

Ines Härtel

(Hrsg.)

Handbuch Föderalismus –
Föderalismus als
demokratische
Rechtsordnung und
Rechtskultur in Deutschland,
Europa und der Welt

Band I: Grundlagen des Föderalismus
und der deutsche Bundesstaat



Springer

§3 Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland

Siegfried Weichlein

Inhalt

A. Einleitung	101
B. Das Alte Reich und die föderative Nation	102
C. Deutscher Bund: Föderalismus ohne Demokratie	104
D. Föderativrepublik und Demokratie: Die Revolution 1848/1849	107
E. Föderalismus im Kaiserreich: Bundesstaat und Demokratieprävention	110
F. Föderalismus in der Weimarer Republik und der Zwischenkriegszeit	117
G. Föderalismus in der Bundesrepublik nach 1945	121
Schrifttum	124

A. Einleitung

Der Föderalismus ist eine Form der **Konfliktbearbeitung**. Er bearbeitet und befriedet gesellschaftliche und politische Gegensätze. Das gilt nicht nur für Deutschland. Ob Bayern zur deutschen Gesellschaft zählte oder Katalonien zur spanischen, wurde auch dadurch entschieden, ob und wie regionale, ethnische oder religiöse Konflikte bundesstaatlich beantwortet wurden. Die Föderalismusforschung kennt zwei Traditionen der Begriffsbildung. Der erste Zugang sucht den Föderalismus in Verfassungen und staatlichen Institutionen. Dieser Ansatz dominiert in der **Verfassungsgeschichte** und der vergleichenden Regierungslehre. Ihr Interesse gilt den staatlichen Institutionen, ihrer Systemlogik und der Organisation der Staatsgewalt. Föderalismus ist so gesehen die Fähigkeit, Entscheidungen auf mehreren Ebenen treffen zu können.

1

S. Weichlein (✉)

Departement Historische Wissenschaften – Zeitgeschichte, Universität Freiburg (Schweiz),

Av. de l' Europe 20, CH-1700 Fribourg, Schweiz

E-Mail: Siegfried.Weichlein@unifr.ch

I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische*

Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt,

DOI 10.1007/978-3-642-01573-1_5, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012

101

Föderale Systeme werden zu Mehrebenensystemen.¹ Dies setzt die relative Autonomie der Gliedstaaten und ihre Repräsentation im Gesamtstaat voraus.² Dem steht ein Ansatz gegenüber, der den Föderalismus als dynamische Reaktion auf Konflikte in der Gesellschaft liest. Föderalismus ist aus dieser Perspektive eine „**lebende Verfassung**“, weniger eine Ordnung von Institutionen. In diesem „soziologischen Föderalismus“ schlagen sich die Problemlagen der Gesellschaft nieder. „The essence of federalism lies not in the constitutional or institutional structure, but in the society itself“.³ Eine vermittelnde Position zwischen beiden Ansätzen bezog *Arthur Benz*. Föderalismus ist für ihn **dynamisch**, indem er die gesellschaftlichen Problemlagen aufnimmt und dafür Lösungen auf der staatlichen Institutionenebene sucht.⁴ Der Föderalismus hat Voraussetzungen in der Kultur und der Gesellschaft, in ihren Weltbildern und Konflikten. Er institutionalisiert Konflikte und macht sie so bearbeitbar. Die Geschichte des deutschen Föderalismus im 19. Jahrhundert bietet Belege für beide Verständnisse des Föderalismus. Sie ist eine Geschichte politischer Institutionen und dynamischer Konfliktbearbeitung. In der Begrifflichkeit von Föderalismus und Bundesstaat wurden alle wichtigen gesellschaftlichen Fragen erörtert. „There was a *longue durée* in German federal discourse, in that certain federal stereotypes, images and tropes, once invented, formed a kind of cultural repository which fuelled political debates on the subject over a long period. Elements of this repository ... remained surprisingly constant between the late eighteenth and early twentieth centuries“.⁵

B. Das Alte Reich und die föderative Nation

- 2 **Föderale Institutionen** kannte bereits das Alte Reich mit seinen Institutionen zur Repräsentation und Konfliktlösung. Hierzu gehörten neben dem **Reichstag** in Regensburg die dortige Abstimmungsform der „*itio in partes*“, das **Reichskammergericht** in Wetzlar und der **Reichshofrat** in Wien. Sie alle verkörperten das prekäre Gleichgewicht zwischen den Reichsständen und der gesamtstaatlichen Ebene, personifiziert durch den Kaiser in Wien. Freilich war dieser Föderalismus keine

¹ Vgl. *Jachtenfuchs*, in: ders./Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 1 ff. Die folgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit der Geschichte des Föderalismus. Auf Literatur wird nur ausnahmsweise und an ausgewählten Beispielen hingewiesen.

² Vgl. *Benz*, in: ders./Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 32/2001, 2002, S. 9 (16).

³ *Livingston*, Federalism and constitutional change, 1956, S. 2.

⁴ Vgl. *Benz*, in: ders./Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 32/2001, 2002, S. 9 (16).

⁵ *Umbach*, German Federalism. Past, Present, Future, 2002, S. 63.

nationalstaatliche, sondern vielmehr eine übernationale Ordnung, die verschiedene Nationalitäten integrierte.⁶

Dennoch bestand das föderale Erbe des Alten Reiches weniger in seinen Institutionen, sondern in dem historisch tief einlässigen **föderativen Nationsgedanken**. Das erwachende Bewusstsein nationaler Gemeinsamkeit stützte sich nicht auf staatliche Gemeinsamkeiten. Es war durch Sprachgesellschaften seit dem 17. Jahrhundert ebenso vorbereitet wie durch den Reichspatriotismus. Das Lob der Mannigfaltigkeit deutscher Staaten und das Bekenntnis zur Einheit der deutschen **Nation** gingen im Reichspatriotismus zusammen.⁷ Dafür stand zum einen die österreichisch-kaiserlich-katholische Variante des Reichspatriotismus. Die Wiener Hofpublizistik gewann Autoren wie *Karl Friedrich von Moser* dafür, „Patriotische Briefe“ zu schreiben, die die freiheitssichernde **Reichsverfassung** feierten und das Loblied der Reichsinstitutionen sangen. Das Reich schützte so gesehen vor der Autokratie der Fürsten und der städtischen Patriziate.⁸ Gleichzeitig wurden einzelne Staaten, wie vor allem Preußen, als Vaterland aufgewertet. Vaterland war nicht mehr der Geburtsort, wie der Ulmer Jurist *Thomas Abbt* meinte, sondern konnte dort liegen, wo Vernunftrecht und gute Gesetze herrschten.⁹ Es war mithin nicht von Geburt und Natur gegeben, sondern war vernünftigen Maßstäben unterworfen und konnte damit mehrere Staaten meinen. Vor allem die Akzentuierung von Recht und Vernunft prägten den föderalen Diskurs zwischen dem späten 18. Jahrhundert und dem späten **Kaiserreich**. Er verdichtete sich in der Debatte um den deutschen Fürstenbund.

Getragen und verstärkt wurde der **föderative Reichsnationalismus** im Alten Reich von der Konfessionsspaltung. Sie vergemeinschaftete überregional, aber nicht national und begründete, warum sich katholische, lutherische oder kalvinistische Staaten nicht zu eigenen Nationalstaaten verfestigten. Im Alten Reich fand die Konfessionsspaltung ihren politischen Niederschlag in der „itio in partes“, die die Zustimmung zu Reichsgesetzen, die religiöse Angelegenheiten betrafen, von den Korpora der konfessionell gegliederten Reichsstände abhängig machte.¹⁰ Die „**amicabilis compositio**“ des Reichstages sollte einvernehmliche Entscheidungen

⁶ Die Staatlichkeit im Alten Reich hebt *Schmidt* hervor. Vgl. *ders.*, *Geschichte des Alten Reiches. Staat und Nation in der Frühen Neuzeit, 1495-1806*, 1999.

⁷ Vgl. *Langewiesche*, in: *ders.* (Hrsg.), *Nation Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa*, 2000, S. 55 (56). Zum Reichspatriotismus vgl. *Waldmann*, in: *Patriotismus und Nationsbildung am Ende des Heiligen Römischen Reiches*, 2003, S. 19 ff.

⁸ Vgl. hierzu *Burgdorf*, in: *Langewiesche/Schmidt* (Hrsg.), *Föderative Nation. Deutschlandkonzepte von der Reformation bis zum Ersten Weltkrieg*, 2000, S. 157 ff.

⁹ Vgl. *Abbt*, in: *Kunisch* (Hrsg.) *Aufklärung und Kriegserfahrung. Klassische Zeitzeugen zum Siebenjährigen Krieg*, 1996, S. 597 ff.; *Prignitz*, *Vaterlandsliebe und Freiheit. Deutscher Patriotismus von 1750 bis 1850*, 1981, S. 7 ff.

¹⁰ Zur „itio in partes“ vgl. *Heckel*, in: *ders.* (Hrsg.), *Gesammelte Schriften Staat – Kirche – Recht, Geschichte*, Bd. 2, 1989, S. 636 ff.

des Reichstages ermöglichen. Damit wurde die Parität als Konfliktbearbeitung zwischen den Konfessionen eingeführt. In der politischen Entscheidungsfindung ging sie über den Föderalismus hinaus, indem sie Mehrheitsentscheidungen ausschloss.¹¹

C. Deutscher Bund: Föderalismus ohne Demokratie

- 5 Die föderale Ordnung des Deutschen Bundes nach 1815 knüpfte an den Föderalismus des Alten Reiches an. In ihr waren 35 souveräne, monarchische Einzelstaaten und freie Reichsstädte zusammengeschlossen, diejenigen Einheiten also, die im Wesentlichen durch die **napoleonische Territorialrevolution von 1803** entstanden waren. Im Unterschied zur Zeit vor 1806 setzten die deutschen Staaten nunmehr verstärkt auf die Loyalität ihrer Bürger. Einzelne Teilstaaten wie Bayern arbeiteten auf eine **eigene nationale Identität** hin und nutzten dazu Schulpolitik, öffentliche Feiern und Denkmäler. *Abigail Green* spricht mit Blick auf die Zeit vor 1871 von „Fatherlands“ im Plural.¹² Für die Königreiche Hannover, Württemberg und Sachsen weist sie nach, wie die Monarchien einen modernen Zuschnitt gewannen, wie Öffentlichkeitsarbeit, Schulpolitik, Transport und Verkehr, besonders der Eisenbahnbau einer Stärkung des **einzelstaatlichen Selbstbewusstseins** zuarbeiteten. Es war die hohe Zeit des monarchisch-bürokratischen Kondominats, das vor dem Zeitalter der politischen Massen mehr oder weniger erfolgreich um die Loyalität der zukünftigen Wähler bemüht war. Der württembergische und der bayerische König ergriffen hier weithin sichtbar die Initiative.¹³ In ihrem Erfolg liegt eine wesentliche Ursache für die Fortdauer föderaler Einstellungen bis ins 20. Jahrhundert.
- 6 Die Bewohner des Deutschen Bundes lebten in zwei politischen Ordnungen, in der einzelstaatlichen und der gesamtstaatlichen.¹⁴ Sie waren Staatsbürger der Einzelstaaten, nicht des Bundes. Von dort kamen jedoch wesentliche politische Impulse für ihren Alltag. Die beiden Ordnungen sollten sich ergänzen. Nach außen sollte Einheit, nach innen dagegen Vielheit bestehen. Die Monarchien in den Einzelstaaten hatten ihre Rückversicherung im Bund, der Bund seinerseits wurde von den monarchischen Einzelstaaten unter der **Doppelhegemonie Österreichs und Preußens** getragen. Diese wechselseitige Rückversicherungslogik und nicht seine von *Ernst-Rudolf Huber* behauptete systemische Stabilität begründete die Momente der Gesamtstaatlichkeit, genauer das, was *Wilhelm von Humboldt* die „**bundesstaatlichen Elemente**“

¹¹ Zur Parität und anderen Formen der Konfliktbearbeitung vgl. *Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2000.

¹² Vgl. *Green*, *Fatherlands. State-building and nationhood in 19th century Germany*, Cambridge 2001; *Hanisch*, Für Fürst und Vaterland. Legitimitätsstiftung in Bayern zwischen Revolution 1848 und deutscher Einheit, 1991.

¹³ Vgl. *Berding*, Staatliche Identität, nationale Integration und politischer Regionalismus, in: ders. (Hrsg.), *Aufklären durch Geschichte. Ausgewählte Aufsätze*, 1990, S. 284 ff.

¹⁴ Vgl. *Ritter*, Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart (Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), 2005, S. 7.

im Staatenbund“ nannte.¹⁵ Dazu gehörte in erster Linie die Pflicht zur Bundestreue. Auf dieser Grundlage gab es Versuche, eine rechtliche Verdichtung und Vertiefung der Gemeinschaft zu erreichen. Dazu gehörten Vorarbeiten für ein Bürgerliches Gesetzbuch genauso wie Planungen für gemeinsame Maße, Münzen und Gewichte.¹⁶ Insgesamt wurde aber nicht der Deutsche Bund, sondern vielmehr Preußen der Orientierungspunkt für die spätere nationale Ordnung.

Aber Preußen war in sich **ethnisch heterogen**. Die polnische Bevölkerung Preußens verstand sich zwar als preußisch, nicht aber als deutsch. Sie lebte bis 1848 mit der Ausnahme Oberschlesiens außerhalb der Grenzen des Deutschen Bundes. Der westliche und nördliche Teil Posens sowie West- und Ostpreußen gehörten nur zwischen 1848 und 1851 zum Deutschen Bund. Im Westen Preußens gab es eine französisch sprechende Minderheit in Malmédy. Die preußische Staatstradition integrierte diese ethnischen Gruppen, indem sie die Verwaltung und die Schule, nicht aber die Sprache standardisierte. Dennoch wurden seit den 1860er Jahren die Unterschiede zwischen der Behandlung von Minderheiten im Osten und im Westen deutlicher. Die Unduldsamkeit gegenüber der polnischen Sprache nahm zu, während es im Westen eine sehr viel größere Toleranz administrativer und ethnischer Unterschiede gab. Aus der französischen Besatzungszeit im Westen stammten Verwaltungstraditionen, die mit der preußischen Verwaltung leichter zu vereinbaren waren als solche unter der polnischen Bevölkerung des Ostens. Je weiter das 19. Jahrhundert fortschritt und je weiter man nach Osten ging, desto unitarischer und kulturalistischer wurde der preußische Staat. Dort nahm er das Gepräge eines Nationalstaats an. Im Westen dagegen blieb er sehr viel länger eine **Staatsnation**.¹⁷

Von langfristiger Bedeutung für den Föderalismus waren ebenfalls die **Rheinbundstaaten**. Deren Modernisierung bedeutete in aller Regel Zentralisierung und Unitarisierung. Generell war die Intoleranz gegenüber regionalen Unterschieden in den kleineren deutschen Staaten stärker ausgeprägt als in Preußen. In diese Richtung wirkten auch der Konstitutionalismus und die einzelstaatlichen Parlamente. Als gewählte Gremien repräsentierten sie die Einzelstaaten nach innen und nach außen. In regionalen Unterschieden sahen Vertreter des Parlamentarismus und des Konstitutionalismus oft eine Verwässerung moderner Prinzipien wie der Volkssouveränität, wenn nicht sogar einen Widerstand dagegen. Noch die Modernisierungstheoretiker des 20. Jahrhunderts neigten zur Gleichsetzung von Modernisierung und Unitarisierung. Ihre Begrifflichkeit von Zentrum und Peripherie machte die rückständige

¹⁵ Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, 1957, S. 664 ff.

¹⁶ Vgl. dazu *Müller*, Deutscher Bund und deutsche Nation, 1848-1866, 2005.

¹⁷ Zum preußischen Osten vgl. *Makowski*, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 51 ff.; zum Westen vgl. *Pabst*, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 71 ff.; Green (Fn. 12), S. 195 ff.

Peripherie zum politischen Objekt des modernen Zentrums. Die Peripherie galt als modernitätsabgewandt.¹⁸

- 9 Der große **Unterschied des Deutschen Bundes zum Alten Reich** lag in der Zäsur Französische Revolution und der damit einhergehenden demokratischen Herausforderung. Der Deutsche Bund war vom Wiener Kongress ins Leben gerufen worden, um Demokratie und Republik zu verhindern. Er sollte die weitere nationale Demokratisierung der deutschen Staaten und erst recht des Deutschen Bundes verhindern. So verschärfte der Deutsche Bund die Zensur in den Karlsbader Beschlüssen von 1819 und schränkte so massiv die politische Meinungsfreiheit ein. Von den Einzelstaaten wurde ein Bekenntnis zur monarchischen Ordnung und Widerstand gegen jedwede Form der nationalen Demokratisierung gefordert. Dies schloss ein Recht zur Bundesintervention in den Einzelstaaten ein, wovon der Deutsche Bund in Luxemburg und Frankfurt am Main, in Kurhessen und Holstein 1850 und wieder in Holstein 1864 Gebrauch machte.
- 10 Dennoch hielt die liberale **Nationalbewegung** am Bundesstaat fest. Als Vorbild dazu diente die nordamerikanische Bundesverfassung von 1787. Sie hatte den Gegensatz zwischen Föderalismus und Unitarismus überwunden und Demokratie in einem Flächenstaat organisiert. Der einzelne US-Bürger trat nach der Verfassung von 1787 in eine direkte Beziehung zum Gesamtstaat. Dieser war nicht mehr die Summe seiner Einzelstaaten und wurde von deren Vertretern politisch gelenkt, sondern konstituierte sich selbst aus der **Volkssouveränität** heraus. Hauptkennzeichen der Föderativrepublik war die unmittelbare Beziehung des Bürgers zum Gesamtstaat. Der einzelne Bürger wählte die Bundesregierung direkt, diese trat durch die Gesetzgebung und ihre Ausführung durch Bundesbehörden in eine unmittelbare Beziehung zu ihm und nicht zu den Einzelstaaten. Darin unterschied sich der Föderalismus der Federalist Papers und der **US-Verfassung** von 1787 von den älteren Föderalismuskonzeptionen, in denen der Gesamtstaat sich aus Kollektiven, den Einzelstaaten, und nicht aus Individuen zusammensetzte.
- 11 Die Vereinigten Staaten waren ein politisches Vorbild für die Öffentlichkeit der Restaurationsepoche und des Vormärz. Die Begeisterung für die nordamerikanischen Freistaaten reichte weit über das Staatsrecht und die akademische Öffentlichkeit hinaus.¹⁹ Die für die deutsche liberale **Nationalbewegung** maßgeblichen Ideale von **Einheit und Freiheit** schienen in Nordamerika gleichzeitig verwirklicht. Zudem hatten die Vereinigten Staaten Freiheit und Einheit gegen innere und äußere

¹⁸ Vgl. die Aufsatzsammlung Rokkan, Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, 1970. Zur Kritik am Modell von Zentrum und Peripherie vgl. Applegate, A Europe of Regions: Reflections on the historiography of sub-national places in modern times (AHR Forum), in: American Historical Review 104, 1999, 1157 ff.

¹⁹ Dies übersehen Dippel, Die amerikanische Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert. Das Dilemma von Politik und Staatsrecht, 1994; Dreyer, Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert, 1987.

Gegner verteidigt. Ihre demokratische Bundes-Republik galt als „Föderativrepublik“. Sie war weder zentralistisch wie in Frankreich, noch dezentralisiert wie in Großbritannien.²⁰

Amerika, zumal seine Bundesverfassung wurde zum politischen Argument und zum Studienobjekt der Liberalen. Dies sollen einige ausgewählte Beispiele belegen, die beliebig vermehrt werden könnten.²¹ Unter den süddeutschen Liberalen war **Robert von Mohl** einer der besten Kenner des amerikanischen Bundesstaats. 1824 veröffentlichte er seine Schrift über das amerikanische Bundesstaatsrecht.²² Für ihn waren diejenigen Kennzeichen der nordamerikanischen Verfassung von Interesse, die sie vom Staatenbund unterschieden. Der Hesse **Friedrich Murhard**, in Kassel nicht gerade verwöhnt vom politischem Fortschritt, beobachtete die nordamerikanische Verfassung besonders genau. Für ihn basierte sie in erster Linie auf der Volkssouveränität und sicherte die Demokratie in einem großen Flächenstaat. Die amerikanische Verfassung „verband das repräsentative Prinzip mit dem föderativen“. Die höchste Vollendung der Verfassungsentwicklung war die nordamerikanische Verfassung für **Murhard**, weil sie weder durch zentralstaatlichen Zwang noch durch eine Hierarchie von Regierungsebenen zustande gekommen war. Für **Murhard** lag ihr großer Vorzug darin, dass verschiedene Regierungsfunktionen verschiedenen Institutionen zugeordnet waren: diejenigen des Bundes den Bundesinstitutionen, diejenigen der Bundesstaaten deren Behörden.²³ Bundesstaat, Demokratie und Republik stützten sich so wechselseitig. Die amerikanische „Föderativrepublik“ wurde zum **politischen Ideal der deutschen Demokraten**. Politisch standen die Verfechter der Föderativrepublik eher auf der politischen Linken.

12

D. Föderativrepublik und Demokratie: Die Revolution 1848/1849

In den Beratungen der **Frankfurter Paulskirche trat 1848** die vielleicht größte Nähe zwischen dem amerikanischen Verfassungsdenken und der deutschen Bundesstaatsdiskussion zutage. Die nordamerikanische Erfahrung bildete ein über 100 Mal in den

13

²⁰ Vgl. *Ullner*, Die Idee des Föderalismus im Jahrzehnt der deutschen Einigungskriege dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des Modells der amerikanischen Verfassung für das deutsche politische Denken, 1965, S. 15; *Angermann*, Historische Zeitschrift 219, 1974, 1 ff.

²¹ Vgl. u. a. *Angermann*, Historische Zeitschrift 219, 1974, 1 ff.; *Franz*, Das Amerikabild der deutschen Revolution von 1848/49. Zum Problem der Übertragung gewachsener Verfassungsformen, 1958; *Krüger*, ZNR 18, 1996, 226 ff.; *Marsh*, The American Influence in German Liberalism before 1848, Ann Arbor 1957; *Moltmann*, in: Jahrbuch für Amerikastudien 12, 1967, S. 206 ff., S. 252 ff.

²² *von Mohl*, Das Bundes-Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika. Erste Abteilung: Verfassungsrecht, 1824.

²³ *Murhard*, Nordamerikanische Verfassung. Ihre Grundideen, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 381 (423); vgl. *ders.*, Nordamerikanische Revolution, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 324 ff.; *ders.*, Nordamerikanische Verfassung. Ihre Hauptbestimmungen, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 465 ff.

Frankfurter Debatten gebrauchtes Argument.²⁴ Amerika war anfangs nicht nur für Linke, Radikale und Demokraten und die liberale Mitte ein Argument. Selbst Konservative wie der katholische Sozialpolitiker *Franz-Joseph Ritter von Buß* aus Freiburg spielten auf dieser Klaviatur. Er hatte den Kommentar zur nordamerikanischen Verfassung von *John Story* übersetzt und kommentiert.²⁵

14 Freilich besaß die **Amerikabegeisterung** eine antimonarchische Spitze. Der badi-sche Republikaner *Friedrich von Struve* forderte in der ersten Sitzung des Frankfurter Vorparlamentes die „Aufhebung der erblichen Monarchie (Einherrschaft) und Ersetzung derselben durch frei gewählte Parlamente, an deren Spitze frei gewählte Präsidenten stehen, alle vereint in der **föderativen Bundesverfassung** nach dem Muster der nordamerikanischen Freistaaten.“²⁶ *Robert Blum* und damit die groß-deutsche 1848er Richtung begeisterten sich ebenfalls für die US-Verfassung und ihren Bundesstaatsgedanken. Er meinte: „Von allen Bundesverfassungen der Welt ist wohl keine vollkommener, naturgemäßer, genauer den höchsten Grundsätzen und Bedürfnissen entsprechend als die nordamerikanische“. Liberale wie *Theodor von Welcker*, *Friedrich Christoph Dahlmann* und *Georg Waitz* waren sich darin einig, dass das zu errichtende Deutsche Reich ein **Bundesstaat** werden musste, wollte man die gesamte bisherige Verfassungsentwicklung nicht mit einem Strich umstoßen. Die nordamerikanische Verfassung galt „als ein Wunder unserer Zeit“ (*Mittermaier*).²⁷

15 Die **Frankfurter Beratungen** markierten aber auch den Ort, an dem der Föderalismus seine Attraktivität auf der Linken verlor. Besaß der Bundesstaatsgedanke vor 1848 seinen politischen Ort im Wesentlichen auf der Linken, so war er nach 1848 vor allem auf der Rechten zu finden. Die Ursache dafür lag darin, dass sich die Linke mit ihren vagen Vorstellungen einer Föderativrepublik 1848 nicht durchsetzen konnte. Dieser Vorgang ist auf das engste mit der politischen Trennung von Demokraten und Liberalen verbunden. Bereits in der Frage der Übertragbarkeit des nordamerikanischen Bundesstaates auf Deutschland unterschieden sich beide. Die für die demokratische Linke entscheidende Verbindung zwischen Föderalismus und Republik auf der Linken teilten gemäßigte Liberale um *Johann Christian Fick*, *Hermann Abeken*, *Johann Adam von Seuffert* und *Gottfried Gervinus* gerade nicht. Sie verwiesen auf spezifische Traditionen der deutschen Geschichte, die sie von der amerikanischen unterschieden, und warnten vor einer schematischen Übertragung der amerikanischen politischen Formen. Stattdessen forderten sie die deren Anpassung an die besonderen deutschen Gegebenheiten und Voraussetzungen. Eine Rolle

²⁴ *Dippel*, (Fn. 19), S. 43.

²⁵ *von Buß*, Vergleichendes Bundesstaatsrecht von Nordamerika, Teutschland und der Schweiz, Bd. I: Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten Nordamerika's. Nach John Story's 'Commentaries on the Constitution of the United States', 1844.

²⁶ Stenographische Berichte 4 (2.4.1848), zit. *Franz* (Fn. 21), S. 104.

²⁷ Zit. bei *Hartmann*, How American Ideas Traveled: Comparative Constitutional Law at Germany's National Assembly in 1848-1849, in: Tulane European and civil law forum 23 (2002), 23 (48); Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main (Hrsg.) auf Beschluß der Nationalversammlung von *Franz Wigard*, Frankfurt 1848-1849, Bd. 4, S. 2723, *Mittermaier*.

spielte dabei die Frage nach der politischen Reife oder Unreife des deutschen Volkes für ein **republikanisches System**. Dieser sozial distinktive Topos des Liberalismus verstärkte sich nach der zweiten Welle der Revolution im Juni 1848 weiter, als er Republik und soziale Revolution miteinander identifizierte. Liberale führten gegen die Demokraten das Rechts- und Traditionsbewusstsein der Deutschen an, das sich gegen einen schroffen Übergang zur Föderativrepublik sperren würde. Hinzu kämen die emotionalen Bindungen weiter Teile des einfachen Volkes an die Monarchie. Für *Gervinus* war eine deutsche Föderativrepublik daher ein Ding der Unmöglichkeit.²⁸

Im Grunde hatten die badischen Ereignisse diese Frage bereits entschieden, als die **Frankfurter Nationalversammlung** zusammentrat. Liberale sperrten sich gegen die Republik, eine deutsche Föderativrepublik war in weite Ferne gerückt. Stattdessen sprach man von einem „**monarchischen Freistaat**“, einer konstitutionellen oder auch „republikanischen Monarchie“. Bereits zu Beginn der Verfassungsberatungen war deutlich, dass ihre Beschlüsse von einer konstitutionell-monarchischen und nicht von einer demokratisch-republikanischen Mehrheit getragen werden würden. Für die Linke war damit klar, dass sich eine deutsche Föderativrepublik nicht würde errichten lassen.²⁹ Dies schloss nicht aus, sondern vielmehr ein, dass die Verfassungsberatungen auf die nordamerikanischen Regelungen eingingen. Nur diente der Bezug auf die Vereinigten Staaten jetzt der Herrschaftsbegrenzung, nicht mehr der Herrschaftsbegründung, was generell zum Kennzeichen des deutschen Verfassungsdenkens wurde. Das Bundesstaatsmodell der Vereinigten Staaten galt als unitarisch. Um sich von einer zu großen Zentralisierung abzusetzen, müsse man – so viele Liberale – sich auch von den nordamerikanischen Institutionen gerade unterscheiden und neue Wege gehen. Der Liberale *Georg Waitz* wollte den **bundesstaatlichen Unitarismus** vermeiden. *Waitz* und seine politischen Freunde wollten bereits 1848 eine Trennung zwischen Oberaufsicht, die beim Gesamtstaat blieb, auf der einen Seite und der Verwaltung und Durchführung, die bei den Einzelstaaten lag, auf der anderen Seite. Dies sollte dem deutschen Bundesstaat und seinem kooperativen Föderalismus auf die Dauer sein typisches Gepräge geben sollte. Es war eine Grundentscheidung, die, 1867 und 1871 umgesetzt, bis heute gültig ist. Das Reich gab die Gesetze, führte sie aber nicht durch. Nach *Waitz* würde eine solche Trennung der inneren Aspekte der Gesetzgebung im Unterschied zur äußeren Trennung von Kompetenzen weniger unitarisch als in den USA sein.

Dieses Verständnis des nordamerikanischen Modells beruhte auf einem Missverständnis, denn die deutsche Regelung, eingeführt, um Unitarismus zu beschränken, war in Wirklichkeit viel **unitarischer**. Die Paulskirche stattete die Reichsgewalt mit größeren Befugnissen und mit mehr Rechten aus als sie das „federal government“ der USA besaß, die auf einem Trennungs-, nicht einem Kooperationsmodell basierte. 1853 sah *Waitz* seinen Irrtum ein. „Die Frankfurter Verfassung scheute sich, der Reichsgewalt die eigene Administration übertragen. Vielleicht keiner mehr als ich

16

17

²⁸ Vgl. *Gervinus*, in: Deutsche Zeitung 10. März 1848.

²⁹ Vgl. *Franz* (Fn. 21), S. 114 f.

selber im Namen des Ausschusses hat dagegen gesprochen; wir waren hier ganz und gar auf Irrwege geraten.“³⁰

- 18 Dass der nationale Bundesstaat 1848/1849 nicht gelang, lag aber auch an der **Nationalitätenfrage**. In den Grenzen des Deutschen Bundes besaß das cisleithanische Österreich neben deutsch sprechenden Österreichern noch Tschechen, Slowaken, Italiener und andere Nationalitäten. Die **Integration ethnischer Minderheiten** war eine der wichtigsten Fragen in der Frankfurter Paulskirche. Ausgetragen wurde dieser Konflikt um die ethnische Zugehörigkeit zum Nationalstaat in der Polenfrage. Der Abgeordnete *Wilhelm Jordan* widersprach scharf seinem Kollegen *Arnold Ruge*, der für das **Selbstbestimmungsrecht der Nationalitäten** und für einen eigenen Staat der Polen eintrat. *Jordan* begründete in der Polendebatte der Frankfurter Nationalversammlung vom 24. bis zum 27. Juli 1848 den deutschen Anspruch auf die polnischen Gebiete mit der vermeintlich historisch erwiesenen Überlegenheit der deutschen Kultur, was eine föderale Integration von vorne herein unwahrscheinlich machte.³¹ Die ethnischen Differenzen mit den Tschechen und anderen cisleithanischen Nationalitäten waren 1848 innerhalb der Grenzen des Deutschen Bundes nicht föderal und noch weniger unitarisch zu lösen. Daran scheiterte auch die anfänglich noch überwiegende großdeutsche Richtung. Für die Frankfurter Revolutionäre blieb am Ende nur mehr der **kleindeutsche Weg** in den Nationalstaat. Und der führte über Preußen. Über den föderalen Gedanken Österreich in einen Bundesstaat hinein zu integrieren, erwies sich 1848 als unmöglich.

E. Föderalismus im Kaiserreich: Bundesstaat und Demokratieprävention

- 19 Der Gedanke einer demokratischen Föderativrepublik war mit der **Selbstbehauptung der Monarchien** 1848/1849 in weite Ferne gerückt. Das galt auch für den Bundesstaatsgedanken. *Georg Waitz* meinte 1853 realistisch: „Die Tage, da alles in Deutschland, was sich mit der Gegenwart und Zukunft des Vaterlandes beschäftigte, das Wort Bundesstaat im Munde trug und in Schriften und Reden über die Notwendigkeit, die Bedingungen und die Folgen seiner Begründung gehandelt wurde, sind vorüber.“³² Wollten liberale Theoretiker am Nationalstaat festhalten, dann durften

³⁰ *Waitz*, in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, 494 (503). (später erneut in: *ders.*, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, 1862, 153 ff.) Hier verwies er auch auf die Notwendigkeit einer eigenen Bundesverwaltung und damit einer unmittelbaren Einwirkung der Bundesregierung auf den einzelnen Staatsbürger. Dieses Kennzeichen des amerikanischen Föderalismus hatte bereits *Theodor Welcker* hervorgehoben.

³¹ Vgl. *Wippermann*, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 133 ff.; *ders.*, in: Baumann u.a. (Hrsg.), Blut oder Boden. Doppelpaß, Staatsbürgerrecht und Nationsverständnis, 1999, S. 10 ff.

³² Vgl. *Waitz*, in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, 494 (503). (später erneut in: *ders.*, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, 1862, 153 ff.).

sie ihn nicht gegen die Monarchien, sondern nur mit ihnen begründen. Der Föderalismus wurde jetzt aus einer gegenüber dem Vormärz völlig veränderten Perspektive wichtig. Er besaß nunmehr die politische Funktion, die Monarchien zu integrieren und ihre Existenz zu legitimieren, nicht aber, sie in eine Föderativrepublik hinein zu reformieren oder gar abzuschaffen. Der Nationalstaat würde ihnen aus der Sicht der liberalen Bundesstaatstheoretiker der 1850er Jahre nichts nehmen, sondern ihre Souveränität aufrecht erhalten und ihnen neue Entfaltungsmöglichkeiten bieten. Vertreter dieser Richtung gingen nicht mehr in der Tradition der älteren Staatsrechtslehre von einer ungeteilten, absoluten und einheitlichen Souveränität, sondern vielmehr von einer geteilten, andere von einer **doppelten Souveränität** aus. Nur so war es einigermaßen realistisch, das politische Projekt eines nationalen Bundesstaates in der staatenbündischen Gegenwart des Deutschen Bundes am Leben zu erhalten. Begriffspolitisch zielte die Annahme einer geteilten Souveränität darauf, auch unter den Bedingungen der gegenrevolutionär festgeschriebenen monarchischen Souveränität die Tür für eine Verdichtung des Staatenbundes hin zu einem deutschen Bundesstaat offen zu halten. *Waitz* war der bekannteste Vertreter dieser Richtung.³³

Er formulierte 1853 seine **Theorie der geteilten Souveränität im Bundesstaat**. Der Bundesstaat bezog sich nunmehr auf den einzig möglichen Partner, mit denen Liberale nach 1848 noch die Möglichkeit sahen, einen Nationalstaat zu gründen: die deutschen Fürsten. Damit verließ *Waitz* den Boden der Volkssouveränität, um den Bundesstaat zu begründen. Die Souveränität mehrerer (Gesamt- und Einzel-) Staatsgewalten auf dem gleichen Gebiet ergab sich für ihn aus ihren verschiedenen Zuständigkeiten heraus. Staatliche Aufgaben begründeten Souveränität, nicht umgekehrt wie in der klassischen liberalen Lesart. Es ging ihm um „den Umfang, nicht den Inhalt der Souveränität“.³⁴ *Waitz*' Theorie wich damit an einem entscheidenden Punkt von der westlichen, vor allem anglo-amerikanischen Verfassungstradition ab, die die Herrschaft in der Verfassung begründete. Für *Waitz* diente die Verfassung dazu, **zwei Ebenen von Staatlichkeit** – Teilstaaten und Bundesstaat – Aufgaben zuzuweisen, die dann begriffslologisch die Zuweisung von Souveränität erforderten.

Der Begründungsversuch von *Georg Waitz* für einen nationalen Bundesstaat auf der Grundlage der geteilten Souveränität hatte in den 1860er Jahren Konjunktur und wurde noch danach von anderen Autoren aufgenommen und ausgebaut.³⁵ Der Altliberale **Robert von Mohl** etwa modifizierte den Ansatz von *Waitz* und sprach von der Teilung einer einzigen Souveränität in Bundesstaat und Einzelstaat. Letztlich stand für *Mohl* dahinter der **Dualismus von Staat und Gesellschaft**, der beiden eine Eigengesetzlichkeit zusprach.³⁶

In der Sache arbeiteten diese Autoren der bundesstaatlichen Organisation des Norddeutschen Bundes und vor allem des Deutschen Reiches von 1871 vor und

³³ Vgl. *Weitzel*, in: Reinhardt (Hrsg.), Hauptwerke der Geschichtsschreibung, 1997, S. 707 ff.

³⁴ *Waitz*, in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, 494 (503). (später erneut in: *ders.*, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, 1862, 153 ff.).

³⁵ Vgl. dazu ausführlich *Dreyer* (Fn. 19).

³⁶ Vgl. *von Mohl*, in: ZgS 7, 1851, 3 ff.

20

21

22

formulierten begriffliche Vorentscheidungen. Die liberale Ära von 1867 bis 1878 wurde politisch, die Phase zwischen 1867 und 1871 verfassungsrechtlich zur „**critical juncture**“ (*Gerhard Lehbruch*) des deutschen Föderalismus. In dieser Phase geschahen diejenigen „institutionellen Landnahmen“, die bis heute die Geschichte des deutschen Föderalismus prägen.³⁷ Das Bekenntnis zum Bundesstaat und zum Föderalismus verdankte sich zumindest aus der Sicht der unitarisch eingestellten Nationalliberalen einem Kompromiss. Ihr Anliegen war der auf die Volkssouveränität gegründete Nationalstaat. Der Föderalismus von 1871 war ihrer Ansicht nach kein Wesensprinzip des Reiches, sondern ein **Organisationsprinzip** für den inneren Aufbau des Gesamtstaates, dessen Souveränität ausschließlich vom Volk ausging. *Otto von Bismarck* und die Reichsregierung sahen das naturgemäß anders. Für ihn garantierte der Bundesstaat die Prerogative der Kronen gegenüber dem Reichstag. Der föderal-bundesstaatliche Gründungskompromiss beinhaltete institutionelle Grundentscheidungen wie den Bundesrat, den kooperativen Föderalismus oder den Exekutivföderalismus, den kulturellen Föderalismus, den Verwaltungs- und den Finanzföderalismus.

23 Bis 1867 hatte die politische und staatsrechtliche Theoriebildung den Bundesstaat erörtert, verteidigt und immer wieder neu konzipiert. Die politische Gründung des **Kaiserreichs** als Bundesstaat orientierte sich dagegen nicht an der Frage der Souveränität. Die Frage nach dem Sitz der Souveränität ließen die Verfassungen von 1867 und 1871 in der Schwebe, so dass sich jede Seite bestätigt sehen konnte: die nationalliberale eines *Paul Laband* und die des einzelstaatlichen Staatsrechts wie bei dem Bayern *Max von Seydel*. Es entsprach der Intention *Bismarcks*, möglichst keine begrifflichen Festlegungen vorzunehmen, die einzelne Akteure in einen unüberwindlichen Widerstand in der Gründungsphase des Reiches hätte treiben können. In den **Putbusser Diktaten**, die der Verfassungsdiskussion im Norddeutschen Bund von 1867 vorausgingen, meinte er im Oktober 1866: „Man wird sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, diesem aber praktisch die Natur des Bundesstaates geben mit elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken.“³⁸ Die Verfassungsbestimmungen blieben entsprechend vage. *Bismarck* begründete dies am 11. März 1867 im verfassungsgebenden Reichstag: „Es hat nicht unsere Absicht sein können, ein theoretisches Ideal einer Bundesverfassung herzustellen, in welcher die Einheit Deutschlands einerseits auf ewig verbürgt werde, auf der anderen Seite jeder particularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bleibe. Einen solchen Stein der Weisen, . . . , zu entdecken müssen wir der Zukunft überlassen.“³⁹

24 *Bismarck* arbeitete zusammen mit *Karl Friedrich von Savigny* für eine Lösung, die die Einzelstaaten möglichst unbeschädigt ließ und dennoch das Reich konturierte.

³⁷ Vgl. *Lehbruch*, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 02/2, 2002.

³⁸ Zit. bei *Koselleck*, in: ders./Brunner/Conze, Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, 1972, S. 583 (668). *Bismarck* weigerte sich bezeichnenderweise nach 1871, den Bundesrat in Reichsrat umzubenennen.

³⁹ StenBer. des Konstituierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes, 11.3.1867, Berlin 1866, S. 136.

Diese Fassung des Bundesstaates brach die Brücken zu den Gegnern des **kleindeutschen Nationalstaates** nicht ab. Die integrative Wirkung dieses Konzeptes blieb nicht aus. In Bayern setzte sich in den Beitrittsverhandlungen im Januar 1871 die Ansicht durch, dass jedwedes Beiseite-Stehen oder auch ein Nicht-Beitritt früher oder später die Sezession Frankens oder der linksrheinischen Pfalz zur Folge haben müsse. Dort bestanden starke kleindeutsche Neigungen. Die Fortexistenz und die territoriale Integrität Bayerns erzwangen nicht nur aus liberaler Sicht, sondern auch aus derjenigen der Mehrheit der **antipreußischen katholischen Patriotenpartei** den Beitritt zum Reich.⁴⁰ Folgerichtig verweigerte sich die bayerische Patriotenpartei nicht bei nationalen Wahlen und kandidierte für den Reichstag des Deutschen Reiches. Für die Geschichte des Föderalismus war dies ein entscheidender Schritt. Die föderale Interessenvertretung im Reich hatte den sezessionistischen Partikularismus gegen das Reich abgelöst.⁴¹

Im **kooperativen Föderalismus** konnte das Reich zwar Gesetze beschließen. Ihre Ausführung oblag aber den Ländern. Dies hatte zur Folge, dass das Reichspersonal überschaubar blieb und bis um das Jahr 1890 kaum 1.000 Mitarbeiter erreichte.⁴² Dem deutschen Bürger begegnete das Reich zumeist in Gestalt von Landesbeamten: sei es bei der Steuer, der Polizei, der Eisenbahn, der Schule oder dem Militär. Lediglich der Postbote war bis auf Bayern ein Reichsbeamter und verkörperte das Reich als übergeleiteter Landespostbeamter in der Reichspost nach 1871.⁴³

Der **Föderalismus Bismarcks** hatte bei den Demokraten und generell auf der politischen Linken eine schlechte Presse. Die bundesstaatliche Konstruktion diente *Bismarck* dazu, den Einfluss des Reichstages einzuschränken. Zum einen wurde das Reich föderal aus dem Bundesrat heraus regiert, wodurch er die parlamentarische Verantwortlichkeit einer Bundesregierung umging. Formal sollte es gar keine Bundesregierung geben, sondern nur die verbündeten Regierungen im Bundesrat. Der Bundeskanzler – ein Amt, das er gar nicht für sich vorgesehen hatte – sollte lediglich die Geschäfte des Bundespräsidiums führen, nicht aber eine eigenständige ministerielle Verantwortung haben. Solange *Bismarck* mit den Liberalen zusammenarbeitete, stand dieses Manko der liberalen Gesetzgebung auf Reichsebene nicht entgegen. Tatsächlich brachte die liberale Ära nach 1867, genauer die Gesetzgebungswelle nach 1871 einen massiven Unitarisierungsschub, der die Lebenswelt der deutschen Bürger in den 25 Einzelstaaten einander anglich.

Bis 1918 blieb es bei dieser Konstruktion, die keine verantwortlichen Minister kannte, sondern nurmehr Staatssekretäre, und die die politische Verantwortung hinter den verbündeten Regierungen verschleierte. Eine **Parlamentarisierung war in der bundesstaatlichen Ordnung** gerade nicht vorgesehen. Der Föderalismus war

⁴⁰ Vgl. *Weichlein*, Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich, 2006; *Hartmannsgruber*, Die bayrische Patriotenpartei 1868-1887, 1986.

⁴¹ In diesem Licht können auch die Verweigerung der KPD bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Nationalversammlung 1919 und die Kandidatur der SED Nachfolgepartei PDS bei den ersten gesamtdeutschen Wahlen nach 1945 am 2. Dezember 1990 gesehen werden.

⁴² Vgl. dazu immer noch *Morsey*, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck, 1867-1890, 1957.

⁴³ Vgl. dazu *Weichlein* (Fn. 40), S. 105 ff.

25

26

27

damit aus der Sicht der einzelstaatlichen Regierungen und insbesondere Preußens ein Instrument, die weitere Parlamentarisierung zu verhindern, wie sie die Liberalen forderten.

28 Der Bundesstaat von 1871 bedeutete nicht nur wie 1848 die theoretische, sondern die **praktische Abkehr von der Föderativrepublik**, dem linken Ideal des Föderalismus. Der Föderalismus diente im Reich von 1871 der offensiven Abwehr aller Versuche, das Reich auf die demokratisch ausgeübte Volkssouveränität zu gründen. Darauf hatten besonders die Sozialdemokraten beharrt. Die bundesstaatliche Konstruktion und die nationaldemokratische Konstruktion durch den Reichstag basierend auf dem Prinzip der Volkssouveränität gingen von jeweils anderen Legitimationsgrundlagen aus. Das Reich als „ewiger Bund“, wie es die Reichsverfassung in Art. 1 beschrieb, bezog sich auf 25 Mitglieder, das demokratische Wahlrecht der Reichsverfassung auf 40 Mio.⁴⁴ Als Demokratisierungssperre widersprach der Föderalismus der Volkssouveränität als der einzigen legitimen Grundlage des deutschen Nationalstaats. Weder die liberalen Reichsgründer noch *Bismarck* hatten indessen vorhergesehen, dass die Flottenrüstung einen **Unitarisierungsschub** bringen würde, der nicht nur die Reichsregierung, sondern auch den Reichstag stärkte. Der Nationalismus der Kolonial- und Flottenbegeisterten war durch das Budgetrecht an den Reichstag adressiert. Damit aber war auch in der praktischen Politik klar geworden, dass das Reich nicht auf einem, sondern auf zwei Prinzipien ruhte: auf dem **Bundesgedanken**, der die Bundesstaaten verband, und auf der **Volkssouveränität**, die demokratische Wahlen und der Reichstag verkörperten. Die daraus resultierende Uneindeutigkeit wurde später von *Carl Schmitt* herausgearbeitet.⁴⁵ Historiker nahmen dies auf und sprachen kritisch gewendet von der Reichsverfassung als einem „dilatorischen Herrschaftskompromiss“ oder einem „System umgangener Entscheidungen“.⁴⁶

29 Aber auch wirtschaftlich und kulturell veränderte sich das Verhältnis von Region und Nation. Die Zunahme von Transport und Verkehr, von Kommunikation und Mobilität erweiterte die Lebens- und Wahrnehmungsräume der Reichsbevölkerung, ohne dass sie freilich ihren Lokalismus und Regionalismus aufgaben.⁴⁷ Schlossen sich bis in die frühe *Bismarckzeit* hinein nationale und regionale Identität aus, so bedingten sie sich spätestens ab den 1890er Jahren gegenseitig. Prozesse der gemeinsamen **Vorteilsbildung von National- und Einzelstaat** und der Ausbau von neuen Verkehrsräumen, die quer zu den Einzelstaaten lagen, begünstigten die Integration von Bayern, Sachsen oder Rheinländern ins Reich. Die wechselseitige Öffnung

⁴⁴ Zur Bedeutung des demokratischen Wahlrechts für die politische Kultur des Kaiserreiches vgl. *Anderson*, Lehrjahre der Demokratie: Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich. Übers. Hirschfeld, 2009

⁴⁵ Vgl. *Schmitt*, Verfassungslehre, 1928.

⁴⁶ Vgl. *Mommsen*, in: ders. (Hrsg.), Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich, 1990, S. 11 ff.; *ders.*, Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiß, in: ebd., S. 9 ff.

⁴⁷ Diesen Integrationsprozess habe ich nachgezeichnet in *Weichlein* (Fn. 40).

der Eisenbahnnetze bot allen beteiligten Staatsregierungen einen Vorteil. Gleichzeitig entstand dadurch ein nationales Eisenbahnnetz, von dem alle Bundesstaaten profitierten.⁴⁸

In die gleiche Richtung wirkte die Historisierung von **Modernitätsvorstellungen** wie bei den 800-Jahr-Feiern der *Wettiner*-Dynastie 1889 genauso wie die Historisierung von **Reichsloyalität**. Die sächsische wie auch die bayerische Monarchie legten zunehmend Wert darauf, bereits im Mittelalter reichstreu gewesen zu sein, als von den *Hohenzollern* noch nichts zu sehen gewesen war. In Sachsen betonten die Organisatoren, wie modern das Land schon immer gewesen sei, wie sehr es also in der Vergangenheit bereits das verwirklicht hatte, was das Deutsche Reich sich erst anschickte zu verwirklichen.

Beides erleichterte die Integration ins Reich. Eine Konsequenz davon war, dass Bayern, Sachsen und andere Teilstaaten mehr und mehr kulturalisiert wurden. Ihr politisch-staatlicher Charakter trat hinter dem kulturellen Zugehörigkeitsgefühl zurück. Der bayerische Staat machte dem bayerischen Lebensgefühl Platz, das mit anderen in einen Wettbewerb um Deutschtum trat. Die Konstrukteure der **regionalen Stereotypen** mussten dabei nicht immer aus der betreffenden Region kommen. *Die-ter Langewiesche* hat hierfür sprechende literarische Beispiele gefunden. Zahlreiche literarische Zeugnisse belegen die Verschiedenheit des Südens vom Norden Deutschlands. *Thomas Manns* Novellenbeginn „München leuchtet“ aus „Gladius Dei“ wurde dafür emblematisch. Solche kulturellen Stilisierungen machten den **Verlust einer politisch-separaten Existenz** tolerierbar. *Theodor Lessing* feierte in diesem Sinn die katholisch-süddeutsche Verweigerung gegenüber dem norddeutsch-protestantischen Spießbürger: „Dieses Volk wusch sich nicht und badete nicht und war doch kunstnäher als die gewaschene Menschheit des Nordens, wo der Spießbürger die erste Geige spielt. Deutschlands gewaschene Bevölkerung ist nicht deutsch, sie zerfällt in feindliche Klassen, Pöbel und Bourgeoisie, aber in Baiern lebt das einige drekete Volk, von Herzen auch nicht schöner als unsere norddeutschen Proleten, aber welch schöne Namen hatten sie. Aloisius, Genoveva, Bartholomäus und Veronika. . . Katholischer Himmel goß Süßigkeit über die Grobiane.“⁴⁹

Das traf auch für die **lokale Identifikation** zu. Jeder Deutsche hatte eine Heimat, war der nationale Grundgedanke der Heimatbewegung.⁵⁰ Nationale Zugehörigkeit und symbolische Ortsbezogenheit gingen jetzt Hand in Hand.⁵¹ Die Heimatbewegung feierte Nation und Staat.

Integration und Identifikation konnten indessen drei gravierende **Strukturprobleme** des deutschen Föderalismus nicht verdecken. Dies war zum einen das **ungleiche Wahlrecht** auf der nationalen und der einzelstaatlichen Ebene. Während die Arbeiter

⁴⁸ Zu den Prozessen der gemeinsamen Vorteilsbildung in Transport und Verkehr vgl. *Weichlein* (Fn. 40), S. 101 f.

⁴⁹ Zit. bei *Langewiesche* (Fn. 7), S. 75.

⁵⁰ Dies haben *Confino* und *Applegate* in ihren Arbeiten beschrieben. Vgl. *Applegate*, *A Nation of Provinces. The German Idea of Heimat*, 1990; *Confino*, *The Nation as a Local Metaphor. Württemberg, Imperial Germany and National Memory, 1871-1918*, 1997.

⁵¹ Vgl. hierzu *Treinen*, in: *KZfSS* 17 (1965), 73 ff., 254 ff.

30

31

32

33

im Reich gleich und allgemein wählten, konnten sie zwar in den Ländern allgemein wählen, aber ihre Stimmen waren im Vergleich zu den Hochbesteuerten ungleich. Daran hielten vor allem Preußen und Sachsen fest, das 1896 sein Wahlrecht weitgehend dem preußischen anpasste. Während 1903 kein Sozialdemokrat im sächsischen Landtag saß, gewann die SPD 22 von 23 sächsischen Reichstagsmandaten. Nichts demonstrierte mehr, wie weit die Schere zwischen regionaler Exklusion und nationaler Inklusion auseinander gegangen war.⁵² Wie sollte der Föderalismus überleben, wenn so viele Reichstagswähler in den Einzelstaaten keine echte Mitsprache besaßen? Damit hing ein zweites Strukturproblem engstens zusammen: der **Dualismus zwischen Preußen und dem Reich**. Preußen stand in vielerlei Hinsicht dem Reich näher als alle anderen Bundesstaaten: durch seine schiere Größe, die knapp zwei Drittel des Reiches ausmachte, durch seine Monarchie, die das Bundespräsidium stellte und sich unter *Wilhelm II.* zur Reichsmonarchie zu entwickeln suchte, und schließlich durch die Dominanz preußischer Gesetzgebungs- und Verwaltungspraktiken auf der Reichsebene. Sogar die altpreußischen Konservativen rückten nach 1873 immer mehr an die Seite der Nationalbewegung, bis sie schließlich nach 1879 zu ihrer Trägerschicht wurden. Basierte die Dominanz Preußens ursprünglich auf seiner 1866 und 1871 erwiesenen militärischen Stärke, so nahm sie mit der Zeit stärker Formen der Modernität an, die im Wettbewerb mit den anderen Bundesstaaten in den Bereichen Verkehr, Verwaltung und Bildung hervortraten. Von einem Verhältnis unter einigermaßen Gleichen konnte unter den 25 deutschen Gliedstaaten nicht die Rede sein.

34 Beide Schieflagen setzten sich in einem dritten Strukturproblem fort, der **Finanzverfassung** der Einzelstaaten.⁵³ Die Lösung für die Finanzierung des Reiches bestand seit 1878 in einem **gemischtem System** aus Matrikularbeiträgen der Länder an das Reich, und eigenen Einnahmequellen des Reiches. Noch die Finanzverfassung des Reiches spiegelte die Doppellegitimität der Reichsverfassung. Die Reichsspitze arbeitete mit Provisorien. Ihr sollten die indirekten, den Ländern hingegen die direkten Steuern zustehen, auch wenn sich das Reich nach dem *Miquelschen* Amendement 1873 eine konkurrierende Besteuerungskompetenz auch für direkte Steuern vorbehielt. Die indirekten Reichssteuern waren allgemeine Steuern. Die direkten Steuern der Länder waren so gewählt, dass sie die bürgerlichen Schichten, die vom politischen System mit seiner Wahlrechtsungleichheit profitierten, am wenigsten trafen. Wenn das Reich finanziell handlungsfähig sein wollte, dann sollte es sich das Geld über Steuern bei denen holen, die für seine Zusammensetzung verantwortlich waren: bei den breiten Massen. Die gehobenen Steuerklassen, die die Zusammensetzung der Landtage bestimmten, blieben davon unberührt. Damit aber unterfing und stützte die Steuergesetzgebung die politische Funktion des Bundesstaates, den demokratisch gewählten Reichstag im Zaum zu halten.

35 Das Reich hatte sich einstweilen aus Zöllen und indirekten Steuern zu finanzieren. Es wurde in der Hauptsache zum „**Kostgänger der Länder**“, die per Kopf

⁵² Vgl. Weichlein (Fn. 40), S. 274.

⁵³ Vgl. Witt, Finanzen und Politik im Bundesstaat – Deutschland 1871-1933, in: Witt/ Huhn (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme, S. 75 ff.

bemessene Matrikularbeiträge zur Finanzierung des Reiches zahlten, was die Finanzkraftunterschiede der Länder krass hervortreten ließ. Die Matrikularbeiträge wurden nach der Verfassung vom Reichstag festgesetzt. Um sich davon weiter unabhängig zu machen, suchte Bismarck nach eigenen stetigen Einnahmequellen. Die Wirtschafts- und Agrarkrise seit 1873 legte dafür Schutzzölle nahe. Diesen Plan durchkreuzte die **Frankensteinsche Klausel** 1879, die die Zolleinnahmen nur bis zu einer bestimmten Höhe dem Reich, darüber hinaus jedoch den Ländern zusprach.

Im Ergebnis erwies sich das bundesstaatliche Finanzierungssystem von 1867 als nicht angemessen und funktionsfähig. Das Resultat war eine **steigende Staatsverschuldung**. Die im preußischen Landtag repräsentierten Schichten verweigerten sich den finanzpolitischen Bedürfnissen des Reiches. Der Reichsschatzsekretär und der preußische Finanzminister lagen in den Jahrzehnten vor 1914 in ständigem Streit, der durch die Rüstungspolitik weiter verschärft wurde. Gerade die Flottenpolitik des Reiches begründete den Anspruch auf Teilhabe an den Steuerquellen der Länder, die über keine Flotte verfügten. Der Streit um die erste große direkte Reichssteuer, die Erbschaftssteuer von 1906, betraf damit die Finanzverfassung des Bundesstaates im Kern. Der **Erste Weltkrieg** schließlich führte die bundesstaatliche Finanzverfassung von 1871 vollends ad absurdum.⁵⁴ War das Deutsche Reich noch ohne Reichsheer – wenn auch unter preußischem Oberbefehl – in den Krieg im August 1914 hineingezogen, so förderten Frontlagen und Kriegsgeschehen schon bald die **Unitarisierung alles Militärischen** und im Gefolge auch der Politik. Die informelle Militärdiktatur *Paul von Hindenburgs* und *Erich Ludendorffs* wirkte in die gleiche Richtung.

36

F. Föderalismus in der Weimarer Republik und der Zwischenkriegszeit

Sowohl die militärische als auch die politische Führung des Reiches war sich gegen Ende des Krieges über alle Parteigrenzen und Meinungsverschiedenheiten hinweg darüber einig, dass die Nachkriegsordnung die finanziellen Lasten des Krieges nur in einer scharf unitarisierten Finanzgesetzgebung gerecht tragen könne. Die Neuregelung der gewaltigen Kriegsfolgelasten konnte nicht auf Länderinteressen Rücksicht nehmen. Das nationale Interesse begründete die **unitarisierende Reichsfinanzreform**, die *Matthias Erzberger* zwischen Juli 1919 und März 1920 durch die politischen Entscheidungsgremien peitschte, ohne dass er auf nennenswerten politischen Widerstand stieß. Die Wirkungen der **Erzbergerschen Reichsfinanzreform** waren enorm. Sie kehrte die finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Ländern um. Das Reich war nicht mehr „Kostgänger der Länder“, sondern die Länder

37

⁵⁴ Vgl. *Lehmbruch* (Fn. 37), S. 47 ff.

wurden vielmehr zu „Kostgängern des Reiches“. *Joseph Schumpeter* bezeichnete den Zentralisierungsschub der Reichsfinanzreform von 1919 als „Versailles der finanzpolitischen Autonomie“ der Länder und Gemeinden.⁵⁵

38 Zum einen wurde die Finanzverwaltung nationalisiert und vereinheitlicht. Aus 25 Länderfinanzbehörden wurde eine Reichsfinanzbehörde, die Ländern wie Preußen erstmals eine professionelle Finanzverwaltung bescherte.⁵⁶ Dem Reich wurde das gesamte Steuerrecht übergeben, und es erhielt neue Einnahmequellen. Unitarische Regelwerke wie die Reichsabgabenordnung und die Reichshaushaltsordnung stärkten die Reichsgewalt gegenüber den Ländern. Es entstand ein System des vertikalen föderalen Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern. Die Stellung der Länder wurde zwar im Laufe der 1920-er Jahre erheblich verbessert. Dies bestätigte aber nur den **Finanzföderalismus von 1919**. Eine gewisse Rückverlagerung der Finanzautonomie hin zu den Gemeinden geschah durch die **Diétramszeller Notverordnung** vom 24. August 1931 von Reichskanzler *Heinrich Brüning*. Die Länderregierungen und Kommunen erhielten dadurch freie Hand in der Gestaltung der Besoldung ihrer Beamten. Sie konnten vom Reich abweichen und ihre Beamten und Angestellten leichter entlassen. Als es nichts mehr zu verteilen gab, wurde die traditionelle Rollenverteilung im Finanzföderalismus wieder attraktiv, um die Verantwortung für Kürzungen und Entlassungen auf die Länder und die Kommunen abzuwälzen.

39 Eine „**critical juncture**“ des deutschen Föderalismus war die Nachkriegsordnung nach 1918 dennoch nicht. Dass es nach dem Zusammenbruch des Reiches und der *Hohenzollern*-Monarchie im November 1918 nicht zu einem allumfassenden Unitarisierungsschub hin zum Zentralstaat kam, lag auch daran, dass sich die Länderexekutiven nach ihrer Parlamentarisierung und Demokratisierung schneller als das Reich erholten und wieder handlungsfähig wurden. In den Ländern entstand kein Machtvakuum, das von den liberalen und sozialdemokratischen Reichseliten, die zur Unitarisierung entschlossen waren, genutzt werden konnte. Dies umso weniger, als in den Ländern ebenfalls die Parteien an die Macht kamen, die auch im Reich Verantwortung trugen. Die Sorge um die **nationalstaatliche Einheit** nach der Novemberrevolution und die Erfahrungen mit dem Föderalismus des Kaiserreiches legten für die Mehrheitssozialdemokraten und ihre liberalen und katholischen Koalitionspartner eine unitarische Ordnung nahe. *Friedrich Ebert*, die MSPD und *Hugo Preuß*, der Autor des ersten Entwurfes der Reichsverfassung, konnten sich damit jedoch nicht durchsetzen. Es blieb bei der auf die Paulskirchenverfassung zurückgehende Kompromisslinie einer **funktionalen Kompetenzaufteilung** zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern, wie sie im kooperativen Arrangement des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung von 1871 Gestalt gefunden hatte. *Preuß* hatte eine deutliche Unitarisierung des Reiches angestrebt. Das bedeutete auch eine Länderneugliederung. Preußen, das etwa zwei Drittel des Reiches ausmachte, und

⁵⁵ Zit. bei *Ullmann*, Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, M 2005, S. 115.

⁵⁶ Vgl. *Emse*, Die Finanzverfassung der Weimarer Republik. Die Erzbergersche Reichsfinanzreform, 2007.

die vielen kleinen Kleinststaaten wollte er durch 16 etwa gleich große Staaten ersetzen. Deren Vertretung im Reich sollte ein Staatenhaus mit gewählten Vertretern nach dem nordamerikanischen Senatsmodell garantieren. Damit stieß *Preuß* weder bei den Ländern auf Gegenliebe, wo jetzt wie in Bayern linke Mehrheiten herrschten, noch bei allen Mehrheitssozialdemokraten im Reich.

Auf der **institutionellen Ebene** des Bundesstaates dominierte Kontinuität in den Zeiten des Wandels. Die nunmehr demokratisierten und parlamentarisierten Institutionen von 1871 blieben in Kraft: der Bundesrat wurde zum Reichsrat, den die Länderregierungen, nicht die Länderparlamente beschickten. Die Länderparlamente wurden demokratisch gewählt und trugen ihrerseits die Länderregierungen. Das Reich wurde auf nationaler und auf Länderebene parlamentarisiert. Der Umbau der bundesstaatlichen Verfassung war am suspensiven Veto des Reichsrates abzulesen, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Reichstages überstimmt werden konnte. In der Praxis verschaffte dies dem Reichsrat auch in Weimar erhebliche Mitspracherechte. Die gesamtstaatliche Ebene erhielt dafür die neue Aufgabe der Grundsatzgesetzgebung.⁵⁷

In Weimar kam es zum unitarischen Fortbau der bundesstaatlichen Reichsverfassung hin zum **unitarischen Bundesstaat**. Der unitarische Bundesstaat hatte aus der Sicht der Reichseliten einen demokratisierenden Sinn, woran die gemäßigten bürgerlichen Parteien und die SPD ein Interesse hatten. Bayern etwa widersetzte sich vor und nach 1923 nicht nur der unitarischen Reichsgewalt, sondern auch dem politisch-sozialen und kulturellen Projekt Weimar. Für Sozialdemokraten und Liberale verfestigte sich damit der Eindruck, dass unter dem Gewand des Föderalismus antidemokratische Einstellungen fortlebten. Dennoch war die demokratische und republikanische Gesinnung nicht im Reich, sondern vielmehr im größten Einzelstaat, in Preußen, am stärksten ausgeprägt. Das zeigte sich besonders am Ende der Weimarer Republik, als die **Nationalsozialisten** auf dem Vormarsch waren und Preußen zum Rückhalt der SPD im Kampf gegen *Adolf Hitler* wurde. Ministerpräsident *Otto Braun* und Innenminister *Carl Severing* verteidigten das „Bollwerk der Demokratie“ gegen Nationalsozialisten und Kommunisten.⁵⁸ Der Föderalismus bot damit nicht nur den bayerischen Antidemokraten Schutz vor der Reichsebene, sondern auch den preußischen Sozialdemokraten Hilfe gegen eine Reichspolitik, in der nach 1930 die Zeichen auf Abkehr von der parlamentarischen Demokratie standen. Welchen Wert Föderalismus und Bundesstaat aber auch für die Reichsführung besaßen, zeigte sich 1932, als die Zustimmung des Reichsrates zu einer Art Legalitätsreserve gegenüber dem von den Nationalsozialisten und den Kommunisten dominierten Reichstag wurde.⁵⁹

Auch der moderne Wohlfahrtsstaat, der auf die **Bismarcksche Sozialversicherungsgesetzgebung** der 1880er Jahre zurückging und in der Weimarer Republik

⁵⁷ Vgl. *Lehmbruch* (Fn. 37), S. 52 ff.

⁵⁸ Vgl. *Ehni*, Bollwerk Preußen? Preußen-Regierung, Reich-Länder Problem und Sozialdemokratie 1928-1932, 1975.

⁵⁹ Zum Konsultationsprozess zwischen Reichsregierung und Ländern vgl. *Besson*, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928-1933: Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik, 1959.

40

41

42

massiv weiterentwickelt wurde, wirkte auf den Föderalismus zurück. Die Sozialpolitik wurde in einem Bundesstaat mit Gewerbefreiheit und Freizügigkeit zur Aufgabe des Gesamtstaates.⁶⁰ Das galt vor allem für das Armutsrisiko der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenversicherung von 1926 baute den deutschen Sozialstaat auf der Reichsebene massiv aus. In die gleiche Richtung wirkte der Ausbau des deutschen Sozialstaates seit den 1950er Jahren.⁶¹ Hier deutete sich bereits eine innere systemische Bruchlinie des Bundesstaates an, die besonders in der Deutschen Einheit 1990 hervortrat. In der fortgeschrittenen deutschen Industriegesellschaft wurden die sozialen Probleme immer komplizierter. Der Primat des Sozialen aber wurde in der Regel nicht föderal, sondern national konzipiert.

43 Auch die kulturellen Grundlagen des Föderalismus veränderten sich in der Weimarer Republik. Hatte der **Heimatgedanke** das Bekenntnis zum deutschen Nationalstaat bis 1918 getragen, so bildeten die Vertreter der Heimatbünde in der Weimarer Republik die Speerspitze eines **Radikationalismus** gegen die Weimarer Republik. Der Heimatgedanke wurde zur ideologischen Grundlage des Nationalismus in der Peripherie.⁶² Nach dem Ersten Weltkrieg kam es zur ersten Länderneugliederung seit 1866, ohne dass sich dadurch stabilisierende Momente für die Weimarer Republik ergaben. Die thüringische Staatenwelt wurde am 1. Mai 1920 zum Land Thüringen zusammengefasst.⁶³ Dieser neue Staat, wo anfangs mehr noch als in Bayern die USPD und die KPD eine wichtige Rolle spielten, wurde zum Tummelplatz für Heimatbünde, Rechtsextreme und Nationalsozialisten. Bereits im Januar 1930 war der Nationalsozialist *Wilhelm Frick* Innenminister dieses Landes.

44 Die Nationalsozialisten schafften bereits im Frühjahr 1933 den Föderalismus als Ordnungsmodell ab und ersetzten ihn durch einen rigorosen Zentralismus. In der NS-Sprache „**Gleichschaltung**“ genannt, meinte dieser Vorgang die Ersetzung der bisherigen Landesregierungen durch Nationalsozialisten und diejenige der Eigenstaatlichkeit durch Reichsstatthalter. Das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 und das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935 setzten an die Stelle des Bundesstaates einen strammen Zentralstaat, der jedwede Initiative von der expliziten oder impliziten Zustimmung *Hitlers* abhängig machte. Ihr Modell war der **Führerstaat**. Legitimatorische Grundlage dafür war, dass die Nationalsozialisten die Volkssouveränität, durch demokratische Wahlen in

⁶⁰ Darauf wies zu Recht hin *Pierson*, *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy*, in: *Governance* 8, 1995, 449 ff.

⁶¹ Vgl. *Schmidt*, in: *Leibfried/Wagschal* (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen-Reformen-Perspektiven*, 2000, S. 153 ff.

⁶² Vgl. dazu *Oberkrome*, *Deutsche Heimat. Nationale Konzeption und regionale Praxis von Naturschutz, Landschaftsgestaltung und Kulturpolitik in Westfalen-Lippe und Thüringen (1900-1960)*, 2004; *ders.*, *Stamm und Landschaft. Heimatlicher Tribalismus und die Projektionen einer „volkischen Neuordnung“ Deutschlands 1920-1950*, in: *Hardtwig* (Hrsg.), *Ordnungen in der Krise. Zur politischen Kulturgeschichte Deutschlands 1900-1933*, 2007, S. 69 ff.

⁶³ Nur Sachsen-Coburg schloss sich Bayern an.

den Ländern und im Reich zur Geltung gebracht, durch den neuartigen Gedanken der **Führersouveränität** ersetzt, der den Föderalismus strikt ablehnte. *Hitler* gewann so eine eigene Machtbasis, die von den Befugnissen des Reichspräsidenten unabhängig war. Nach dem Tod *Hindenburgs* im August 1934 wurde *Hitler* nicht dessen Nachfolger. Vielmehr löste der nationalsozialistische Führerstaat das vielgliedrige Institutionenarrangement des demokratischen Bundesstaates Weimarer Prägung ab. Das galt auch für die NSDAP selbst, wo die Gauleiter anders als die Ras im italienischen Faschismus über keine regionale Machtbasis verfügten, die sie gegebenenfalls gegen die Zentrale gebrauchen konnten. Gauleiter und Reichsstatthalter waren dem Führer *Hitler* strikt untergeordnet. Das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 besiegelte auf den Tag genau ein Jahr nach *Hitlers* Regierungsübernahme den vollständigen Umbau des Staates und die Zerstörung des Föderalismus.

G. Föderalismus in der Bundesrepublik nach 1945

Der Zentralstaat der Nationalsozialisten war zu einer nie gesehenen terroristischen Kraftanstrengung in Rüstung und Kriegsführung fähig, überzog Europa mit Krieg und ermordete die europäischen Juden. Nicht nur die Alliierten wollten die föderalen Momente wieder im Zentrum eines deutschen Staates sehen. Auch in der Bevölkerung galten die föderalen wie die naturrechtlichen oder christlichen Traditionen als vom Nationalsozialismus unbeschädigt und zustimmungsfähig beim ideellen **Wiederaufbau**. Der Föderalismus bildete ein zentrales politisches Argument beim Wiederaufbau nach 1945. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die Alliierten, die am Beginn der Verfassungsberatungen auf einem föderalen Staatsaufbau bestanden.

45

Dabei gab es zwei **Triebkräfte**: Einerseits entstand die Bundesrepublik aus kleineren Teilen, den Besatzungszonen und den deutschen Ländern, die sich nach 1945 unter alliierter Ägide neu gebildet hatten. Die **Auflösung Preußens** durch alliierten Beschluss hatte 16 Länder (ohne das Saarland) in den vier Besatzungszonen geschaffen. Zwischen diesen sehr viel ähnlicheren Gebilden ohne ein alles dominierendes Preußen entstand ein höheres Koordinationsbedürfnis als dies in Weimar der Fall gewesen war.

46

Andererseits aber wirkten die älteren **Traditionen des unitarischen Bundesstaates** des dezentralisierten Einheitsstaates und auch des demokratischen Nationalstaates nach. Dies galt insbesondere für das liberale Verständnis des Finanzföderalismus und des unitarischen Bundesstaates. In dieser Tradition stand bereits *Hugo Preuß*. Hatte der Bundesstaat im Laufe des 19. Jahrhunderts den Gegenentwurf zum lockeren Staatenbund gebildet, so stand er in den Beratungen des parlamentarischen Rates als Gegenentwurf zum Einheitsstaat da. Die demokratische Linke erkannte im Föderalismus ein Residuum antidemokratischer Kräfte in *Bismarckscher* Manier. Gleiche demokratische Teilhabe dagegen würde nur die unitarische Demokratie garantieren. Dieser Überzeugung waren neben der SPD auch Liberale wie der frühere preußische Finanzminister *Hermann Höpker Aschoff*. Stärker unitarisch dachten auch die west-

47

und norddeutschen Vertreter der CDU. Zusammen neigten sie einem Modell der Ländervertretung beim Bund nach der Vorbild des amerikanischen Senats zu, wobei die Ländersensatoren jeweils gewählt und nicht von der Regierung ernannt werden würden.⁶⁴

48 Ihnen gegenüber stand der süddeutsche Flügel der CDU und insbesondere die bayerische CSU, die am massivsten föderalistische Überzeugungen vertrat. Ihr politisches Ziel war die **Sicherung der Eigenständigkeit der Länder** und die Sicherung der Länderexekutiven, weshalb Bayern das Senatsmodell ablehnte und die Bundesratslösung mit direkter Vertretung der Länderregierungen forderte. Der bayerische Ministerpräsident *Hans Ehard* (CSU) ging mit dem sozialdemokratischen Verfassungspolitiker *Walter Menzel* aus Nordrhein-Westfalen den bekannten **föderalen Verfassungskompromiss** ein, wonach die SPD den Bundesrat, Bayern und die CDU/CSU den Finanzföderalismus der Sozialdemokraten akzeptierten und auf das Veto des Bundesrates verzichteten. Im „Zielkonflikt zwischen Sicherung der Eigenständigkeit der Bundesländer... und Verankerung des traditionellen deutschen Beteiligungsmodells“ der Länder bei der Bundesgesetzgebung entschied sich die bayerische CSU für den Primat der Beteiligung an der Bundesgesetzgebung.⁶⁵ So gesehen handelte es sich nicht um einen Kompromiss, sondern um eine Grundsatzentscheidung, wie die Interessen – weniger die Eigenständigkeit – der Länder langfristig am besten zu sichern seien: durch eine eigene Landeskompetenz der Gesetzgebung oder durch Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung. 1949 brachte die Richtungsentscheidung für den Beteiligungsföderalismus, also für die Mitarbeit an den Gesetzen des Bundes.⁶⁶

49 Die Sozialdemokraten erkannten im Finanzföderalismus den entscheidenden Hebel für den demokratisch-egalitären Unitarismus, der einen starken Gesamtstaat erforderte. Die Besatzungsmächte hatten dagegen erhebliche Vorbehalte und bestanden auf einer Lockerung des vergleichsweise **unitarischen Finanzföderalismus**, wie er der SPD vorschwebte. Im „Washingtoner Plazet“ vom 8. April 1949 lenkten die westlichen Besatzungsmächte USA, Großbritannien und Frankreich schließlich ein und akzeptierten jede Finanzordnung, die die „finanzielle Unabhängigkeit und angemessene Finanzkraft“ der Länder garantierte.⁶⁷ Die Zuweisung der Steuereinnahmen blieb nach Steuerarten getrennt. Die Umsatzsteuer ging an den Bund, die Einkommenssteuer an die Länder.⁶⁸ Gleichzeitig wuchsen jedoch die Zwänge zur Umverteilung und zur zentralen Finanzierung durch den Bund. In diese

⁶⁴ *Renzsch*, Finanzverfassung und Finanzausgleich: die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), 1991; zur Debatte um den Bundesstaat im parlamentarischen Raum vgl. *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, 1998.

⁶⁵ *Oeter* (Fn. 64), S. 129; vgl. *Lehmbruch* (Fn. 37), S. 63.

⁶⁶ So der Begriff bei *Böckenförde*, in: Jekewitz u.a. (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung, FS für F. Schäfer, 1980, S. 182 (188 f.).

⁶⁷ Vgl. *Kilper*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, 1996, S. 95.

⁶⁸ Vgl. hierzu besonders *Renzsch* (Fn. 64).

Richtung wirkten die Kriegslasten, der Wiederaufbau, die Entschädigungsgesetzgebung. Bereits die Alliierten konzedierte dem Bund einen Teil der Einnahmen aus der Einkommensteuer, die eigentlich den Ländern zustand. Die Finanzreform von 1969 bedeutete einen weiteren Schritt in Richtung Verbundsteuersystem und Unitarisierung der Finanzverwaltung.

Doch die Unitarisierung bedeutete nicht **Zentralisierung**. Die Verfassungsberatungen des Parlamentarischen Rates behielten zum einen die funktionale Trennung in Gesetzgebung beim Gesamtstaat und Ausführung bei den Ländern bei. Der Bund verfügte über nur wenige eigene Behörden, um seine Gesetzgebung umzusetzen. Zum anderen aber erhielten die Länder – zumal die großen unter ihnen wie Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Baden-Württemberg – durch ihre Vertretung beim Bund ein erhebliches Mitspracherecht bei der Bundesgesetzgebung. Beide Aspekte wurden schon bald miteinander verknüpft. Bei allen Gesetzen, die eine finanzielle Beteiligung der Länder erforderten, war auch ihre Zustimmung nötig. Durch die funktionale Trennung in Gesetzgebung und Ausführung durch die Landesverwaltungen betraf dies fast alle Bereiche der Gesetzgebung.

Die Weichenstellungen durch das Grundgesetz hatten Konsequenzen für die weitere Ausgestaltung des Föderalismus in der Bundesrepublik. Bis 1990 setzte sich die **Verflechtung von Bundes- und Länderzuständigkeit** in fast allen Politikbereichen durch. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze nahm mit der Ausweitung der Bundeskompetenz zu. Systemisch bedeutete dies die Integration der jeweiligen Opposition, zumal sie häufig die Mehrheit in der Länderkammer stellte. Über den Bundesrat war die SPD bereits in den 1950er Jahren an der Bundespolitik beteiligt. Das gleiche galt für die CDU/CSU in den Jahren der sozial-liberalen Koalition. Der Politikwissenschaftler *Fritz Scharpf* nannte das Ergebnis eine Politikverflechtung und sprach von einer **Verflechtungsfalle**, weil der deutsche Beteiligungsföderalismus politische Problemfelder nicht isoliert, sondern eher miteinander verbindet und damit schwerer lösbar macht. Das politische System droht unter den Bedingungen dieses Beteiligungsföderalismus immobil zu werden.⁶⁹

Der Föderalismus wurde zur **Aushandlungsarena** der Bundespolitik. Damit einher ging zum einen ein gewisser Zwang zum Konsens in allen Fragen, die eine Finanzierung erforderten. Konsensdemokratische Züge prägten die Geschichte der Bundesrepublik. Je weniger die Opposition ihre Vorstellungen im Bundestag wirkungsvoll durchsetzen konnte, umso mehr nutzte sie den Bundesrat dazu. Er blieb zwar Länderkammer, diente aber in erster Linie als Forum der Opposition in der Parteiendemokratie. Zum anderen aber erhöhte sich damit der Einfluss der Vetospieler in den Ländern. Ein finanziell wichtiges Gesetz zu Fall zu bringen war leichter, als es durch die politischen Institutionen zu bringen. Die „Parteiendemokratie im Bundesstaat“ ordnete sich die Instrumente und Institutionen des Föderalismus unter und gestaltete den Bundesrat zu einem Organ der jeweiligen Opposition um.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. *Scharpf*, in: Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, 1978, S. 21 ff.; *Scharpf*, *Politische Vierteljahresschrift* 26, 1985, 323 ff.

⁷⁰ Vgl. *Lehmbruch* (Fn. 11).

50

51

52

- 53 Mit der Ausweitung der Beteiligungsrechte der Länderregierungen ging eine Einengung der Gehalte des Föderalismus einher. Er wurde immer mehr zum Finanzföderalismus. Fragen der Politikbegründung, der inhaltlichen Ausgestaltung von Länder- und Bundespolitik traten dahinter zurück. Seit der Weimarer Republik rückten finanzielle Fragen in den Vordergrund der föderalen Debatten, was sich durch die **Deutsche Einheit** 1990 noch weiter verstärkte. Alle Fragen des Verhältnisses zwischen Ländern und Bund werden in der Zwischenzeit über finanzielle Themen ausgetragen und entschieden. Ein Föderalismus, der um finanzielle Fragen kreiste, sicherte zwar die Handlungsfähigkeit der Länderexekutiven, ließ jedoch die Länderparlamente zur Bedeutungslosigkeit absinken. Sie kommen als Akteure in den Dauerverhandlungen von Bund und Ländern nicht mehr vor.
- 54 Die deutsche Einheit veränderte diese langen Linien des deutschen Föderalismus nicht, sondern ließ seine Schwächen eher noch weiter hervortreten. Auch sie bildete keine „**critical juncture**“ der Bundesstaatsbildung in Deutschland. Eine Neugliederung der alten westdeutschen Länder zu langfristig selbsttragenden Größen blieb zugunsten der Kontinuität der Lebensverhältnisse aus. Die älteren ostdeutschen Länder, die bis 1952 existiert hatten, wurden wieder geschaffen. Ihr Finanzbedarf war aber so hoch, dass als Adressat nicht die Länder oder der horizontale **Länderfinanzausgleich**, sondern nur der Bund in Frage kam. Entsprechend wurden die Kosten der deutschen Einheit in erster Linie über zentral verwaltete Sozialkassen finanziert.⁷¹ Die Akzeptanz für die Abhängigkeit der neuen Länder von Transferzahlungen des Bundes ergab sich aus dem Verfassungsauftrag der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, für die der Bundesgesetzgeber zu sorgen hat. Je mehr Fragen der Sozialpolitik nach einheitlichen Lösungen verlangten, umso fragwürdiger wurde die grundgesetzliche Kongruenz von Bundesstaat und Sozialstaat. Der Finanzföderalismus steht damit auch nach der deutschen Einheit im Zentrum der Reform des Bundesstaates. Nach der teilweisen Entflechtung der Kompetenzen und Zustimmungspflichten in der ersten Föderalismusreform des Jahres 2006 steht eine durchgreifende finanzielle Reform des Föderalismus noch aus.

Schrifttum

- Th. Abbt*, Vom Tode für das Vaterland (1761), in: Kunisch (Hrsg.), *Aufklärung und Kriegserfahrung. Klassische Zeitzeugen zum Siebenjährigen Krieg*, 1996, S. 597 ff.
- M. L. Anderson*, *Lehrjahre der Demokratie: Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich*. Übers. Hirschfeld, 2009
- E. Angermann*, Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild, in: *Historische Zeitschrift* 219, 1974, 1 ff.
- C. Applegate*, A Europe of Regions: Reflections on the historiography of sub-national places in modern times (AHR Forum), in: *American Historical Review* 104, 1999, 1157 ff.
- ders.*, *A Nation of Provinces. The German Idea of Heimat*, Berkeley 1990

⁷¹ Vgl. *Ritter*, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des deutschen Sozialstaats*, 2006.

- A. Benz, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: ders./Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 32/2001, 2002, 9 ff.
- Æ Berding, Staatliche Identität, nationale Integration und politischer Regionalismus, in: ders. (Hrsg.), Aufklären durch Geschichte. Ausgewählte Aufsätze, 1990, S. 284 ff.
- Ⓜ Besson, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928-1933: Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik, 1959
- ≡ W. Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: Jekewitz u.a. (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung. FS für F. Schäfer, 1980, S. 182 ff.
- Ⓜ Burgdorf, „Reichsnationalismus“ gegen „Territorialnationalismus“. Phasen der Intensivierung des nationalen Bewusstseins in Deutschland seit dem Siebenjährigen Krieg in: Langewiesche/Schmidt (Hrsg.), Föderative Nation. Deutschlandkonzepte von der Reformation bis zum Ersten Weltkrieg, 2000, S. 157 ff.
- Ⓜ Confino, The Nation as a Local Metaphor. Württemberg, Imperial Germany and National Memory, 1871-1918, 1997
- Æ Dippel, Die amerikanische Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert. Das Dilemma von Politik und Staatsrecht, 1994
- Ⓜ Dreyer, Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert, 1987.
- H.-P. Ehni, Bollwerk Preußen? Preußen-Regierung, Reich-Länder Problem und Sozialdemokratie 1928-1932, 1975
- K. Emse, Die Finanzverfassung der Weimarer Republik. Die Erzbergersche Reichsfinanzreform, 2007
- E. G. Franz, Das Amerikabild der deutschen Revolution von 1848/49. Zum Problem der Übertragung gewachsener Verfassungsformen, 1958
- A. Green, Fatherlands. State-building and nationhood in 19th century Germany, 2001
- A. Green, The Federal Alternative? A New View of Modern German History, in: The Historical Journal 46, 2003, 187 ff.
- Ⓜ Hanisch, Für Fürst und Vaterland. Legitimitätsstiftung in Bayern zwischen Revolution 1848 und deutscher Einheit, 1991
- B. J. Hartmann, How American Ideas Traveled: Comparative Constitutional Law at Germany's National Assembly in 1848-1849, in: Tulane European and civil law forum 23 (2002), 23 ff.
- F. Hartmannsgruber, Die bayrische Patriotenpartei 1868-1887, 1986
- Ⓜ Heckel, „Itio in partes“. Zur Religionsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, in: ders. (Hrsg.), Gesammelte Schriften Staat – Kirche – Recht, Geschichte, Bd. 2, 1989, S. 636 ff.
- E.-R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, 1957
- Ⓜ Jachtenfuchs, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: ders./Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 1 ff.
- H. Kilper, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, 1996
- R. Koselleck, Artikel, Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat', in: ders./O. Brunner/W. Conze (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, 1972, S. 583 ff.
- P. Krüger, Einflüsse der Verfassung der Vereinigten Staaten auf die deutsche Verfassungsentwicklung, in: ZNR 18, 1996, 226 ff.
- D. Langewiesche, Föderativer Nationalismus als Erbe der deutschen Reichsnation: Über Föderalismus und Zentralismus in der deutschen Nationalgeschichte, in: ders. (Hrsg.), Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa, 2000, S. 55 ff.
- G. Lehmbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 02/2, 2002

- ders., Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2000
- W.S. *Livingston*, Federalism and constitutional change, 1956
- K. *Makowski*, Polen, Deutsche und Juden und die preußische Politik im Großherzogtum Posen: Versuch einer neuen Sicht, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 51 ff.
- R. R. *Marsh*, The American Influence in German Liberalism before 1848, Ann Arbor 1957
- R. von *Mohl*, Das Bundes-Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika. Erste Abteilung: Verfassungsrecht, 1824
- ders., Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiß, in: ders. (Hrsg.), Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich, 1990, S. 11 ff.
- G. *Moltmann*, Amerikanische Beiträge zur deutschen Verfassungsdiskussion 1848, in: Jahrbuch für Amerikastudien 12, 1967, S. 206 ff., S. 252 ff.
- W. J. *Mommsen*, Das deutsche Kaiserreich als System umgangener Entscheidungen, in: ders. (Hrsg.), Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich, 1990, S. 11 ff.
- ders., Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiß, in: ders. (Hrsg.), Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur im deutschen Kaiserreich, 1990, S. 39 ff.
- R. *Morsey*, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck, 1867-1890, 1957
- J. *Müller*, Deutscher Bund und deutsche Nation, 1848-1866, 2005
- F. *Murhard*, Nordamerikanische Verfassung. Ihre Grundideen, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 381 ff.
- ders., Nordamerikanische Revolution, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 324 ff.
- ders., Nordamerikanische Verfassung. Ihre Hauptbestimmungen, in: Staatslexikon 1841, Bd. 11, 1841, S. 465 ff.
- W. *Oberkrome*, Deutsche Heimat. Nationale Konzeption und regionale Praxis von Naturschutz, Landschaftsgestaltung und Kulturpolitik in Westfalen-Lippe und Thüringen (1900-1960), 2007
- ders., Stamm und Landschaft. Heimatlicher Tribalismus und die Projektionen einer „völkischen Neuordnung“ Deutschlands 1920-1950, in: Hardtwig (Hrsg.), Ordnungen in der Krise. Zur politischen Kulturgeschichte Deutschlands 1900-1933, 2007, S. 69 ff.
- S. *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, 1998
- K. *Pabst*, Die preußischen Wallonen – eine staatstreue Minderheit im Westen, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 71 ff.
- P. *Pierson*, Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy, in: Governance 8, 1995, 449 ff.
- Chr. *Prignitz*, Vaterlandsliebe und Freiheit. Deutscher Patriotismus von 1750 bis 1850, 1981
- W. *Renzsch*, Finanzverfassung und Finanzausgleich: die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), 1991
- G. A. *Ritter*, Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart (Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften), 2005
- ders., Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des deutschen Sozialstaats, 2006
- F.-J. *Ritter von Buß*, Vergleichendes Bundesstaatsrecht von Nordamerika, Teutschland und der Schweiz, Bd. I: Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten Nordamerika's. Nach John Story's 'Commentaries on the Constitution of the United States', 1844
- S. *Rokkan*, Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, 1970
- F.W. *Scharpf*, Die Theorie der Politikverflechtung, ein kurzgefasster Leitfaden, in: Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, 1978, S. 21 ff.

- ders.*, Die „Politikverflechtungsfalle“: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 1985, 323 ff.
- C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928
- G. Schmidt, Geschichte des Alten Reiches. Staat und Nation in der Frühen Neuzeit, 1495-1806, 1999
- M. G. Schmidt, Reformen der Sozialpolitik in Deutschland: Lehren des historischen und internationalen Vergleichs, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen-Reformen-Perspektiven, 2000, S. 153 ff.
- H. Treinen, Symbolische Ortsbezogenheit. Eine soziologische Analyse zum Heimatproblem, in: KZfSS 17 (1965), 73 ff., 254 ff.
- H.-P. Ullmann, Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, 2005
- R. Ullner, Die Idee des Föderalismus im Jahrzehnt der deutschen Einigungskriege dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des Modells der amerikanischen Verfassung für das deutsche politische Denken, 1965
- M. Umbach, German Federalism. Past, Present, Future, 2002
- G. Waitz, Das Wesen des Bundesstaates. Reden und Betrachtungen von J. v. Radowitz (Gesammelte Schriften, Bd. 2), in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, 494 ff.
- A. Waldmann, Reichspatriotismus im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts, in: Patriotismus und Nationsbildung am Ende des Heiligen Römischen Reiches, 2003, S. 19 ff.
- S. Weichlein, Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich, 2006
- J. Weitzel, Georg Waitz (1813-1886). Deutsche Verfassungsgeschichte, in: v. Reinhardt (Hrsg.), Hauptwerke der Geschichtsschreibung, 1997, S. 707 ff.
- W. Wippermann, Das „ius sanguinis“ und die Minderheiten im Deutschen Kaiserreich, in: Hahn/Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 133 ff.
- ders.*, Das Blutrecht der Blutsnation. Zur Ideologie- und Politikgeschichte des ius sanguinis in Deutschland, in: Baumann u.a. (Hrsg.), Blut oder Boden. Doppelpaß, Staatsbürgerrecht und Nationsverständnis, 1999, S. 10 ff.
- P.-Chr. Witt, Finanzen und Politik im Bundesstaat – Deutschland 1871-1933, in: *ders./Huhn* (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme, S. 75 ff.