

BAYERISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
PHILOSOPHISCH-HISTORISCHE KLASSE
SITZUNGSBERICHTE · JAHRGANG 2005, HEFT 4

GERHARD A. RITTER

Föderalismus und Parlamentarismus
in Deutschland
in Geschichte und Gegenwart

Vorgetragen in der Gesamtsitzung
vom 22. Oktober 2004

MÜNCHEN 2005

VERLAG DER BAYERISCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
IN KOMMISSION BEIM VERLAG C. H. BECK MÜNCHEN

ISSN 0342-5991
ISBN 3 7696 1635 9

© Bayerische Akademie der Wissenschaften München, 2005
Gesamtherstellung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)
Printed in Germany

Inhalt

Vorwort	5
1. Föderalismus im Deutschen Bund und die Ansätze des Parlamentarismus in den süddeutschen Staaten 1815–1848	7
2. Die Revolution von 1848/49	11
3. Der preußische Verfassungskonflikt 1862–1866 und die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches 1867/71	16
4. Parlamentarismus und Föderalismus im Deutschen Reich 1871–1918	22
5. Die Weimarer Reichsverfassung, das Problem der Reichsreform und die Rolle der Länder in der deutschen Politik 1919–1933	35
6. Der Einheitsstaat der Nationalsozialisten und die Herausbildung regionaler Machtzentren	44
7. Die Gründung der Bundesrepublik als föderaler Staat ...	46
8. Die Entwicklung von Föderalismus und Parlamentarismus 1949–2005	48
9. Die Reform des Föderalismus als Herausforderung für die deutsche Politik	55

Vorwort

Das Thema dieser Abhandlung ist das spannungsgeladene und starken Wandlungen unterworfenen Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus, von deutschen Einzelstaaten bzw. Ländern zur zentralen Gewalt, dem Deutschen Bund, dem Reich oder dem Bundesstaat, vor allem seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Unter „Parlamentarismus“ wird dabei die wesentliche Mitwirkung des Parlaments am politischen Entscheidungsprozess und unter „Föderalismus“ die Gliederung eines Gesamtstaates in Bundesstaaten bzw. Länder verstanden.¹ Insbesondere soll gezeigt werden, inwieweit die Entwicklung parlamentarisch-demokratischer Regierungsformen in Deutschland durch den Föderalismus gehemmt oder gefördert wurde.

Zunächst will ich den Föderalismus als Grundprinzip der neueren deutschen Geschichte erörtern. Anschließend soll das Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus von der Gründung des Deutschen Bundes 1815 bis zur Gegenwart behandelt werden. Schwerpunkte der Darstellung werden dabei die Revolution von 1848/49, der preußische Verfassungskonflikt 1862–66, die Verfassung und Verfassungsentwicklung des Kaiserreiches, das Verhältnis von Reich und Ländern in der Weimarer Reichsverfassung und das Problem der sogenannten Reichsreform sowie die Zerschlagung der Länder im NS-System bilden. Abschließend will ich die Gründung der Bundesrepublik als föderalen Staat und die Entwicklung des Verhältnisses von Bund und Ländern seit 1949 behandeln. Schließlich wird das Problem der Reform des deutschen Föderalismus als zentrale Herausforderung für die deutsche Politik der Gegenwart zur Diskussion gestellt.

1 Zum Begriff des „Föderalismus“ und verwandter Begriffe vgl. Reinhart Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hg. von Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 582–671; zum Parlamentarismus vgl. Hans Boldt, *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in: ebda., Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 649–676.

Der Föderalismus ist ein tief in der deutschen Geschichte verwurzelter, aber außerordentlich dynamisches Prinzip, das seinen Charakter immer wieder gewandelt hat.² Das 1806 aufgelöste Heilige Römische Reich Deutscher Nation war ein lockerer Verband, in dem die partikularen Kräfte – die sich verfestigenden Territorialstaaten, insbesondere nach der Reformation – gegenüber den föderal verbindenden Strukturen des Reiches ein eindeutiges Übergewicht hatten. Dennoch hat die neuere historische Forschung, die sich von der einseitigen, nationalstaatlichen Perspektive des 19. und frühen 20. Jahrhunderts abwandte, herausgearbeitet, dass die Ritterschaften und kleinen Territorien, insbesondere aber die geistlichen Fürstentümer und Städte im Südwesten, am Rhein und in Franken, das Reich vielfach als eine Macht zum Schutz eigener Rechte und zur Lösung von Konflikten erfahren haben und es in ihnen einen Reichspatriotismus gegeben hat.³ Man kann auch in der Regelung, gewisse Fragen, die die katholischen und evangelischen Reichsstände betrafen, in den religiösen Fraktionen zu entscheiden und – im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern – zur Bewahrung des inneren Friedens auf eine einheitliche Nationalreligion des Reiches zu verzichten, eine historisch-religiöse Wurzel des deutschen Zugangs zum Parlamentarismus und zum Parteiwesen sehen.⁴

2 Vgl. Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: ders., *Nachdenken über die deutsche Geschichte. Essays*, München 1986, S. 60–109.

3 Vgl. zum Beispiel Karl Otmar Freiherr von Aretin, *Heiliges Römisches Reich 1776–1806. Reichsverfassung und Staatssouveränität*, 2 Bde., Wiesbaden 1967.

4 Hans Maier, *Warum das Alte Reich ein Ort der Toleranz war. Der Augsburger Religionsfriede: Ein Anfang, kein Ende und eine europäische Pionierleistung*, in: FAZ, 17. 9. 2005.

1. Föderalismus im Deutschen Bund und die Ansätze des Parlamentarismus in den süddeutschen Staaten 1815–1848

Der 1815 begründete Deutsche Bund bedeutete, dass die Deutschen in zwei Ordnungen – der einzelstaatlichen und der gesamtdeutschen – lebten. Dabei hatten die staatenbündischen Elemente gegenüber den nur schwach ausgebildeten bundesstaatlichen Elementen klar die Oberhand. Der Deutsche Bund war ein Fürstenbund zur Vermeidung eines deutschen Nationalstaates.⁵ Er entsprach damit auch den Interessen der europäischen Großmächte an der Verhinderung einer starken europäischen Zentralmacht und er war fest in die europäische Friedensordnung eingebunden.⁶ Auf die deutschen Einzelstaaten bezogen hatte der Deutsche Bund einen restaurativen Charakter. Er sollte verhindern, dass diese demokratisiert und die Herrschaftsgewalt der Monarchen durch eine auf der Volkssouveränität beruhende parlamentarische Regierung abgelöst wurde. Das wurde in der Wiener Schlußakte des Deutschen Bundes von 1820 im sogenannten „monarchischem Prinzip“ verankert.

Danach sollte die gesamte Staatsgewalt beim Fürsten vereinigt bleiben; der Souverän kann, wie es heißt, „durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“⁷ Der Deutsche Bund,

5 Vgl. Rainer Wahl, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 3–84, hier S. 40.

6 Vgl. Ulrich Scheuner, Die Verfassung Deutschlands im Rahmen der europäischen Staatenordnung, in: Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat. Festschrift für Theodor Schieder, hg. von Helmut Berding, Kurt Düwell, Lothar Gall, Wolfgang J. Mommsen, Hans-Ulrich Wehler, München/Wien 1978, S. 485–503, bes. S. 490–497.

7 Abdruck der „Schlußakte der Wiener Ministerkonferenzen“ vom 15. 5. 1820, in: Ernst Rudolf Huber (Hg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, Stuttgart 1961, S. 81–90, Zitat Art. 57, S. 88. Die Wiener Schlußakte – ein Ergebnis von sechsmonatigen Beratungen der deutschen Regierungen – wurde vom Plenum des Frankfurter Bundestages am 8. 7. 1820 als Bundesgrundgesetz einstimmig angenommen.

der auf anderen Gebieten – wie der Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik – wenig eigene Aktivitäten entfaltete, schränkte damit die Verfassungshoheit der Staaten ein und erwies sich auch durch Bundesexekutionen und Bundesinterventionen als Instrument der Bewahrung des Status quo gegen die liberalen und nationalen Ideen der Zeit.⁸

Die Bewegungen zur Anpassung der staatlichen Ordnung an die liberalen und nationalen Ideen der Zeit gingen nicht von der Zentralgewalt sondern von den Einzelstaaten, besonders in Süddeutschland, aus. Im Königreich Bayern, im Großherzogtum Baden und im Königreich Württemberg entstanden im Rahmen von geschriebenen Verfassungen 1818/19⁹ Parlamente, die sich von den älteren Landständen vor allem in ihrem Anspruch auf Repräsentation des ganzen Volkes und nicht nur einzelner Stände unterschieden. Die Motive zur Schaffung von Verfassungen, die meist von den Fürsten als Gnadenakt gewährt und nicht – wie in Württemberg – zwischen dem Fürsten und seinen Untertanen vereinbart wurden, waren vor allem die Integration der aus Gebieten mit völlig unterschiedlichen, zum Teil altständischen Traditionen unter dem Einfluss Napoleons gebildeten neuen Staaten, die Verbesserung des staatlichen Kredits zur Lösung der durch die

8 Zum Deutschen Bund vgl. die neuen, von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften geförderten Forschungen. Bisher sind erschienen: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes: Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813–1815. Bearb. von Eckardt Treichel, 2 Bde., München 2000; Reformpläne und Repressionspolitik 1830–1834. Bearb. von Ralf Zerback, München 2003; Die Dresdner Konferenz und die Wiederherstellung des Deutschen Bundes 1850/51. Bearb. von Jürgen Müller, München 1996; Der Deutsche Bund zwischen Reaktion und Reform 1851–1858. Bearb. von Jürgen Müller, München 1998. Weitere Bände sind in Vorbereitung. Vgl. weiter: Jürgen Müller, Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866, Göttingen 2005.

9 Abdruck der Verfassungen, in: Huber, Dokumente, Bd. 1, Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26. 5. 1818, S. 141–156; Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. 8. 1818, S. 157–170; Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819, S. 171–200. Daneben gab es weitere Verfassungen in kleineren deutschen Staaten. Vgl. die Übersicht über die landständischen Verfassungen 1814–1848, in: Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789–1830, Stuttgart 1957, S. 656f.

vorangegangenen Kriege verschärften finanziellen Krisen, die Zähmung des vorher reichsständischen hohen Adels zur Durchsetzung der staatlichen Souveränität, aber auch die Vorbeugung gegen revolutionäre Bewegungen.

Kennzeichnend war, dass die Verfassungen und damit auch die Parlamente gleichsam dem älteren aufgeklärten Absolutismus aufgepfropft wurden. Für die weitere Entwicklung war es entscheidend, dass die Parlamente – im Unterschied etwa zu Großbritannien, in dem die parlamentarischen Traditionen bis ins Mittelalter zurückreichen – in den deutschen Einzelstaaten erst später in eine bereits bestehende, geschlossene, bürokratisch-militärische Organisation der Staaten eingebaut wurden.¹⁰ Auch angesichts der starken Tradition der Reform von oben konnten sie sich erst langsam eine festere Stellung im Staat erobern. Auch waren die Rechte der Volksvertretung eng begrenzt. Sie bestanden im wesentlichen in der Mitwirkung an der Gesetzgebung neben dem Monarchen und den vom Adel dominierten Ersten Kammern, sowie im Steuerbewilligungsrecht. Der Grad der Mitwirkung an der Feststellung der Ausgaben war äußerst kontrovers, und der Bundestag, das Organ des Deutschen Bundes, versuchte einer Stärkung der Landtage über das Budgetrecht im Juni 1834 entgegenzutreten, indem er das monarchische Prinzip dahingehend interpretierte, dass aus dem Steuerbewilligungsrecht kein Recht zur Entscheidung auch über die Ausgaben abgeleitet werden dürfe.¹¹

Immerhin erhielten aber nach der Julirevolution in Frankreich 1830 weitere deutsche Einzelstaaten, zum Beispiel Sachsen und Kurhessen, dessen Verfassung die liberalste der Zeit des deutschen Vormärz war, eine Verfassung.¹² In Süddeutschland wurden die

10 Gerhard Ritter, Allgemeiner Charakter und geschichtliche Grundlagen der politischen Parteibildung in Deutschland, in: ders., Lebendige Vergangenheit. Beiträge zur historisch-politischen Selbstbesinnung, München 1958, S. 55–83, Zitat S. 63.

11 Die Sechzig Artikel vom 12. 6. 1834, abgedruckt in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 123–135, bes. Art. 20: „Das Recht der Steuerbewilligung ist nicht gleichbedeutend mit dem Rechte, das Staatsausgabenbudget zu regeln“ (S. 126).

12 Abdruck der Verfassungen, in: Huber, Dokumente, Bd. 1, Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen vom 5. 1. 1831, S. 201–223; Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen vom 4. 9. 1831, S. 223–247.

bestehenden parlamentarischen Rechte aktiviert und ihre Erweiterung vor allem von der liberalen Opposition gefordert. Damit verbunden war die allmähliche Wandlung der Staatsangehörigen von Untertanen zu Staatsbürgern, die Schaffung einer politischen Öffentlichkeit und die Politisierung der Gesellschaft durch die Landtage, die Presse und Vereine. Es entstanden zudem erste Vorformen von Parteien und parlamentarischen Fraktionen.

Der in den Verfassungen angelegte Dualismus¹³ zwischen einer allein vom Monarchen abhängigen Exekutive und den Mitwirkungsrechten der Landtage bei der Gesetzgebung, der Bewilligung von Steuern und z.T. auch bereits bei der Festlegung des Staatshaushaltes warf das Problem auf, wie im Falle eines Dissens von Regierung und Parlamentsmehrheit verfahren werden sollte, um eine Lähmung der Politik und der Regierungsarbeit zu verhindern. Die liberale Opposition und noch eindeutiger die sich nunmehr als linker Flügel des politischen Spektrums herausbildenden Demokraten haben gefordert, dass die Regierungen ihre Politik letztlich nach den Vorstellungen des Landtages richten sollten. Das Budgetrecht wurde dabei als stärkste Waffe des Parlamentes angesehen. Die liberalen Abgeordneten wünschten also die Beeinflussung und Steuerung der Regierungspolitik, wollten aber ihre Stellung als freie, unabhängige Abgeordnete bewahren und forderten daher bewusst nicht die Übernahme der politischen Macht durch aus dem Parlament rekrutierte und vom Parlament abhängige Minister. Die Regierungen dagegen versuchten in Württemberg über Minister Schleyer,¹⁴ in Baden über Minister Blittersdorf¹⁵ die Macht der Regierungen in die Kammern hinein zu

13 Hartwig Brandt, Über Konstitutionalismus in Deutschland. Eine Skizze, in: Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, hg. von Jürgen Kocka, Hans-Jürgen Puhle, Klaus Tenfelde, München etc. 1994, S. 261–275.

14 Hartwig Brandt, Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870. Anatomie eines deutschen Landtags, Düsseldorf 1987, S. 503–614.

15 Hans-Peter Becht, Die badische Kammer und ihre Mitglieder 1819–1841/42. Untersuchungen zur Struktur und Funktionsweise eines frühen deutschen Parlaments, Phil. Diss. Mannheim, Heidelberg 1985, bes. S. 230–233; ders., Badische Parlamentarier 1867–1874. Historische Photographien und biographisches Handbuch, Düsseldorf 1995, Einleitung: Die badische Zweite Kam-

verlängern. Die führenden Minister agierten in den Kammern quasi als Chefs einer gouvernementalen Partei. Auch in Bayern, wo die Stellung des bewusst als Ständeversammlung und nicht als Landtag angesehenen Parlaments schwächer war, bildete der Erfolg bzw. Misserfolg im Umgang mit den Kammern zunehmend ein wesentliches Kriterium für die Stellung der Minister beim Monarchen.¹⁶ Diese Tendenzen führten aber nicht zu einer parlamentarischen Regierung, zur Abhängigkeit der Minister vom Vertrauen des Parlamentes. Entscheidend war zudem, dass die beiden Großmächte des Deutschen Bundes, Österreich und Preußen, keine Verfassungen und damit auch keine gesamtstaatlichen Landtage hatten und von den Tendenzen zur Einbeziehung der Staatsbürger in die Politik kaum erfasst wurden.

2. Die Revolution von 1848/49

Die Revolution von 1848/49, deren Charakter, soziale Basis und europäische Einbettung in der Forschung – besonders der der letzten Jahre – intensiv untersucht worden ist,¹⁷ stellt eine tiefe Zäsur im Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus, von Gesamtstaat und Einzelstaaten dar. Die Revolution war eine Bewegung für Freiheit *und* Einheit, für die Demokratisierung der deutschen Einzelstaaten *und* für die Schaffung eines deutschen Nationalstaates. Das nach einem breiten Männerwahlrecht gewählte Parlament der Paulskirche schuf eine eigene Reichsgewalt und

mer vor und nach der Reichsgründung. Aspekte und Probleme parlamentarischer Repräsentation zwischen Tradition und Umbruch, bes., S. 18 f.

16 Vgl. Dirk Götschmann, *Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819–1848*, Düsseldorf 2002.

17 Vgl. aus der Fülle der Literatur, neben dem älteren Standardwerk von Veit Valentin, *Geschichte der deutschen Revolution von 1848–1849*, 2 Bde., Berlin 1930/31, Nachdruck: Köln/Berlin 1970: Wolfram Siemann, *Die deutsche Revolution von 1848/49*, Frankfurt a.M. 1985; Dieter Langewiesche (Hg.), *Demokratiebewegung und Revolution 1847 bis 1849. Internationale Aspekte und europäische Verbindungen*, Karlsruhe 1998; Wolfgang Hardtwig (Hg.), *Revolution in Deutschland und Europa 1848/49*, Göttingen 1998; Rüdiger Hachmann, *Berlin 1848. Eine Politik- und Gesellschaftsgeschichte der Revolution*, Bonn 1997.

beruhte mit der Verabschiedung einer Verfassung durch die vom Volk gewählte Nationalversammlung auf der Grundlage der Volkssouveränität. Gleichzeitig wurden als Ergebnis der Revolution in den deutschen Einzelstaaten sog. Märzministerien gebildet, die im Einvernehmen mit den Landtagen regierten. De facto setzte sich sowohl im Gesamtstaat wie auch in den meisten Einzelstaaten die parlamentarische Regierungsform, d.h. die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit, durch.¹⁸ In den Duodez-Fürstentümern Anhalt-Dessau und Anhalt-Köthen wurde – zum ersten Mal in einer europäischen Verfassung – am 29. 10. 1848 sogar ein parlamentarisches Misstrauensvotum verfassungsrechtlich verankert.¹⁹

Für das Scheitern der Revolution von 1848 gab es viele Gründe. Dazu gehören die Vielzahl der gleichzeitig auftretenden Probleme, das Fehlen einer einheitlichen sozialen Trägerschaft der Revolution, die Furcht weiter Teile des Bürgertums vor einer das Eigentum gefährdenden sozialen Revolution, die kleinräumigen Lebenswelten, insbesondere auf dem Lande, in dem mit der Ablösung der feudalen Grundlasten die Bauern pazifiziert wurden. Auch die Differenzen über eine Österreich einbindende großdeutsche oder eine kleindeutsche, unter preußischer Führung stehende Lösung der Frage der deutschen Einheit, die Regelung des Verhältnisses von Reich und Preußen und schließlich auch die Ablehnung der territorialen Ziele der Paulskirche in Russland und Großbritannien schwächten die revolutionären Impulse. Auch gab es keine für die gesamte Bewegung und nicht einmal für die liberale Mehrheit verbindlichen Vorstellungen über den mehr unitarischen oder den mehr föderalen Charakter des geplanten Bundesstaates.

Vor allem aber scheiterte die Revolution an den in den Einzelstaaten verankerten, nur vorübergehend geschwächten alten Gewalten, besonders in den deutschen Großmächten Preußen und Österreich. Die Finanzhoheit lag weiter allein bei den Einzelstaa-

18 Vgl. Manfred Botzenhart, *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850*, Düsseldorf 1977; vgl. weiter: ders., *Die Parlamentarismusmodelle der deutschen Parteien 1848/49*, in: Gerhard A. Ritter (Hg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974, S. 121–143.

19 Vgl. Botzenhart, *Deutscher Parlamentarismus*, S. 294–296.

ten. Die Reichsministerien hatten keinen administrativen Unterbau und verfügten über keine Finanzmittel. Sie hatten keine eigenen Truppen, um ihre nationalen Ziele durchzusetzen und den Sieg der Gegenrevolution durch die Niederschlagung nationalrevolutionärer Bewegungen in Posen, Galizien, Prag und Teilen Italiens, später in Wien und Berlin und schließlich in Ungarn zu verhindern.

Nach der Ablehnung der ihm von der Nationalversammlung angebotenen, nach seiner Meinung vom „Ludergeruch“ der Revolution befleckten Kaiserkrone²⁰ durch den preußischen König Friedrich Wilhelm IV. kam es zu einer zweiten Revolution, der Reichverfassungskampagne von April/Mai 1849 und Aufständen in Sachsen, der Rheinpfalz und Baden, die jedoch relativ leicht mit Hilfe preußischer Truppen niedergeschlagen werden konnten. Den Kern dieser zweiten Revolution bildeten – außer Sachsen, das erst 1831 eine Verfassung erhielt – Gebiete, in denen jahrzehntelang konstitutionelle Verfassungen und Parlamente bestanden hatten. Letztlich behielten die in den Einzelstaaten verankerten traditionellen Gewalten von Monarchie, Bürokratie und Militär so schließlich die Oberhand über die Liberalen, die Demokraten und die Aufständischen. Angesichts der realen Machtverhältnisse hätte eine dauerhafte Verfassung Deutschlands wohl vorausgesetzt, dass es zu einer Verfassungsvereinbarung zwischen den monarchischen Regierungen und der Nationalversammlung gekommen wäre.²¹

Preußen hat schließlich, nach dem Scheitern der Frankfurter Reichsverfassung und der Ablehnung der Kaiserkrone durch Friedrich Wilhelm IV. versucht, in der Erfurter Union einen engeren deutschen Bundesstaat unter preußischer Führung mit einer

20 Brief König Friedrich Wilhelm IV. an den preußischen Gesandten in London Freiherr von Bunsen vom Dezember 1848, in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 327. Zur Ablehnung der Krone vgl. weiter Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2: Der Kampf um Einheit und Freiheit. 1830 bis 1850, Stuttgart 1960, S. 842–851.

21 Vgl. Martin Heckel, Das Ringen um die verfassungsgebende Gewalt der Ersten Deutschen Nationalversammlung im Jahre 1848/49, in: „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“ Liber amicorum Thomas Oppermann, hg. von Claus Dieter Classen, Armin Dittmann, Frank Fechner, Ulrich M. Gassner und Michael Kilian, Berlin 2001, S. 15–64.

nur lockeren Verbindung zu Österreich zu schaffen. Dieser sollte eine Verfassung²² erhalten, in der die monarchischen und föderalen Kräfte gegenüber der nach einem Dreiklassenwahlrecht gewählten Volksvertretung eine sehr viel stärkere Stellung erhalten sollten als sie in der Verfassung der Paulskirche hatten. Dieser Vorstoß Preußens ist jedoch am Widerstand Österreichs, das schließlich die Königreiche Bayern, Württemberg und schließlich auch Hannover und Sachsen auf seine Seite ziehen konnte, gescheitert, so dass es zu einer Wiederherstellung des Deutschen Bundes kam.²³

Trotz des Scheiterns der Revolution hat die Erinnerung an sie und das Modell der Verfassung der Paulskirche den Gedanken an die deutsche Einheit in der Folgezeit lebendig erhalten. Auch die politische Mitwirkung der Bürger und ihrer Parlamente war als Ergebnis der Revolution gestärkt worden. So erhielt Preußen mit der vom König oktroyierten Verfassung vom 5. 12. 1848²⁴ und der in Übereinstimmung mit den Kammern verabschiedeten revidierten Verfassung vom 31. 1. 1850²⁵ eine Verfassung und ein gesamtstaatliches Parlament. Allerdings wurde durch eine Verordnung vom 30. 5. 1849, die ohne Mitwirkung des Landtages in teilweiser Anlehnung an die rheinische Kommunalwahlordnung von 1845 erlassen wurde, ein sog. Dreiklassenwahlrecht eingeführt,²⁶ das das

22 Abdruck der „Erfurter Unionsverfassung“ vom 28. 5. 1849, in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 435–443. Nachdem sich die Grundlage der Verfassung durch die Ablehnung der Union durch die vier Königreiche Bayern, Württemberg, Sachsen und Hannover geändert hatte, wurde eine „Additionalakte“ zur Erfurter Unionsverfassung vom 26. 2. 1850 (ebda., S. 443f.) beschlossen.

23 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 885–915; vgl. weiter: Friedrich Meinecke, Radowitz und die deutsche Revolution, Berlin 1913.

24 Abdruck in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 385–394; zur Entstehung vgl. Günther Grünthal, Zwischen König, Kabinett und Kamarilla. Der Verfassungsoktroi in Preußen vom 5. 12. 1848, in: Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands 32, 1983, S. 119–174.

25 Abdruck in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 401–414.

26 Abgedruckt in: Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 398–401. Vgl. weiter das „Reglement zur Verordnung vom 30. Mai d.J. über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten für die Zweite Kammer“ vom 31. 5. 1849 abgedruckt, in: Gerhard Schilfert, Sieg und Niederlage des demokratischen Wahlrechts in der deutschen Revolution 1848/49, Berlin 1952, S. 370–374. Zur Entstehung des Wahlrechts und die Ziele, die mit diesem von der preußischen Regierung verfolgt wurden, vgl.: Günther Grünthal, Das preu-

Gewicht der Stimmen an die vom Wähler gezahlten direkten Steuern band. Die Wahlberechtigten – mit gewissen Einschränkungen alle männlichen, preußischen Staatsbürger im Alter ab 24 Jahren²⁷ – hatten danach kein gleiches Wahlrecht. Sie wurden nach der Höhe der von ihnen entrichteten direkten Steuern in drei, vielfach als Klassen bezeichnete Abteilungen in der Weise eingeteilt, dass auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme des Steuerbetrages entfiel. Dieser wurde gemeindeweise berechnet, falls die Gemeinde einen Urwahlbezirk für sich bildete oder Gemeinden in mehrere Urwahlbezirke geteilt worden waren; bezirksweise wenn die Urwahlbezirke aus mehreren kleinen Gemeinden bestanden. Die Wahlberechtigten der einzelnen Abteilungen der Urwahlbezirke wählten Wahlmänner, die dann ihrerseits zusammen in einem späteren Wahlgang den Abgeordneten wählten. Die Stimme eines Wählers der I. Abteilung hatte im Durchschnitt der preußischen Wahlen 1849–1913 etwa den zwanzigfachen, die Stimme eines Wählers der II. Abteilung den fünf- bis achtfachen Wert der Stimme eines Wählers der III. Abteilung. Die Stimmen mussten öffentlich zu Protokoll gegeben werden, so dass ein erheblicher politischer und sozialer Druck auf Beamte, Gemeindeangestellte und andere, von ihren Arbeitgebern abhängige Personen ausgeübt werden konnte. Da zudem die Wahlmänner in der III. Abteilung nur selten Verbündete unter den Wahlmännern der I. oder II. Abteilung fanden, hatte die in der III. Abteilung wählende Masse der Bevölkerung – über 80% aller Wahlberechtigten – kaum Einfluss auf die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses.²⁸

bische Dreiklassenwahlrecht. Ein Beitrag zur Genesis und Funktion des Wahlrechtoktrois vom Mai 1849, in: Historische Zeitschrift 226, 1978, S. 17–66.

27 Ausgeschlossen waren Männer, die unter Vormundschaft oder Kuratel standen, ihre bürgerlichen Rechte durch Straftaten verloren hatten, eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln bezogen oder nicht mindestens sechs Monate in einer Gemeinde ansässig waren.

28 Für die Auswirkungen des Wahlrechts auf das Wahlergebnis vgl. Gerhard A. Ritter unter Mitarbeit von Merith Niehuss, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871–1918, München 1980, S. 132–149.

In Bayern, in dem es als einzigen größeren deutschen Staat am 19. 3. 1848 zur Abdankung eines Monarchen kam, wurde erst 1848 ein echtes konstitutionelles System durchgesetzt. Die bisher nach einem äußerst komplizierten Wahlrecht in fünf Klassen gewählte Kammer der Abgeordneten²⁹ wurde durch ein neues Landtagswahlrecht, das mit gewissen Ausnahmen allen volljährigen männlichen bayerischen Staatsbürgern, die direkte Steuern zahlten, das Stimmrecht gab, erst jetzt zu einer Volksvertretung. Durch ein Gesetz über Ministerverantwortung und Ministeranklage und die Verankerung der bisher umstrittenen parlamentarischen Gesetzesinitiative und des parlamentarischen Budgetrechts wurde die Stellung des Landtages in Verfassung und Politik wesentlich verstärkt.³⁰

3. Der preußische Verfassungskonflikt 1862–1866 und die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches 1867/71

Die weitere Entwicklung musste entscheidend von der Lösung des Dualismus zwischen den beiden Großmächten Preußen und Österreich im restaurierten Deutschen Bund, besonders aber von der Entwicklung in Preußen abhängen.

In Preußen kam es in den 1850er Jahren zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen dem bürokratischen Gouvermentalismus des Ministerpräsidenten Manteuffel und den neoständischen Revisionsbestrebungen der Konservativen.³¹ Die Konservativen, die bereits in der Revolutionszeit gelernt hatten, sich ursprünglich liberaler und demokratischer Mittel, wie der Presse und der Ver-

29 Josef Leeb, *Wahlrecht und Wähler zur Zweiten Kammer der bayerischen Ständeversammlung im Vormärz (1818–1845)*, Göttingen 1996.

30 Götschmann, *Bayerischer Parlamentarismus*, Teil C: Die letzte „Ständeversammlung“ 1848. Die Vollendung des Konstitutionalismus, S. 785–879.

31 Vgl. dazu die ausgezeichnete Studie von Günther Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen 1848/49–1857/58. Preußischer Konstitutionalismus – Parlament und Regierung in der Reaktionsära*, Düsseldorf 1982; vgl. weiter ders., *Das Ende der Ära Manteuffel*, in: *Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands* 39, 1990, S. 179–219.

einsgründung, bei der Mobilisierung konservativer Kräfte im Interesse der Erhaltung des status quo zu bedienen,³² wurden vor allem bei den Auseinandersetzungen über die in ihrem Sinne erfolgte Neubildung der Ersten Kammer als aristokratischem Herrenhaus³³ zur Ausnutzung der im Landtag und Konstitutionalismus liegenden Chancen geführt. Die Politik, die Ideenwelt des preußischen Konservatismus sowie die politischen Methoden der konservativen Partei wurden durch Grundentscheidungen dieser Jahre geprägt.

In der Zeit der Neuen Ära vom Beginn der Regentschaft des späteren Wilhelm I. 1858 bis zum 1862 offen zum Ausbruch kommenden Verfassungskonflikt, hat das vom Prinzregenten eingesetzte altliberale Ministerium im Zusammenwirken mit der Krone und dem Abgeordnetenhaus versucht, die in der preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850 enthaltenen „Versprechungen“ auf Regelung offener Verfassungsfragen und auf Ausführungsgesetze zu einzelnen Verfassungsbestimmungen – wie den der Ministeranklage – einzulösen und den Prozess der Schaffung eines echten konstitutionellen Systems in Preußen voranzutreiben. Allerdings hat die Komplexität der Verfassungsstruktur, die zögerliche Haltung Wilhelm I., vor allem aber die massive Opposition der hochkonservativen, im Herrenhaus fest verankerten Gegenkräfte³⁴ den Reformen enge Grenzen gesetzt.³⁵ Die tiefgreifenden Konflikte dieser Jahre, ebenso wie die in der Ära Manteuffel zugunsten der Exekutive erfolgten Grundentscheidungen erklären auch, warum der folgende Verfassungskonflikt politisch so stark aufgeladen war, und warum Bismarck in diesem Konflikt sich behaupten konnte.

32 Wolfgang Schwentker, *Konservative Vereine und Revolution in Preußen 1848/49. Die Konstituierung des Konservatismus als Partei*, Düsseldorf 1988.

33 Grünthal, *Parlamentarismus in Preußen*, S. 295–316.

34 Vgl. Hartwin Spenkuch, *Das Preußische Herrenhaus. Adel und Bürgertum in der Ersten Kammer des Landtages 1854–1918*, Düsseldorf 1998, S. 58–84.

35 Rainer Paetau, *Die regierenden Altliberalen und der „Ausbau“ der Verfassung Preußens in der Neuen Ära (1858–1862). Reformpotential – Handlungsspielraum – Blockade*, in: *Preußens Weg in die politische Moderne. Verfassung – Verwaltung – politische Kultur zwischen Reform und Reformblockade*, hg. von Bärbel Holtz und Hartwin Spenkuch, Berlin 2001, S. 169–191.

Ausgelöst durch das Bestreben des Prinzregenten in einer grundlegenden Heeresreform die als politisch unzuverlässig und unmodern eingestufte volkstümliche Landwehr aufzulösen und die Friedenspräsenzstärke des Heeres durch Steigerung der Rekrutenaushebung von 150000 auf 220000 Mann zu erhöhen, kam es seit 1862 zu einer erbitterten Auseinandersetzung zwischen dem König und dem Abgeordnetenhaus, der auch in der Publizistik der Zeit widerspiegelt wurde.³⁶ Das Abgeordnetenhaus machte seine Zustimmung zum Staatshaushalt 1862/63 von einer zwei- statt der vom König gewünschten dreijährigen Militärdienstzeit und der Erhaltung der Landwehr abhängig. Der König verwirklichte seine Pläne ohne Rücksicht auf das Parlament, dessen oppositionelle Haltung durch den Sieg liberaler Kräfte bei den Wahlen nach der zweimaligen vorzeitigen Auflösung des Abgeordnetenhauses³⁷ noch verschärft wurde. Der König erwog, angesichts der Weigerung seines Ministeriums, ohne Budget zu regieren, im September 1862 die Abdankung. Er fand jedoch schließlich in Otto von Bismarck einen Ministerpräsidenten, der zum Regieren ohne Budget bereit war. Bismarck stützte sich dabei unter klarem Bruch der Verfassung auf die Theorie, dass die Verfassung für den Konfliktfall des Nichtzustandekommens eines vom Landtag akzeptierten Budgets eine Lücke aufweise. Da der Staat notwendig weiterexistieren müsse, könnten daher auch ohne Budget weitere Ausgaben getätigt werden.³⁸

Die Aktivierung der nationalen Politik, die Mobilisierung konservativer Wähler vor allem durch den Preußischen Volks-

36 Vgl. dazu Hans Rosenberg, Die nationalpolitische Publizistik Deutschlands vom Eintritt der Neuen Ära in Preußen bis zum Ausbruch des Deutschen Krieges. Eine kritische Bibliographie, 2 Bde., München/Berlin 1935.

37 Dr. Engel, Die Ergebnisse der Urwahlen für das preußische Abgeordnetenhaus vom 28. April 1862 und vom 20. October 1863, in: Zeitschrift des Königlich-Preußischen Statistischen Bureaus 5, 1865; die amtliche Statistik wird entscheidend ergänzt durch die aus archivalischen Quellen erarbeitete Studie von Eugene N. Anderson, The Prussian Election Statistics 1862 and 1863, Lincoln/Nebraska 1954.

38 Bismarck entwickelte seine „Lückentheorie“ in einer Rede vor dem Preußischen Abgeordnetenhaus am 27. 1. 1863, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen der beiden Häuser des Landtages. Haus der Abgeordneten, 1. Bd., 1863, S. 53–55.

verein³⁹ und die Erfolge Preußens in den Kriegen gegen Dänemark 1864 und gegen Österreich und andere deutsche Staaten 1866 schufen schließlich eine neue Situation. Diese führte zur Spaltung der liberalen Opposition und zur Herausbildung einer zur Zusammenarbeit mit Bismarck bereiten Nationalliberalen Partei. Der Verfassungskonflikt wurde beigelegt und im Indemnitätsgesetz von 1866⁴⁰ die Regierung für die Verwaltung ohne Budget entlastet.

Die Bewertung der Auseinandersetzungen und ihrer Folgen ist in der Forschung äußerst kontrovers.⁴¹ Obwohl es vordergründig nur um das Budgetrecht ging, war schon den Zeitgenossen bewusst, dass die Frage Königsheer oder Volksheer oder weitergehend, wie Bismarck bei der Übernahme des Ministerpräsidentenamtes dem König darlegte, die Alternative „Königliches Regiment oder Parlamentsherrschaft“ zur Entscheidung stand.⁴² Obwohl die Mehrheit der liberalen Opposition nur auf ihrem Rechtsstand-

39 Vgl. Roland Creutz, *Konservative Vereine und preußische Politik in der Ära des „Verfassungskonflikts“ (1861–1866)*, Phil. Diss. Düsseldorf 2003.

40 Abdruck, in: Huber, *Dokumente*, Bd. 2, S. 88f.

41 Carl Schmitt, *Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches. Der Sieg des Bürgers über den Soldaten*, Hamburg 1934 hat im Indemnitätsgesetz von 1866 eine Niederlage des preußischen Soldatenstaates gegenüber dem bürgerlichen Verfassungsstaat gesehen. Auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert* (Erstdruck unter anderem Titel 1967), in: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*, hg. von E.-W. Böckenförde unter Mitarbeit von Rainer Wahl, Köln 1972, S. 140–170, bes. S. 157 sah im Indemnitätsgesetz eine Niederlage der Regierung. Diese Auffassung wurde von Rainer Wahl, *Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs*, in: Böckenförde (Hg.), *Verfassungsgeschichte*, S. 171–194 unterstützt. – Gegen Schmitt argumentierte bereits Fritz Hartung, *Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches*, in: *HZ* 151, 1935, S. 528–544. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1963, S. 365–369 sieht Bismarck und die Krone als die eigentlichen Sieger. Vgl. zur Frage, wer Sieger des Verfassungskonflikts war, weiter: Gerhard A. Ritter, *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, in: Ritter (Hg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, S. 11–54, bes. S. 17f.

42 Vgl. dazu Bismarcks Bericht über seine Audienz beim König am 22. 9. 1862, in: Otto von Bismarck, *Die Gesammelten Werke*, Bd. 15: *Erinnerung und Gedanke*. Kritische Neuausgabe aufgrund des schriftlichen Nachlasses von Gerhard Ritter in Gemeinschaft mit Rudolf Stadelmann, Berlin 1932, S. 179.

punkt beharrte und weiterhin eine Vereinbarung mit der Regierung suchte, hätte wohl ein Sieg des Parlaments in diesem Konflikt letztlich eine Entwicklung eingeleitet, die zur Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, wenn auch nicht notwendig zur Regierung aus dem Parlament, geführt hätte. Der Sieg der Regierung bedeutete, dass Preußen bis zum Ende des Ersten Weltkrieges ein kaum zu überwindendes Hindernis für eine Demokratisierung und Parlamentarisierung der Verfassung auch im Reich darstellte.

Die Niederlage der liberalen Opposition beruhte letztlich darauf, dass ihre soziale Basis zu schwach war, um eine Revolution zu wagen. Die Arbeiter erhoben Forderungen, die weit über die Ziele der Liberalen hinausgingen, die ländliche Bevölkerung der ostelbischen Gebiete wurde von den parlamentarischen Bestrebungen kaum erfasst⁴³ und selbst die vielen liberalen Vorkämpfer aus der bürgerlichen Bildungsschicht – besonders die Justiz- und Staatsbeamten – konnten auf Dauer eine radikale Opposition zum Staat, ihrem Arbeitgeber, nicht durchhalten. Es kam hinzu, dass die Modernisierung der preußischen Wirtschaftsverfassung – etwa die Grundlegung eines liberalen Handelsrechts durch das Handelsgesetzbuch von 1862, die Entstaatlichung des Kohlebergbaus, die Vermögenssteuerreform von 1861, aber auch der von freihändlerischen Konzeptionen bestimmte Handelsvertrag zwischen Preußen und Frankreich von 1862 – weitgehend den Interessen des Besitzbürgertums entsprach und schon vor den Erfolgen der nationalen Politik Bismarcks zu dessen enger Zusammenarbeit mit der Regierung geführt hatte.⁴⁴ Die teilweise Trennung des ökonomischen vom politischen Liberalismus führte zu einer Schwächung der liberalen Opposition. Sie breitete den Übergang von den Altli-

43 Heinrich August Winkler, *Bürgerliche Emanzipation und nationale Einigung: Zur Entwicklung des Nationalliberalismus in Preußen*, in: ders., *Liberalismus und Antiliberalismus. Studien zur politischen Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Göttingen 1979, S. 24–35, bes. S. 25; vgl. weiter ders., *Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861–1866*, Tübingen 1964.

44 Vgl. James M. Brophy, *The Juste Milieu: Businessmen and the Prussian State during the New Era and the Constitutional Conflict*, in: Holtz/Spenkuch (Hg.), *Preußens Weg*, S. 193–223; vgl. weiter ders., *Capitalism, Politics and Railroads in Prussia 1830–1870*, Columbus 1998.

beralen zu den Nationalliberalen vor, die zudem eine starke Anhängererschaft in den von Preußen 1866 annektierten, vom vorangegangenen Verfassungskonflikt nicht unmittelbar betroffenen neuen Provinzen fanden und im nächsten Jahrzehnt zum wichtigsten Träger der Bismarckschen Politik wurden.⁴⁵

In den süddeutschen Staaten kam es dagegen in den 1860er Jahren zur Annäherung an die Form parlamentarischer Regierung. In Baden wurden von Großherzog Friedrich I. die Spitzen der im Landtag herrschenden Liberalen 1860 in die Regierung berufen, ehe seit 1865/66 angesichts der Mobilisierung der katholischen Bevölkerung in Verbindung mit dem in Baden früh einsetzenden Kulturkampf ihre soziale Basis abbröckelte. Neben der Ablehnung der laizistischen, antiklerikalen Tendenzen vieler Liberaler spielte eine Rolle, dass die liberale Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik mit den Interessen der noch stark im Bauerntum und im alten Mittelstand der Handwerker und Kleinhändler verwurzelten Mehrheit der katholischen Bevölkerung unvereinbar war.⁴⁶

In Württemberg wurden am Ende der 1860er Jahre der König und seine Administration in die Defensive gedrängt und eine parlamentarische Regierung schien vor dem Krieg von 1870/71 un-

45 Typisch dafür ist die Biographie Rudolf von Bennigsens. Nachdem er schon seit 1859 als Vorsitzender des von ihm mitbegründeten Deutschen Nationalvereins für eine Einigung Deutschlands unter preußischer Führung eingetreten war, führte er im Jahrzehnt vor 1866 im Königreich Hannover die liberale Opposition in der Zweiten Kammer des Landtages an. Nach dem Krieg von 1866, bei dem er vergeblich ein Zusammengehen von Hannover und Österreich zu verhindern versucht hatte, wurde er nach der Annexion Hannovers durch Preußen Mitbegründer der Nationalliberalen Partei und unterstützte als Vorsitzender ihrer Fraktion im Reichstag des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches die Politik Bismarcks. Vgl. dazu Hermann Oncken, Rudolf von Bennigsen. Ein deutscher liberaler Politiker. Nach seinen Briefen und hinterlassenen Papieren, 2 Bde., Stuttgart/Leipzig 1910.

46 Lothar Gall, Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung, Wiesbaden 1968, bes. S. 287 ff., 425 ff., 450 ff., 493 ff.; ders., Die partei- und sozialgeschichtliche Problematik des badischen Kulturkampfes, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 113, 1965, S. 151–196; vgl. weiter Josef Becker, Liberaler Staat und Kirche in der Ära von Reichsgründung und Kulturkampf. Geschichte und Struktur ihres Verhältnisses in Baden 1860–1876, Mainz 1973.

mittelbar bevorzustehen.⁴⁷ Selbst in Bayern hatte eine konservativ-klerikale, anti-gouvernementale „Patriotenpartei“ nach Wahlsiegen im Mai und November 1869 den Rücktritt der gemäßigten liberalen Regierung unter dem Ministerpräsidenten und späteren Reichskanzler Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst erzwungen.⁴⁸

4. Parlamentarismus und Föderalismus im Deutschen Reich 1867/71–1918

Die Reichseinigung durch eine Revolution von oben hat dieser Entwicklung in den Einzelstaaten den Boden entzogen. Sie erfolgte unter Führung des preußischen Staates, der allerdings die über die Grenzen des politischen Liberalismus hinausreichende nationale Einheitsbewegung einbezog.

Otto Becker und Klaus Erich Pollmann haben die Ziele von Bismarcks Verfassungspolitik und die davon abweichenden Ziele der verschiedenen politischen Richtungen im Konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes, in dem die Nationalliberalen eine Schlüsselstellung einnahmen, und der von ihm verabschiedeten Verfassung, die 1871 mit wenigen Veränderungen vom Reich übernommen wurde,⁴⁹ klar herausgearbeitet.⁵⁰ Die Verfassung des neuen Reiches beruhte einmal auf einem Vertrag der Fürsten als föderalem und traditionellem Element, zum anderem auf der Zustimmung des Reichstages, der die unitarischen Kräfte repräsentierte. Von den Ideen der Revolution inspiriert war die Übernahme der Idee des deutschen Nationalstaates und besonders

47 Brandt, Parlamentarismus in Württemberg, bes. S. 791–800.

48 Brandt, Konstitutionalismus in Deutschland, S. 269.

49 Abdruck der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. 4. 1867 und der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871, in: Huber, Dokumente, Bd. 2, S. 227–240, 290–305.

50 Otto Becker, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, hg. und ergänzt von Alexander Scharff, Heidelberg 1959; Klaus Erich Pollmann, Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867–1870, Düsseldorf 1985; vgl. weiter: Pollmann, Vom Verfassungskonflikt zum Verfassungskompromiss. Funktion und Selbstverständnis des verfassungsberatenden Reichstages des Norddeutschen Bundes, in: Ritter (Hg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung, S. 189–203.

die Einführung des auf die Paulskirche zurückgehenden, für die Verhältnisse der Zeit im europäischen Vergleich sehr demokratischen, allgemeinen, gleichen und geheimen Männerwahlrechts für den Reichstag.⁵¹ Der Reichstag des Norddeutschen Bundes von 1867–1870, wie auch die Reichstage des Deutschen Reiches in den 1870er Jahren, haben mit ihrer Gesetzgebung entscheidend zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und zur Schaffung der Rechts- und Wirtschaftseinheit Deutschlands und schließlich in den 1880er Jahren zur Grundlegung des deutschen Sozialstaates beigetragen.

Dagegen haben die Liberalen, die auch nach den Erfahrungen des preußischen Verfassungskonflikts mehrheitlich am Prinzip der Vereinbarung mit der Regierung festhielten, nicht vermocht, ihre zentralen verfassungspolitischen Ziele durchzusetzen. Das Heer und später die Marine sowie die Exekutive wurden vom Einfluss des Reichstages weitgehend abgeschottet. Das Budgetrecht des Reichstages wurde durch die langfristige Festlegung der Heeresausgaben durch sog. Septennate,⁵² die Marineausgaben durch Flottenvorlagen, die Bauprogramme für viele Jahre festlegten, faktisch ausgehebelt.⁵³ Es kam hinzu, dass es durch die Popularität des Heeres nach den Siegen in den Einigungskriegen und aufgrund der Entwicklung des Interventions- und Sozialstaates, der die Interes-

51 Vgl. Klaus Erich Pollmann, *Modernisierung als kontrolliertes Risiko. Bismarcks Verfassungspolitik 1866–1871*, in: Johannes Kunisch (Hg.), *Bismarck und seine Zeit*, Berlin 1991, S. 103–118. – Wahlberechtigt war jeder männliche Deutsche im Alter ab 25 Jahren, der seinen Wohnsitz in einem der deutschen Bundesstaaten hatte, mit Ausnahme der Soldaten, der Entmündigten, der Empfänger von Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln und Personen, gegen die ein Verfahren wegen Konkurs oder Zahlungsunfähigkeit eröffnet worden war, oder denen durch ein rechtskräftiges Urteil die staatsbürgerlichen Rechte aberkannt worden waren. Insgesamt waren im Durchschnitt etwas über 20% der Bevölkerung wahlberechtigt.

52 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 3: *Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914*, München 1995, S. 875–877; Michael Stürmer, *Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871–1880. Caesarismus oder Parlamentarismus*, Düsseldorf 1974, bes. S. 118–125.

53 Volker R. Berghahn, *Der Tirpitz-Plan. Genesis und Verfall einer innenpolitischen Krisenstrategie unter Wilhelm II.*, Düsseldorf 1971, bes. S. 107, 593.

sen von immer mehr Staatsbürgern an Transferleistungen des Staates band, bald zu einer zunehmend stumpfen Waffe geworden war.

Eine verantwortliche Reichsregierung wurde in der Verfassung nicht vorgesehen. Die schließlich zur Leitung der entstehenden Reichsämtler eingesetzten Staatssekretäre⁵⁴ waren die weisungsgebundenen Untergebenen des Reichskanzlers. Der vom Kaiser ernannte Reichskanzler übernahm allein die politische Verantwortung, war aber nicht vom Vertrauen des Reichstages abhängig.

Die föderale Struktur des Reiches wurde von Bismarck bewusst als Mittel zur Verhinderung einer Kontrolle und Übernahme der Regierungsgewalt durch eine Reichstagsmehrheit und damit zur Sicherung der Machtpositionen der Krone und der traditionellen sozialen Eliten instrumentalisiert. Die Exekutive war zwischen der Präsidialgewalt des preußischen Königs als Deutschem Kaiser als Exponenten der Hegemonialmacht Preußen und einem Bundesrat als Vertretung der verbündeten Regierungen aller deutscher Staaten aufgespalten. Der Bundesrat als Exponent der föderalen, aber auch der monarchisch-obrigkeitsstaatlichen Kräfte musste jedem Gesetz zustimmen. Es lag im Interesse Preußens, aber auch der Fürsten und der Regierungen der deutschen Bundesstaaten, eine notwendig demokratisch und unitarisch wirkende Parlamentarisierung zu verhindern. Eine zusätzliche Sicherung gegen Parlamentarisierung war, dass Artikel 9 der Reichsverfassung die gleichzeitige Mitgliedschaft im Reichstag und Bundesrat ausschloss.⁵⁵

54 Vgl. Immediat-Bericht des Reichskanzlers Fürst Bismarck an Kaiser Wilhelm I. vom 15. Januar 1878, in: Bismarck, Gesammelte Werke: Politische Schriften, bearb. von Werner Fraundienst, Bd. 6c: 1871 bis 1890, 3. Aufl., Berlin 1935, S. 98f.; Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, in: Reichs-Gesetzblatt 1878, S. 7f.

55 Auf die Notwendigkeit der Beseitigung der Inkompatibilität der Mitgliedschaft im Reichstag und Bundesrat als Voraussetzung für die von ihm für notwendig angesehene Reform der Reichsverfassung hat insbesondere Max Weber mehrfach hingewiesen. Vgl. Max Weber, Vorschläge zur Reform der Verfassung des Deutschen Reiches, verfasst 1917. Abdruck in: Max Weber, Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918. Sonderausgabe der Max-Weber-Gesamtausgabe, Bd. I/15, hg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Gangolf Hübinger, Tübingen 1988, S. 116–128, bes. S. 123; ders., Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland. Zur

In der politischen Theorie und der deutschen Staatsrechtslehre kam es jetzt zur Akzeptierung der bereits 1845 von dem konservativen Vordenker Friedrich Julius Stahl ausformulierten scharfen Gegenüberstellung von westeuropäischer-parlamentarischer Regierung und der deutschen konstitutionellen Monarchie.⁵⁶ In der Staatsrechtslehre, vor allem in dem zeitweise dominierenden System von Paul Laband, setzte sich zudem eine konservativ-gouvernementale Interpretation der deutschen konstitutionellen Monarchie durch.⁵⁷ Diese setzte den Staat faktisch mit dem monarchisch-bürokratischen Apparat gleich. Die Staatsgewalt lag danach in den deutschen Bundesstaaten bei den Herrschern und ihren Regierungen, im Reich beim Bundesrat als Organ der Fürsten und ihrer Regierungen sowie beim Kaisertum. Das Parlament war danach zwar auch Staatsorgan, hatte aber keine Teilhabe an der Herrschaft, sondern nur eine untergeordnete, die Herrschaft beschränkende Funktion der rechtsstaatlichen Absicherung der bürgerlichen Gesellschaft.

Das System Labands entsprach schon bei seiner Entstehung 1876 bis 1882 nicht mehr der realen Machtstruktur des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten, in der der Reichstag bzw. die Landtage wesentliche Möglichkeiten der politischen Einflussnahme durch ihre Mitwirkung an der Gesetzgebung, der Steuerbewilligung und an der Feststellung des Haushaltes hatten. Die Kluft zwischen dem statischen System Labands und der politischen Realität des Kaiserreiches wurde durch die tatsächliche Entwicklung noch vertieft. Diese war gekennzeichnet durch die Steigerung der Einflussmöglichkeiten des Reichstages, die Fundamentalpolitisierung der Bevölkerung und die Festigung der Reichseinheit ge-

politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, in: ebda., S. 202–302, hier S. 229–234. Erstveröffentlichung unter Zusammenfassung einer Reihe von Artikeln in der Frankfurter Zeitung vom April bis Juni 1917, München und Leipzig 1918.

56 Friedrich Julius Stahl, *Das Monarchische Princip. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Heidelberg 1845.

57 Christoph Schönberger, *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871–1918)*, Frankfurt a.M. 1997; vgl. dazu die Besprechung von Gerhard A. Ritter, in: *Historische Zeitschrift* 270, 2000, S. 515–518.

rade auch durch den Reichstag und die Reichstagswahlen. Besonders wichtig war dabei das dem Modell der Sozialdemokratie folgende Aufkommen großer, zunehmend fester organisierter Massenparteien.⁵⁸

Die amerikanische Historikerin Anderson hat in einer eindrucksvollen Studie über die Reichstagswahlen gezeigt,⁵⁹ wie die Freiheit der Wahl sich gegen den Einfluss des Verwaltungsapparates und der alten Eliten in immer weiteren Gebieten des Reiches, wenn auch noch nicht in den ostelbischen Landgebieten, durchsetzte, die Stellung traditioneller Eliten geschwächt und demokratische Verhaltensweisen eingeübt wurden. Zudem hat die vom Reich ausgehende Entwicklung des Interventions- und Sozialstaates, der Flottenbau, die Schaffung eines Kolonialreiches und die öffentliche Präsenz von Reichstag⁶⁰ und Kaiser⁶¹ die föderalen Elemente geschwächt und die unitarische Entwicklung gestärkt.

Allerdings kam es nicht zur parlamentarischen Regierung.⁶² Das hatte vor allem folgende Ursachen: Einmal prägte die Herkunft aus

58 Thomas Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf 1961.

59 Margaret Lavinia Anderson, *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany*, Princeton 2000. Vgl. dazu die ausführliche Würdigung durch Gerhard A. Ritter, *Die Reichstagswahlen und die Wurzeln der deutschen Demokratie im Kaiserreich*, in: *Historische Zeitschrift* 275, 2002, S. 385–403.

60 Vgl. Gerhard A. Ritter, *Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreichs*, in: *Grundlagen des Rechts. Festschrift für Peter Landau zum 65. Geburtstag*, hg. von Richard H. Helmholz, Paul Mikat, Jörg Müller und Michael Stolleis, Paderborn etc. 2000, S. 901–921; vgl. weiter Hans Peter Goldberg, *Bismarck und seine Gegner. Die politische Rhetorik im kaiserlichen Reichstag*, Düsseldorf 1998; Stephan Speicher, *Ort der deutschen Geschichte. Der Reichstag in Berlin*, Berlin o.J. [1995], bes. S. 49 f.

61 Vgl. Elisabeth Fehrenbach, *Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871–1918*, München/Wien 1969.

62 Damit wende ich mich gegen die These von der „stillen Parlamentarisierung“, die insbesondere von Manfred Rauh in zwei Werken vertreten wird: *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*, Düsseldorf 1973; ders., *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1977. Vgl. dazu kritisch: Gerhard A. Ritter, *Die deutschen Parteien 1830–1914. Parlament und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem*, Göttingen 1985, S. 85–87, 104–106. Zum gegenwärtigen Stand der Diskussion vgl. Thomas Kühne, *Demokratisierung und Parlamentarisierung. Neue*

den deutschen Einzelstaaten, die Verfassungsstruktur des Reiches und ihre Bindung an bestimmte sozial-moralische Milieus⁶³ die deutschen Parteien. Die fehlende Beteiligung der Parteien an der Regierung und damit auch an der politischen Patronage bedeutete, dass sie nicht gezwungen waren, im Kampf um die politische Macht ideologische, politische, vor allem aber soziale und ökonomische Interessengegensätze zu überbrücken, um eine Mehrheit zu bilden. Das erschwerte ihre Entwicklung zu übergreifenden Volksparteien und ihre Bereitschaft, sich für längere Zeit mit anderen Parteien zu verbinden. Das schloss allerdings die Zusammenarbeit in der Gesetzgebung, bei der Aufstellung von Kandidaten für die Reichstagswahlen und bei Stichwahlen zwischen den beiden stärksten Kandidaten, wenn keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang in einem Wahlkreis eine absolute Mehrheit erreicht hatte,⁶⁴ nicht aus.

Nur für relativ kurze Zeiten kam es im Kartellreichstag 1887–1890 und im Bülow-Block 1907–1909 zur Bildung von Allianzen der Mehrheitsparteien, die aber von der Regierung initiiert wurden und sich als äußerst brüchig erwiesen.⁶⁵ Um eine Blockierung des politischen Systems, besonders der Gesetzgebung, zu verhindern, bestand aber ständig die Notwendigkeit, wechselnde Mehrheiten im Reichstag durch Absprachen der Reichsleitung und einzelner Leiter von Reichsämtern mit den Parlamentsfraktionen zu erreichen. Neue Quelleneditionen zur Sozialpolitik haben zudem gezeigt, dass trotz der strikten Trennung der föderalen und der parlamentarischen Gewalt in der Reichsverfassung es in der politischen Praxis eine enge Zusammenarbeit von führenden Parlamen-

Forschungen zur politischen Entwicklungsfähigkeit Deutschlands vor dem Ersten Weltkrieg, in: *Geschichte und Gesellschaft* 31, 2005, S. 293–316.

63 Vgl. M. Rainer Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur: Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: *Wirtschaft, Geschichte, Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge*, hg. von Wilhelm Abel u. a., Stuttgart 1966, S. 371–393.

64 Vgl. Matthias Alexander, *Die Freikonservativen. Gemäßigter Konservatismus in der konstitutionellen Monarchie*, Düsseldorf 2000, bes. S. 46–93.

65 Vgl. Heinrich Heffter, *Die Kreuzzeitungspartei und die Kartellpolitik Bismarcks*, Leipzig 1927; Theodor Eschenburg, *Das Kaiserreich am Scheideweg. Bassermann, Bülow und der Block*, Berlin 1929.

tariern und Mitgliedern des Bundesrates gegeben hat. Bei der Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 z.B. spielte eine „freie oder Verständigungskommission“ aus Mitgliedern des Reichstages, des Bundesrates und der Ministerialbürokratie bei der Einigung über strittige Fragen eine entscheidende Rolle.⁶⁶ Diese „freie Kommission“ kann man als Vorläuferin des heutigen Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat ansehen. Die in der Verfassung des Deutschen Reiches vorgesehene strenge Trennung zwischen Bundesrat und Reichstag entsprach also nicht der politischen Realität, in der die beiden Organe zur engen Zusammenarbeit in der Gesetzgebung gezwungen waren. Dadurch erhielten die Führungszirkel der Fraktionen⁶⁷ ebenso wie die Bundesratsbevollmächtigten der deutschen Staaten und ihre Stellvertreter, die mit den Details der Regierungsvorlagen besser vertraut waren, einen wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebungsarbeit. Ebenso wichtig war die ständige Begleitung der Gesetzgebung durch die aus der führenden Beamtenschaft des Reiches und der Bundesstaaten rekrutierten Regierungskommissare, deren zentrale Rolle im Prozess der Gesetzgebung noch nicht untersucht worden ist.

Es gab keine zur Übernahme der Macht bereite Mehrheitskoalition. Das hing wesentlich auch mit den Auswirkungen der föderalen Struktur und der engen Verflechtung von Preußen und Reich zusammen. Der Reichskanzler, der meist gleichzeitig auch preu-

66 Vgl. Ulrike Haerendel unter Mitarbeit von Margit Peterle (Bearb.), *Quellen-sammlung zur Geschichte der Deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, II. Abt.: *Von der Kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881–1890)*, 6. Bd.: *Die gesetzliche Invaliditäts- und Altersversicherung und die Alternativen auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Grundlage*, Mainz 2004, bes. 456f. Vgl. weiter Ulrike Haerendel, *Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichserwaltung, Bundesrat und Parlament*, *Speyerer Forschungsbericht* 217, Speyer 2001, bes. S. 87f.

67 Vgl. dabei mit Case studies am Beispiel der Einwirkung der Freikonservativen Partei auf die Gesetzgebung im Reich und in Preußen: Alexander, *Freikonservative Partei*, Kap. 4: *Mitgestaltung durch Vermittlung: Parlamentspolitik*, S. 188–374.

bischer Ministerpräsident war,⁶⁸ musste in seiner Politik nicht nur die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag sondern auch die des aufgrund des Dreiklassenwahlrechts sehr viel stärker rechts orientierten preußischen Abgeordnetenhauses einkalkulieren. Auch die Staatssekretäre an der Spitze der Reichsämters, die de facto, wenn auch nicht de jure nach Bismarcks Entlassung 1890 zu für ihren Geschäftsbereich verantwortlichen Ministern wurden, mussten die Position des preußischen Parlaments berücksichtigen. Schließlich zeigte sich die enge Verbindung von Reichspolitik und Politik der Einzelstaaten auch in den politischen Parteien. Von den 1907 in den Reichstag gewählten 397 Abgeordneten waren 188 – also fast die Hälfte – gleichzeitig Abgeordnete eines Landtages, die meisten davon in Preußen.⁶⁹ Für die Konservativen war die Behauptung ihrer auf dem Dreiklassenwahlrecht beruhenden starken Machtposition in Preußen eine Existenzfrage. Aber auch das katholische Zentrum, das mit Ausnahme weniger Jahre von 1881–1912 mit etwa 25% der Mandate die stärkste Fraktion im Reichstag stellte, konnte im Interesse der für sie zentralen, in die Kompetenz der Einzelstaaten fallenden Kirchen- und Schulpolitik den Bruch mit den Konservativen in Preußen oder einen Bruch mit dem starken bayerischen Zentrum durch eine unitarische Politik nicht riskieren. Selbst die Nationalliberalen, die seit der Jahrhundertwende den Liberalismus neu zu beleben versuchten, mussten auf ihre nach

68 Der Reichskanzler war preußischer Ministerpräsident mit Ausnahme einiger Monate im Jahr 1873, als Kriegsminister (1859–1873) Albrecht Graf von Roon für einige Monate das Amt des preußischen Ministerpräsidenten von Bismarck übernahm, und der Jahre 1892–1894, als Botho Graf zu Eulenburg Reichskanzler Caprivi als preußischen Ministerpräsidenten ablöste. In jedem Fall waren die Reichskanzler gleichzeitig preußische Außenminister und trugen damit die Hauptverantwortung für die Reichspolitik Preußens und die Instruierung der preußischen Stimmen im Bundesrat.

69 Vgl. August Blaustein, Die Reichstagswahl 1912, in: Richard Schmidt/Adolf Grabowsky (Hg.), Die Parteien. Urkunden und Bibliographie der Parteienkunde, Bd. 1: Berlin 1912, S. 352–382, bes. S. 376. Besonders die führenden Mitglieder der Parteien saßen sowohl im Reichstag wie auch im Preußischen Abgeordnetenhaus oder dem Landtag eines der anderen deutschen Bundesstaaten. Die Tagungszeiten der Parlamente im Reich und in den Bundesstaaten mussten daher aufeinander abgestimmt werden.

rechts orientierten Fraktionen im preußischen Abgeordnetenhaus Rücksicht nehmen.⁷⁰

In der politischen Theorie – etwa bei dem Verfassungshistoriker Otto Hintze⁷¹ oder dem bedeutenden Rechtswissenschaftler Georg Jellinek⁷² – ist der Föderalismus – neben der Zersplitterung des deutschen Parteiwesens – als die wesentliche Barriere für die Entwicklung zu einem parlamentarischen System angesehen worden. Durch den Föderalismus unterschied sich das Deutsche Reich von den unitarischen, parlamentarisch regierten Großmächten Großbritannien, Frankreich und Italien, während zeitgenössische föderalistische Demokratien, wie die Vereinigten Staaten oder die Schweiz, eben gerade keine parlamentarischen Systeme hatten. In den Einzelstaaten gewannen die Regierungen gegenüber den Landtagen an Macht. Für die Ausführung der Reichsgesetze waren sie nicht den Landtagen sondern nur dem Reich, konkret dem Bundesrat, verantwortlich.

Allerdings wäre es verfehlt, das politische System des Kaiserreiches zu statisch zu interpretieren. Mit der Herausbildung gerade auch oppositioneller Massenparteien als Konsequenz des allgemeinen Wahlrechts wurden Demokratisierungsimpulse freigesetzt. Das galt nach der Jahrhundertwende insbesondere für die süddeutschen Staaten. In Baden 1904, in Württemberg und Bayern 1906 wurde das bestehende Wahlrecht dieser Staaten unter aktiver Mitwirkung der im Reich isolierten sozialdemokratischen Fraktionen demokratisiert⁷³ und die Sozialdemokratie in das politische System inte-

70 Hartwig Thieme, *Nationaler Liberalismus in der Krise. Die nationalliberale Fraktion des Preußischen Abgeordnetenhauses 1914–1918*, Boppard 1963.

71 Otto Hintze, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in: ders., *Gesammelte Abhandlungen*, Bd. 1: *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hg. von Gerhard Oestreich mit einer Einleitung von Fritz Hartung, 2. erweiterte Aufl., Göttingen 1962, S. 359–389, bes. S. 379. Der Aufsatz wurde zuerst 1911 veröffentlicht.

72 Georg Jellinek, *Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses*. Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 13. März 1909, in: *Vorträge der Gehe-Stiftung in Dresden*, Bd. 1, Leipzig und Dresden 1909, S. 1–36, bes. S. 27–32.

73 Merith Niehuss, *Die Stellung der Sozialdemokratie im Parteiensystem Bayerns, Württembergs und Badens*, in: *Der Aufstieg der deutschen Arbeiterbe-*

griert. In Baden bildete sie sogar zeitweise im Rahmen des Badischen Großblocks Teil einer die Regierungspolitik tragenden Mehrheit.⁷⁴

Selbst im roten Königreich Sachsen, in dem die Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen 1903 22 der 23 Reichstagsitze des Landes eroberten,⁷⁵ geriet mit der nach jahrelangen Kämpfen⁷⁶ durchgesetzten Ersetzung des plutokratischen Dreiklassenwahlrechts für den Landtag durch ein Pluralwahlrecht 1909⁷⁷ die

wegung. Sozialdemokratie und Freie Gewerkschaften im Parteiensystem und Sozialmilieu des Kaiserreichs, hg. von Gerhard A. Ritter unter Mitarbeit von Elisabeth Müller-Luckner, München 1990, S. 103–126.

74 Vgl. Jürgen Thiel, Die Großblockpolitik der Nationalliberalen Partei Badens 1905 bis 1914. Ein Beitrag zur Zusammenarbeit von Liberalismus und Sozialdemokratie in der Spätphase des Wilhelminischen Deutschlands, Stuttgart 1976; Beverley Heckart, From Bassermann to Bebel. The Grand Bloc's Quest for Reform in the Kaiserreich, 1890–1914, New Haven/London 1974; Hannelore Schlemmer, Die Rolle der Sozialdemokratie in den Landtagen Badens und Württembergs und ihr Einfluß auf die Entwicklung der gesamten Partei zwischen 1890 und 1914, Phil. Diss. Freiburg i. Br. 1953.

75 Zu den Wahlergebnissen der Sozialdemokratie in Sachsen bei Reichstags- und Landtagswahlen vgl. Gerhard A. Ritter, Das Wahlrecht und die Wählerschaft der Sozialdemokratie im Königreich Sachsen 1867–1914, in: Ritter (Hg.), Aufstieg, S. 49–101.

76 Simone Lässig, Wahlrechtskampf und Wahlreform in Sachsen (1895–1909), Köln/Wien 1996.

77 Für die Einführung des Dreiklassenwahlrechts anstelle des vorher bestehenden Zensuswahlrechts und die Auseinandersetzungen bis zu dessen Ersetzung durch ein Pluralwahlrecht vgl. Elvira Döschner/Wolfgang Schröder, Sächsische Parlamentarier 1869–1918. Die Abgeordneten der II. Kammer des Königreichs Sachsen im Spiegel historischer Photographien. Ein biographisches Handbuch. Mit einem Vorwort von Gerhard A. Ritter, Düsseldorf 2001, Einleitung von Wolfgang Schröder: Das Sächsische Parlament und seine Abgeordneten 1869–1918, S. 1–218, bes. S. 46–66. – Nach dem Pluralrecht Sachsens konnten die Wähler aufgrund ihres Einkommens, ihres Besitzes, ihrer Vorbildung oder ihres Alters neben ihrer Stimme noch ein bis drei Zusatzstimmen erhalten. Das führte dazu, dass die Sozialdemokratie bei der Landtagswahl von 1909 mit 53,8% der abgegebenen Stimmzettel nur 38,7% der abgegebenen, gültigen Stimmen erhielt, während die Nationalliberalen mit 19,7% der Stimmzettel 26,4% der Stimmen gewannen. Für das Erringen eines Mandats war eine Mehrheit der gültigen Stimmen entweder im ersten Wahlgang oder bei einer Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl erforderlich. Da die bürgerlichen Parteien sich bei

Politik in Bewegung. Die jahrzehntelange Dominanz der Konservativen im sächsischen Landtag wurde nicht zuletzt durch die Neubelebung der Nationalliberalen unter dem Einfluss des späteren Reichskanzlers und langjährigen Außenministers der Weimarer Republik Gustav Stresemann⁷⁸ gebrochen; die Sozialdemokraten wurden aus ihrer vollständigen politischen Isolierung befreit und die Mehrheit des Landtages deutlich nach links verschoben.⁷⁹

Die Entwicklungen in den süddeutschen Bundesstaaten waren auch der entscheidende Grund für das Aufkommen von Reformismus und Revisionismus in der Sozialdemokratie,⁸⁰ die die strikte Orientierung der offiziellen Parteipolitik an einem orthodoxen Marxismus und die grundsätzlichen Ablehnung jedes Zusammengehens mit bürgerlichen Parteien zunehmend in Frage stellten.

Auch die konservative Festung Preußen geriet durch die stetige Zunahme der Kompetenzen des Reiches vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die parallele Verschiebung des Machtgewichts an der Spitze von den föderalen zu den unitarischen Instanzen und die Lösung der Reichsbürokratie von der preußischen Bürokratie unter Druck. Die grundlegende Reform des preußischen Dreiklassenwahlrechts, für das die Sozialdemokratie große Massendemonstrationen auf die Straße brachte, wurde zur zentralen Forderung aller Kräfte, die für Demokratisierung, Liberalisierung oder gar Parlamentarisierung des Deutschen Reichs eintra-

Stichwahlen meist gegenseitig unterstützten, gewannen die Nationalliberalen 28 (30,8%), die Sozialdemokraten nur 25 (27,5%) der 91 Mandate. Vgl. Ritter, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch*, S. 172, 179.

78 Karl Heinrich Pohl, Sachsen, Stresemann und die Nationalliberale Partei. Anmerkungen zur politischen Entwicklung, zum Aufstieg des industriellen Bürgertums und zur frühen Tätigkeit Stresemanns im Königreich Sachsen vor 1914, in: *Jahrbuch zur Liberalismusforschung* 4, 1992, S. 197–216.

79 Gerhard A. Ritter, Wahlen und Wahlpolitik im Königreich Sachsen 1867–1914, in: Simone Lässig/Karl Heinrich Pohl (Hg.), *Sachsen im Kaiserreich. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch*, Dresden 1997, S. 29–86, bes. S. 79–86.

80 Gerhard A. Ritter, *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich. Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften 1890–1900*, 2. Aufl., Berlin/Dahlem 1963, bes. S. 87–92, 128–149.

ten.⁸¹ Alle Bestrebungen zu Reformen, selbst die vorsichtigen Reformversuche der preußischen Regierung, scheiterten jedoch. Obwohl der Einfluss Preußens auf Reichsangelegenheiten zurückging und die Reichsleitung einen größeren Freiraum gegenüber dem preußischen Staatsministerium gewinnen konnte, blieben der preußische Staat⁸² und der Bundesrat Bastionen des bestehenden politischen und gesellschaftlichen Systems.

Die Stärke Preußens im Rahmen des Deutschen Reiches war dabei nicht nur in der Verfassung begründet; sie hing auch damit zusammen, dass, wie die ausgezeichnete Untersuchung von Andreas Thier über die Staatssteuerreform in Preußen 1871–1893⁸³ gezeigt hat, es Preußen gelungen ist, in den frühen 1890er Jahren, sein Steuersystem grundlegend zu modernisieren. Damit war seine Finanzkraft der des Reiches, das bis 1918 ein ständig unterfinanzierter Kostgänger der Einzelstaaten blieb,⁸⁴ weit überlegen.

Die Parlamentarisierung kam aber auch in den süddeutschen Ländern nicht recht voran, weil die Monarchen und ihre Minister die Landtage ihrer Staaten überspielen konnten, da die Reichsgesetze, aber auch die Verordnungen des Bundesrates, den Landesgesetzen vorangingen und die Abstimmung der Bundesstaaten im Bundesrat nicht der Kontrolle der Landtage unterlag. Die Exekutive der Einzelstaaten wurde gegenüber den Landesparlamenten

81 Vgl. zum preußischen Dreiklassenwahlrecht und zu den Diskussionen um seine Reform die grundlegende Studie von Thomas Kühne, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt, Düsseldorf 1994.

82 Vgl. Hartwin Spenkuch, Vergleichsweise besonders? Politisches System und Struktur Preußens als Kern des „deutschen Sonderwegs“, in: Geschichte und Gesellschaft 29, 2003, S. 262–293.

83 Andreas Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preußen 1871–1893, Frankfurt a.M. 1999. Vgl. weiter: Hans Herzfeld, Johannes von Miquel. Sein Anteil am Ausbau des Deutschen Reiches bis zur Jahrhundertwende, 2 Bde., Detmold 1938, bes. Bd. 2: Konservative Wendung und staatsmännisches Wirken 1884–1901, S. 203–286.

84 Vgl. dazu Peter-Christian Witt, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des wilhelminischen Deutschlands, Lübeck/Hamburg 1970.

weiter durch ein Verordnungsrecht aufgrund reichsgesetzlicher Ermächtigungen gestärkt.⁸⁵

Die Barrieren gegen die Reform des politischen Systems brachen im Ersten Weltkrieg zusammen. Unter dem Druck gemeinsamer Erfahrungen der Menschen, nicht zuletzt in den Schützengräben, wurden die regionalen Unterschiede nivelliert und zur Sicherung der Ernährung und zur Organisation der Rüstungswirtschaft die Kompetenzen des Reiches stark erweitert. Gleichzeitig gab es Ansätze zur Parlamentarisierung der Reichspolitik durch die Integration der Mehrheit der vor allem aufgrund ihrer Burgfriedenspolitik im Krieg seit 1916/1917 gespaltenen Sozialdemokratie in das politische System.⁸⁶ Schließlich kam es aufgrund der bedrohten Situation des Reiches zur Schaffung einer parlamentarischen Mehrheitskoalition mit dem im Juli 1917 gebildeten Interfraktionellen Ausschuss aus Sozialdemokratie, Zentrum und der linksliberalen Fortschrittlichen Volkspartei, der sich zeitweise auch die Nationalliberalen anschlossen.⁸⁷ Der Interfraktionelle Ausschuss wurde allerdings, vor allem aufgrund von Differenzen innerhalb und zwischen den den Ausschuss bildenden Fraktionen,

85 Vgl. Martin Heckel, Zum Wandel des Föderalismus – am Beispiel des Bundesrates und des Verordnungsrechts, in: Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, hg. von Michael Brenner, Peter M. Huber und Markus Möstl, Tübingen 2005, S. 169–199, bes. S. 187–198. Erst durch eine Verfassungsänderung von 1994 wurde die damit verbundene Kompetenzbeschränkung der Landtage aufgehoben.

86 Vgl. Susanne Miller, Burgfrieden und Klassenkampf. Die deutsche Sozialdemokratie im Ersten Weltkrieg, Düsseldorf 1974; vgl. weiter David W. Morgan, *The Socialist Left and the German Revolution, A History of the German Independent Social Democratic Party, 1917–1922*, Itaca/London 1975.

87 Vgl. die Quellenedition „Der interfraktionelle Ausschuß 1917/18“, bearb. von Erich Matthias unter Mitwirkung von Rudolf Morsey, Düsseldorf 1959. Vgl. zu diesem Ausschuss weiter: Klaus Epstein, Der Interfraktionelle Ausschuss und das Problem der Parlamentarisierung 1917–18, in: *Historische Zeitschrift* 191, 1960, S. 562–584; Udo Bernbach, Aspekte der Parlamentarismus-Diskussion im Kaiserlichen Reichstag. Die Erörterungen im Interfraktionellen Ausschuß 1917/1918, in: *Politische Vierteljahresschrift* 8, 1967, S. 51–70; ders., Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der Interfraktionelle Ausschuß 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung, Köln/Opladen 1967.

wegen des Fehlens einer überzeugenden personellen Alternative zu der massiv in die Politik intervenierenden Obersten Herresleitung und zur Reichsleitung, aber auch wegen der Scheu vor der Übernahme politischer Verantwortung, nicht Träger einer aus den Mehrheitsfraktionen gebildeten parlamentarischen Regierung. Schließlich wurde aber am 28. 10. 1918 unter dem Druck der Niederlage eine Verfassungsänderung vollzogen, die die Amtsführung des Reichskanzlers vom Vertrauen des Reichstages abhängig machte.⁸⁸ Das bedeutete die Einführung des parlamentarischen Systems.

5. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919, das Problem der Reichsreform und die Rolle der Ländern in der deutschen Politik 1919–1933

Es würde hier zu weit führen, im Einzelnen zu analysieren, wie die historischen Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus vor 1918,⁸⁹ insbesondere die Struktur des zunächst nur wenig veränderten Parteiensystems,⁹⁰ die enge Bindung der Parteien an bestimmte soziale Schichten und Konfessionen und die im dualistischen System der konstitutionellen Monarchie eingeübten, auf Kritik der Regierung, aber nicht die Übernahme politische Verantwortung zugeschnittenen Verhaltensweisen der Parteien, das reibungslose Funktionieren einer parlamentarischen Regierung in der Weimarer Republik erschwerten.

88 Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. 10. 1918, in: Reichsgesetzblatt 1918, 2, S. 1274.

89 Vgl. Ernst Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 13–31.

90 Vgl. Gerhard A. Ritter, Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystem 1918–1920, in: ders., Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1976, S. 116–157 und S. 338–345; ders., Die sozialistischen Parteien in Deutschland zwischen Kaiserreich und Republik, in: ders., Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland. Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1996, S. 253–291 und S. 278–392.

Die Weimarer Verfassung von 1919 und das Denken der Zeitgenossen waren zudem von der Furcht vor einem Parlamentsabsolutismus geprägt. So trat neben dem Reichstag ein ebenfalls vom Volk gewählter Reichspräsident mit weitgehenden Vollmachten bei der Bildung und Entlassung von Regierungen und der Möglichkeit, beim Scheitern der parlamentarischen Gesetzgebung mit Notverordnungen zu regieren. Damit wurde die Selbstaufhebung des parlamentarischen Prinzips möglich. Auch die Institutionen des Volksbegehrens und des Volksentscheides und die Verankerung eines einerseits an berufsständischen, andererseits an radikalsozialistischen Ideen orientierten Rätewesens⁹¹ und eines Reichswirtschaftsrates in Artikel 165 der Verfassung⁹² zielten auf die Schwächung des Reichstages und der politischen Parteien.

91 Vgl. Gerhard A. Ritter, Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung, in: *Historische Zeitschrift* 258, 1994, S. 73–112; ders., Politische Repräsentation durch Berufsstände. Konzepte und Realität in Deutschland 1871–1933, in: *Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb*, hg. von Wolfram Pyta und Ludwig Richter, Berlin 1998, S. 261–280.

92 Tatsächlich wurde durch die „Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat“ vom 4. Mai 1920, in: *Reichs-Gesetzblatt* 1920, S. 858–869 nur ein vorläufiger, nicht auf einem Gesetz beruhender Reichswirtschaftsrat gebildet. Abdruck der Verordnung mit ausführlichem Kommentar, in: Hans Schäffer, *Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat. Kommentar der Verordnung vom 4. Mai 1920*, München/Berlin/Leipzig 1920. – Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat war mit 326 Mitgliedern zu groß und zu schwerfällig. Der in Artikel 165 der Reichsverfassung vorgesehene Unterbau von Bezirkswirtschaftsräten fehlte. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat ist seit 1923 nicht mehr als Vollversammlung, sondern nur noch in seinen Ausschüssen zusammengetreten. Er wirkte vor allem als Gutachtergremium der Reichsregierung, hatte aber keinen wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebung und die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierungen. Zur Wirksamkeit des Reichswirtschaftsrates bis 1926 vgl. Dr. Hauschildt, *Der vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920–1926*. Denkschrift, Berlin 1926. – Von den in der Verfassung ebenfalls vorgesehenen Arbeiterräten kam es nach scharfen Auseinandersetzungen nur zu den Betriebsräten aufgrund eines „Betriebsrätegesetzes“ vom 4. 2. 1920 (*Reichs-Gesetzblatt* 1920, S. 147–174), das die Grundlage für die seitdem bestehende Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Betriebsebene bildete. Die gleichfalls vorgesehenen Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat wurden nicht gebildet.

Dabei versuchte man in einer Reißbrettkonstruktion die besten Elemente ausländischer Verfassungen mit der deutschen politischen Tradition zu verbinden. Von Hugo Preuß und anderen Verfassungsvätern wurde in Anlehnung an Robert Redslob zudem zwischen einem „wahren“ Parlamentarismus, der auf einem „System des Gleichgewichts“ der exekutiven und der legislativen Gewalt beruhe, und einem „unechten“ Parlamentarismus, der z.B. in Frankreich bestehenden Omnipotenz des Parlaments, unterschieden.⁹³ Der britische Parlamentarismus, in dem faktisch nach der Parlamentsreform von 1911 die Macht beim Unterhaus und der von der Unterhausmehrheit gestellten sehr starken Regierung konzentriert war, wurde dabei durch die Brille des deutschen Konstitutionalismus gesehen. Mit der These, dass der Monarch als neutrale Instanz, als aufgeklärter Interpret des Volkswillens die Gewichte im Staat im Gleichgewicht halte, wurde das britische Verfassungssystem jedoch gründlich missverstanden.⁹⁴ Die Rolle des Monarchen sollte dabei in Deutschland von einem neutralen Reichspräsidenten übernommen werden, der ein Gegengewicht zur Allmacht des Reichstages bilden sollte.

Die föderale Struktur des Reiches blieb in der Republik erhalten. Es war aber von vornherein klar, dass die Verfassung einen sehr viel stärker unitarischen Charakter haben würde. Am weitesten gingen die Pläne des mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragten liberalen Staatsrechtslehrers Hugo Preuß. Er wünschte

93 Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen 1918. Zur Kritik der Auffassungen von Redslob und ihres Einflusses auf Hugo Preuß und andere deutsche Staatsrechtslehrer der Zeit vgl. Ulrich Scheuner, *Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus*, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, NF 13, 1927, bes. 213, 338 ff.; für den Einfluss Redslobs auf Preuß vgl. dessen „Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919“, in: Preuß, *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen 1926, S. 368–394, bes. S. 387.

94 Vgl. Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958, bes. S. 53–55.

die Aufteilung Preußens, in dem drei Fünftel der Reichsbevölkerung lebten, in sieben, die des Reiches unter Einschluss Deutsch-Böhmens und Deutsch-Österreichs in insgesamt 16 sog. Gebiete.⁹⁵ Dahinter stand die Konzeption eines auf einer starken kommunalen Selbstverwaltung aufbauenden dezentralisierten Einheitsstaates, dessen „Gebiete“ nur noch die Funktionen von „höchstpotenzierter Selbstverwaltung“ haben sollten.⁹⁶ Der Plan scheiterte am Widerstand der in Länder umbenannten Bundesstaaten, die auch anstelle eines gewählten Staatenhauses⁹⁷ die Fortsetzung der Institution des Bundesrates als Organ der Länderregierungen unter dem Namen „Reichsrat“ durchsetzten. Dabei verlor der Reichsrat aufgrund der jetzt geforderten demokratisch-parlamentarischen Struktur der Länder seine Funktion als Barriere gegen Demokratisierung und Parlamentarisierung, blieb aber weiterhin ein Instrument zur Selbstbehauptung der Länder.

Die Kompetenzen des Reichsrates waren allerdings erheblich eingeschränkt. Um die Fortsetzung einer preußischen Hegemonie zu verhindern, erhielt Preußen trotz des erheblich höheren Anteils an der Reichsbevölkerung nur zwei Fünftel der Stimmen im Reichsrat. Noch wesentlicher war, dass in Zukunft nur die Hälfte der preußischen Stimmen im Reichsrat wie die der anderen Länder von der Regierung instruiert werden durfte, während die andere Hälfte auf die Vertreter der preußischen Provinzialverwaltungen entfiel.⁹⁸

95 Vgl. die §§ 11 und 29 des Vorentwurfs zu Verfassung des Deutschen Reiches vom 3. 1. 1919, abgedruckt in: Heinrich Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrechts, 4. Aufl., Tübingen 1926, S. 6–8.

96 Preuß, Denkschrift, in: ders., Staat, Zitat S. 379.

97 So heißt es in § 32 des II. Entwurfs der Reichsverfassung vom 20. 1. 1919: „Das Staatenhaus besteht aus den Abgeordneten der deutschen Freistaaten. Die Abgeordneten werden von den Landtagen der deutschen Freistaaten aus der Mitte der Staatsangehörigen nach Maßgabe des Landesrechts gewählt“, in: Triepel, Quellensammlung zum Reichsstaatsrecht, S. 12. Für die Bevorzugung des Staatenhauses statt des Reichsrates durch Preuß vgl. Preuß, Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich, in: Preuß, Staat, S. 394–421, hier S. 411 f.

98 Vgl. Art. 61 und 63 der Weimarer Reichsverfassung, abgedruckt in: Huber, Dokumente, Bd. 3: Dokumente der Novemberrevolution und der Weimarer Republik 1918–1933, Stuttgart etc. 1966, S. 129–156, bes. S. 138.

Der deutsche Staatenföderalismus unterschied sich mit dem Reichsrat grundsätzlich vom Föderalismus der Vereinigten Staaten, indem die jeweils zwei Senatoren als nicht weisungsgebundene Vertreter der Einzelstaaten, ursprünglich von den gesetzgebenden Körperschaften der Staaten, dann seit 1913 direkt vom Volke gewählt wurden, und in dem es selbständige, voneinander streng getrennte Verwaltungen für die Aufgaben der Bundesstaaten und der Einzelstaaten von der Spitze bis in die untersten Verwaltungseinheiten gibt. Während die Errichtung eines von den einzelstaatlichen Parlamenten gewählten Staatenhauses zunächst ernsthaft diskutiert wurde, war eine Trennung der Verwaltung im deutschen System, in dem die Bürokratie der Länder eine Fülle von Aufgaben im Auftrage des Reiches wahrnahm, zumal in der Krisensituation nach Kriegsende, praktisch nicht durchführbar. Faktisch bestanden nun in Berlin weiter zwei zentrale Regierungen und Verwaltungen sowie Parlamente für das Reich und Preußen, die ihr Vorgehen trotz der häufig gegebenen unterschiedlichen politischen Ausrichtung der Regierungen abstimmen mussten.

Die in dem großen dreibändigen Werk von Gerhard Schulz „Zwischen Demokratie und Diktatur“ im Detail behandelte Verfassungsdiskussion der Weimarer Republik,⁹⁹ die meist unter dem Schlagwort der Reichsreform geführt wurde, kann hier nicht im einzelnen erörtert werden. Im wesentlichen ging es neben der Zusammenlegung von Kleinstaaten, die bei der Schaffung des Landes Thüringen erfolgte,¹⁰⁰ um die Rolle Preußens. Diese konnte erstens im Sinne eines Dualismus zwischen Reich und Preußen,

99 Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Bd. 1: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930, Berlin 1963; Bd. 2: Deutschland am Vorabend der Großen Krise, Berlin/New York 1987, Bd. 3: Von Brüning zu Hitler. Der Wandel des politischen Systems in Deutschland 1930–1933, Berlin/New York 1992.

100 Die Vereinigung der Länder Sachsen – Weimar – Eisenach, Sachsen – Meiningen, Reuß, Sachsen – Altenburg, Sachsen – Gotha ohne das Gebiet um Coburg, das mit dem Land Bayern vereinigt wurde, sowie Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen zum Lande Thüringen, erfolgte durch ein Reichsgesetz vom 30. 4. 1920, in: *Reichs-Gesetzblatt* 1920, S. 841f.

zweitens in einer an die Verhältnisse des Kaiserreiches anknüpfenden Hegemonie Preußens, drittens einer Aufteilung Preußens in mehrere Länder und viertens in einem Aufgehen Preußens als Reichsland im Reich gestaltet werden.

Insgesamt hat Preußen seine Eigenstaatlichkeit eifersüchtig gehütet. Während die preußische Landesversammlung am 17. 12. 1919 ihre Bereitschaft erklärte, für den deutschen Einheitsstaat einzutreten, ihn anzustreben und in ihm aufzugehen, „wenn dieselbe Bereitschaft auch bei den anderen Ländern“ bestünde,¹⁰¹ hat in der politischen Praxis auch Preußen auf seiner Eigenstaatlichkeit bestanden und etwa die Abtretung von Altona an ein Großhamburg nicht zugelassen. Insbesondere Bayern, das die Zentralisierung des Finanzwesens durch die Erzbergersche Finanzreform von 1920,¹⁰² die die Länder zu Kostgängern des Reiches machte, scharf kritisierte, trat für die Behauptung und Stärkung der föderalen Elemente des Reiches ein.

Der Reichsrat, der ein Einspruchsrecht gegenüber den vom Reichstag beschlossenen Gesetzen hatte, dass nur durch die Anordnung eines Volksentscheides durch den Reichspräsidenten oder einen nochmaligen Beschluss des Reichstages mit Zweidrittel-Mehrheit aufgehoben werden konnte, hat in der Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik dann eine sehr viel größere Rolle gespielt als bei der Verfassungsgebung angenommen wurde.

In seiner äußeren Zusammensetzung eine sich nur wenig ändernde Beamtenkörperschaft, zu der noch immer einige Bevollmächtigte von Staaten aus der Zeit der Monarchien zähl-

101 Vgl. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Bd. 1: Periode der Konsolidierung, S. 494f.

102 Vgl. Peter-Christian Witt, *Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1914–1924*, in: *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Verhandlungen des Internationalen Symposions in Bochum von 12.–17. Juni 1973, hg. von Hans Mommsen, Dietmar Petzina und Bernd Weißbrod, Düsseldorf 1974, S. 395–426; ders., *Matthias Erzberger und die Entstehung des demokratischen Wohlfahrtsstaates (1919–1920)*, in: *Rottenburger Jahrbuch für Kirchengeschichte* 23, 2004, S. 201–227; Theodor Eschenburg, *Matthias Erzberger. Der große Mann des Parlamentarismus und der Finanzreform*, München 1973, bes. S. 140–153; Klaus Epstein, *Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie*, Berlin 1962, S. 369–391.

ten,¹⁰³ sorgte der Reichsrat für die Kontinuität der Regierungsgeschäfte in einer Zeit schnell wechselnder Reichsregierungen. Er wirkte an der Entstehung von Gesetzentwürfen im Vorverfahren mit, war am Erlass von Verwaltungsvorschriften und ihrer Durchführung durch die Länderverwaltungen beteiligt und diente der Reichsregierung zur Ableitung partikularer Machtansprüche. Die zentrale Rolle des Reichsrates ist – abgesehen von den von Schulz genau behandelten Verfassungsfragen – in der Forschung übrigens noch nicht genauer untersucht worden.

Während in den ersten Jahren der Republik scharfe Spannungen zwischen dem Reich und den rechtsgerichteten Regierungen Bayerns und 1923 auch mit linkssozialistischen, unter Einbeziehung der Kommunisten gebildeten Regierungen in Sachsen und Thüringen das Reich an den Rand des Zusammenbruchs brachten, hat in den folgenden Jahren die föderale Struktur die Regierungsfähigkeit in der Weimarer Republik nicht behindert. Insbesondere Preußen, dessen Verwaltung 1919 und 1923 erfolgreich separatistischen Tendenzen im Rheinland entgegentrat, hat sich von 1919 bis Mitte 1932 als Faktor der Stabilität erwiesen.¹⁰⁴ Die im Vergleich zum Reich sehr viel gefestigteren preußischen Regierungen, die im wesentlichen von der sog. „Weimarer Koalition“ aus Sozialdemokraten, Demokraten und Zentrum getragen wurden, hatten in zwölf der 14 Jahre mit dem Sozialdemokraten Otto Braun, der bis 1932, als er nach der schweren Wahlniederlage am 24. 4. 1932 faktisch resignierte, ein erfolgreicher Volkstribun und parlamentarischer Mehrheitsführer war, denselben Regierungschef. Im Reich hat dagegen keiner der insgesamt zwölf Reichskanzler der 20 Kabinette mehr als gut drei Jahre regiert. In Preußen gab es fünf Innenminister im Vergleich zu den 14 Innenministern des Reiches. Während es im Reich aufgrund vorzeitiger Parlamentsauflösungen von 1920 bis 1933 acht Reichstagswahlen gab, wurden in Preußen die Wähler nach der Wahl zur verfassungsge-

103 Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Bd. 1: Periode der Konsolidierung, S. 488.

104 Vgl. dazu die grundlegende Studie von Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*, Düsseldorf 1985.

benden Landesversammlung 1919 nur viermal bis 1932 zu Landtagswahlen aufgerufen.

Auch in anderen Ländern, wie etwa in Baden, in dem die aus Zentrum und Sozialdemokratie mit zeitweiliger Ergänzung durch die DDP bzw. die DVP gebildeten Regierungen von 1919 bis zum Rücktritt der sozialdemokratischen Minister aus der Regierung aus Protest gegen das badische Konkordat mit der Kurie am 30. 11. 1932 gut zusammenarbeiteten, kam es zu stabilen, in nur drei Landtagswahlen nach der Wahl zur Badischen Nationalversammlung 1919 immer wieder im Amt bestätigten parlamentarischen Regierungen.¹⁰⁵

Das sehr viel bessere Funktionieren des parlamentarischen Systems in einigen Ländern und vor allem auch in Preußen im Vergleich zum Reich hatte mehrere Ursachen. Dazu gehörte, dass der ursprünglich verfolgte Plan, auch für Preußen das Amt eines Staatspräsidenten zu schaffen, vor allem am Reichspräsidenten Ebert scheiterte¹⁰⁶ und damit der die Reichsverfassung kennzeichnende Dualismus zwischen Staatsoberhaupt und Parlament in Preußen nicht entstehen konnte. Der Landtag, der damit zur konstruktiven Mehrheitsbildung gezwungen wurde, wählte die Regierung. Auch danach wirkten Regierung und Landtag im allgemeinen eng zusammen. Noch wichtiger für die relative Stabilität der preußischen Regierungen war wohl, dass außenpolitische Fragen sowie die besonders kontroversen Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgeklammert waren. Weiterhin hat auch die Ausnutzung der Patronagefunktionen bei der Besetzung leitender Beamtenpositionen zur Demokratisierung der Verwaltung beigetragen¹⁰⁷ und den Zusammenhalt der Regierungsparteien gestärkt. Auch haben die Fraktionsvorsitzenden der beiden wichtigsten Regierungsparteien, insbesondere Ernst Heilmann auf Seiten der So-

105 Vgl. dazu Michael Braun, *Der badische Landtag 1918–1933*, Phil. Diss., Heidelberg 2005, noch nicht veröffentlicht.

106 Vgl. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Bd. 1: *Periode der Konsolidierung*, S. 171 f.; Möller, *Parlamentarismus in Preußen*, S. 80 ff., 116 ff., 151 ff., 192 ff.,

107 Vgl. Wolfgang Runge, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1965.

zialdemokratie und Joseph Heß auf Seiten des Zentrums, untereinander und mit der Regierung eng zusammengearbeitet und das Rückgrat der Parlamentsmehrheit gebildet.¹⁰⁸ Das unterschied das preußische Parlament von dem des Reiches, in dem auch die die Regierung tragenden Fraktionen allenfalls die von der eigenen Partei gestellten, von ihnen aber meist als abberufbare Mandatare angesehenen Minister unterstützten, aber eine Identifizierung mit der Gesamtpolitik der Regierungen ablehnten.¹⁰⁹ Die betonte Distanz zur Regierung hatte auch wahltaktische Gründe – in der Weimarer Republik gab es keinen Bonus, sondern einen Malus bei der Beteiligung an der Regierung.

Die Stellung der Länder und damit auch Preußens im Rahmen der praktizierten Verfassung wurde jedoch 1931 zugunsten des Reiches entscheidend geschwächt. Als Teil des Planes von Reichskanzler Brüning zur Sanierung der öffentlichen Finanzen wurden in der sog. Dietramszeller Notverordnung des Reichspräsidenten vom 24. 8. 1931 die Länderregierungen ermächtigt, unter Abweichung vom bestehenden Landesrecht „alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben“ und dabei insbesondere auch die Personalausgaben herabzusetzen.¹¹⁰ Damit war die Reichsverfassung im zentralistischen Sinn auf dem Verordnungswege massiv verändert, die Landesverfassungen weitgehend außer Kraft gesetzt und insbesondere das Budgetrecht der Landtage ausgehebelt worden.¹¹¹ Dass von diesen Ermächtigungen der Landesregierung auch Gebrauch gemacht wurde, erzwang die Reichsregierung, indem sie die Länder, insbesondere Preußen, finanziell aushungerte.

108 Vgl. Horst Möller, Ernst Heilmann. Ein Sozialdemokrat in der Weimarer Republik, in: ders., *Aufklärung und Demokratie. Historische Studien zur politischen Vernunft*, hg. von Andreas Wirsching, München 2003, S. 200–225, bes. S. 212–215.

109 Gerhard A. Ritter, *Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich*, in: ders., *Arbeiterbewegung*, S. 190–221, 359–372, hier S. 214–217.

110 Abgedruckt in: Huber, *Dokumente*, Bd. 3, S. 444f.

111 Vgl. dazu: Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Bd. 3: Von Brüning zu Hitler, S. 487–492.

Nach ihrer Wahniederlage bei den Landtagswahlen vom April 1932 hat schließlich die preußische Regierung ihre parlamentarische Mehrheit verloren, ohne dass sie – angesichts der negativen Mehrheit von NSDAP und KPD – durch eine andere ersetzt werden konnte.¹¹² Der zentralistische Staatsstreich der Regierung Papen vom Juli 1932 – die Absetzung der preußischen Regierung und die Einsetzung eines Reichskommissars – hat die Machtmittel des preußischen Staates – Polizei und innere Verwaltung – der autoritären Reichsregierung ausgeliefert und damit deren möglichen späteren Einsatz gegen die nationalsozialistische Machtergreifung unmöglich gemacht.

Man kann also sagen, dass der Föderalismus – insbesondere die Stellung Preußens – die Weimarer Demokratie nach 1923 eher gestärkt als geschwächt hat und dass nicht zufällig der Untergang der Republik mit der Zerstörung der Selbständigkeit des preußischen Staates begann.

6. Der Einheitsstaat der Nationalsozialisten und die Herausbildung regionaler Machtzentren

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurden die Länder ohne ernsthaften Widerstand nach kurzer Zeit gleichgeschaltet und der Kontrolle der NSDAP unterworfen. Die Machtinstrumente der preußischen Polizei und Verwaltung wurden dabei von Göring als preußischem Innenminister in Ergänzung des Terrors lokaler Partei- und SA-Einheiten zur Einschüchterung und Unterdrückung potentieller politischer Gegner und zur Sicherung der NS-Herrschaft eingesetzt. Anfang 1934 wurde der Reichsrat

¹¹² Der Anteil der sozialdemokratischen Stimmen fiel von 29,0% bei der Landtagswahl vom 20. 5. 1928 auf 21,2%. Die NSDAP gewann 36,3%, die KPD 12,8% der Stimmen. Mit 219 von 423 Mandaten hatten NSDAP und KPD eine negative Mehrheit, die jede Regierungsbildung, die nicht eine dieser beiden Parteien einschloss, blockieren konnte. Vgl. zu den Wahlergebnissen: Jürgen Falter, Thomas Lindenberger und Siegfried Schumann. Unter Mitarbeit von Dirk Hänisch, Jan-Bernd Lohmöller und Johann de Rijke, Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik. Materialien zum Wahlverhalten 1919–1933, München 1986, S. 101.

und die Landtage der Länder aufgehoben, die Länderregierungen dem Reich unterstellt und der Einheitsstaat proklamiert.¹¹³ Die Gesetzgebung wurde vom Reich übernommen und die meisten Reichsministerien und die preußische Ministerien zusammengelegt.¹¹⁴ Neben der Beseitigung der föderalen Struktur stand aber auch die Herausbildung regionaler Machtzentren um einzelne, mächtige Gauleiter, die zum Teil auch als Reichsstatthalter fungierten und sich vielfach zentralistischen Eingriffen widersetzen.

Im Zweiten Weltkrieg¹¹⁵ kam es einerseits zu einem durch die Erfordernisse der Kriegsführung und der Rüstungswirtschaft vorangetriebenen Prozess weiterer Zentralisierung, andererseits zu einer im Ansatz in einigen Bereichen schon vorher bestehenden, von Hitler geduldeten Polykratie miteinander konkurrierender Behörden und Machtkomplexe, wie z.B. dem der SS. Insbesondere in den neu gewonnen Gebieten im Osten konnten sich zudem mächtige Unterführer geradezu eigene Satrapien errichten, die eine wesentliche Rolle bei der Unterdrückung der eroberten Völker und der Ermordung der Juden spielten. Für den Nationalsozialismus ist also neben der Zerschlagung jedes echten Föderalismus ein rivalisierendes Nebeneinander von Zentralismus und Partikularherrschaft sowie die Durchdringung staatlicher Institutionen mit Organen der Partei und der ihr angeschlossenen Organisationen kennzeichnend.

113 Zur Gleichschaltung der Länder und zur Entstehung neuer politischer Gewalten vgl. Martin Broszat, *Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung*, 4. Aufl., München 1974, S. 130–172.

114 Nur das preußische Finanzministerium blieb in alter Form bestehen. Zur nationalsozialistischen Reichsreform vgl. Gerhard Schulz, *Die Anfänge des totalitären Maßnahmestaates*, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Sauer/Gerhard Schulz, *Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*, 2. Aufl., Köln/Opladen 1962, S. 369–682, hier S. 579–626.

115 Dieter Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945*, Stuttgart 1989; Alexander Dallin, *Deutsche Herrschaft in Rußland 1941–1945. Eine Studie über Besatzungspolitik*, Düsseldorf 1958; Dieter Pohl, *Nationalsozialistische Judenverfolgung in Ostgalizien 1941–1944. Organisation und Durchführung eines staatlichen Massenverbrechens*, München 1996.

7. Die Gründung der Bundesrepublik als föderaler Staat

Nach 1945 kam es – nicht zuletzt als Reaktion auf die NS-Herrschaft – in den Westzonen und später in der Bundesrepublik zu einer Renaissance des Föderalismus. Diese beruhte einmal auf den Interessen der Besatzungsmächte, die auch durch ein System *föderaler* „checks and balances“ eine Machtkonzentration in der Mitte Europas verhindern wollten. Diesem Ziel diente auch die Zerschlagung Preußens, in dem die Alliierten das eigentliche Zentrum des Militarismus, des Imperialismus und des anti-demokratischen deutschen Obrigkeitsstaates – für die Weimarer Republik zu Unrecht – sahen. Der Föderalismus wurde aber auch durch die Bedingungen des Wiederaufbaus gestärkt. Die Ministerpräsidenten und Verwaltungen der Länder sowie die Landesparteien und nicht die erst später entstehenden zentralen Institutionen und Organisationen waren zunächst die Hauptakteure.¹¹⁶ Der Föderalismus entsprach zudem den Traditionen Deutschlands, aber auch der Bindung der Menschen an ihr Land oder doch zumindest ihre Region und die weitverbreitete Ablehnung eines Zentralismus besonders in der Kultur- und Bildungspolitik. Die durch den Föderalismus gegebene größere Nähe zur Verwaltung, aber auch das Interesse an einer regionalen Wirtschaftsförderung, sprachen gleichfalls für eine föderale Struktur.

Auch in der sowjetischen Zone ging der Aufbau zunächst von den Gemeinden, Kreisen und den neu etablierten fünf Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern aus. Diese erhielten nach den Wahlen vom 20. 10. 1946 eigene Landtage mit einer relativ starken Stellung der bürgerlichen Parteien CDU und LDP.¹¹⁷ Zur vollständigen

116 Vgl. Marie-Elise Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945 bis 1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit*, Stuttgart 1974.

117 Bei den Landtagswahlen vom 20. 10. 1946 erhielten die bürgerlichen Parteien LDP und CDU trotz vielfältiger Behinderungen im Durchschnitt der fünf Länder zusammen 49,1% der Stimmen, gegenüber 47,6% der SED. In Sachsen-Anhalt und Brandenburg gewannen sie eine Mehrheit der Sitze im

Durchsetzung der SED-Diktatur und ihres Ziels der grundlegenden Veränderung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft wurden jedoch die Kompetenzen der Länder – wie auch die der Kommunen¹¹⁸ – zugunsten zentraler Institutionen immer mehr ausgehöhlt. Schließlich wurden die Länder 1952 durch 15 Bezirke (einschließlich Ostberlin), die keinerlei regionale Autonomie hatten, ersetzt.¹¹⁹ Die Wiedererrichtung der Länder 1990 im Zuge der Wiedervereinigung war dann ausgesprochen populär.

Bei der Schaffung der Bundesrepublik 1949 erhielten die Länder mit eigenen Kompetenzen in der Gesetzgebung, mit Landtagen, Länderregierungen und Verwaltungen eine relativ starke, eigenständige Stellung. Kennzeichnend für den *deutschen* Föderalismus und seine Rolle im politischen System ist die enge Verschränkung von Bundesstaat und Ländern. Wie in der Weimarer Republik wurde das Beispiel der Vereinigten Staaten mit ihrer weitgehenden Abgrenzung der Kompetenzen, der politischen Institutionen, der Verwaltungen und der Finanzen von Zentralstaat und Einzelstaaten nicht übernommen. In der Bundesrepublik dagegen sind in der Finanzverfassung, insbesondere im System des Finanzausgleiches, in der Ausführung der Bundesgesetze durch die Verwaltungen der Länder sowie im System der konkurrierenden Gesetzgebung Bund und Länder unlöslich miteinander verbunden.

Besonders deutlich wird der deutsche Staatenföderalismus in der Institution des Bundesrates, der an den Bundestag des Deutschen Bundes, den Bundesrat der Reichsverfassung von 1871 und den Reichsrat der Weimarer Republik anknüpft. Die Wiedererrichtung des Bundesrates war bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz keineswegs selbstverständlich.

Landtag. Vgl. Gerhard A. Ritter/Merith Niehuss, Wahlen in Deutschland 1946–1991. Ein Handbuch, München 1991, S. 149.

118 Dieter Marc Schneider, Kommunalverwaltung und Verfassung, in: Martin Broszat/Hermann Weber (Hg.), SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltung, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945–1949, München 1990, S. 297–319.

119 Vgl. Henning Mielke, Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR. Von der deutschen Selbstverwaltung zum sozialistisch-zentralistischen Einheitsstaat nach sowjetischen Modell 1945–1952, Stuttgart 1995.

Adenauer hatte einen von den Landtagen gewählten Senat statt eine an Instruktionen der Länderregierungen gebundene Vertretung der Länder gewünscht. Durchgesetzt wurde der Bundesrat durch einen parteipolitisch bedingten Handstreich des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard und des führenden Verfassungsexperten der Sozialdemokratie Walter Menzel.¹²⁰

8. Die Entwicklung von Föderalismus und Parlamentarismus 1949–2005

Der Bundesrat, über den die Länder an der Ausarbeitung der Bundesgesetze und ihrer Anwendung mitwirken, hat die Suche nach breitem Konsens gefördert. Er verhinderte – besonders deutlich wurde das in der Regierungszeit Adenauers – eine politische Isolierung und mögliche Radikalisierung der Opposition im Bund, da diese über den Bundesrat auch an der Bundespolitik teilhatte und mit Hilfe der Bürokratie der von ihr geführten Landesregierungen auch über die nötige Sachkenntnis für effektive Mitarbeit im Bundestag verfügte. Allerdings wirft die zunehmende Dominanz der Parteipolitik im Bundesrat auch die Gefahr des politischen Immobilismus auf, wenn die im Bund regierende Koalition – wie in den 1970er Jahren die Regierungen von Brandt und Schmidt, von 1991 bis 1998 die Regierung Kohl und vom April 1999 bis zur Bundestagswahl 2005 die Regierung Schröder – keine Mehrheit im Bundesrat hat. Besonders die Ministerpräsidenten der Länder, in denen Adenauer bloße „Zaunkönige“ sah, sind damit zu mächtigen, im Grundgesetz nicht vorgesehenen „Bundesfürsten“ geworden.¹²¹

Im Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus gab es seit 1949 vier Haupttendenzen:

1. Der Bund hat seine Kompetenzen in der konkurrierenden Gesetzgebung, aber auch durch sogenannte „Rahmengesetze“,

120 Vgl. Rudolf Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Bundesrat (Hg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 63–77.

121 Vgl. den Leserbrief von Wilhelm Hennis in der FAZ, 22. 7. 1990, „Föderalismus à la Bismarck“.

immer weiter ausgedehnt. Das war auch eine Konsequenz der Ausweitung der Staatsausgaben sowie der Auffassung, dass die Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Krieges durch Angleichung der Lebensverhältnisse zentral geregelt werden müsse. Die Wiedervereinigung, die die Förderung der Transformation der früheren DDR von einer zentralistischen Diktatur zu neuen Ländern einer föderalen Demokratie, die Umwandlung einer Plan- zu einer Marktwirtschaft und die soziale Absicherung dieses Prozesses zur zentralen Aufgaben der deutschen Innenpolitik seit 1990 machte, hat zu einer weiteren Verstärkung der Stellung des Bundes im Rahmen der realen Verfassung geführt. Die unter Druck der Alliierten ins Grundgesetz aufgenommene Bestimmung, die die Ausübung der konkurrierenden Bundeskompetenz von bestimmten Bedürfnissen abhängig machte, ist unter Mitwirkung des Bundesverfassungsgerichts¹²² faktisch ignoriert worden. Die Verschärfung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts zur konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund durch eine Verfassungsänderung vom 27. 10. 1994 hat die geschilderte Tendenzen bisher nicht wesentlich zurückgedrängt.

2. Mit einer Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 wurden gemischt finanzierte sogenannte „Gemeinschaftsaufgaben“ geschaffen, die zum Beispiel beim Ausbau und Neubau von Hochschulen ein Zusammenwirken von Bund und Ländern vorsahen. Die große Finanzreform von 1969,¹²³ wahrscheinlich „die

122 Roman Herzog, der langjährige Präsident des Bundesverfassungsgerichts und spätere Bundespräsident, hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72, Absatz 2 und Art. 75 des Grundgesetzes, die die Ausweitung des Bundesrechts in der konkurrierenden Gesetzgebung nicht behinderte, schon 1979 als „lasterhaft“ bezeichnet. Vgl. Herzog, Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: 30 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 47. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1979 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, hg. von Detlef Merten und Rudolf Morsey, Berlin 1979, S. 41–54, bes. S. 42.

123 Vgl. zur Finanzverfassungsreform das 21. und 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969, in: Bundesgesetzblatt I 1969, S. 359–362 bzw. S. 363. Vgl. weiter das „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“ vom 28. 8. 1969 und das „Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)“ vom 8. 9. 1969, in: Bundesgesetzblatt I 1969, S. 1432–1436 und S. 1587f. Zur Entstehung der grundle-

tiefgreifendste und weitreichendste Reform des Grundgesetzes“¹²⁴ in der Zeit bis zur deutschen Vereinigung, war Ausdruck einer „allumfassenden Aufgaben- und Finanzverflechtung zwischen Bund und Ländern“¹²⁵, die mittel- und langfristig große Probleme aufwarf. In Verbindung mit der Parteienkonkurrenz führt die föderale Politikverflechtung, die Fritz Scharpf als „Politikverflechtungsfälle“ bezeichnet hat, zu einer Art der antagonistischen Kooperation, die die Tendenzen zum politischen Immobilismus weiter verstärkt.¹²⁶

3. Selbst im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder – wie dem Schulwesen – entstand ein sogenannter „kooperativer Föderalismus“¹²⁷, eine Selbstkoordination der Länderregierungen wie z.B. in der Institution der Kultusministerkonferenz.

4. Ein gewisses Gegengewicht gegen die Ausdehnung der Bundeskompetenzen auf Kosten der Länder liegt in der Verstärkung der Machtstellung des Bundesrates. Der Anteil der Gesetze, die nur mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden dürfen, ist von den etwa 10%, mit denen man zunächst rechnete, auf etwa 60%, darunter fast alle wichtigen Gesetze, angestiegen.¹²⁸ Durch

genden Änderung der Finanzverfassung vgl. Ernst Heinsen, Der Kampf um die Große Finanzreform 1969, in: Miterlebt – Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, hg. von Rudolf Hrebek, Stuttgart 1998, S. 187–223.

124 So der damalige Bundesratspräsident, der Erste Bürgermeister und Präsident des Senats in Hamburg, Herbert Weichmann, in: Stenographische Berichte des Bundesrates, Sitzung vom 9. 5. 1969, S. 115.

125 Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 1985, S. 323–356; ders., Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 146–159.

126 Vgl. Fritz W. Scharpf, Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11.–14. April 1989, hg. vom Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 121–162, bes. S. 132.

127 Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

128 Der wichtigste Grund für die Zunahme der zustimmungspflichtigen Gesetze lag in Art. 84 des Grundgesetzes von 1959, wonach ein Gesetz als Ganzes zustimmungspflichtig ist, wenn es auch nur eine einzige zustimmungspflichtige

eine Grundgesetzänderung vom 21. Dezember 1992 haben die Länder sogar erreicht, dass der Bundesrat und durch den Bundesrat die Länder bei der Festlegung der Politik des Bundes in der Europäischen Union – sofern die Interessen der Länder berührt werden – mitwirken.¹²⁹ Nicht nur der Bund, auch die Länder haben daher einflussreiche eigene Vertretungen in Brüssel errichtet. Es fällt der Bundesrepublik in Brüssel zudem oft schwer, mit einer Stimme zu sprechen. Das führt häufig zur Enthaltung, im Brüsseler Jargon auch „German vote“ genannt.¹³⁰

All die geschilderten Entwicklungen gingen auf Kosten der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollfunktionen der Landtage, die im Gegensatz zu den Ministerpräsidenten und Landesregierungen zu den eindeutigen Verlierern der Verfassungsentwicklung seit 1949 gehören.

Auch die Kompetenzen des Bundestages als des in der Theorie zentralen Instruments der politischen Willensbildung und der Entscheidungen im parlamentarischen System sind durch die Kompetenzverflechtungen ausgehöhlt worden. Immer häufiger bleibt dem Bundestag nur die formale Bestätigung komplexer, von der Exekutive ausgehandelter Regelungen. Insbesondere in der immer wichtiger werdenden Europapolitik hat der Bundestag kaum eine Chance, die von der Regierung – oft unter Mitwirkung der Länderregierungen – erreichten Kompromisse nachträglich zu ändern. Auch für die Europäische Union ist die Verbindung von exekutivem Föderalismus und Entparlamentarisierung kennzeichnend.

tige Verwaltungsvorschrift enthält. Vgl. Hasse Hoffmann, Die Entwicklung des Grundgesetzes von 1949 bis 1990, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1: Historische Grundlagen, 3. Aufl., Heidelberg 2003, S. 355–421; Peter Lerche, Zustimmungsgesetze, in: 40 Jahre Bundesrat, S. 183–198.

129 Neuer Artikel 23, eingeführt durch „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ vom 21. 12. 1992, Bundesgesetzblatt I, 1992, S. 2086 f.

130 Diese „German Vote“ beruht allerdings auch auf der – vor allem im Vergleich mit Frankreich und Großbritannien – unzureichenden Koordinierung der verschiedenen für die Europapolitik zuständigen Ministerien auf der Ebene der Bundesregierung. Vgl. das Interview mit dem neuen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Joachim Wuermeling (CSU), in: FAZ, 29. 11. 2005 sowie den daneben stehenden Artikel „Von London und Paris lernen“.

Weiter engt das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung den Rahmen der Gesetzgebung ein und gibt immer wieder – etwa in der Familienpolitik, der Rentenpolitik, der Pflegeversicherung sowie der Steuergesetzgebung – Regierung und Bundestag konkrete Aufgaben.

Detaillierte Koalitionsverträge bei der Bildung von Bundesregierungen, sogenannte „Elefanten-Runden“ der Partei- und Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien, aber auch Koalitionsarbeitsgruppen, die Beratungen des Bundeskanzlers mit seinen engsten Vertrauten,¹³¹ schließlich die direkten Absprachen der Bundesregierung mit Vertretern der betroffenen Interessen bei wichtigen Gesetzen und Verordnungen, tendieren dazu, das Bundeskabinett von der zentralen Institution zur Festlegung der Regierungspolitik zu einem bloßen Notariat der anderswo getroffenen Entscheidungen zu machen. Sie beschränken zudem die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages und seiner Ausschüsse. Auch als wichtigster Ort der politischen Auseinandersetzungen wird in unserer Fernsehdemokratie der Bundestag durch Talkshows in fast allen Fernsehkanälen tendenziell ersetzt.¹³² Statt der Lösung von oft komplexen Sachfragen do-

131 Zum Regierungsstil insbesondere der Ära Kohl vgl. Karl-Rudolf Korte, Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen Parteienstaates, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29, 1998, S. 387–401; Waldemar Schreckenberger, Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, hg. von Karl Dietrich Bracher, Paul Mikat, Konrad Repgen, Martin Schumacher und Hans-Peter Schwarz, Berlin 1998, S. 133–157; ders., Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 1994, S. 329–346; Philip Manow, Informalisierung und Parteipolitisierung – zum Wandel exekutiver Entscheidungen in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27, 1996, S. 96–107. Zur Kritik am System der Koalitionsrunden und der radikal parteienstaatlichen und personalisierten Herrschaftsweise vgl. Wilhelm Hennis, Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land. Ursachen der politischen Blockade, in: ders. (Hg.), Auf dem Weg in den Parteienstaat, Leipzig 1998, S. 155–198.

132 Vgl. die Kritik daran in dem gemeinsam von Rainer Barzel, dem langwierigen Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag, und Helmut

minierte die mediengerechte Darstellung von Politik. Sogenannte Sachverständigenkommissionen, wie etwa die „Hartz-Kommission“, sollen gerade in politisch brisanten Fragen Lösungen erarbeiten, die dann von der Bundesregierung und dem Bundestag nur noch in der Gesetzgebung technisch umgesetzt werden sollen.

Am stärksten wird die politische Arbeit des Bundestages durch die notwendige Rücksichtnahme auf die im Bundesrat vertretenen Interessen der Länder und – im Fall des Fehlens einer Mehrheit der regierenden Koalitionsparteien – auch der parteipolitischen Interessen der Opposition eingeengt. Seit 1969 ist die parteiinterne Vorkoordination der Bundesratspolitik der Länder, die in der Bundespolitik in der Opposition sind, zur Regel geworden. Bei der Schaffung der deutschen Einheit lag zum Beispiel die Führung und Koordinierung der sozialdemokratischen Politik bei der Erarbeitung des Einigungsvertrages vom 31. 8. 1990,¹³³ der wegen einiger verfassungsändernder Bestimmungen eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat und damit auch die Unterstützung der Opposition erforderte, nicht bei der Bundestagsfraktion der SPD sondern bei Wolfgang Clement als dem Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Er war der Sprecher der SPD-geführten Länder und zudem von Oktober 1989 bis Oktober 1990 der federführende Amtschef der Staats- und Senatskanzleien der Länder.¹³⁴

Die Ministerpräsidenten können zu einer weder dem Bundestag noch anderen Instanzen verantwortlichen Nebenregierung wer-

Schmidt, dem Fraktionsvorsitzenden der SPD und Bundeskanzler 1974–1982, verfassten Artikel: Miese Stimmung? Die Talkshow-Politiker sind mitschuldig, in: FAZ, 11. 5. 2005.

133 Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – und der Vereinbarung vom 18. September 1990, in: Bundesgesetzblatt II, 1990, S. 885–1245.

134 Vgl. Christian Dästner, Die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, in: Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einigung, hg. von Klaus Eckart, Berlin 1998, S. 33–60. Dästner war 1990 Leiter der Referatsgruppe „Recht und Verfassung“ in der Staatskanzlei von Nordrhein-Westfalen und an den Verhandlungen zum Einigungsvertrag als Berater von Clement beteiligt.

den. Deren Politik hängt dann nicht nur von den spezifischen Interessen ihrer Länder, sondern weitgehend auch von parteipolitischen Erwägungen und nicht selten von ihrem politischem Ehrgeiz ab. Sie bestimmen bei einer fehlenden Regierungsmehrheit im Bundesrat, ob eine Politik der Obstruktion oder eine Zusammenarbeit mit der Regierung in einer Art Großen Koalition gewählt wird. Die Mehrheit des Bundestages, die die eigene Regierung nicht desavouieren will, hat dann kaum eine andere Möglichkeit, als die gefundenen Kompromisse zu akzeptieren.

Eine bei der Schaffung des Grundgesetzes 1949 nicht vorgesehene Verzahnung von Bundes- und Landespolitik zeigt sich weiter darin, dass Landtagswahlen – zum Teil inzwischen auch Kommunalwahlen – im Allgemeinen stark von bundespolitischen Auseinandersetzungen bestimmt werden. Die Rücksichtnahme auf inzwischen 16 Landtagswahlen, wie natürlich auch das Schielen auf die Ergebnisse von Meinungsumfragen trägt zur kurzatmigen Erfolgsorientierung und zum Fehlen weiterreichender Konzeptionen in der deutschen Politik bei. Im Unterschied dazu hat die im Normalfall von einer Partei gestellte britische Regierung, die sich nur alle vier bis fünf Jahre einer allgemeinen Wahl stellen muss und keinen Ausgleich zwischen Koalitionsparteien vornehmen muss, einen viel größeren Gestaltungsspielraum und kann darauf hoffen, dass in den ersten Jahren einer Legislaturperiode beschlossene, zunächst unpopuläre Maßnahmen sich nach einigen Jahren als richtig erweisen können.

Die Länder, auch das hatte man bei der Schaffung der Bundesrepublik nicht vorhergesehen, spielen eine immer größere Rolle bei der Rekrutierung des Führungspersonals des Bundes. Seit dem Rücktritt von Ludwig Erhard als Bundeskanzler 1966 sind bis auf Helmuth Schmidt, der jedoch auch als kompetenter Hamburger Innensenator in der Flutkatastrophe 1962 bundespolitische Prominenz erlangte, und Angela Merkel alle Bundeskanzler – Kiesinger, Brandt, Kohl, Schröder und – mit der Ausnahme von Rainer Barzel und Frau Merkel – alle Kanzlerkandidaten der jeweiligen Opposition – Kohl, Strauß, Vogel, Rau, Lafontaine, Scharping, Schröder, Stoiber – aus dem Kreis der amtierenden oder früheren Ministerpräsidenten der Länder oder der Regierenden Bürgermeister des Stadtstaates Berlin rekrutiert worden.

Parlamentarismus und Föderalismus sind also in der Bundesrepublik eine besonders enge und gerade für den Bundestag nicht unproblematische Verbindung eingegangen. Das trägt zu dem viel beklagten Immobilismus deutscher Politik durch die Blockierung wichtiger Entscheidungen bei.

9. Die Reform des Föderalismus als Herausforderung für die deutsche Politik

Inzwischen sind Politik, Wirtschaft und Wissenschaft übereinstimmend der Auffassung, dass nur durch eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus die Tendenzen zur Blockade der Politik überwunden und das politische System in die Lage versetzt werden kann, flexibler und effektiver den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft – Globalisierung, Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, Verschärfung des wirtschaftlichen Wettbewerbs, Überalterung der Bevölkerung und Krise des Sozialstaates – zu begegnen.

Im Oktober 2003 wurde daher unter dem Vorsitz politischer Schwergewichte wie dem SPD-Vorsitzenden Müntefering und dem bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber eine gemeinsame Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt. Sie erhielt die Aufgabe, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen und die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.“¹³⁵ Dafür sollten die Zuständigkeiten von Bund und Ländern und die Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und der Europapolitik sowie die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung wie auch die Situation der Kommunen überprüft werden.

135 Vgl. Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsdienst, Zur Sache 1/2005. Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, S. 17. Der Verfasser dankt Herrn Ministerialdirigenten Dr. Horst Risse vom Sekretariat der Kommission für die Übersendung der 1048 Seiten umfassenden Dokumentation.

Bekanntlich ist die Arbeit der Kommission, die in vielen Punkten Kompromisse erzielen konnte, Mitte Dezember 2004 vor allem an Differenzen in der Bildungs- und Hochschulpolitik gescheitert¹³⁶ und auch die Versuche von Müntefering und Stoiber, in einem zweiten Anlauf doch noch zu einer Einigung zu kommen, ist nach der Entscheidung von Müntefering und Bundeskanzler Schröder, nach der Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen am 22. 5. 2005 vorgezogene Bundestagswahlen zu suchen, abgebrochen worden.

Es ist hier nicht der Ort, die Arbeit der Kommission und die zunächst erzielten Kompromisse im Detail darzustellen und zu bewerten und die Gründe des Scheiterns zu analysieren.¹³⁷ Kennzeichnend ist, dass radikale Reformvorschläge wie die vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier geforderte Ersetzung des Bundesrates und damit des deutschen Exekutivföderalismus durch einen nach amerikanischen Vorbild vom Volk gewählten Senat¹³⁸ oder die Reduzierung der 16 Bundesländer auf 7 durch eine Neugliederung des Bundesgebietes wie auch eine grundlegende Finanzreform unter Einbeziehung des Länderfinanzausgleiches ausgeklammert wurden.

Die zunächst einvernehmlich von Müntefering und Stoiber vorgeschlagenen Neuregelungen liefen unter anderem auf eine Reduzierung des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze von etwa 60% auf 40%, insbesondere durch die Entkoppelung des Inhalts von Gesetzes und ihrer Implementierung durch die Länder,¹³⁹ hin-

136 Vgl.: Die Blamage, in: Der Spiegel, 20. 12. 2005, S. 22–26.

137 Vgl. dazu die Aufsätze in: Aus Politik und Zeitgeschichte 13–14/2005, 29. 3. 2005: Hartmut Kühne, Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern? Essay; Edzard Schmidt-Jortzig, Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus; Rainer-Olaf Schultze, Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit; Udo Margedant, Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner; Martin Große Hüttmann, Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?; Gisela Färber/Nils Otter, Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, S. 3–38.

138 Hans-Jürgen Papier, Überholte Verfassung?, in: FAZ, 27. 11. 2003.

139 Vgl. Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden Franz Müntefering, MdB, und Edmund Stoiber, Ministerpräsident, 13. Dezember 2004, S. 2f. Der zur Zeit bestehende Art. 84 sieht vor, dass die Länder bei der Ausführung von Bun-

aus. Die Mitwirkung des Bundesrates sollte in Zukunft vor allem von den finanziellen Folgen für die Länder abhängig sein. Dagegen sollten die Rechte der Länder in der Gesetzgebung, zum Beispiel durch die Übertragung der Zuständigkeit für die Laufbahnen, die Besoldung und die Versorgung der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes der Länder und Gemeinden, den Strafvollzug, den Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Wohnungsbauförderung und das Recht zur Bestimmung des Ladenschlusses, erweitert werden. Allerdings sollten andere Materien, wie zum Beispiel die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen in die ausschließliche Kompetenz des Bundes übertragen werden.¹⁴⁰ In der Europapolitik akzeptierten die Länder nach diesen Vorschlägen in einem „Nationalen Stabilitätspakt“

desgesetzes als eigene Angelegenheit die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, soweit nicht Bundesgesetze, die mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden müssen, etwas anderes bestimmen. Der vorgesehene, neue Art. 84 sah vor, dass die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit die Errichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln. „Sofern Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln“. In diesem Fall war die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Allerdings sollte durch einen neuen Art. 104 a, Absatz 3 a, festgelegt werden, dass eine Zustimmungspflicht des Bundesrates auch gegeben sein sollte, wenn Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen „Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“ – Gleichzeitig sollte durch eine Ergänzung des Art. 85 festgelegt werden, dass durch Bundesgesetze „Gemeinden und Gemeindeverbänden“ keine Aufgaben übertragen werden dürfen. Vorentwurf, S. 2f.

140 Ebda., S. 3-12. Allerdings war vorgesehen, dass den Ländern vom 1.1.2006 bis 31.12.2019 „für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben ‚Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken‘ sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur Förderung des Wohnungsbaus bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beiträge aus dem Haushalt des Bundes“ zustehen.

ihre Einbindung in die Haushaltsdisziplin der Maastricht-Kriterien. Sie erklärten zudem ihre Bereitschaft, bei Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft wegen einer Übertretung der zulässigen Haushaltsdefizite einen Teil der eventuell auferlegten Sanktionszahlungen zu übernehmen.¹⁴¹ Es gab *keine* Lösung für das Problem, wie die Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten der deutschen Vertreter in der nunmehr auf 25 Mitglieder erweiterten Europäischen Union auf der oft schwierigen Suche nach tragfähigen Kompromissen gestärkt werden könnte. Weder wurde eine Einschränkung der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Länder, noch Verfahren für eine bessere, schnellere Abstimmung zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den einzelnen Bundesministerien, vorgesehen.

Bei den Kompromissvorschlägen handelte es sich angesichts der für Verfassungsänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat um Versuche, den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen der Regierung und der Opposition sowie zwischen Bund und Ländern zu finden. Dabei vertraten die Länder, nicht nur aufgrund ihrer unterschiedlichen parteipolitischen Ausrichtung, sondern auch wegen der unterschiedlichen Interessen der Länder der alten Bundesrepublik und der neuen Länder im Osten sowie der unterschiedlichen Größe und Finanzkraft der Länder, keine einheitliche Linie.

Die Reform des deutschen Föderalismus hat in den Koalitionsverhandlungen vor der Bildung der Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD eine zentrale, den Willen zur Einigung entscheidend fördernde Rolle gespielt. Tatsächlich kann man in der Föderalismusreform – neben der Sanierung des Haushalts – die wesentliche Rechtfertigung für die Große Koalition sehen. Nach dem Koalitionsvertrag sollen in einer ersten Stufe durch eine Änderung des Grundgesetzes und den Erlass der dazu gehörenden Gesetze diejenigen Elemente einer Reform, auf die man sich bereits geeinigt hat, eingebracht und zügig verabschiedet werden. In einer zweiten Stufe sollen auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund

141 Ebda., S. 14. Der Anteil des Bundes sollte 65%, der der Länder 35% betragen. Der Länderanteil sollte zu 65% verursacherbezogen – also nach dem Defizit der Länder – und zu 35% solidarisch nach der Einwohnerzahl verteilt werden.

und Ländern in der Weise geändert werden, dass „die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden kann.“¹⁴²

Für die erste Stufe liegen detaillierte Absprachen vor, die in weiten Teilen die Vorschläge der Müntefering-Stoiber-Kommission übernehmen, diese aber auch in wesentlichen Punkten ergänzen und präzisieren.¹⁴³ Die Vorschläge zur Reduzierung des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze, die Veränderungen der Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern und die Ausführungen über den Nationalen Stabilitätspakt werden übernommen. Der Bund, dessen Rechte auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ergänzt werden sollen, soll nun zusätzlich das ausschließliche Recht zur Gesetzgebung zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“ erhalten.

142 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, S. 93. – Für die Übersendung des Koalitionsvertrages mit seinen Anlagen dankt der Verfasser der Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund. – Die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30.11.2005 enthält die Aussage, dass auf dem Gebiet der Föderalismusreform „der Knoten im Grunde schon durchgeschlagen worden“ ist, bevor die Koalition ihre Arbeit aufgenommen hat, die Neuordnung der föderalen Staatsaufbaus allerdings noch umgesetzt werden müsse. Die Reformen seien wichtig, damit die Bürgerinnen und Bürger „dann wieder besser verstehen, wo die Verantwortlichkeiten liegen, wer für was verantwortlich ist.“ Sie sei zum anderen „aber auch im internationalen Wettbewerb notwendig, um schnellere Entscheidungsmechanismen durchzusetzen. An einem entsprechenden Mangel leiden wir heute.“ Im nächsten Jahr würde man in Absprache mit den Freien Demokraten einen weiteren Schritt gehen: „Wir werden im nächsten Jahr prüfen, wie auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern grundsätzlich neu geordnet werden können. Denn [...] eine Föderalismusreform ohne die Neuordnung der Finanzbeziehungen ist zwar ein wichtiger, aber noch kein endgültiger Schritt.“ www.bundesregierung.de.

143 Vgl. Anhang 2 des Koalitionsvertrages: Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform. Stand: 7. November 2005. Verhandlungsergebnis zwischen Bund und Ländern auf der Basis der Gespräche von Franz Müntefering, MdB, und Edmund Stoiber, Ministerpräsident. Mit den „Begleittexten“ zu einzelnen Punkten umfasst dieser Anhang 42 Seiten.

Die bedeutendsten Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlägen der Föderalismuskommission erfolgten auf den Gebieten der Rahmengesetzgebung, des besonders kontroversen Hochschul- und Bildungswesens, der begrenzten Einführung eines Wettbewerbsföderalismus und mit neuen Akzentsetzungen bei der Mitverantwortung und Mitwirkung der Länder in Fragen der Europapolitik. Die Rahmengesetzgebung des Bundes soll völlig entfallen und die darin bisher behandelten Materien sollen entweder auf die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, die konkurrierende Gesetzgebung von Bund und Ländern oder die Gesetzgebung der Länder übertragen werden. Damit würde der Bund an die Länder seine Mitwirkungskompetenzen zur Bestimmung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse verlieren. Allerdings wurde festgelegt, dass der Bund nicht nur bei der Förderung der außeruniversitären Forschung mit den Ländern zusammenarbeiten soll, sondern auch die Anschaffung von Großgeräten in den Hochschulen sowie förderungsfähige Investitionsvorhaben für die Hochschulforschung, die sich „durch besondere nationale Exzellenz auszeichnen“, unterstützen kann. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe der gesamtstaatlichen Bildungsplanung soll durch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Evaluation und Berichterstattung „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ ersetzt werden. Die Pisa-Studie bildete hier offensichtlich das Modell.

Eine entscheidende Neuerung würde die vorgesehene, allerdings nur auf wenige Bereiche beschränkte Einführung eines Wettbewerbsföderalismus bilden. Die Forderung, den kooperativen- oder Verbundsföderalismus der Bundesrepublik durch einen Wettbewerbsföderalismus zu ersetzen, war seit langem von Teilen der Wirtschaft, der FDP, aber auch von Bayern vertreten worden. Dieses Konzept beruht darauf, dass die einzelnen Länder umfassende Zugriffsrechte zur selbstständigen Regelung von Materien in der konkurrierenden und der jetzt zur Abschaffung vorgesehenen Rahmengesetzgebung erhalten sollten und der Länderfinanzausgleich reduziert oder sogar auf Notfälle beschränkt werden sollte. Der Koalitionsvertrag sieht erste Ansätze zu einem solchen Wettbewerbsföderalismus – neben der bereits erwähnten Stärkung der

Stellung der Länder bei der Regelung der Verwaltungsverfahren in der Ausführung von Bundesgesetzen – auch in der Gesetzgebung vor. So soll das neue Rechtsinstitut der „Abweichungsgesetzgebung“ eingeführt werden. Danach sollen die Länder durch Gesetz von Bundesgesetzen abweichende Regelungen auf den Gebieten des Jagdwesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Bodenverteilung, der Raumordnung, des Wasserhaushaltes und der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse treffen können. Andererseits soll das vom Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung der letzten Jahre verschärfte Kriterium (nach Artikel 72, Absatz 2 des Grundgesetzes), dass der Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung nur tätig werden darf, soweit das der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ dient oder „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“, für viele Bereiche in Zukunft entfallen. Generell ist zu fragen, ob nicht der bisher hochgehaltene Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der vollständigen Rechtseinheit im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität bewusst einer größeren Vielfalt, die den Ländern weitere Gestaltungsräume einräumt und den Wettbewerb um die Lösungen gemeinsamer Probleme fördert, weichen sollte.

In der Europapolitik geht der Koalitionsvertrag in drei Punkten über die Vorschläge von Müntefering und Stoiber hinaus. In Artikel 23 des Grundgesetzes, der die Mitwirkung der Länder an der Europapolitik regelt, gilt bisher die Bestimmung, dass in Bereichen, die im Schwerpunkt die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, die Wahrnehmung der deutschen Rechte auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen wird. In Zukunft soll nach dem Koalitionsvertrag das Vertretungsrecht der Länder auf die Gebiete der „schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“ begrenzt werden. Ferner soll der Bundesrat berechtigt werden, eine „Europakammer“ zu bilden, „deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten“ sollen. Damit soll die europapolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik verbessert werden.

Weiterhin soll die Verteilung der Haftung zwischen Bund und Ländern und der Ländern untereinander bei Verletzung suprana-

tionaler und völkerrechtlicher Verpflichtungen im Grundgesetz neu geregelt werden. Bund und Länder haften danach grundsätzlich nach dem Prinzip der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung für die Folgen einer Pflichtverletzung. Im Falle länderübergreifender Haftung bei exekutivem Fehlverhalten sollte in Zukunft als Ausnahme vom Verursacherprinzip eine Solidarhaftung des Bundes in Höhe von 15 Prozent und eine Gesamthaftung der Länder von 35 Prozent eintreten. Die restlichen Lasten von 50 Prozent sollten die beteiligten Länder anteilig nach der Höhe der von der EU erhaltenen Mittel tragen.

Im Bereich der Finanzverfassung werden, wenn man von den Ausführungen über den allerdings noch inhaltlich zu füllenden Nationalen Stabilitätspakt und dem Abbau der Mischfinanzierung durch Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben sowie dem Wegfall der Finanzierungshilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und der Förderung des Wohnungsbaus absieht, zunächst nur wenige Änderungen vorgesehen. Die Finanzhilfen des Bundes an die Länder und Gemeinden sollen in Zukunft nur noch befristet gewährt und hinsichtlich ihrer Verwendung regelmäßig überprüft werden. Die Länder sollen das Recht zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer, den sie schon bis 1983 hatten, zurückerhalten.

Die im Koalitionsvertrag konkretisierten Vorschläge werden als Kompromisspaket angesehen, das nicht in der Weise aufgeschnürt werden dürfe, dass sich die einzelnen Koalitionsparteien oder einzelne Länder das herausuchen, was ihren besonderen Interessen entspricht. Ob das bei der Änderung des Grundgesetzes und der weiteren Gesetzgebung gelingt, bleibt abzuwarten. Für die Durchsetzung der Reform ist wegen der vielen verfassungsändernden Bestimmungen eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates erforderlich. Während diese durch die Parteien der Großen Koalition im Bundestag gegeben ist, fehlt sie im Bundesrat. Mit den 21 Stimmen der Länder, in denen allein die Union regiert (Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland und Thüringen) und den 15 Stimmen der Länder mit einer Großen Koalition (Brandenburg, Bremen, Sachsen, Schleswig-Holstein) verfügt die Koalition zwar über die knappe Mehrheit von 36 der insgesamt 69 Stimmen des Bundesrates. Eine Zwei-

drittelmehrheit ist jedoch nur durch die Zustimmung von Ländern, in denen die FDP als Partner der CDU (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) oder der SPD (Rheinland-Pfalz) mitregiert, zu erhalten. Die FDP ist grundsätzlich bereit, eine Föderalismusreform zu unterstützen, fordert aber klare Zusagen über die Reform der Finanzverfassung.

Von der Reform der Finanzverfassung wird letzten Endes auch der Erfolg einer Föderalismusreform abhängen. Bei der geplanten Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geht es um das Eingemachte. Notwendig wäre, dass die Länder eine gewisse Steuerautonomie erhalten. Da die bestehenden Ländersteuern faktisch sehr unergiebig sind, könnten die Länder das Recht bekommen, Zuschläge zur Einkommens- oder Körperschaftssteuer zu erheben. Das setzt allerdings einen Ausgleich zwischen der extrem ungleichen Besteuerungsbasis zwischen den Ländern voraus. Die Reform der Finanzverfassung müsste zudem mit der bisher immer wieder gescheiterten Gemeindefinanzreform verbunden werden, um den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Auch der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen an die Länder sollten auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei ist jedoch die Quadratur eines Kreises zu finden. Einerseits müssen die armen Länder – besonders die neuen Bundesländer im Osten – weiter in erheblichem Umfang unterstützt werden; andererseits müssen die Länder die Sicherheit haben, dass Ergebnisse einer sparsamen Haushaltsführung ihnen nicht über den Länderfinanzausgleich wieder genommen werden. Generell muss der Satz gelten, dass, wer anschafft, auch bezahlen muss. Der Bund sollte daher nur mit großer Zurückhaltung Aufgaben auferlegen, deren Kosten von den Ländern zu tragen sind.

Ohne eine grundlegende Reform der Finanzverfassung wird die vorgesehene Föderalismusreform ihre wesentlichen Ziele verfehlen. Diese liegen in der Lockerung der Verflechtung zwischen Bund und Ländern, der eindeutigeren Zuordnung der Verantwortung, der Stärkung der Autonomie der Länder und der Stellung der Landtage. Die Länder müssen auch die Finanzausstattung erhalten, die es ihnen ermöglicht, die in Aussicht genommenen neuen Rechte auch wirklich wahrzunehmen. Nehmen wir die

Beispiele des Hochschulwesens, der Schulbildung und des Strafvollzugs. Es wäre verhängnisvoll, wenn bei der Ausstattung der Hochschulen, der Schulen und dem mit der Rechtstaatlichkeit eng verbundenen Strafvollzug ein Wettlauf nach unten aus Mangel an Finanzmitteln stattfinden würde. Auch die vorgesehenen neuen Möglichkeiten der Länder, in einigen Bereichen von Bundesgesetzen abzuweichen und in einen Wettbewerb um die besten Lösungen einzutreten, setzen finanzstarke Länder mit einer leistungsfähigen Verwaltung voraus. Damit wird auch die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes, die allerdings wegen des massiven Widerstandes der davon betroffenen Länder nur äußerst schwer durchzusetzen sein wird, eine neue Aktualität erlangen.

Sicher ist jedoch, dass die Föderalismusreform – wie die Sanierung des Haushalts und der Abbau der Arbeitslosigkeit – eine der Aufgaben ist, an deren Lösung die Große Koalition gemessen werden wird. Für sie spricht die dringende Notwendigkeit, politische Blockaden und Hemmnisse, die den Wirtschaftsstandort Deutschland und den Umbau des deutschen Sozialstaates gefährden, aufzuheben. Niemand sollte sich zudem der Illusion ergeben, als ob bei der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD eine parteipolitisch bedingte Blockade des Bundesrates für die Dauer der Regierung nicht zu erwarten ist. Schon *eine* Landtagswahl, die zum Eintritt der Grünen, der FDP oder der Linken/PDS in eine der bisher allein von der Union oder einer Großen Koalition gebildeten Landesregierungen führt, würde das Ende einer schwarz-roten Mehrheit im Bundesrat bedeuten. Für jede andere Regierungskoalition im Bund bestehen in Zukunft wohl noch größere Schwierigkeiten als bisher, eine absolute Mehrheit im Bundesrat zu erreichen. Wir hatten bisher im Bund in den westlichen Bundesländern ein Vierparteiensystem aus den beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD sowie der FDP und den Grünen; in den östlichen Landtagen herrschte dagegen – von Ausnahmen abgesehen – ein Dreiparteiensystem aus CDU, SPD und PDS. Wenn sich nun das Fünfparteiensystem aus CDU/CSU, SPD, FDP, Grünen sowie Linke/PDS, das wir zur Zeit im Bund haben, auch in den meisten westlichen und östlichen Bundesländern durchsetzen sollte, wofür es einige Anzeichen gibt, wird die Erringung der absoluten Mehrheit der Stimmen im Bundesrat durch die Parteien der Regie-

rungskoalition immer mehr zur Ausnahme werden. Es ist deshalb zu erwägen, ob nicht die bisherige Regelung, dass zustimmungspflichtige Gesetze nur mit einer *absoluten* Mehrheit im Bundesrat verabschiedet werden können, durch die Forderung nach einer bloß *relativen* Mehrheit ersetzt werden sollte. Damit würde die faktische Wirkung der Stimmenthaltung als Ablehnung durch Koalitionsregierungen in den Ländern mit einer zur Opposition im Bund gehörenden Partei entfallen. Zur Zeit verfügen solche „neutralen“ Regierungen über 33 Stimmen im Bundesrat. All das, wie auch eine etwaige Verfassungsänderung, die eine Auflösung des Bundestages auf Antrag des Bundeskanzlers – etwa mit einer Dreiviertelmehrheit anstelle des jetzt nur möglichen Weges über eine eventuell manipulierte Niederlage bei einem Vertrauensvotum – zulassen würde, berührt natürlich die machtpolitischen Interessen der Parteien und die Stellung des Bundespräsidenten, darf aber deshalb nicht tabuisiert werden.

Eine Reform, die vor weitreichenden Änderungen des Grundgesetzes nicht zurückschreckt, würde nicht nur die Handlungsfähigkeit des Staates bei inneren Reformen und in der Europapolitik stärken und die Stellung von Bundestag und Landtagen aufwerten. Sie könnte auch mit der klareren Zuordnung der politischen Verantwortung die deutsche Politik transparenter machen und damit die demokratische Legitimität und die Akzeptanz der Staats- und Gesellschaftsordnung bei den Bürgern verbessern.

Der in der deutschen Geschichte tief verwurzelte Föderalismus, das sollte der Vortrag zeigen, hat in den jeweiligen Epochen der deutschen Geschichte unterschiedliche Funktionen erfüllt und die Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems je nach der konkreten Situation erschwert oder begünstigt. In jedem Fall hat er die spezifische Ausprägung des Parlamentarismus *entscheidend* mitbestimmt. Ob das deutsche Modell der spannungsgeladenen Verbindung von Föderalismus und Parlamentarismus und der engen Verflechtung von Bund und Ländern zur Lösung des Problems der bisher noch ungenügenden demokratischen Legitimation der Europäischen Union beitragen kann, sei dahingestellt. Die Tendenz, europäische Politik über die Köpfe der Bevölkerung zu machen, war auch eine der Ursachen für die Ablehnung des Entwurf einer Europäischen Verfassung durch Volksabstim-

mungen in Frankreich und den Niederlanden. Der langsame Übergang von einem staatenbündischen zu einem mehr bundesstaatlichen Charakter der Europäischen Union kann nur gelingen, wenn er mit einer Stärkung der parlamentarisch-demokratischen Kontrolle der Europäischen Union verbunden ist und das Legitimationsdefizit der Union bei den betroffenen Menschen aufgehoben oder doch zumindest entscheidend verringert wird.