

Eine Publikation der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Parlamentarismus in Deutschland von 1815 bis zur Gegenwart

Historische Perspektiven auf
die repräsentative Demokratie

Herausgegeben von
ANDREAS BIEFANG, DOMINIK GEPPERT, MARIE-LUISE RECKER
UND ANDREAS WIRSCHING

Droste Verlag 2022

Parlamentarismus und Föderalismus

SIEGFRIED WEICHLEIN

Die meisten deutschen Staaten besaßen im 19. und 20. Jahrhundert Parlamente; und der deutsche Gesamtstaat war seit 1871 – mit der Ausnahme der Zeit des Nationalsozialismus und der DDR – ein Bundesstaat. Die beiden Ordnungsmodelle, der Parlamentarismus und der Föderalismus, koexistierten und wirkten aufeinander ein. Doch folgten sie verschiedenen Prinzipien der Repräsentation. Parlamente repräsentierten Wähler, und der Föderalismus organisierte die Vertretung von Staaten beziehungsweise Ländern. Die verschiedenen Logiken konnten gegenläufig wirken, taten dies auch lange Zeit, mussten es aber nicht, wie sich im 20. Jahrhundert immer mehr zeigte.

Historisch ging der Föderalismus dem Parlamentarismus voraus. Föderale Institutionen reichten bis zu den Corpora der christlichen Konfessionen im Reichstag des Alten Reiches zurück, wodurch Beteiligungen und Mitsprachen gegen jede Form des Zentralismus garantiert wurden. Das blieb auch nach 1815 so, nur richtete sich die staatenbündische Ordnung jetzt gegen den demokratischen Unitarismus, den Fürst Metternich, der leitende Minister der Habsburgermonarchie, als Antriebsmoment der deutschen Nationalbewegung sah. 1815 und 1867/71 bildeten kritische Zäsuren im Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus. Die Entscheidung für die staatenbündische Ordnung des Deutschen Bundes und für landständische Vertretungen war von erstaunlicher Dauer. Sie begründete die Koexistenz zweier Ordnungsmodelle, deren Verhältnis 1848/49, 1867 und 1871, 1919 und 1949 jeweils neu ausgehandelt wurde.

Das betraf Institutionen wie den Bundesrat des Deutschen Bundes und des Kaiserreiches, den Reichsrat der Weimarer Republik und dann erneut den Bundesrat der Bundesrepublik. Sie bildeten Arrangements in der Kompetenz-zuschreibung zwischen Parlament und Bundesrat. Wo die Inkongruenz und Spannung zwischen Föderalismus und Parlamentarismus zutage traten, entstand die Frage nach den Handlungsspielräumen für Kompromiss, Koordination und Kooperation. Umgekehrt stellte der Föderalismus Ressourcen für den Parlamentarismus bereit: Sein Integrationspotenzial machte Sezessionen unwahrscheinlich und überführte regionale Eigenlogiken in Parteigründungen. Auch die Elitenrekrutierung in den Parteien erfolgte auf föderalen Wegen.

Das Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus kannte Spannung und Koexistenz, aber auch Verbindung und Überformung. Nicht nur in Deutschland arbeitete sich die politische Debatte an diesen Problemen ab. Die USA und die Schweiz fanden andere Institutionenarrangements, die wiederum in Deutschland aufmerksam beobachtet wurden.

In den folgenden Ausführungen sollen die föderalen und parlamentarischen Institutionenbildungen, ihre Balancen, Arrangements und Reformulierungen vom Deutschen Bund bis in die Bundesrepublik im Mittelpunkt stehen. Wann und warum standen Föderalismus und Parlamentarismus in Konflikt und Spannung, wo lagen die Konfliktpotentiale, aber auch die wechselseitigen Verstärkungsmöglichkeiten? Wo schränkte der Föderalismus den Parlamentarismus ein? Wann und warum entstanden Formen von Kompromiss, Kooperation und Koordination zwischen Parlament und Föderalismus, die den Gegensatz überflüssig werden ließen? Auch wenn die Geschichte von Föderalismus und Parlamentarismus über lange Zeit eher konflikthaft verlief, scheint er heute von neuen Formen der Politikverflechtung überformt worden zu sein.

1. Früher Parlamentarismus im Deutschen Bund bis 1866

Die staatenbündische Ordnung der Deutschen Bundesakte von 1815 sicherte das »monarchische Prinzip« und nutzte dafür föderale Institutionen. Sowohl der Staatenbund als auch die landständischen Vertretungen, die jeder Staat aufweisen sollte, hatten einen antirevolutionären Sinn. 1820 machte die Wiener Schlussakte klar, dass alle Staatsgewalt bei den Fürsten vereinigt blieb, die »durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden« konnten.¹ Die Rolle der Verfassungen und der Parlamente war dadurch massiv eingeschränkt. Den status quo verteidigte der Deutsche Bund, vertreten durch einen Bundeskommissar, in Bundesexekutionen 1830 gegen Braunschweig und 1834 gegen Frankfurt am Main. 1831 kam es zur Bundesintervention in der Auseinandersetzung um die kurhessische Verfassung. Die Bundesversammlung in Frankfurt vereinte die Regierungen der Bundesstaaten, nicht aber die Parlamente oder gar die Wähler seiner Teilstaaten. Dieser Föderalismus war zwar vereinbar mit Parlamenten in den Gliedstaaten, nicht aber mit einem deutschen Nationalstaat auf parlamentarischer Basis. Frühe Demokraten argumentierten mit dem Föderalismus der Vereinigten Staaten, der auf der Volkssouveränität basierte und einen starken Gesamtstaat begründete und gegen das deutsche bürokratisch-monarchische Kondominium.²

Auf der Basis ihrer Verfassungen entstanden 1818/19 unter anderem in Bayern, Württemberg und Baden Parlamente.³ Das badische Parlamentsgebäude im

Karlsruher Ständehaus ist das älteste deutsche Parlamentsgebäude. Im Unterschied zu den älteren Landständen und der Frankfurter Bundesversammlung vertraten die Parlamente den Anspruch, das ganze Volk zu repräsentieren. Dem süddeutschen Konstitutionalismus der früheren Rheinbundstaaten nach 1815 folgten nach 1830 Kurhessen und Sachsen, 1849 beziehungsweise 1850 Preußen und Österreich, aber erst 1919 die beiden mecklenburgischen Staaten. Neben den Föderalismus war fast überall der Parlamentarismus getreten.

In den größer gewordenen Staaten des Deutschen Bundes trugen Parlamente zur Integration der heterogenen und zusammengewürfelten Gesellschaft bei. Das galt vor allem für die nach 1803 enorm vergrößerten Staaten Süddeutschlands, allen voran Bayern, Württemberg und Baden. Im Münchener Landtag war die linksrheinische Pfalz vertreten, ein nicht zu unterschätzender politischer Integrationsvorteil. In den süddeutschen Staaten gab es einen zahlreichen reichsständischen hohen Adel, der 1803 und 1806 seine Grundlage verloren hatte. Parlamente mit Abgeordneten aus seinen früheren Gebieten setzten die staatliche Autorität gegenüber einem bis 1806 reichsständischen Hochadel durch, der zuvor nur den Kaiser über sich anerkannt hatte.

Am stärksten in Richtung Parlamentarisierung wirkten die gestiegenen finanziellen Bedürfnisse der Staaten. Nicht zufällig entstanden in Süddeutschland früher Staatsbahnen mit staatlichen Krediten, die von den Landtagen bewilligt worden waren, als in Preußen, das bis 1849 keine Verfassung besaß. Aber selbst hier berief König Friedrich Wilhelm IV. 1847 den Vereinigten Landtag der Provinzialstände ein und beantragte Staatsanleihen zur Finanzierung der Ostbahn. Der Vereinigte Landtag wollte das nur tun, wenn der König ihm das Recht zur regelmäßigen Zusammenkunft gewährte, und lehnte ab. Der liberale Unternehmer und Abgeordnete David Hansemann kommentierte das königliche Dilemma: »In Geldfragen hört die Gemütlichkeit auf.«⁴ Für das Verhältnis zwischen Föderalismus und Parlamentarismus war die power of the purse, die Haushaltsbefugnis, entscheidend.

Anhand von Steuerfragen wurden Herrschaftsverhältnisse ausgehandelt und »die ganze Vielfalt der Schutz-, Dienst- und Abhängigkeitsverhältnisse« organisiert. An der Entstehung des modernen Steuerstaates waren Parlamentarismus und Föderalismus schon deswegen beteiligt, weil es sich bei der Besteuerung um einen Eingriff in Freiheit und Eigentum der Bürger handelte, wofür seit der Französischen Revolution und dem Beginn des bürgerlichen Zeitalters ein Gesetz erforderlich war.⁵ So bestimmte der Artikel 53 der badischen Verfassung von 1818: »Ohne Zustimmung der Stände kann keine Auflage ausgeschrieben und erhoben werden.« Das Budget bedeutete nach 1815 in erster Linie die Legitimierung des Staates zur Steuererhebung. Die Steuerpflicht wurde eine bürgerliche Grundpflicht. Wofür jedoch der Staat diese Steuern ausgab, entzog sich lange parlamentarischer Kontrolle.

Nicht nur anhand der nationalen Problematik, sondern auch über Finanzfragen bestimmten die Landtage ihr Verhältnis zu den jeweiligen Regierungen und zum Deutschen Bund.⁶ Dieser kannte zwar wie der 1834 gegründete Deutsche Zollverein keine eigene Finanzverwaltung und auch keinen Finanzföderalismus. Doch glichen die Bundesstaaten in der Praxis ihr Budgetrecht aneinander an: Überall galt das Steuerbewilligungsrecht der Landtage, weil das Budget Gesetzesform haben musste. Die Frage blieb aber bestehen, ob auch die Angaben der Regierung zu ihren Ausgaben, die die Einnahmen durch Steuern begründeten, der parlamentarischen Überprüfung unterlagen. Die Juristen stritten über die Rechtsnatur des Haushaltsplans und welche Form von Staatskonstruktion sich daraus ergab. In Baden, Württemberg und Bayern insistierten die Landtage auf einem Budgetrecht, das Einnahmen und Ausgaben umfasste. Auf Regierungsseite war man sich der Bedeutung dieser Frage genau bewusst. Wenn die Parlamente die Ausgaben bestimmen könnten, so der württembergische Innenminister Johannes von Schlayer im Stuttgarter Landtag 1833, so besäßen sie »die Souveränität und die ganze Staatsgewalt«, denn »das Geldausgeben (sei) nichts anderes als das Regieren«.⁷ Um dem vorzuzukommen betonte der Bundestag, das höchste Organ des Deutschen Bundes, im Juni 1834 in den »Sechzig Artikeln«, dass aus dem Steuerbewilligungsrecht kein Recht, über die Ausgaben zu entscheiden, folgte. Der Deutsche Bund setzte dem Budgetrecht der Landtage deutliche Grenzen.⁸

Wie in Bayern so wurden vielerorts die Steuern nur für eine bestimmte Anzahl von Jahren bewilligt und mussten periodisch neu debattiert und beschlossen werden. Die Periodizität der Steuerbewilligung gab den süddeutschen Landtagen einen Hebel in die Hand, um auch über die Ausgaben mitzubestimmen. Aus den Angaben der Regierungen über die Höhe der Steuerforderungen wurde ein Instrument politischer Kontrolle durch die Landtage. Ohne die Zustimmung der Landtage konnte kein Budget mehr ordnungsgemäß verabschiedet werden. Das galt auch für Preußen, allerdings mit dem Unterschied, dass hier die Steuern fortlaufend erhoben wurden und nicht der Periodizität unterlagen. Im Deutschen Bund bildeten sich nach 1850 zwei Systeme heraus, wie die Landtage das Budgetrecht ausübten. Das preußische Modell mit einem Staatshaushalt per Gesetz setzte den Akzent mehr auf die Ausgabenseite, da die Steuereinnahmen gesichert waren. Das bayerische Modell kannte periodische Steuerbewilligungen, aber kein echtes Ausgabenbewilligungsrecht. Allerdings arrangierten sich der Landtag und die bayerische Staatsregierung in der Praxis auf »vereinbarte Budgets«.⁹

In der Auseinandersetzung um das Budgetrecht ging es um weit mehr als um Geld. Auf dem Spiel standen Machtfragen und vor allem Beschleunigungen und Blockaden auf dem Weg zu einem liberalen Nationalstaat auf parlamentarischer Basis. In der Revolution von 1848/49 scheiterte der Versuch, den Deutschen Bund zu parlamentarisieren.¹⁰ Die Deutsche Nationalversammlung strebte stattdessen

einen nationalen Bundesstaat auf parlamentarischer Grundlage an. Das bedeutete eine Abkehr vom Deutschen Bund. Jetzt begann man zu unterscheiden zwischen dem negativ konnotierten Staatenbund und dem Bundesstaat mit einem nationalen Parlament. Der Bundesstaat wurde zur Parole der 1848er Liberalen. Zu Beginn der Beratungen in der Frankfurter Paulskirche waren die nordamerikanischen Federalist Papers in aller Munde, ein »stärker national-demokratische(r) und auch unitarische(r) Föderalismus«, nicht aber ein nationaler Einheitsstaat.¹¹ Nicht Einheit, sondern »Einigkeit und Recht und Freiheit« hatte Hoffmann von Fallersleben bereits 1841 in der dritten Strophe des »Lieds der Deutschen« gefordert. Leuchtendes Beispiel waren die USA, die Einheit und Freiheit miteinander verbunden hatten und ein Zweikammerparlament auf Bundesebene besaßen.¹²

Nach der ersten Welle der Revolution von 1848 wussten die März-Ministerien die Mehrheit in den Landtagen hinter sich. Anfangs sah es so aus, als ob sich der Deutsche Bund in eine parlamentarische Monarchie transformieren könnte. Sein Bundestag forderte am 10. März 1848 die Einzelstaaten auf, »Männer des öffentlichen Vertrauens« in einen Siebzehnerausschuss zu entsenden, der die Bundesverfassung im nationalen Sinne überarbeiten sollte. Das »Deutsche Reichsgrundgesetz« des Frankfurter Vorparlamentes zielte auf einen Bundesstaat, der unitarische und antizentralistische Momente miteinander verband. Ein demokratisch gewähltes Unterhaus und ein Oberhaus stellten die Legislative dar. Das Oberhaus umfasste die regierenden Fürsten und 161 Reichsräte, die von den Landtagen gewählt oder den Regierungen ernannt wurden, und verband Merkmale des US-Senats, des britischen *House of Lords* und des Alten Reichs miteinander. Dass die Reichsregierung außerdem eine eigene Verwaltung haben sollte, brach mit dem Grundsatz, dass Verwaltung Ländersache war.

Die nachfolgende Wahl zur Nationalversammlung war die erste gesamtdeutsche Wahl und schuf das erste deutsche Parlament.¹³ Sie basierte auf dem allgemeinen und gleichen Männerwahlrecht. Gänzlich demokratisch war das Wahlrecht 1848 nicht, weil die männlichen Wähler selbständig sein mussten, was etwa ein Viertel ausschloss. Auch Frauen durften nicht wählen. In der Paulskirche fanden sich die Abgeordneten in verschiedenen Versammlungen zusammen, meist benannt nach ihren Tagungsorten, den Keimzellen der späteren Parteien. Die Verfassung der Paulskirche war unitarischer angelegt als der ursprüngliche Entwurf des Siebzehnerausschusses des Deutschen Bundes. Er ging von einem einheitlichen Nationalwillen aus, der sich in den Institutionen auf der Reichebene, der Reichsgewalt und dem Parlament manifestierte. Die Länder hatten dem zu folgen. Schon 1849 sollte gelten: Reichsrecht geht vor Landesrecht. Auch die Landtage hatten sich dem gesamtstaatlichen Willen zu fügen. Kleinere Länder konnten das Reich zusammenlegen, größere wie Preußen aber nicht zerschlagen. Der Reichstag bestand aus zwei Kammern, einem demokratisch gewählten Volkshaus und

einem je zur Hälfte von den Regierungen und den Landtagen beschickten Staatenhaus. Nach dem militärischen Sieg der Gegenrevolution in Wien und Berlin Ende 1848 war klar, dass die Paulskirchen-Verfassung nicht in Kraft treten würde, auch wenn die Linke in der Reichsverfassungskampagne 1849 einen gewaltsamen, aber vergeblichen Versuch dazu unternahm. Doch wirkte die Reichsverfassung als Blaupause für das demokratische Männerwahlrecht des Norddeutschen Bundes 1867 (ohne Selbständigkeitsklausel), aber auch als Vorbild für den unitarischen Verfassungsstaat Weimars und den unitarischen Bundesstaat westdeutscher Prägung seit 1949 nach.¹⁴

Auch in Preußen endete die Revolution mit einer Verfassung, die 1851 in Kraft trat, und einem bikameralen System aus Abgeordnetenhaus und Herrenhaus.¹⁵ Das preußische Dreiklassenwahlrecht basierte auf Vorbildern in der Rheinprovinz, war allgemein, aber ungleich. Damit besaßen alle deutschen Staaten bis auf die beiden Mecklenburgs Verfassungen und Landtage. Dennoch war nirgends die Regierung dem Landtag verantwortlich. Die politische Kultur des Entscheidens blieb von derjenigen der politischen Debatte getrennt. Die Fähigkeit der Regierungen zur Letztentscheidung verdeutlichten parlamentarische Budgetkrisen wie im preußischen Verfassungskonflikt 1862 bis 1866. Die breite Öffentlichkeit wie auch die Staatsrechtslehre übernahmen die »Lückentheorie« des preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck, wonach die Staatsausgaben auch dann getätigt werden durften, wenn keine Einigung zwischen Regierung und Landtag zustande kam. Das blieb ganz auf der Linie, die der Deutsche Bund schon 1834 vertreten hatte.

2. Föderale Parlamentarisierungsbarrieren im Kaiserreich

Zwischen 1867 und 1871 entstanden föderale und parlamentarische Institutionen, die für die Zukunft prägend wurden.¹⁶ Der Bundesrat aus den Verbündeten Regierungen und der demokratisch gewählte Reichstag standen im Zentrum verschiedener, oft gegensätzlicher Gründungserzählungen des Kaiserreiches. Das Verfassungssystem des Kaiserreiches war dualistisch angelegt. Ganz im Sinne Otto von Bismarcks stand die bundesstaatliche Ordnung von Anfang an einer Parlamentarisierung entgegen. Allerdings ließ sich nicht verhindern, dass der Reichstag an Bedeutung gewann. Die eine Gründungsgeschichte des deutschen Nationalstaates war militärisch-monarchisch, die andere bürgerlich-liberal-konstitutionell ausgerichtet. Der Reichstag des Norddeutschen Bundes wurde am 12. Februar 1867 nach dem allgemeinen und gleichen Männerwahlrecht, dem demokratischen Wahlrecht der Paulskirchen-Verfassung, gewählt. Das demokratische Wahlrecht besaß erstens einen kaum verhüllten anti-liberalen Sinn,

weil Bismarcks liberale Gegner während des preußischen Verfassungskonflikts vom ungleichen Dreiklassenwahlrecht profitiert hatten. Die Demokratisierung des Wahlrechtes, so die Überlegung, sollte sie schwächen. Es war zweitens aber auch eine Reaktion auf die besondere Gründungsgeschichte des Norddeutschen Bundes und später des Deutschen Reiches. Die Kriege, Fürstenstürze und die Annexionen, zuerst 1866 von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt am Main, dann 1871 von Elsass-Lothringen, besaßen nationalrevolutionäre Züge und verlangten nach anschließender Stabilisierung. Die Kaiserwürde und der Bundesrat, in dem sich die Verbündeten Regierungen institutionalisierten und weisungsgebundene Diplomaten schickten, reichten für sich genommen dazu kaum aus, das Ergebnis der fürstlichen Depositionen und des Ausschlusses Österreichs aus dem Reich zu legitimieren. Der nationalrevolutionäre Zug der Gründung des Reiches verlangte nach einer nationaldemokratischen Absicherung im demokratischen Männerwahlrecht.¹⁷

Zur Parlamentarisierung des politischen Systems kam es bis zum Oktober 1918 dennoch nicht. Es blieb beim Gründungskompromiss zwischen Otto von Bismarck und den Nationalliberalen. Für den Reichstag erwies es sich als schwierig, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen oder überhaupt nur zu adressieren. Dazu mussten sich die Parlamentarier an die »Verbündeten Regierungen« im Bundesrat wenden, der formal die Regierungsgeschäfte mit Hilfe von Staatssekretären führte. Der Bundesrat schirmte die Reichsregierung gegenüber dem Reichstag ab und hegte damit die parlamentarische Arena ein. Er besaß eine »antiparlamentarische Funktion« als »Schutzwall monarchischer Macht«.¹⁸ Diese politische Gründungslogik kehrten spätere Kritiker oft einfach um und sprachen von einer am Föderalismus gescheiterten Parlamentarisierung des Reichs. Für Verteidiger und Kritiker dieser doppelten Gründungserzählung blieben Föderalismus und Parlamentarismus ein Nullsummenspiel, bei dem jeder Gewinn des einen immer einen Verlust des anderen bedeutete. Parlamentarisierung und Demokratisierung gingen in dieser Logik zudem Hand in Hand und konnten nur gelingen, wenn der monarchische Föderalismus zurücktrat.

Bereits im Januar 1871 zeigte sich jedoch das neue Zusammenspiel von Föderalismus und Parlamentarismus in der Beitrittsdebatte des bayerischen Landtages. Die extremföderalistischen bayerischen Patrioten besaßen die Mehrheit im Münchener Landtag und mobilisierten erfolgreich gegen die liberale Staatsregierung, was zum Rücktritt des Ministerpräsidenten Chlodwig von Hohenlohe-Schillingsfürst führte, einem Novum in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus. In der Beitrittsfrage zum Deutschen Reich sahen sich die Extremföderalisten aber mit der Aussicht auf ein Auseinanderbrechen des Königreiches konfrontiert, sollte Bayern dem Reich nicht beitreten. Die linksrheinische Pfalz und die protestantischen Teile Frankens, so ihre Sorge, würden

sich dann sehr wahrscheinlich dem Reich annähern. Zahlreiche Patrioten um den Augsburger Zeitungsverleger Max Huttler konnten sich der Einsicht nicht verschließen, dass die Integrität Bayerns am besten im und nicht gegen das Deutsche Reich gesichert werden konnte. Es waren daher gerade die Stimmen vieler Patrioten, die die nötige Zweidrittelmehrheit ergaben, so dass Bayern dem Reich beitreten konnte. Die Patrioten verlagerten ihren Kampf in den Reichstag, in den sie 1871 einzogen. Die parlamentarische Interessenvertretung stabilisierte so die bundesstaatliche Ordnung gegen ihre radikalen Kritiker.¹⁹ Das galt auch für die nationalen Minderheiten im Reich, die Polen und die Dänen.

Die Doppelkonstitution des Deutschen Reiches als ewiger Fürstenbund mit einem demokratisch gewählten Parlament wurde zum Dauerthema der Historiographie und der Verfassungsgeschichte, die Eindeutigkeit und Klarheit verlangten. Es entstanden in pejorativer Absicht oft zitierte Begriffe wie »Formelkompromiss« und »System umgangener Entscheidungen«.²⁰ Die »Reichsstaatsrechtslehre« verhandelte mit Hingabe und einer gewissen Obsession Fragen der Kompetenz und der Kompetenz-Kompetenz, um den Föderalismus der Zeit begrifflich genau zu fassen und die verschiedenen Ebenen exakt voneinander zu unterscheiden.²¹ Das intellektuelle Verlangen nach Eindeutigkeit und die historiographische Vorliebe für klare Strukturen und Kausalketten verdeckten indessen den allmählichen Formenwandel des Parlamentarismus und des Föderalismus in der Verfassungswirklichkeit.

Die jüngere Forschung hat den Blick stärker auf Widersprüche und neue Wirkungsmuster gerichtet. Bismarcks Vorgaben in der Verfassung ließen viel Spielraum. Das demokratische Wahlrecht machte zwar den Liberalen, aber auch Bismarcks konservativen Partnern das Leben schwer. Profiteure waren eher die katholische Zentrumsparterie und die Sozialdemokratie. Bereits vor 1890 hatte sich das Arrangement der Institutionen geändert. Der Bundesrat büßte allmählich die ihm zugedachte Rolle ein, die Vormacht Preußens im Bundesstaat zu garantieren, ohne die anderen Staaten in Angst vor seiner Übermacht zu versetzen. Immer häufiger vertraten Reichsbeamte Preußen in den Kommissionen und sogar im Plenum des Bundesrates. Die Reichsämtler machten ihre Beamten oft zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten, um auf diese Weise ihre Gesetzentwürfe im Bundesrat und im Reichstag durchzubringen. Was als Sicherung des Gewichts Preußens gedacht war, entpuppte sich als Einfallstor für unitarisch gesinnte Beamte des Reiches, die allmählich die ministeriale Logik einer Reichsverwaltung ausbildeten. Das Personal der Reichsleitung und der preußischen Bundesratsbank wurden so nach und nach deckungsgleich. Bereits Zeitgenossen wie der Staatsrechtler Heinrich Triepel sahen deshalb den Unitarismus auf vielerlei Wegen auf dem Vormarsch, nicht aber den Einfluss Preußens.²² Auch quantitative Auswertungen der Stellvertretungen im Bundesrat belegen, »dass es im Kaiserreich keine

Borussifizierung Preußens gab, ... (weil) die preußische Bank nun ein Werkzeug der nationalen statt der preußischen (Politik) war«.²³ Reichsbeamte übernahmen immer häufiger die Stellvertretung für Preußen. Das schmälerte nicht die preußischen Machtfaktoren Militär und Wirtschaftskraft, zeigt aber, wie im Alltag der Gesetzgebungsarbeit die Reichsverwaltung Preußen in Dienst nehmen konnte.

Die föderalen Institutionen, allen voran der Bundesrat arbeiteten unermüdlich im Plenum und in Kommissionen an der Gesetzgebung mit. In den umfangreichen Gesetzgebungswerken zur Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik lag die Federführung bei einer Gruppe von Experten, die nicht mehr eindeutig dem Bundesrat oder dem Reichstag, also der föderalen oder der parlamentarischen Arena zugerechnet werden konnten. Vielmehr bildeten sich neue Foren und Verhandlungsformate aus Kommissaren des Bundesrates, Reichsbeamten und Parlamentariern, oft unterstützt von Landesbeamten.²⁴ Was später im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik vervollkommen wurde, besaß hier seine Ursprünge.

Die beiden Arenen des Föderalismus und des Parlamentarismus waren bereits im Kaiserreich mehrfach verkoppelt. Reichsgesetze wurden von den Ländern ausgeführt, was Koordination unter den Ländern und mit dem Reich nötig machte. Bereits im Kaiserreich ließ sich die Verflechtung der Regierungsebenen beobachten. Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 erarbeitete eine »freie oder Verständigungskommission« aus Reichstagsabgeordneten, Bundesratsvertretern und Ministerialbeamten. Regierungskommissare aus der Reichs- und Landesverwaltung begleiteten die Gesetzgebungsarbeit ständig. In der politischen Realität waren Bundesrat und Reichstag weniger stark getrennt, als es die reine Staatsrechtslehre vorsah.²⁵ Es bildeten sich neue Vermittlungsmuster zwischen der föderalen und der parlamentarischen Arena aus. Das galt auch für viele Reichstagsabgeordnete selbst. Ungefähr die Hälfte der Reichstagsabgeordneten saßen im Jahr ihrer Wahl gleichzeitig in einem Landtag, vorzugsweise in Süddeutschland. Die Landtage zahlten Diäten, der Reichstag auf Insistieren Preußens bis 1906 jedoch nicht. Unbeabsichtigt verband diese Tatsache die Länderebene mit dem Reichstag und erleichterte »die angesichts der föderativen Struktur des Reiches und der Hegemonialstellung Preußens wichtige Abstimmung zwischen der Reichspolitik und der preußischen Politik der Parteien«.²⁶ Die Reichstagsfraktionen nahmen auf die Interessen ihrer Mitglieder mit Landtagsmandaten Rücksicht.

Dieses Argument kann man allgemeiner formulieren: Föderalismus und Parlamentarismus waren im Kaiserreich nicht nur Gegensätze, sie konnten sich auch gegenseitig stützen. Der Föderalismus motivierte die extremen Föderalisten zur Parteibildung und parlamentarischen Arbeit und hielt sie so von der Sezession ab. Die politische Rationalität, regionale Interessen seien besser im nationalen Parlament als gegen es zu vertreten, ist als »Integration durch Konflikt« bezeichnet

und bereits zeitgenössisch vom Soziologen Georg Simmel beschrieben worden.²⁷ Sie galt nicht nur für regionale Interessen, sondern auch für so scharfe kulturelle und politische Konflikte wie den gegen den politischen Katholizismus gerichteten »Kulturkampf« und die gegen den befürchteten Umsturz gerichteten »Sozialistengesetze«. Der Reichstag war mindestens so sehr ein Austragungsort für diese Urkonflikte des Kaiserreiches wie der Versammlungssaal oder die Presse.

Insgesamt lässt sich von einem Formenwandel des Föderalismus im Kaiserreich sprechen.²⁸ Einerseits verloren die Einzelstaaten autonome Gestaltungsspielräume und gaben Gesetzgebungskompetenzen an das Reich ab. Andererseits wirkten sie immer mehr an der Reichspolitik, den Gesetzgebungsvorhaben und den großen Kodifizierungsprojekten mit, da sie es waren, die sie später umzusetzen hatten. Reichsgesetze sollten so gefasst sein, dass sie einheitlich von den Ländern ausgeführt werden konnten. Das gab den Einzelstaaten Gestaltungsmacht auf Reichsebene. Die Verhandlungen im Vorfeld der Gesetzgebung kannten keinen Entscheidungszwang und keine Mehrheitsregel. Die informelle Koordination des Gesetzesvollzugs war konsensorientiert und folgte Leitlinien wie Proporz und Parität.²⁹

Aber auch der Reichstag gewann nach 1900 an Bedeutung, auch wenn das weder in der Theorie noch in der Praxis zur Parlamentarisierung des Reiches führte.³⁰ Ablesbar ist der Bedeutungsgewinn auf drei Ebenen: dem Wahlrecht und seiner Verteidigung, den Partizipationsgewinnen des Reichstages und in der öffentlichen Bedeutung von Wahlkämpfen und Parlament. So konnte die Wahlprüfungskommission des Reichstages erfolgreich die Freiheit und Integrität des Wahlvorgangs gegen Übergriffe verteidigen.³¹ Damit ging der Einfluss der Verwaltung und der alten Eliten vor allem in den ostelbischen Gebieten genauso zurück wie derjenige der Industriearbeiter an Rhein und Ruhr. Demokratische Verhaltensweisen wurden immer häufiger bei Wahlen eingeübt. Der Reichstag ahndete Wahlverstöße auch dann, wenn Abgeordnete des Zentrums oder der SPD davon betroffen waren. Im Vergleich zu den Wahlen in Frankreich und in Großbritannien kannten deutsche Reichstagswahlen zudem weniger Gewalt und Ausschreitungen.

Formen der Kooperation kamen auch im zerklüfteten Parteiensystem vor. Das absolute Mehrheitswahlrecht mit einem zweiten Wahlgang begünstigte Wahlbündnisse auf der Basis von Kooperation und Kompromiss in der Stichwahl, oft sogar schon in der Hauptwahl, dem ersten Wahlgang. Bei der Reichstagswahl von 1912 bestanden in 273 von 397 Wahlkreisen solche Wahlbündnisse bereits im ersten Wahlgang. In 178 Wahlkreisen standen sich zwei Wahlbündnisse im ersten und im zweiten Wahlgang gegenüber. Das Wahlrecht drängte die Parteien zu Kooperation und zu Kompromissen, letztlich zu demokratischen Verhaltensweisen, um bei den Reichstagswahlen erfolgreich zu sein. In diese Richtung

wirkte sogar die öffentliche Verwaltung, die Wahlbündnisse regierungsnaher Kandidaten unterstützte, damit die Stimmen der Parteien des Regierungslagers zusammenblieben.³²

Einige süddeutsche Staaten gingen noch einen Schritt weiter. 1905 schlossen die badischen Sozialdemokraten eine Wahlabsprache mit der Demokratischen Partei und den Nationalliberalen, um die Dominanz des katholischen Zentrums zu brechen. Vorausgegangen war eine Wahlrechtsreform, die der SPD entgegenkam. Mit Adolf Geck wurde 1906 erstmals ein Sozialdemokrat Vizepräsident eines deutschen Landtages. In Bayern verabredete die SPD schon 1899 ein Wahlbündnis mit der Zentrumspartei und gewann elf Landtagsmandate. Die Wahlrechtsreform von 1907 brachte der SPD ohne Wahlbündnis ganze 21 Mandate, 1912 in einem Wahlbündnis mit den Liberalen und dem Bayerischen Bauernbund sogar 30 Sitze. Süddeutsche Sozialdemokraten waren der parlamentarischen Mitarbeit stärker zugetan als die preußischen Genossen. Der Revisionismus innerhalb der SPD blieb in Süddeutschland stärker als im Norden. Aber selbst in Preußen beteiligte sich die SPD an den Landtagswahlen unter dem Dreiklassenwahlrecht und errang 1908 ihre ersten Sitze. Vor allem die süddeutschen Länderparlamente spielten immer wieder die Rolle demokratischer Laboratorien.

Andere Befunde deuten jedoch in die Gegenrichtung. Im Bundesrat blieb es bei tiefen Reserven gegen den Reichstag. Bei der Regierung und im Bundesrat stieß das intensive Nachfragen der Abgeordneten auf Misstrauen. Die älteren Verwaltungstraditionen rechtfertigten sich schließlich aus der Treue zum Monarchen und einem Pathos der Objektivität und Unparteilichkeit. In der höheren Verwaltung stießen Interpellationen und Anfragen der Abgeordneten an die Regierung auf beleidigte Mienen. Der österreichische Jurist und Politiker Josef Redlich beobachtete in Berlin,

»dass der Reichskanzler, wenn er eine ihm unangenehme Interpellation beantwortet hat, sich sogleich nachher mit beleidigter Miene erhebt und das Haus verlässt... Und die Dutzende von überflüssigen Beamten und Offizieren, die sich – für einen Nichtpreußen stets ein höchst ungewöhnlicher Parlamentsanblick – dort auf der Estrade des Bundesrates breit machen, rauschen dann stolz mit dem Kanzler hinaus.«³³

Im Finanzföderalismus zeigte sich das Verhältnis von Föderalismus und Parlamentarismus in aller Deutlichkeit. Der Norddeutsche Bund und 1871 das Deutsche Reich übernahmen die Finanzbestimmungen der nicht in Kraft getretenen Reichsverfassung von 1848, die dem Reich Einnahmen aus Zöllen, Verbrauchs- und einigen Verkehrssteuern, den Ländern aber die kräftigen Einnahmen aus Gewerbesteuer, später noch der Einkommenssteuer zugesprochen hatte und die

Reichsregierung zur Finanzierung ihrer Aufgaben auf Matrikularbeiträge der Länder verwies. Die Finanzierung der Reichsaufgaben implizierte permanente Verhandlungen zwischen den Regierungen im Reich und den Bundesstaaten. Der Finanzausgleich zwischen dem »armen Reich« und den Bundesstaaten wurde zum Dauerthema auf der politischen Tagesordnung.³⁴

Die Finanzierung der Reichsausgaben durch Matrikularbeiträge der Bundesstaaten engte von Anfang an den Handlungsspielraum des Reichstages ein. Auch die nach dem Zentrumsolitiker Georg Freiherr von Franckenstein benannte »Klausel«, die die parlamentarische Einigung über das Zollgesetz von 1879 ermöglicht hatte, änderte daran nur wenig, weil die Einnahmen aus Zöllen und indirekten Steuern, die über 130 Millionen Mark hinausgingen, an die Bundesstaaten zurückflossen. Das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages betraf nur die Einnahmen aus indirekten Steuern, die jedermann zahlen musste. Die Einnahmen der Bundesstaaten kamen dagegen aus direkten Steuern, die sehr viel ergiebiger waren. Der finanzielle Handlungsspielraum des mit dem Budgetrecht ausgestatteten Reichstages war weitaus enger als derjenige des Weimarer Reichstages oder des Bundestages nach 1949. Erst die größeren Einnahmen des Reiches nach der Reichsfinanzreform von 1909 änderten dies allmählich. Eine Weiterentwicklung zu einer demokratisch-parlamentarischen Regierungsform auf Reichsebene war aus der Sicht der Bundesstaaten auch deswegen nicht dringend nötig, weil sie über gesunde Finanzen verfügten und kein Bedürfnis verspürten, einen starken und ausgabenfreudigen Reichstag zu alimentieren. Eine Parlamentarisierung des Reiches musste sich – so die geteilte Auffassung – ungünstig auf die Finanzen der Länder auswirken.

Der Erste Weltkrieg verstärkte diese Widersprüche noch weiter. Der Reichstag trat gleich zu Kriegsbeginn 1914 die politischen Geschäfte durch ein pauschales Ermächtigungsgesetz an den Bundesrat ab, der fortan alle Kriegsanstrengungen koordinierte und neue Reichsbehörden wie das Reichsernährungsamt einrichtete. Ab 1916 übernahm immer mehr die Dritte Oberste Heeresleitung mit Paul von Hindenburg und Erich Ludendorff das Ruder und etablierte einen Kriegszentralismus. Die Bundesstaaten büßten im Krieg immer mehr Handlungsspielraum ein. Der Kriegszentralismus und nicht nur der demokratische Unitarismus der Linken bereitete den Weimarer Bundesstaat vor, der sehr viel unitarischer als das Kaiserreich werden sollte.

3. Föderalismus und Parlamentarismus in der Weimarer Republik

Die Novemberrevolution begann in den Ländern und lief von dort auf die Hauptstadt Berlin zu. Nach den Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung am 19. Januar 1919 stand fest, dass eine parlamentarische Republik die noch im

Oktober 1918 parlamentarisierte Monarchie ablösen würde. Deutschland würde also kein Rätssystem mit einer direkten Repräsentation, sondern ein System der indirekten Repräsentation durch Wahlen im Reich und in den Ländern erhalten. Das Kaiserreich hatte für Sozialdemokraten und Linksliberale gezeigt, wie sehr der Bundesrat den Handlungsspielraum des Reichstages einengen konnte. Der erste Verfassungsentwurf von Hugo Preuß wollte deshalb Preußen zerschlagen und konzipierte das Reich als Einheitsstaat mit einem starken Parlament. Doch hatten die Revolutionen auch aus den Bundesstaaten, jetzt Länder genannt, parlamentarische Demokratien gemacht, oft mit Sozialdemokraten an der Spitze. Süddeutsche Sozialdemokraten wie der bayerische Ministerpräsident Kurt Eisner von der USPD wollten daher die Länder bewahren und widersetzten sich den Zentralisierungsabsichten aus Berlin. Die Weimarer Republik blieb ein Bundesstaat, allerdings mit einer deutlich aufgewerteten Reichsebene und einem starken Parlamentarismus auf mehreren Ebenen.

Die Revolution richtete sich gegen die Fortsetzung des Krieges und den monarchischen Obrigkeitsstaat, nicht gegen den Bundesstaat.³⁵ Aus den Bundesstaaten wurden die Länder, aus dem Bundesrat als Organ der Länderregierungen der Reichsrat. Er war jetzt keine Barriere gegen Demokratie und Parlamentarismus mehr, weil die Länder selbst demokratisch-parlamentarisch aufgebaut waren. Aber er half bei der Selbstbehauptung der Länder gegenüber der allgemeinen Tendenz hin zum unitarischen Einheitsstaat. Die Entwicklung lief in Richtung eines »dezentralisierten Einheitsstaates«, dessen Teile jedoch weit mehr als »höchstpotenzierte Selbstverwaltungen« waren, wie es sich Hugo Preuß noch vorgestellt hatte.³⁶ Freilich verstanden die Parteien darunter im Alltag etwas anderes. Während die Linke eher den Einheitsstaat betonte, akzentuierte das katholische Zentrum mehr die Dezentralisierung.

In Preußen fiel die Revolution radikaler aus als in den süddeutschen Staaten. In der preußischen SPD herrschte die Auffassung vor, der Freistaat Preußen sei der Beginn oder doch die erste Abschlagszahlung auf eine demokratisch-unitarische deutsche Republik. Das demokratisierte Preußen sollte der Kern eines zukünftigen unitarischen Reiches sein. Der preußische Ministerpräsident Otto Braun (SPD) meinte 1927: »Preußen mit seinen 40 Millionen Einwohnern muss unversehrt erhalten bleiben, denn es wird und muss schließlich doch den Kern des zu schaffenden Einheitsstaates bilden.«³⁷ Nach Otto Braun sicherte nicht eine Neuordnung des Reiches in gleich große Länder Demokratie und Republik. Das gelänge nur, wenn die anderen Länder nach und nach in Preußen, dem »Bollwerk der Demokratie«, aufgingen. Ganz in diesem Sinne formulierte Finanzminister Hermann Höpker-Aschoff von der linksliberalen DDP 1928 einen historischen Vergleich zwischen der Weimarer Republik und der Gründung des Kaiserreiches 1871: »Wie der norddeutsche Bundesstaat der Vorläufer des deutschen

Bundesstaates gewesen ist, so möge das Reichsland Norddeutschland der Vorläufer des deutschen Einheitsstaates sein.«³⁸

Nach den krisenbelasteten Jahren bis 1923 stärkte der Föderalismus aufs Ganze gesehen den Parlamentarismus mehr als dass er ihn schwächte, auch wenn zumal Bayern jetzt zum Laboratorium der politischen Rechten wurde. Aber in Preußen und in Baden stützten Landtag und Regierung bis 1932 den Parlamentarismus im Reich. Während die Weimarer Koalition aus den Verfassungsparteien SPD, Zentrum und der linksliberalen DDP im Reich bereits im Juni 1920 die Mehrheit verlor, behielten sie diese in Preußen und in Baden bis 1932. In Berlin gab es bis zu den Reichstagswahlen im September 1930 zwei mächtige Parlamente, den Reichstag und den preußischen Landtag, und zwei Regierungen und Verwaltungen, die sich im Alltag abstimmen mussten.³⁹ Dass in Preußen die umstrittenen Fragen der Außenpolitik und der Reparationen nicht auf der Tagesordnung standen, erleichterte die Zusammenarbeit. Die exekutive Macht lag hier in den Händen des Ministerpräsidenten, den mit Otto Braun die längste Zeit die SPD stellte. Einen Staatspräsidenten gab es in Preußen nicht, wodurch die Parteien im Landtag zur Mehrheitsbildung und zur Verantwortung angehalten wurden. Vor allem aber arbeiteten die Fraktionsvorsitzenden von SPD und Zentrum, Ernst Heilmann und Joseph Heß, eng zusammen, was im Reich selten der Fall war.⁴⁰ Die Preußenregierung leitete effektive Schritte zur Demokratisierung der preußischen Verwaltung und zumal der Finanzverwaltung ein, wo sich 1932/33 auffallend viele Verteidiger der parlamentarischen Ordnung im Reich wiederfanden. Der demokratisch gesinnte Spitzenbeamte Arnold Brecht arbeitete nach seiner politisch motivierten Entlassung aus dem Reichsdienst als Ministerialdirektor im Preußischen Staatsministerium und war Stimmführer Preußens im Reichsrat. Ihm fiel die Aufgabe zu, auf Hitlers Antrittsrede im Reichsrat am 2. Februar 1933 zu antworten, was er für ein Bekenntnis zu Republik und Rechtsstaatlichkeit nutzte. Umgekehrt machte die Absetzung der preußischen Regierung im sogenannten »Preußenschlag« durch Reichskanzler Franz von Papen am 20. Juli 1932 den Weg zu einem autoritären Umbau des Reiches frei. Die preußische Polizei, Justiz und Verwaltung konnten nicht mehr gegen die Feinde des Reichstages eingesetzt werden.

Auch in der Weimarer Republik war das Gefüge von Reich und Ländern am Finanzföderalismus ablesbar. Die Reichsfinanzreform von 1920 ordnete den Finanzföderalismus und das finanzielle Verhältnis von Reich und Ländern neu und schuf eine Reichsfinanzverwaltung. Die Steuern wurden nach einheitlichen Grundsätzen erhoben und dann auf das Reich, die Länder und die Kommunen aufgeteilt. Das Reich und mit ihm der Reichstag waren nun nicht mehr »Kostgänger der Länder«. Doch engte das in dem Moment die Autonomie der Landesregierungen ein, als in der Weltwirtschaftskrise die Sozialausgaben explodierten und die Steuereinnahmen gleichzeitig dramatisch zurückgingen. Die Reichsregierung

nahm im Wirtschafts- und Finanzprogramm vom 29. September 1930 für sich das Recht in Anspruch, die Finanzpolitik der Länder zu kontrollieren. Mit der »Notverordnung zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden« vom 24. August 1931 gewährte die Reichsregierung den Länderregierungen die Möglichkeit zu Sparmaßnahmen ohne Zustimmung der Landtage und bot ihnen die Möglichkeit, die Kommunen zum Sparen zu zwingen.⁴¹ Damit wurden auch die Länder zu Präsidialregimen umgebaut. Sparkommissare hielten überall Einzug. Diese Notverordnung setzte nicht nur die Länderverfassungen in allen Finanzfragen außer Kraft, sondern veränderte auch den dreigliedrigen Staatsaufbau. Auch das Gutachten des Reichssparkommissars Friedrich Saemisch wollte aufgrund von Sparzwängen die Kompetenzen der Landtage einschränken. Die Landesregierungen machten von ihren neuen außerordentlichen Vollmachten ausgiebig Gebrauch, ohne dass sich ihre Finanzen merklich besserten. Besonders eifrig folgte der erste nationalsozialistische deutsche Minister, Thüringens Innenminister Wilhelm Frick, den Empfehlungen des Reichssparkommissars und reformierte 1931 in diesem Sinne seine Landesverwaltung.⁴² Der Länderparlamentarismus war damit bereits vor der Machtübernahme Adolf Hitlers im Januar 1933 nur noch ein Schatten seiner selbst.

Dennoch gab es einige ausgeprägte Kontinuitäten zum Kaiserreich, die teils Vorbelastungen waren, teils auch auf die Bundesrepublik vorauswiesen. Die Parteien blieben auch in der Weimarer Republik, wenn auch mit abnehmender Tendenz, tief in sozialen Schichten und Konfessionen verankert. Vor allem der politische Katholizismus und die Sozialdemokratie besaßen einen Kranz von vopolitischen Vereinen und Verbänden. Sie waren politische Sozialmilieus, die bestrebt waren, ihre Klientel von der Wiege bis zur Bahre zu organisieren. Das gelang ihnen regional unterschiedlich. Deshalb gab es auch innerhalb des politischen Katholizismus oder der Sozialdemokratie im Grunde mehrere solcher Sozialmilieus, teils regional einlässig und unspezifisch, teils zentriert um die engere Partei, teils breit verankert in Bildungs-, Wohlfahrts- und Konsumvereinen. Den Parteiführungen fielen politische Kompromisse leichter als manchen Untergliederungen, die zur Selbstvergewisserung neigten.⁴³ Die Distanz zur Regierungsverantwortung, die kennzeichnend für den Parlamentarismus im Kaiserreich gewesen war, wirkte nach 1919 noch lange nach. Die Reichstagsabgeordneten stützten nicht ihre Reichsregierung, allenfalls die eigenen Minister, die sie als »abberufbare Mandatare« der Fraktionen sahen. Das zahlte sich bei den Wählern aus, die keinen Bonus, sondern einen Malus auf die Regierungsbeteiligung gaben.⁴⁴ Nicht der Gegensatz von Regierungs- und Oppositionsparteien prägte die parlamentarische Kultur, sondern derjenige von Parlament und Regierung. Bis auf Preußen, das immerhin zwei Drittel des Reichsgebiets ausmachte, und Baden existierten in den Krisen Jahren 1929 bis 1932 keine republik- und demokratietreuen Regierungen, die von

parlamentarischen Mehrheiten getragen wurden. Der Reichstag und viele Landtage arbeiteten eher im Modus der Opposition. Hinzu kam, dass der Reichstag durch den gestiegenen Einfluss der Parteien, die chronisch schlecht beleumundet waren, vermehrt als Teil der Obrigkeit und gerade nicht als Vertretung des Volkes wahrgenommen wurde.

Auch Parteien und Verbände blieben stark regional geprägt, oft mit Untergliederungen entlang der politischen Gliederung des Reiches. Der Reichslandbund, Nachfolger des ostelbisch geprägten Bundes der Landwirte, war ein Konglomerat von regionalen Interessenorganisationen, die eng mit der DNVP verbunden waren. Noch stärker waren die katholischen Agrarverbände mit der Zentrumspartei verflochten. Beide transportierten stark regionalisierte Interessen ins Parlament und in die Regierung. Ähnlich gingen die beiden Arbeitgeberverbände, der Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) und die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, vor, die der DVP und der DNVP nahestanden. Selbst die politischen Differenzen innerhalb des RDI rührten von den stark regionalisierten Wirtschaftsinteressen der Schwerindustrie an Rhein und Ruhr einerseits und der Chemie-, Elektro- und Fertigwarenindustrie andererseits her.⁴⁵

Für die politische Ordnung der Bundesrepublik wurde wichtig, dass die Nationalsozialisten 1933 nicht nur den Parlamentarismus in der Sache beendeten, sondern mit den beiden Reichsstatthaltergesetzen auch den Föderalismus aushebelten, obwohl die Fassade des Reichstages bis 1945 und des Reichsrates bis 1934 erhalten blieb. Zum ersten Jahrestag ihrer Machtübernahme schaffte das »Gesetz über den Neuaufbau des Reiches« die Landtage ab und übertrug die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich. Das »Dritte Reich« war ein antiparlamentarischer und antiföderaler Zentralstaat. Nicht der Föderalismus, aber das regionale Moment überlebte in mächtigen »Gauleitern«, die in einigen Fällen auch als »Reichsstatthalter« fungierten. Zur Herrschaftsstrategie Hitlers gehörte das Nebeneinander von Zentralismus und scharfem Wettbewerb zwischen partikularen Machtkomplexen, die erst in ihm ihren Ausgleich fanden.

4. Föderalismus und demokratische Regierungsführung nach 1949

Die Befreiung und der Zusammenbruch der NS-Herrschaft 1945 bedeuteten keinen radikalen Neuanfang für Föderalismus und Parlamentarismus. Pfadabhängigkeiten und erprobte Arrangements wirkten sich vor allem auf die politischen Ordnungen in West-, weniger dagegen in Ostdeutschland aus. Die Sowjetunion beendete in ihrer Besatzungszone gemeinsam mit der SED nach den ersten Landtagswahlen am 26. Oktober 1946 schon bald alle Formen des repräsentativen Parlamentarismus und ersetzte sie durch den demokratischen Zentralismus. Das

hatte auch Konsequenzen für den Föderalismus in der DDR. Die fünf Länder wichen 1952 vierzehn Bezirken, deren Kompetenzen auf Verwaltungsaufgaben reduziert wurden. Die DDR wurde zum Zentralstaat. Das politische Ende des Föderalismus in der DDR bedeutete nicht, dass das regionale Bewusstsein verschwand. Die acht evangelischen Landeskirchen überstanden alle territorialen und administrativen Reformen der SED und tradierten Formen des Regionalbewusstseins. Im Zuge der Wiedervereinigung 1990 entstanden daher keine neuen Länder, sondern Einheiten, die oft viel älter waren als im Westen.⁴⁶

In der entstehenden Bundesrepublik stand für die deutschen Parteien und die westlichen Alliierten außer Frage, dass die zukünftige politische Ordnung den Prinzipien des repräsentativen Parlamentarismus und des Föderalismus folgen sollten. Zumal die USA favorisierten eine Trennung der Kompetenzen und der Finanzen zwischen Bund und Ländern, um jedem Zentralismus vorzubeugen. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes arrangierten die parlamentarischen und föderalen Institutionen neu.⁴⁷ Kaum eine neue Institution kam hinzu, und dennoch entstand eine Dynamik, in der Föderalismus und Parlamentarismus sich sehr viel enger aufeinander bezogen als im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Die Auflösung Preußens ermöglichte die Bildung von Bundesländern von ähnlicher Größe und Bevölkerungszahl, was jetzt den Vergleich und die Wechselseitigkeit unter den Ländern erlaubte. Die Länder traten jetzt selbstbewusster auf. Dieser Bedeutungsgewinn war bis in die politische Symbolik des Bundestages, des eigentlichen unitarischen Bundesorgans, hinein zu beobachten. Bis 1952 symbolisierten die Wappen der Länder an der Stirnseite des Bundestages die staatliche Einheit. Erst danach übernahm der vom Kölner Bildhauer Ludwig Gies entworfene Bundesadler diese Funktion.

Bundestag und Bundesrat begannen ihre Arbeit am gleichen Tag und zur gleichen Stunde, am 7. September 1949, um 11 Uhr, was die Gleichursprünglichkeit der Bundesrepublik aus dem Parlamentarismus und dem Föderalismus versinnbildlichen sollte. Der Bundesrat blieb ein Bundesorgan, von den Exekutiven der Länder beschickt. Die Bundesratsstimmen waren nach Ländergröße gestaffelt. Der Bundesrat beriet über alle Gesetze, die der Bundestag verabschiedet hatte. Seine Zustimmung war in den Fällen erforderlich, in denen die Finanzen oder Kompetenzen der Länder betroffen waren. Die voranschreitende Unitarisierung des westdeutschen Bundesstaates lag auch an der ausgeprägten Selbstkoordination der Länder. Den Anfang machte bereits 1948 die Kultusministerkonferenz. Später kam eine Vielzahl von Konferenzen der Landesminister dazu. Das stärkte die Landesregierungen, nicht aber die Landesparlamente. Der Föderalismus orientierte sich an den Exekutiven der Länder und nicht an ihren Parlamenten. Er blieb ein Exekutivföderalismus in der Tradition des 19. Jahrhunderts.

In mindestens zwei Punkten unterschieden sich der westdeutsche Föderalismus und Parlamentarismus jedoch von ihren Vorgängern. Der erste Unterschied betraf die Parteien, die nach 1949 im Föderalismus eine weitaus wichtigere Rolle als in Weimar spielten. Sie bildeten das Scharnier zwischen Föderalismus und Parlamentarismus. Landespolitik war immer auch Parteipolitik, auch wenn sie ihre Eigenlogik behielt. Die Regierung von Bundeskanzler Konrad Adenauer und die SPD-Opposition versuchten die von ihnen geführten Länder auf die Linie der Bundespartei zu bringen. Damit waren sie aber nicht immer erfolgreich, wie sich für die SPD beim Lastenausgleichsgesetz 1952 und beim EVG-Vertrag 1953 zeigte. Doch entdeckte die ursprünglich föderalismusskeptische SPD die Möglichkeiten des Bundesrates für ihre Oppositionspolitik.

Für die politische Elitenrekrutierung bildeten die Landesparteien den entscheidenden Filter. Listenkandidaten für den Bundestag benötigten die Zustimmung der Landesparteitage, nicht der Bundespartei. Die Stabilität dieses Arrangements bestätigte der Umstand, dass ausgeschiedene Bundesminister nach einem Regierungswechsel oft in die Landespolitik gingen, um später auf die Bundesebene zurückzukehren, während sie in der Weimarer Republik im Reichstag weiterarbeiteten, um bei einem der häufigen Regierungswechsel sofort zurückkehren zu können. Die Kanzler und Kanzlerkandidaten kamen seit 1966 überwiegend aus der Riege der Ministerpräsidenten. Anders als vor 1933 durchdrangen die Parteien jetzt auch die Verwaltung. Vor allem aber waren sie selbst föderal aufgebaut mit einer Landesebene und einflussreichen Bezirksverbänden. Die wichtigen Ministerpräsidenten der Parteien waren in den Bundesvorständen vertreten. Die großen Parteien CDU, CSU und SPD waren selbst Mehrebenengebilde.⁴⁸

Regionalparteien erlangten nur bundespolitische Bedeutung, wenn sie eine Bundespartei als Partner fanden oder ihr beitraten. Die CSU nutzte ihre Fraktionsgemeinschaft mit der CDU, die seit 1949 bestand, um als Regionalpartei einen bundespolitischen Anspruch zu erheben.⁴⁹ Die CSU-Landesgruppe im Bonner Bundestag übersetzte unitarische Positionen der Bundespolitik ins föderale Milieu ihrer Münchener Parteifreunde, die in ihnen nur allzu gern »Verräter bayerischer Interessen« erkannten. Diese Dynamik war entscheidend für den Aufstieg der CDU zur am längsten regierenden Bundespartei. In der CDU gingen die meisten Regionalparteien auf, darunter die Wirtschaftliche Aufbauvereinigung und die niedersächsische Landespartei. In Niedersachsen wurde die CDU mehrheitsfähig, als sie zu einer Sammelbewegung alter regionaler Milieus mutierte. Sie versammelte katholische und protestantische Wähler, frühere Wähler der bürgerlichen Regionalparteien der Welfen, der Deutschen Partei, aber auch solche der 1952 verbotenen Sozialistischen Reichspartei, die offen Sympathien für die NSDAP hegte. Die Bundes-CDU war eine Sammelbewegung, die vor Ort einen unterschiedlichen Charakter besaß: Sie war spezifische katholische Milieupartei, an

anderen Orten populistische Regionalpartei und dort reine Apparatepartei, wo sie keine lokale Verankerung besaß.⁵⁰

Der zweite Unterschied im Institutionenarrangement der Bonner im Vergleich zur Weimarer Republik war der Aufstieg der Länder in die Bundesgesetzgebung.⁵¹ Das Grundgesetz hatte die Bundeskompetenzen abschließend aufgezählt, was nur mit Zustimmung der Länder geändert werden konnte. Damit waren nur etwa zehn Prozent der Gesetzesvorhaben zustimmungspflichtig im Bundesrat. Die finanzschwachen Länder fanden sich jedoch nur allzu gern bereit, Kompetenzen und Finanzierungslasten an den Bund abzugeben und im Gegenzug mehr Mitsprache im Bundesrat zu erhalten. Die Möglichkeit der Rahmengesetzgebung durch den Bundestag wirkte in die gleiche Richtung. Im Ergebnis wanderten zahlreiche Materien, die den Sozialstaat betrafen, von der Landekompetenz in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, also von Bundestag und Bundesrat. Dazu zählten die Wirtschaftsförderung, die Förderung der Landwirtschaft, Wohnungsbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen, aber auch Eiersubventionen und Fischfangprämien, die Kohlerationalisierung und die Raffinierung und Verwertung von Rohölen. Sie alle betrafen direkt oder indirekt die Angleichung der Lebensverhältnisse, in Artikel 72 des Grundgesetzes festgeschrieben und eine Art Ersatzidentität der frühen Bundesrepublik. Weil die Länder zwar die Kompetenzen an den Bund abgaben, über den Bundesrat aber weiter beteiligt blieben, stieg die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze bis um 1970 auf sechzig Prozent an. Die beiden Arenen des Bundestages und des Bundesrates wurden stärker verkoppelt. Je mehr die Länder eigene Aufgaben abgaben, desto mehr schlüpfen sie in die Rolle eines Bundesgesetzgebers auf Augenhöhe mit dem Bundestag. 1962 prägte der Verfassungsrechtler Konrad Hesse dafür den weithin rezipierten Begriff des »unitarischen Bundesstaates«. Der Föderalismus war keine Ordnung von unterschiedlichen Ländern mehr, sondern ein Strukturelement der Gewaltenteilung.⁵²

Die Koppelung von Föderalismus und Parlamentarismus verstärkte sich in den 1960er Jahren unter der politischen Leitbegrifflichkeit von Planung und Globalsteuerung. Vermehrte Planung würde die Stabilität der jungen Republik sichern und den Rückfall in Weimarer Verhältnisse verhindern. Ihre Instrumente waren Koordination und Kooperation.⁵³ Einen Meilenstein in diese Richtung stellte das vom früheren hessischen Finanzminister und Bundesbankpräsidenten Heinrich Troeger am 10. Februar 1966 vorgelegte Gutachten zur Finanzreform dar, das auf langfristige Wirkung und Strukturreformen angelegt war, um die Mängel der bundesstaatlichen Ordnung zu beheben.⁵⁴ In der anschließenden Großen Koalition mit ihrer breiten Mehrheit im Bundestag entstanden denn auch Gremien zur mehrjährigen und langfristigen Planung, die die Legislatur überdauern sollten. Bundesfinanzminister Karl Schiller bezog in die »Konzertierte Aktion«, anfangs »Tisch der gesellschaftlichen Vernunft« genannt, auch die Verbände mit ein.

Föderale und parlamentarische Akteure fanden sich in informellen und formellen Verhandlungsgremien mit Arbeitgebern und Gewerkschaften, den Spitzenverbänden der Kommunen und anderen wieder. Inhaltlich ging es bei der Planung um Stabilität in der Finanz-, Wirtschafts- und Bildungspolitik, vor allem aber um ihre Finanzierung. Hinter diesem »kooperativen Föderalismus« standen alle Parteien. Auch die SPD forderte in ihrem Nürnberger Parteiprogramm von 1968 die Reform der bundesstaatlichen Struktur im Sinne eines »kooperativen Föderalismus«. Der Ausbau dieser föderalen Verhandlungsnetzwerke ging auf Kosten der Landesparlamente, da die Landesregierungen die Gremien beschickten. Die Verhandlungen waren so diffizil und verklammerten so viele Bereiche, dass die Parlamente die Paketlösungen kaum mehr aufschnüren oder ablehnen konnten.

Auch in der Bundesrepublik verband der Finanzföderalismus den Parlamentarismus mit dem Föderalismus.⁵⁵ Die Alliierten hatten 1949 die von der SPD favorisierte Bundesfinanzverwaltung abgelehnt und auf einer getrennten Finanzierung von Bund und Ländern bestanden. Dieses Trennmodell trat mit den beiden Steuerreformen von 1955, dem Kleinen Steuerverbund, und 1969, dem Großen Steuerverbund, zurück. Es entstand nicht nur eine nach einheitlichen Grundsätzen arbeitende Steuerverwaltung auf allen Ebenen. Die Steuern wurden einheitlich erhoben und nach einem vereinbarten Schlüssel unter Bund, Ländern und Kommunen verteilt, schon um die Konjunkturabhängigkeit bestimmter Steuerarten auszugleichen. Dieser Verteilungsschlüssel änderte sich mehrmals. Beide Steuerreformen wurden bezeichnenderweise von Bundesfinanzministern von der CSU, 1955 von Fritz Schäffer und 1969 von Franz Josef Strauß, vorangetrieben.

Im westdeutschen Finanzföderalismus und im Länderfinanzausgleich kommunizierten die Exekutiven der Länder und die Bundesregierung miteinander, während die Landesparlamente zurücktraten. In den Jahren der Kanzlerschaft Helmut Kohls schnürte man gerne Finanzpakete innerhalb der von der CDU regierten Länder, um so die Parteiloyalität zu bedienen und die Mehrheit im Bundesrat zu sichern. Nach der Wiedervereinigung stieg die Bedeutung des Finanzföderalismus weiter an. Er trat ins Zentrum der Politik der Deutschen Einheit, die darauf zielte, Ungleichheiten zwischen den west- und ostdeutschen Ländern abzubauen.

Während der kooperative Föderalismus die beiden Arenen des Bundestages und des Bundesrates miteinander verkoppelte, wirkte die Politisierung des Bundesrates nach 1969 in die entgegengesetzte Richtung. Nach dem Regierungsantritt der SPD/FDP Koalition unter Willy Brandt 1969 kündigte der Oppositionsführer Kurt-Georg Kiesinger im Februar 1970 an, die Bundesratsmehrheit von CDU und CSU zu Oppositionszwecken nutzen zu wollen. Über lange Zeit besaßen Bundestag und Bundesrat entgegengesetzte Mehrheiten. Dieses gegenmajoritäre System rief bald die Kritiker auf den Plan, die vom Strukturbruch im politischen System oder vom »Parteienwettbewerb im Bundesstaat« sprachen.⁵⁶ Tatsächlich

entwickelte sich ein multiples Regelsystem sowohl nach den Regeln der Mehrheitsdemokratie als auch der Verhandlungsdemokratie. Die CDU/CSU nutzte die ständige Möglichkeit einer Ablehnung im Bundesrat durch Mehrheitsentscheid, um Zugeständnisse von SPD und FDP zu erlangen. Für bundespolitisch ehrgeizige Ministerpräsidenten wie Helmut Kohl war es nicht nützlich, in die Rolle von Verhinderern mittels einer Blockadepolitik gedrängt zu werden. Um die Fähigkeit zur politischen Gestaltung unter Beweis zu stellen, waren politische Pakete mit mehreren Gesetzgebungen hilfreich. Nur so konnten sich die Regierungs- wie auch die Oppositionsparteien ihrer Klientel gegenüber als Sieger darstellen. Noch das gegenmajoritäre System beförderte Koordination und »antagonistische Kooperation«. Die SPD-Bundestagsfraktion richtete 1972 eine »Bund-Länder-Koordinierungsstelle« ein, die für die vertikale und horizontale Information und Abstimmung mit den SPD-Fraktionen und SPD-Landesregierungen, jetzt A-Länder genannt, zuständig war. Bei den B-Ländern von CDU und CSU übernahm diese Aufgabe die Fraktionsführung im Bundestag. Die Parteien begegneten sich im Bundestag, im Bundesrat und – wenn nichts mehr half – im Vermittlungsausschuss. Dennoch scheiterten nur wenige Gesetze endgültig am Veto der Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Zwischen 1976 und 1980 war der Anteil der im Bundesrat endgültig abgelehnten Gesetze am höchsten, betrug aber dennoch nur vier Prozent.

Die Bedeutung legislaturenübergreifender Gremien und Verhandlungen wurde durch die Gemeinschaftsaufgaben gestärkt, die von der Großen Koalition 1969 ins Grundgesetz geschrieben worden waren. Sie verpflichteten Bund und Länder zur ständigen Zusammenarbeit und Kooperation in der Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur in den Ländern, der Hochschul- und Klinikbau und im Küstenschutz. Bald schon dehnte sich die Zusammenarbeit auf weitere Bereiche aus, die vorher in Länderregie waren: die Bildungs- und Finanzplanung, die Forschungsförderung, die Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Städtebauförderung und den Fernstraßenausbau. Die Planungs- und Globalsteuerungseuphorie sprengte die parlamentarischen und föderalen Verhandlungsformate. Sie plante über die vierjährige Legislatur hinaus und bezog Städte und Gemeinden, Arbeitgeber, Gewerkschaften sowie weitere Interessenverbände in das Parlament und Bundesrat überwölbende Verhandlungssystem mit ein. Überhaupt tendierte eine auf Planung konzentrierte Politik dazu, ihre Planungsgremien von der parlamentarischen Legislatur unabhängig zu machen. Eine Arbeitsgruppe um den Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf prägte dafür den Begriff der »Politikverflechtung«. Scharpf selbst diagnostizierte 1985 eine »Politikverflechtungsfall«, da der permanente Verhandlungsmarathon zu einer Politik des kleinsten politischen Nenners und zur politischen Immobilität führe.⁵⁷

Der Preis dieser prekären Synthese war der massive Bedeutungsverlust der Parlamente, insbesondere der Länderparlamente. Überhaupt litten diese Verhandlungsrunden unter einem Demokratiedefizit, was sich später auf EU-Ebene wiederholte. Das rührte von der Dominanz der Exekutiven, ihrer Verwaltungen und Experten in den föderalen Gremien her. Nachdem in den Nachkriegsjahren Föderalismus und Parlamentarismus sich einander angenähert hatten, herrschte in den 1980er Jahren der Eindruck vor, die repräsentative parlamentarische Demokratie und der Exekutiv-Föderalismus stünden in einer Spannung. Das löste intensive Reformdiskussionen um den Föderalismus aus. Viele süddeutsche Ministerpräsidenten sahen die Lösung in einer stärkeren Trennung der Ebenen des Bundes und der Länder und mehr Wettbewerb unter ihnen. Zumindest aber sollte der Finanzföderalismus und der Länderfinanzausgleich auf neue Grundlagen gestellt werden. Aus den ehemaligen Empfängerländern wie Bayern und Baden-Württemberg waren starke Geberländer geworden, die ihre wirtschaftlichen Reformanstrengungen nicht belohnt sahen.⁵⁸

Aber statt der Reform des Föderalismus kam die Deutsche Einheit und damit die Probe auf das Institutionenarrangement der alten Bundesrepublik. Anders als von vielen erwartet wurde die deutsche Wiedervereinigung nicht zum Moment der Neuordnung des Föderalismus. Während bis zum 3. Oktober 1990 die Exekutiven der Bundesrepublik und der DDR eindeutig dominierten, kamen nach dem vollzogenen Beitritt die Länder, der Bundestag und die Landesparlamente sehr viel stärker ins Spiel. Am 20. und 21. Dezember 1990 tagten die Ministerpräsidenten der sechzehn Bundesländer nach 43 Jahren an dem Ort in München, an dem ihre letzte gemeinsame Sitzung 1947 stattgefunden hatte. Im November 1991 wurde mit dem CDU-Ministerpräsidenten Alfred Gomolka aus Mecklenburg-Vorpommern erstmals ein ostdeutscher Ministerpräsident zum Präsidenten des Bundesrates gewählt.

Der Föderalismus der alten Bundesrepublik wurde um die fünf ostdeutschen Länder erweitert, wodurch deren Regierungen die Möglichkeit zu aktiver Mitgestaltung erhielten. Die föderale Ordnung stellte sicher, dass die Ostdeutschen nicht einfach passive Empfänger von Hilfe aus dem Westen wurden, sondern selbständige Gestalter der Deutschen Einheit blieben. Das bedeutete einen kaum zu überschätzenden Integrationsvorteil gegenüber den osteuropäischen Transformationsgesellschaften, die zentralistisch verfasst waren, was sich deutlich bei der Finanzierung der Deutschen Einheit zeigte. Hier hätte eine Finanzierung der finanzschwächeren Länder durch den Bund nahe gelegen. Doch entschieden sich die ostdeutschen Länder dafür, stattdessen die Solidarität mit den westdeutschen Ländern zu suchen: 1995 schlossen die Ministerpräsidenten die ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich ein. Gerade in der sensiblen Frage der Finanzierung der Deutschen Einheit hatten die Länder ihre Autonomie gestärkt

und sich gegen den Bund behauptet. Das setzte sich auch in der erweiterten Mitsprachemöglichkeit der Länder in der EU-Gesetzgebung fort, sobald ihre eigenen Kompetenzen betroffen waren (neuer Europaartikel Art. 23).

Die neuen Verfassungen der ostdeutschen Länder gaben dem Parlamentarismus einen etwas anderen Anstrich, der die Erfahrungen in der DDR widerspiegelte.⁵⁹ Sie enthielten keine zweiten Kammern, die regionale Interessen innerhalb der östlichen Bundesländer vertreten konnten. Als Reaktion auf die Repräsentations- und Demokratieverweigerung der DDR stärkten die neuen Verfassungen die Möglichkeit zu Volksentscheid, Volksinitiative und Volksbegehren, was wiederum in den westlichen Bundesländern positiv aufgenommen wurde. Auf Bundesebene jedoch blieb es beim repräsentativen Parlamentarismus. Die neuen Verfassungen gab den Oppositionsparteien in den Landesparlamenten neue Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung: Neben Schleswig-Holstein reichte nun auch in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die relative Minderheit der Abgeordneten, um Regierungsmitglieder herbeizuzitieren. In den übrigen Ländern war dafür die absolute Mehrheit und damit Unterstützung aus den Regierungsparteien nötig. Auch das Recht auf Akteneinsicht wurde gerne der parlamentarischen Minderheit zugestanden, was den besonderen Erfahrungen in der DDR geschuldet war. Überhaupt stieg im wiedervereinigten Deutschland der Katalog an Kontroll-, Informations- und Beteiligungsrechten der Landtage in einem Maße an, dass die Abgeordneten sie nur selten ausschöpften. Spätestens 1990 wurde mit der Gründung der Nachfolgepartei der SED, der PDS, das westdeutsche Parteiensystem Geschichte. Vier beziehungsweise fünf Parteien waren jetzt in den Parlamenten vertreten: CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen sowie in Ostdeutschland und im Bundestag die PDS, die bis zur Gründung der Partei Die Linke eine Regionalpartei blieb. Das hatte Folgen für die Koalitionsoptionen, die nach 1990 zahlreicher wurden und eine gleiche Regierungsmehrheit in Bundestag und Bundesrat immer unwahrscheinlicher machten.

5. Fazit

Dass Föderalismus und Parlamentarismus lange miteinander in Konflikt standen, hatte mit ihren unterschiedlichen Repräsentationsprinzipien zu tun. Der deutsche Föderalismus repräsentierte durchweg die Landesregierungen, während das parlamentarische Prinzip auf Wahlen beruhte. Dennoch setzten sich in der föderalen Politikarena schon früh Kompromiss, Kooperation und Koordination als politische Handlungsoptionen durch, während sie im parlamentarischen Leben durch die Fragmentierung der Parteienlandschaft und den Gegensatz von Parlament und Regierung noch selten blieben. Erst in der Bundesrepublik kann man

von einer nachhaltigen Kopplung zwischen Föderalismus und Parlamentarismus reden. Integrierend wirkten die Parteien, die im Bund und in den Ländern das Ruder führten.

Dennoch ist die Geschichte von Föderalismus und Demokratie auch in der Bundesrepublik eine Geschichte der Krise, die schließlich etwas Neues entstehen ließ. Der Föderalismus mit seinen zahllosen Gremien unter Beteiligung von Experten und Interessenverbänden hatte ein chronisches Demokratiedefizit, weil nur die wenigsten seiner Akteure demokratisch gewählt waren. Das hat immer wieder den Ruf nach Reform laut werden lassen. Gleichzeitig bewies der Föderalismus seine integrative Stärke und die Fähigkeit zu Kompromiss und Koordination.

Aber auch das repräsentative Prinzip des Parlamentarismus stieß auf der deutschen wie auf der europäischen Ebene an seine Grenzen. Die Lehre von den demokratischen Legitimationsketten, entwickelt von Ernst Wolfgang Böckenförde, wollte noch der letzten von der Regierung eingesetzten Kommission demokratisches Salböl verleihen.⁶⁰ Die Unterkommission einer ministeriellen Sachverständigenkommission war von einer Kommission eingesetzt worden, die von einem Minister eingesetzt worden war, der von einem Parlament bestätigt worden war, das vom Volk gewählt worden war. Diese Legitimationsketten wurden immer länger und ihre Intransparenz nahm zu, konnten aber nicht unbeschränkt verlängert werden. Verstärkt wurde diese Unübersichtlichkeit des Parlamentarismus durch die neuen Politikfelder Biopolitik, Digitalpolitik und Klimapolitik, die nicht mehr entlang der politischen Blöcke entschieden wurden, die aus der Industriegesellschaft stammten.

An die Stelle von Föderalismus und Parlamentarismus scheint etwas Drittes getreten zu sein, das für eine neue Art der governance steht, nämlich permanent arbeitende Politiknetzwerke mit Abgeordneten, Vertretern der Regierung und der Länder, Sachverständigen und Interessenvertretern. Sie folgen dem Gebot der nachhaltigen Politikformulierung, die die Legislaturperiode übergreift. Jeder dieser Akteure versucht seine Legitimitätssorte in das Verhandlungsergebnis mit einzubringen, sei es die demokratische Wahl, der Pluralismus der Meinungen, das politische Ergebnis oder die Transparenz im Prozess der Entscheidungsfindung. Dieser *grand coalition state* arbeitet seit den 1970er Jahren mit knappen demokratischen Legitimitätsressourcen.⁶¹ Seine Stärken sind eher der breit etablierte antizentralistische Pluralismus und eine hohe Kompromissfähigkeit. Kooperation und Kompromiss scheinen sich verselbstständigt und Föderalismus wie auch Parlamentarismus überformt zu haben.

- 1 E. R. HUBER, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1995, S. 88 (Art. 57); G. A. RITTER, Föderalismus und Parlamentarismus, 2005, S. 7.
- 2 G. Ch. v. UNRUH, Nordamerikanische Einflüsse, 1976, S. 455–464.
- 3 Vgl. dazu Kapitel 9 dieses Bandes von Hans-Werner Hahn.
- 4 Zit. nach Ch. CLARK, Preußen, 2008, S. 530.
- 5 S. HUHNHOLZ, »Steuerstaat«, 2017, S. 37.
- 6 J. MÜLLER, Der Deutsche Bund, 2006.
- 7 Zit. nach H. DREIER, Kampf um das Budgetrecht, 1998, S. 75.
- 8 G. A. RITTER, Föderalismus und Parlamentarismus, 2005, S. 9.
- 9 H. DREIER, Kampf um das Budgetrecht, 1998, S. 79.
- 10 M. BOTZENHART, Parlamentarismus 1848–1850, 1977.
- 11 A. FUNK, Föderalismus in Deutschland, 2010, S. 173.
- 12 J. AUDERSET, Transatlantischer Föderalismus, 2016.
- 13 Vgl. dazu Kapitel 4 dieses Bandes von Thomas Mergel.
- 14 A. FUNK, Föderalismus in Deutschland, 2010, S. 188.
- 15 G. GRÜNTAL, Parlamentarismus in Preußen, 1982.
- 16 K. E. POLLMANN, Parlamentarismus im Norddeutschen Bund, 1985.
- 17 A. BIEFANG, Die andere Seite der Macht, 2012, S. 37–48.
- 18 O. F. R. HAARDT, Innenansichten des Bundesrates, 2020, S. 338.
- 19 S. WEICHLIN, Nation und Region, 2006, S. 231 f.
- 20 W. J. MOMMSEN, Das deutsche Kaiserreich, 1978, S. 239–265.
- 21 H. HOLSTE, Der deutsche Bundesstaat, 2002, S. 159 f., 336 f., 438 f.
- 22 O. F. R. HAARDT, Innenansichten des Bundesrates, 2020; H. TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus, 1907.
- 23 O. F. R. HAARDT, Innenansichten des Bundesrates, 2020, S. 347 f.
- 24 Ein Beispiel unter vielen: P. L. HÄHNEL, Föderale Interessenvermittlung, 2017.
- 25 G. A. RITTER, Föderalismus und Parlamentarismus, 2005, S. 28.
- 26 P. L. HÄHNEL, Mehrebenen-Parlamentarismus, 2018; G. A. RITTER, Der Berliner Reichstag, 1999, S. 27.
- 27 Georg Simmel, Der Streit (1908), in: ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, hrsg. v. Otthein Rammstedt, Frankfurt a. M. 1992, S. 284–382. H. DUBIEL, Integration durch Konflikt, 1999.
- 28 G. LEHMBRUCH, Verhandlungsdemokratie, 1997, S. 19–41; L. P. HÄHNEL, Mehrebenen-Parlamentarismus, 2018; C. SCHÖNBERGER, Die überholte Parlamentarisierung, 2001.
- 29 G. AMBROSIOUS/Ch. HENRICH-FRANKE/C. NEUTSCH, Föderalismus, 2018.
- 30 M. KREUZER, Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs, 2016; ders., Parlamentarization, 2003.
- 31 M. L. ANDERSON, Lehrjahre der Demokratie, 2009; R. ARSENSCHEK, Kampf um die Wahlfreiheit, 2002.
- 32 G. A. RITTER, Reichstagswahlen, 2002, S. 389 f.
- 33 C. SCHÖNBERGER, Die überholte Parlamentarisierung, 2001, S. 641.
- 34 H.-P. ULLMANN, Der deutsche Steuerstaat, 2005, S. 61.
- 35 A. FUNK, Föderalismus, 2010, S. 250.
- 36 Hugo Preuß, Deutschlands republikanische Reichsverfassung (1923), in: Detlef Lehnert (Hrsg.), Politik und Verfassung in der Weimarer Republik, 2008, S. 307–367.
- 37 Otto Braun, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem?, Berlin 1927, S. 32.
- 38 Hermann Höpker-Aschoff, Deutscher Einheitsstaat: ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung, Berlin 1928, S. 26 f.
- 39 H. MÖLLER, Parlamentarismus in Preußen, 1985.
- 40 G. A. RITTER, Föderalismus und Parlamentarismus, 2005, S. 42 f.
- 41 Abgedruckt in: E. R. HUBER, Dokumente, Bd. 3, 1966, S. 444.

- 42 J. JOHN, »Unitarischer Bundesstaat«, »Reichsreform« und »Reichs-Neugliederung«, 2001, S. 354–356.
- 43 S. WEICHLIN, Sozialmilieus, 1996.
- 44 G. A. RITTER, Föderalismus und Parlamentarismus, 2005, S. 43.
- 45 G. LEHMBRUCH, Verbände und Politiknetzwerke, 2008.
- 46 B. FAIT, Föderalismus in der SBZ/DDR, 1991.
- 47 M. FREITAG/A. VATTER/A. LIJPHART, Demokratien der deutschen Bundesländer, 2008; G. LEHMBRUCH, Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie, 2000.
- 48 T. BRÄUNINGER/M. DEBUS/J. MÜLLER, Parteienwettbewerb, 2012; G. LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb, 1976.
- 49 Vgl. dazu: CSU-LANDESGRUPPE IM DEUTSCHEN BUNDESTAG, 2019. Zu den Beratungen der Fraktionen generell www.fraktionsprotokolle.de.
- 50 F. BÖSCH, Die Adenauer-CDU, 2001.
- 51 S. WEICHLIN, Föderalismus und Demokratie, 2019, S. 120.
- 52 Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- 53 G. METZLER, Konzeptionen politischen Handelns, 2005.
- 54 Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.
- 55 W. RENZSCH, Finanzverfassung und Finanzausgleich, 1991.
- 56 G. LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 1976.
- 57 F. W. SCHARPF, Politikverflechtungs-Falle, 1985.
- 58 H. SCHATZ/R. van OYEN/S. WERTHES, Wettbewerbsföderalismus, 2000.
- 59 C. JEFFERY, Recasting German federalism, 1999.
- 60 E.-W. BÖCKENFÖRDE, Demokratie als Verfassungsprinzip, ³2004.
- 61 W. REUTTER, »Grand Coalition State«, 2010.