

Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel

Gerhard Lehbruch

02 / 2

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstrasse 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221 / 2767 -0
Fax 0221 / 2767 -555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIFG Discussion Paper 02 / 2
ISSN 0944-2073
Februar 2002

Abstract

The characteristic traits of German federalism are best explored in a historical analysis of the federal institutions. These exhibit a high degree of path-dependence that is due to the co-evolution of cultural orientations (“unitarism”) and of the institutional arrangements. The institutional arrangements were shaped in successive sequences of development (1849, 1867/71, 1919, 1945-49) which generated, due to complementary “critical junctures,” a system of increasing complexity that was more and more resistant to change. The longitudinal analysis shows that the institutional core of German ‘unitary federalism’ (as it has often been called) with its complex architecture withstands attempts at institutional engineering. However, the ‘unitary’ cultural orientations whose frame of reference was the nation state and which have contributed to the self-reproduction of this development path are now increasingly becoming obsolete. This might open windows of opportunity for greater decentralization.

Zusammenfassung

Die Eigenart des deutschen Föderalismus erschließt sich in einer historischen Analyse der bundesstaatlichen Institutionen. Dabei wird ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit sichtbar, die ihre Persistenz über einen langen Zeitraum hinweg der Ko-Evolution von politisch-kulturellen Orientierungen (“Unitarismus”) und institutionellen Arrangements verdankt. Die institutionellen Arrangements entfalteten sich sukzessive über mehrere Entwicklungssequenzen hinweg, die in einer Abfolge komplementärer institutioneller Weichenstellungen (1849, 1867/1871, 1919, 1945–1949) ein System von zunehmender, überaus veränderungsresistenter Komplexität hervorbrachten. Die Langfristanalyse führt zu dem Schluss, dass der institutionelle Kern des komplex verflochtenen “unitarischen Bundesstaates”, wie das Ergebnis dieses Entwicklungspfades genannt worden ist, weiterhin eine durch Pfadabhängigkeit bedingte Resistenz gegen “institutional engineering” aufweist. Die “unitarischen” politisch-kulturellen Orientierungen hingegen, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zur Selbstreproduktion dieses Entwicklungspfades beitrugen und deren Bezugsrahmen der Nationalstaat war, werden in zunehmendem Maße obsolet. Dies könnte Veränderungsspielräume eröffnen, die sich am Dezentralisierungsparadigma orientieren.

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Das Problem	6
2.1	Die Reformdiskussion	6
2.2	Erzählungen und Metaphern zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Bundesstaates	10
2.3	Analytische Konzepte: Institutionelle Weichenstellungen und Pfadabhängigkeit	13
2.4	Institutionelle Pfadabhängigkeit und kulturelle Orientierungen	17
2.5	Entwicklungssequenzen und institutionelle Landnahme	18
3	Entwicklungssequenzen des deutschen Bundesstaates im Überblick	21
4	Kulturelle Orientierungen und erste Weichenstellungen: Das Programm der Rechtseinheit und das institutionelle Dilemma der deutschen Einigungsbewegung	26
4.1	Die Paulskirchenverfassung: Exekutivföderalismus als Lösung des unitarischen Dilemmas	30
5	Bismarcks Bundesstaat als hegemoniales Verhandlungssystem	32
5.1	Die föderative Kooptation der einzelstaatlichen Bürokratien	34
5.2	Der Bundesstaat als „dilatorischer Herrschaftskompromiss“ und seine Unitarisierungsdynamik	37
5.3	Der Bundesrat und das föderative Verhandlungssystem	40
5.4	Die Finanzverfassung des Kaiserreiches als offenes Problem	47
6	Die erste Krise im Entwicklungspfad: Weimarer Weichenstellungen	50
6.1	Der Weimarer Zentralisierungsschub	52
6.2	Vom Bundesrat zum Reichsrat: Funktionswandel und Kontinuität	52
6.3	Die Weichenstellung zum Verbundsystem in der Finanzverfassung	54
7	Die zweite Krise im Entwicklungspfad: Die Rekonstruktion des Bundesstaates zwischen Kontinuitätsdenken und Besatzungseingriffen	58
7.1	Die Auflösung Preußens	59
7.2	Kompetenzaufteilung und Finanzverfassung im Parlamentarischen Rat	60
7.3	Der Bundesrat des Grundgesetzes	63
7.4	Politikverflechtung als Anpassungsreaktion auf den externen Schock	64
8	Pfadabhängigkeit und Reformspielräume	65
9	Literatur	69

1 Einleitung¹

Es gibt seit einigen Jahren eine lebhaftere Diskussion über die Reform des deutschen Bundesstaates. Aber trotz der Fülle angebotener Reformmodelle ist das Ausmaß der bislang wirklich ernsthaft in Angriff genommenen Veränderungsschritte bescheiden geblieben. Ganz offensichtlich ist dieser deutsche Bundesstaat in einem bemerkenswert starken Maße reformresistent.

Diese Widerständigkeit der bundesstaatlichen Strukturen gegen Optimierungsversuche soll hier erklärt und ihre Reichweite näher bestimmt werden. Mein Ausgangspunkt ist die von nicht wenigen Autoren geteilte Überzeugung, dass die deutsche Föderalismusproblematik durch entwicklungsgeschichtliche Weichenstellungen bestimmt ist, die sich nicht leicht korrigieren lassen. Ich werde diese Überlegung in einer Analyse aufnehmen, die sich als „historisch-institutionell“ charakterisieren lässt.

Der Kern des Gedankengangs lässt sich so zusammenfassen: Die Entwicklungsgeschichte des deutschen Bundesstaates ist durch eine einzigartige, anderswo nicht zu beobachtende Abfolge von Entwicklungssequenzen charakterisiert. Will man sie verstehen, dann genügt es nicht, sich auf den Entwicklungspfad der bundesstaatlichen Institutionen zu konzentrieren. Eng damit verflochten, doch analytisch von der Institutionenbildung zu unterscheiden ist die Entwicklung der hegemonialen politisch-kulturellen Orientierungen, die den Prozess der Nationalstaatsbildung begleitet haben und gemeinhin mit dem Begriff der „Unitarisierung“ charakterisiert werden. Aus dem Zusammenwirken eigentümlicher institutioneller Ausgangsbedingungen und kultureller Orientierungen resultierten institutionelle Weichenstellungen (oder „critical junctures“), die den Entwicklungspfad in den für Deutschland charakteristischen „Verbundföderalismus“ münden ließen.

Diese eigentümliche Hybridisierung von Institutionen und kulturellen Orientierungen führte zur Ausbildung des in neuerer Zeit so genannten „unitarischen Bundesstaates“, dessen beiden Hauptelemente institutionelle Verflechtungen und Zentralisierung (beziehungsweise, in der von Konrad Hesse eingeführten Unterscheidung, Unitarisierung) sind. Sowohl der Entwicklungspfad der bundesstaatlichen Institutionen als auch die kulturellen Orientierungen waren später zwei großen externen Schocks ausgesetzt, die die ursprünglichen Weichenstellungen teils fortführten, teils partiell korrigierten. Beide Entwicklungsstränge sind in diesem wechselvollen Entwicklungsprozess weiter so vermascht worden, dass sich

1 Überarbeitete und stark erweiterte Fassung des Festvortrags anlässlich der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des MPIfG am 1. Juni 2001.

schließlich eine ungemein komplexe – und reformresistente – Konfiguration ergab. Nun wird man in dem Maße, in dem die auf den Nationalstaat bezogenen politisch-kulturellen Orientierungen an Relevanz verlieren, auch tiefer greifende Veränderungen für die Zukunft nicht ausschließen können. Indes ist wenig wahrscheinlich, dass sie einen Wandel des Föderalismusmodells (etwa im Sinne der geläufigen Gegenüberstellung von Verbund- und Trennföderalismus) ermöglichen werden.²

2 Das Problem

2.1 Die Reformdiskussion

Die Diskussion über die Reform des Bundesstaates, die sich in den zurückliegenden neunziger Jahren entwickelt hat, zeigt einen erstaunlichen Bewusstseinswandel im Vergleich zur Gründungszeit der Bundesrepublik Deutschland. Es gab damals zweifellos in der öffentlichen Meinung und in den politischen Parteien eine breite Mehrheitsströmung, deren Zielvorstellung der dezentralisierte Einheitsstaat war. Die Vorstellung von einer föderalistischen Ordnung wurde zwar von süddeutschen und rheinischen Kreisen vorwiegend konservativ-katholischer Provenienz vertreten, die vor allem aus den Länderverwaltungen kamen und sich im „Ellwanger Kreis“ zusammengefunden hatten. Aber sie waren eine Minderheit, die man weithin für merkwürdig rückwärts gewandt hielt. Vor allem im Parlamentarischen Rat dominierten unitarische Überzeugungen. Die bundesstaatliche Organisation des schließlich verabschiedeten Grundgesetzes erschien dann als ein Oktroi der Besatzungsmächte, dem man sich widerwillig beugte. Ein Umschwung in der Bewertung vollzog sich erst allmählich in der Adenauerzeit und vermutlich nicht zuletzt als Reflex auf die Amtsführung des ersten Bundeskanzlers, der ja dem Föderalismus selbst nicht viel abgewinnen konnte. Seither setzte sich in der Öffentlichkeit die Vorstellung durch, dass der Bundesstaat ein neuartiges Modell der Gewaltenteilung sei – eine Vorstellung, die den Weimarer Demokraten noch ziemlich fern gelegen hatte. Inzwischen tragen die Deutschen in der EU das Bekenntnis zum Föderalismus wie eine Monstranz vor sich her, ganz als hätte es nie die bitteren Kontroversen des Jahres 1949 mit den alliierten Militärgouverneuren gegeben.

2 Die komplexe Problematik der Wechselwirkungen zwischen der Entwicklung des Bundesstaates und den Wandlungen des Parteiensystems, die ich an anderem Ort (Lehmbruch 2000) ausführlich behandelt habe, muss hier aus Raumgründen außer Betracht bleiben.

Der Bewusstseinswandel in der Bewertung des Bundesstaates manifestiert sich vielleicht nirgends deutlicher als bei den deutschen Liberalen. Vor nahezu hundert Jahren schrieb Heinrich Triepel: „Der Kern der liberalen Parteien ist, so zu sagen, traditionell unitarisch“ (Triepel 1907: 91). Und zwischen 1945 und 1949 unterschied sich die FDP in den westdeutschen Auseinandersetzungen um die Gestalt eines künftigen deutschen Staates von den anderen bürgerlichen Parteien vor allem dadurch, dass sie – wie auch die meisten Sozialdemokraten – der Weimarer Modellvorstellung des dezentralisierten Einheitsstaates verpflichtet blieb (Lamberty 1983). Wiederum knapp ein halbes Jahrhundert später aber, am 4. Februar 1998, stellte Graf Lambsdorff (zusammen mit Carl Christian von Weizsäcker) vor der Bundespressekonferenz im Namen der Friedrich-Naumann-Stiftung ein Programm zur Bundesstaatsreform vor, das unter anderem mit der Klage begründet wurde, die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund beschädige den Föderalismus in Deutschland. Sie fördere die schleichende Zentralisierung, die durch den Anspruch auf „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ intensiviert werde. Dass hier eine radikale Abkehr von einer mehr als hundertjährigen Programmatik des deutschen Liberalismus vollzogen wurde, wie sie Hermann Hoepker-Aschoff (später der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts) im Parlamentarischen Rat noch nachdrücklich vertreten hatte, scheint dem Ehrenvorsitzenden der FDP gar nicht mehr bewusst gewesen zu sein. Vergessen war offenbar auch, dass die „zunehmende Vermischung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern“, die in der Erklärung der Friedrich-Naumann-Stiftung bedauert wurde, ganz entscheidende Anstöße von jener „Kommission für die Finanzreform“ erhielt, die 1964 von dem liberalen Bundesfinanzminister Dahlgrün eingesetzt worden war.

Die Diskussion über die Reform des Bundesstaates ist nur auf dem Hintergrund der zuvor erwähnten grundsätzlichen Wendung zu einer positiven Bewertung der föderalistischen Ordnung seit den fünfziger Jahren zu sehen. Sie zeigt aber gleichzeitig an, dass jene Wendung voller Ambivalenzen und Inkonsequenzen war. Denn in der neuen Reformdiskussion geht es im Kern um die Revision eben jenes Föderalismusmodells, das im Verlauf der fünfziger und sechziger Jahre allmählich populär geworden war und die Weimarer Leitvorstellung des dezentralisierten Einheitsstaates abgelöst hatte – des unitarischen Verbundföderalismus, in dem das Weimarer Erbe in eigentümlicher Weise doch aufgehoben war.

Die Anstöße kamen aus verschiedenen Interessenkonstellationen der neunziger Jahre, einige davon sind inzwischen nicht mehr von der selben Aktualität, während andere weiterhin stark wirksam sind. Im Vordergrund standen damals einerseits die Rolle des Bundesrates in einer Konstellation des „divided government“, zum andern die neuen Disparitäten zwischen Bundesländern, die sich aus der deutschen Vereinigung ergeben hatten. Wir erinnern uns, dass seit 1991 die SPD die Bundesratsmehrheit und damit die Möglichkeit gewonnen hatte, die Re-

gierung Kohl unter starken, seit 1982 ungewohnt gewordenen Verhandlungszwang zu bringen, der im Steuerreformkonflikt von 1997/1998 kulminierte. Es kam, vor allem wegen des Scheiterns der Regierungsvorlage zur Steuerreform, zu einer Diskussion über den Zusammenhang zwischen der Rolle des Bundesrates und dem viel beklagten „Reformstau“. Dieser Aspekt der Föderalismusdiskussion ist inzwischen zurückgetreten, obwohl sich ja auch die rot-grüne Regierung sehr schnell in einer Situation des „divided government“ fand. Denn zum einen vermochte die neue Regierung – nachdem sie einmal mühsam genug Tritt gefasst hatte – zu demonstrieren, dass sich mit einer solchen Konstellation flexibel umgehen lässt, zum andern hat sich die strategische Interessenlage wichtiger Akteure verändert: In der FDP-Agenda scheint das Reformthema inzwischen in den Hintergrund getreten zu sein, nachdem die Liberalen in der Staatsangehörigkeitsfrage und bei der Steuerreform gerade über den Bundesrat recht erfolgreich Einfluss auszuüben vermochten. Umso mehr treiben nun die verteilungspolitischen Konflikte zwischen Bundesländern die Diskussion an, die sich nach der deutschen Vereinigung verschärft haben. Die Auseinandersetzungen über den horizontalen Finanzausgleich waren zwar schon in den achtziger Jahren virulent, aber sie mussten sich durch die enormen Ost-West-Disparitäten nach der deutschen Vereinigung verschärfen, und der Potsdamer Kompromiss der Ministerpräsidenten zu Lasten des Bundes (Altemeier 1999) erwies sich ja als längerfristig nicht haltbare Problemlösung.³

Von diesen situativ bedingten Anstößen der Reformdiskussion lassen sich die Entwicklungen in den Sozialwissenschaften unterscheiden, die in den zurückliegenden Jahrzehnten zu einer veränderten Problemwahrnehmung beigetragen hatten. Das Föderalismusverständnis war zunächst stark durch die Staatsrechtslehre bestimmt, deren Entwicklung Stefan Oeter in seiner Untersuchung über „Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht“ eingehend nachgezeichnet hat (Oeter 1998). Sie kulminierte in den sechziger Jahren im Paradigma des „unitarischen Bundesstaates“ (Hesse 1962), das damals wohl nicht zuletzt deshalb so breite Zustimmung fand, weil es mit der politischen Wendung hin zur keynesianischen Globalsteuerung bemerkenswert kompatibel war.

Dieses Paradigma sollte nicht voreilig totgesagt werden, denn es hat nach wie vor seine Anhänger, nicht zuletzt in der politischen Elite. Eines der zentralen Argumente Hesses lautete bekanntlich folgendermaßen: Die Länder hätten zwar kaum noch eine eigene politische Substanz, und deshalb gebe es auch keinen föderalen Wettbewerb, aber der Bundesstaat bleibe auch ohne föderalen Wettbewerb noch sinnvoll als ein Instrument der Gewaltenkontrolle, und zwar vor allem der „hori-

3 Über die unvorhergesehene Verschärfung der föderalen Verteilungskonflikte nach der Potsdamer Einigung – und insbesondere über die treibende Rolle Bayerns – vgl. die sehr aufschlussreiche Untersuchung von Daniel Ziblat (2001).

zontalen“ Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Neben die Balancierung der „realen politischen Kräfte“, Parlamentsmehrheit und Regierung einerseits, Opposition andererseits, trete im Bundesstaat der Gegenwart „diejenige zwischen Bundestag und Bundesregierung einer-, Bundesrat andererseits, wobei ... der reale Faktor, der sich im Bundesrat zur Geltung bringt, weniger das spezifisch föderalistische Element der Länder als Individualitäten als das Element der Landesministerialbürokratien“ sei. „Mit der politischen und rechtlichen Kontrolle innerhalb der obersten Bundesorgane verbindet sich auf diese Weise eine Kontrolle der wichtigsten dieser Organe durch die Länderexekutive“ (Hesse 1962: 27–28). Diese zugespitzte These hat Hesse später zwar teilweise zurückgenommen (Hesse 1970: 153–154; Hesse 1973), aber andere prominente Staatsrechtslehrer haben daran festgehalten. Besonders bezeichnend dafür war die Bewertung der „horizontalen Gewaltenteilung“ und der Institution des Bundesrates durch den Bundespräsidenten Roman Herzog in seiner „Föderalismusrede“ vom 2. Oktober 1996 zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtages von Nordrhein-Westfalen:

Dass die Einrichtung und Ausgestaltung dieses ‚föderativen Bundesorgans‘ eine der gelungensten Hervorbringungen des Parlamentarischen Rates ist, habe ich stets betont, wenn auch mein gewichtigstes Argument für dieses Urteil in der Öffentlichkeit kaum einmal gewürdigt wird. Deswegen wiederhole ich es hier. Dadurch, dass die Hauptarbeit des Bundesrates noch mehr als die des Bundestages in den Ausschüssen geleistet wird und in diesen nicht die genuinen Bundesratsmitglieder, also die Regierungschefs und Minister der Länder, zu sitzen pflegen, steht der Ministerialbürokratie des Bundes die kontrollierende Kraft der Landesministerialbürokratien gegenüber. Ich kenne kein Land auf der weiten Erde, in dem es zu einer solchen gegenseitigen Kontrolle mächtig gewordener Bürokratien käme. (Herzog 1996)

Daran ist schon der Umstand bemerkenswert, dass zu jenem Zeitpunkt, als Herzog die „horizontale“ Kontrolle der Bundesverwaltung durch die Länderbürokratien zu „einer der gelungensten Hervorbringungen des Parlamentarischen Rates“ erklärte, die von der Bundestagsopposition geführten Parteien die Mehrheit im Bundesrat hatten. Der Bundespräsident war offensichtlich auch wenig davon beeindruckt, dass sich schon seit den späteren siebziger Jahren ein Themenwechsel in der deutschen Föderalismusdiskussion abzeichnete, mit dem das historisch ausgebildete System des Verbundföderalismus zunehmend in Frage gestellt wurde.

Dies geschah von zwei Seiten her: einerseits, ausgehend von der Politikwissenschaft, durch die Debatte über die Politikverflechtung, die Fritz Scharpf angestoßen und bestimmt hatte (vgl. Scharpf et al. 1976), andererseits durch die um 1970 allmählich einsetzende Rezeption der ökonomischen Föderalistentheorie, die seit dem Ende der fünfziger Jahre vor allem von der Finanzwissenschaft in Nordamerika entwickelt worden war und im Zuge der sozialwissenschaftlichen Auf-

wertung der Neuen Politischen Ökonomie starken Auftrieb erhielt.⁴ In der Forschung über die Politikverflechtung sind die spezifisch deutschen Anstöße unübersehbar, und man wird diese Forschungsperspektive als im Grundsatz weithin akzeptiert ansehen dürfen. Dagegen ergibt sich für die Theorie des Finanzföderalismus ein deutliches Rezeptionshindernis daraus, dass sie unübersehbar am US-Modell des dualen Föderalismus mit konsequenter Trennung der Jurisdiktionen und Instanzenzüge orientiert ist. Das hat zwar den Vorzug theoretischer Eleganz, weil sich anhand dieses Modells das Wettbewerbsprinzip viel radikaler konzipieren lässt, als das etwa in einem einfachen Dezentralisierungsmodell der Fall sein würde. Seine Schwäche besteht aber in der Vernachlässigung der Transformationsproblematik: Wenn die Steuerungswirkungen eines Reformmodells dem rationalen Eigeninteresse der beteiligten Akteure zu verdanken sein sollen, dann müsste auch die Transformation des Status quo an den Eigeninteressen der hier und heute beteiligten realen Akteure ansetzen, wenn sie nicht *à la longue* an eben diesen Interessen scheitern soll. Sobald aber die politische Ökonomie des Finanzföderalismus mit dieser Frage konfrontiert wird, fällt sie nur allzu leicht in einen eigentümlich kurzschlüssigen Reformvoluntarismus.⁵ Die Grenzen zweckgerichteter Institutionenkonstruktion (Pierson 2000b) werden nicht ausreichend theoretisch reflektiert. Woran es in der Diskussion weithin fehlt, ist eine plausible, theoretisch begründete Analyse der weithin beklagten Reformwiderstände, die es zugleich erlauben würde, Veränderungsspielräume begründet abzuschätzen.

2.2 Erzählungen und Metaphern zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Bundesstaates

In der gegenwärtigen Reformdiskussion wird bezeichnenderweise nicht selten auf historische Abläufe Bezug genommen, um die kontroversen institutionellen

4 Bahnbrechend wurden vor allem die Arbeiten von Charles Tiebout (1956, 1961), Mancur Olson (1969), Albert Breton (1970) und Wallace Oates (1972). Für die deutsche Rezeption vgl. den Sammelband von Kirsch (1977).

5 Die weitgehende Vernachlässigung der Transformationsproblematik ist der Schwachpunkt der meisten jüngeren Reformvorschläge aus dem finanzwissenschaftlichen Lager. Vorzurechnen, dass sich für den Übergang zu einer bestimmten Variante des Trennsystems im Bundesrat eine Mehrheit von 36 zu 33 Stimmen finden müsste (Lenk/Schneider 2000 – vgl. dort auch Lenk auf S. 86), kann dafür keineswegs ausreichen. Das bezeichnete Missverhältnis tritt besonders drastisch in einem Gutachten aus dem „Institut für Wirtschaft und Gesellschaft“ (Ottvad/Linnartz 1998) zu Tage: Neben 200 Druckseiten mit Analysen und Vorschlägen von unterschiedlicher Gewichtigkeit finden sich hier nicht einmal zwei Seiten zur Frage der „politischen Realisierbarkeit“, und deren Realitätsnähe wird man auch bei wohl wollender Betrachtung in Frage stellen müssen.

Arrangements zu erklären. Sorgfältiger Prüfung bedarf freilich nicht nur die theoretische Frage, worauf die Erklärungskraft historischer Beobachtungen gründet. Problematisch ist oft genug schon der schlichte narrativ-historische Beobachtungsbefund. Denn bei genauerem Hinsehen konkurrieren in der aktuellen Diskussion zumindest zwei ganz verschiedene Erzählungen, die zu unterschiedlichen Metaphern verdichtet werden. Auf der einen Seite begegnen wir einer Geschichtskonstruktion, die auf der Vorstellung von Niedergang und Reform beruht, doch es gibt auch eine entgegengesetzte Lesart, der die Metapher vom „Geburtsfehler“ zu Grunde liegt.

Die traditionelle Semantik des „Reform“-Begriffs suggeriert, dass es in einer zyklischen Entwicklung einen idealen Ausgangszustand und dann eine Niedergangphase gegeben habe, aus der die Reform zum Ausgangspunkt zurückführen solle. Es geht also um die Wiederherstellung eines Status quo ante, der durch bedauerliche Fehlentwicklungen verschüttet worden sei und wieder freigelegt werden müsse. Der deutsche Föderalismus sei nach dieser Erzählung ursprünglich als „dualistischer“ oder „dualer“ Föderalismus auf der Basis eines Trennsystems angelegt gewesen, mit der Zeit jedoch zum Verbundföderalismus degeneriert, und es gehe jetzt darum, dies zu korrigieren. Bei dieser Interpretation der Entwicklung kann man dann wiederum zwei Varianten unterscheiden. Die eine rekurriert auf die Bismarck-Verfassung von 1867/1871 und insistiert nicht zuletzt auf das finanzwirtschaftliche Trennsystem, das dieser Verfassung zu Grunde gelegen habe und später verloren gegangen sei.⁶ In der anderen Lesart wird der Ausgangspunkt auf die Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 fixiert, dem dann wiederum nachgesagt wird, es sei ursprünglich von der Vorstellung eines Trennföderalismus ausgegangen.⁷ In beiden Varianten ist die Suggestivkraft der traditionellen „Reform“-Semantik deutlich zu fassen. Die empirische Evidenz für solche Behauptungen erschöpft sich freilich meist in einer Exegese von verfassungsrechtlichen Regelungen, die einer kritischen Überprüfung anhand der Entstehungsgeschichte nicht ausgesetzt wird. Demgegenüber spricht der historische Forschungsstand viel mehr für die gegenteilige Hypothese, dass sich die beklagten institutionellen Entwicklungen in der Geschichte des deutschen Bundesstaates von Anfang an beobachten lassen. Es wäre dann womöglich nur eine Frage der Zeit gewesen, bis sie die heute vorfindbaren Interessenkonstellationen generierten.

6 Bekanntlich finden sich die wesentlichen Elemente der bundesstaatlichen Konstruktion schon 1867 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und sind dann 1871 bei dessen Erweiterung zum Deutschen Reich nicht mehr in nennenswerter Weise modifiziert worden.

7 Zumindest bei Verfassungsjuristen begegnet man dieser Interpretation immer noch. Als charakteristische Beispiele vgl. Schneider (1992), Hanf (1999: 40–57).

Eine andere, empirisch sehr viel besser fundierte genetische Interpretation versteht denn auch die Entwicklung des Föderalismus zum Verbundsystem als das Ergebnis von Entwicklungen, die schon in der Gründungsphase angelegt waren. Man hat das gelegentlich auf die Formel vom „Geburtsfehler“ des deutschen Föderalismus gebracht. Heidrun Abromeit (1992) will damit Fehlentwicklungen charakterisieren, die in der Gründung des deutschen Bundesstaates durch Bismarck angelegt sind. Andere Autoren (so etwa Färber 1998: 90) konzentrieren sich wiederum auf die Gründungsphase der Bundesrepublik. Indes greift nicht nur diese Zeitperspektive zu kurz. Der Entwicklungspfad, der zum Verbundföderalismus der Gegenwart führt, erstreckt sich – wie im Folgenden gezeigt werden soll – über einen Zeitraum, der noch deutlich vor der Bismarckzeit einsetzt. Zentrale institutionelle Weichenstellungen, die bis in die Gegenwart nachwirken, gehen insbesondere auf die Paulskirchenverfassung von 1849 zurück.

Die Metapher vom „Geburtsfehler“ bezeichnet ein zentrales Problem der Bundesstaatsreform: Geburtsfehler lassen sich in aller Regel von einem bestimmten Alter an nicht mehr korrigieren. In die aktuelle Bundesstaatsdiskussion übersetzt bedeutet dies, dass die Chancen einer grundlegenden Reform eher skeptisch beurteilt werden müssen (so denn auch Abromeit 1992: 134). Davon abgesehen hat die Metapher aber auch eine eigentümliche normative Implikation: Sie legt nämlich die Vorstellung einer pathologischen Abweichung von einem gesunden Normalzustand nahe, den man beispielsweise als den „echten“ Bundesstaat charakterisieren könnte (so Abromeit 1992: 14–15). Wenn man sich indes an die Vorstellung vom „echten“ oder „wahren“ Parlamentarismus erinnert (Redslob 1918), die bekanntlich die Weimarer Nationalversammlung zu einer prekären dualistischen Konstruktion verleitet hat, dann mag das zur Vorsicht mahnen.⁸ Die Vorstellung von einem „Richtigkeitstypus“ kann – wie in Weimar – zu riskanten sozialtechnologischen Schlussfolgerungen führen.

Bei der einen wie der anderen Variante der hier referierten genetischen Interpretationen des deutschen Föderalismus wird im Übrigen die Entwicklung nicht selten auf einen Akt der zweckgerichteten Institutionenkonstruktion („institutional design“) zurückgeführt, sei es durch einen abstrakten Verfassungsgesetzgeber oder durch eine historische Persönlichkeit wie Bismarck. Dabei liegt dann natürlich die Implikation nahe, dass die bundesstaatlichen Strukturen auch durch neue zweckgerichtete Umkonstruktion verändert werden können.

8 Für weiterführende Hinweise zu dieser Problematik vgl. Lehmbruch (1999).

2.3 Analytische Konzepte: Institutionelle Weichenstellungen und Pfadabhängigkeit

Wird nun die in solchen Erzählungen eröffnete Perspektive im Rahmen eines „historisch-institutionalistischen“ Forschungsprogramms aufgenommen (dazu insbesondere Thelen/Steinmo 1992; Hall/Taylor 1996), dann verschiebt sich die Problemstellung, und normative Beurteilungsmaßstäbe lassen sich nicht einfach nur aus einer Richtigkeits-Typologie ableiten. Ein solches Forschungsprogramm interessiert sich insbesondere für die eigentümliche Dynamik von Gründungsphasen, in deren Verlauf institutionelle Weichenstellungen vorgenommen werden. Solche Weichenstellungen strukturieren die in der Folgezeit verfügbaren institutionellen Optionen und können auch ihre Spannweite einengen. Das hat einerseits eine kognitive Komponente: An der Modellwirkung der Bundesstaatskonstruktion, die von der Paulskirchenkonstituante entworfen worden war, lässt sich zeigen, dass ein solches Modell, selbst wenn es zunächst gar nicht erprobt worden ist, noch zwei Jahrzehnte später als überlegene Problemlösung erscheint, sodass alternative Konstruktionen nicht mehr gesucht werden. Zum anderen kommen hier auch Macht- und Interessenkonstellationen ins Spiel: Wenn einmal gefundene Lösungen politisch realisiert sind und sich eingespielt haben, dann können sich die Schwellen für neue Konsensbildung stark erhöhen, und Abweichungen vom einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad sind dann oft mit hohen Kosten verbunden. Mit einer solchen Konzeptualisierung wird die Überlegung aufgenommen, die hinter der Metapher eines „Geburtsfehlers“ der bundesstaatlichen Institutionen steckt. Die Hypothese muss freilich aus ihrer naturalistischen Verfremdung gelöst und empirisch gehaltvoller formuliert werden.

Die hier skizzierte analytische Perspektive versucht man im „historischen Institutionalismus“ seit einiger Zeit mit dem Begriff der „Pfadabhängigkeit“ systematisch auszuarbeiten. Mit diesem „interpretatorischen Paradigma“ (Bassanini/Dosi 2001: 41) soll nicht bloß historische Kausalität in dem Sinne bezeichnet werden, dass Entscheidungen der Vergangenheit Einfluss auf zukünftige Entwicklungen haben. Pfadabhängige Entwicklungen sind vielmehr dadurch charakterisiert, dass Strukturen, die in einer eigentümlichen historischen Ausgangssituation entstanden sind, in der Folge dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren. Veränderungen sind dann zwar denkbar, aber nur als Variationen innerhalb eines durch bestimmte institutionelle Merkmale charakterisierten „Pfades“, der als solcher irreversibel ist (Bassanini/Dosi 2001: 57), und Alternativen, die sich nicht in diesen Grenzen halten, haben auch keine Durchsetzungschance. Bezogen auf die Diskussion über eine Reform des Bundesstaates könnte dies heißen: Veränderungen lassen sich insoweit realisieren, als sie sich innerhalb des Rahmens des etablierten deutschen Verbundföderalismus halten. Dagegen können einer radikalen Alternative wie dem ökonomischen Modell des „Wettbewerbsföderalismus“ im deut-

schen, entwicklungsgeschichtlich geprägten Kontext keine ernsthaften Realisierungschancen eingeräumt werden. Diese Prognose setzt voraus, dass die Entwicklung des deutschen Bundesstaates die charakteristischen Merkmale eines pfadabhängigen Prozesses aufweist.

Das analytische Konzept stammt bekanntlich aus der Technik- und Wirtschaftsgeschichte und sollte ursprünglich erklären, warum sich vergleichsweise ineffiziente Technologien auch dann noch auf Märkten behaupten, wenn überlegene Problemlösungen zur Verfügung stehen.⁹ Es ging also darum, eine eigentümliche Variante von „Marktversagen“ zu erklären. Die sozialwissenschaftliche Rezeption (vgl. insbesondere Pierson 2000a; Mahoney 2000) bemüht sich zunehmend, das Konzept für die Analyse von institutionellen Entwicklungsprozessen nutzbar zu machen. Pfadabhängige Prozesse der Institutionenbildung sind in dieser sozialwissenschaftlichen Rezeption dadurch charakterisiert, dass die einmal entstandenen Strukturen selbstverstärkenden Charakter haben, je länger der Prozess andauert.¹⁰ Man kann abstrakt drei Stadien einer pfadabhängigen Entwicklungssequenz unterscheiden: Sie beginnt mit einer „critical juncture“, also einem entscheidenden Entwicklungszeitpunkt, dem dann das Stadium der Selbstreproduktion folgt. An diesem Ausgangspunkt erhält der Entwicklungspfad durch kontingente Umstände eine ganz bestimmte Richtung. Wenn dann aber einmal eine pfadabhängige Sequenz in Gang gesetzt ist, gehen in der zweiten Phase spezifische kausale Mechanismen ans Werk, die diese Richtung des Entwicklungspfades über den Zeitablauf hinweg reproduzieren. Selbstreproduktive Stabilität kann lange anhalten, aber das Sequenzmodell postuliert in seiner ursprünglichen Fassung, dass in einer dritten Phase neue Ereignisse das selbst-reproduktive Gleichgewicht erschüttern und unter Umständen zerstören können.

Die selbstverstärkende Reproduktion des Entwicklungspfades wird in der mikroökonomischen Modellvorstellung, wie sie Paul David und Brian Arthur entwickelt haben, als positive Rückkopplung interpretiert, der verschiedene Rückkopplungsmechanismen zu Grunde liegen können (Arthur 1989; Bassanini / Dosi 2001, 57–62). Dazu können beispielsweise hohe Startkosten gehören: Wenn die Akteure in eine bestimmte Institution investiert haben, werden sie ein Interesse daran haben, diese Kosten wieder hereinzuholen. Eine weitere Möglichkeit sind Lerneffekte: Wenn Akteure es gelernt haben, mit einer bestimmten Institution umzugehen, dann nimmt die Effizienz dieser Institution zu. Eine dritte Alternative sind „Koordinierungseffekte“: Die Individuen ziehen dabei umso höheren Nutzen aus einer bestimmten Tätigkeit, je mehr andere Individuen dieselbe Option wählen.

9 Das klassische Beispiel dafür ist das vor einem Jahrhundert eingeführte Tatstatorschema für Schreibmaschinen (David 1985).

10 Das Folgende lehnt sich unter anderem an Pierson (2000a) und an die kritische Analyse von Deeg (2001) an.

Das geschieht vor allem bei Technologien, die an eine komplexe Infrastruktur gebunden sind und sich infolgedessen durch positive Netzwerkexternalitäten auszeichnen (z.B. das Telefonnetz). Viertens können „adaptive Erwartungen“ eine Rolle spielen: Hier wählen die Individuen eine bestimmte Option, wenn sie davon ausgehen, dass die auch von den anderen gewählt wird und dass sie damit, bildlich gesprochen, „auf das richtige Pferd setzen“. Im Anschluss an Brian Arthur (1994) wird dies alles gerne auf den Nenner gebracht, dass Pfadabhängigkeit darauf zurückzuführen ist, dass eine institutionelle Neuerung nicht (wie auf neoklassischen Märkten) dem Gesetz abnehmender Grenzerträge unterliegt, sondern im Gegenteil „steigende Erträge“ („increasing returns“) erwirtschaftet: „Initial small advantages become magnified, for example, by creating a large installed base and direct the future, possibly in an inefficient direction“ (Kenneth Arrow).¹¹

Wie sich zeigen wird, kann die mikroökonomische Modellvorstellung, wie sie im Mittelpunkt der aktuellen sozialwissenschaftlichen Rezeption steht, für die Operationalisierung und Erklärung von Pfadabhängigkeit politischer Institutionen leicht zu kurz greifen. Die Vorstellung von „steigenden Erträgen“ („increasing returns“) klingt zwar suggestiv, hat aber bei näherem Hinschauen außerhalb von Marktprozessen nur metaphorischen Charakter. Pfadabhängige politische Institutionen lassen sich nicht einfach aus aggregierten Nutzenkalkülen erklären; man muss sie vor allem als ein Ergebnis eigentümlicher Machtkonstellationen verstehen. Hingegen kann sich für die folgende Analyse die Unterscheidung von drei Phasen einer Entwicklungssequenz, die anhand des mikroökonomischen Modells entwickelt worden ist, jedenfalls für die beiden ersten Phasen als heuristisch durchaus fruchtbar erweisen. Und dabei wird es sich als zweckmäßig erweisen, den Begriff der „critical juncture“ auch als „Weichenstellung“ zu übersetzen, also mit der Konnotation einer nun eingeschlagenen Entwicklungsrichtung zu versehen.

In der ersten Phase einer solchen Entwicklungssequenz sind die weiteren Alternativen zunächst relativ offen, und die Entwicklung könnte im Prinzip verschiedene Richtungen nehmen (es sind „multiple equilibria“ möglich). Aber dann erfolgt eine Weichenstellung, von der ab sich die Spannweite der nun verfügbaren Optionen verengt und ein Kurswechsel zunehmend schwierig wird („lock-in“ oder „single equilibrium“). Die Ausgangsbedingungen, die die Entstehung der Insti-

11 Ineffizienz ist natürlich ein Problem der neoklassischen Ökonomik. In Auseinandersetzung mit neoklassischen Entwicklungstheorien hat insbesondere Douglass North argumentiert, dass auch ineffiziente Institutionen gerade deshalb überleben können, weil sie pfadabhängig sind (North 1990: 99–100). – Das Zitat stammt aus einem Leserbrief von Kenneth Arrow vom 17. Januar 1998 an das „Slate Online Magazine“ im Zusammenhang einer Kontroverse über Paul Krugmans Kritik an Brian Arthur. Sie war in Gang gekommen, nachdem das US-Justizdepartment Arthur als Sachverständigen im Verfahren gegen Microsoft wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung eingeführt hatte (Quelle: <http://slate.msn.com/?id=2485#arrow>, 9.2.2002).

tutionen bestimmen, müssen nun keineswegs mit den Reproduktionsbedingungen identisch sein, die in der zweiten Phase wirksam sind. Die Entstehung einer Institution mag beispielsweise durch kontingente strategische Kalküle eines Akteurs bestimmt sein,¹² aber diese Kalküle können sich später als ganz irrelevant für die Reproduktion der Institution erweisen. Die Reproduktionsbedingungen müssen also unabhängig von den Ausgangsbedingungen analysiert werden. Wichtig bleibt ferner festzuhalten, dass Selbstreproduktion in dem hier gemeinten Sinne nicht bedeutet, dass nun die Strukturen dauerhaft erstarren. „Change continues, but it is bounded change – until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity“ (Pierson 2000a: 265).

Mit der Vorstellung einer pfadabhängigen Entwicklungssequenz verbindet sich somit auch das Konstrukt eines dritten oder Endstadiums. Die pfadabhängige Sequenz bricht hier ab, weil entweder die Reproduktionsmechanismen aus dem einen oder anderen Grunde versagen oder weil das System einem externen Schock ausgesetzt wird. So lautet jedenfalls die abstrakte Schlussfolgerung aus den Prämissen des Modells, die sich dann auch mit der (aus der Paläontologie importierten) Vorstellung eines „punctuated equilibrium“ verbinden kann.¹³ Für die Entwicklung des deutschen Bundesstaates gibt sie freilich wenig her. Vielmehr lässt sich unser Gegenstand angemessener mit einer anderen Modifikation des Modells interpretieren: Obwohl die Reproduktionsmechanismen weiterhin funktionieren, kann das Gleichgewicht der Institutionen durch einen externen Schock mehr oder weniger stark erschüttert werden. Die Frage ist dann, ob dieser Schock so kräftig ist, dass er einen tief greifenden Institutionenwandel erzwingt, oder ob die Reproduktionsmechanismen so robust sind, dass die Institutionen nach einer mehr oder weniger ausgeprägten Strukturanpassung auf den alten Entwicklungspfad zurückkehren. Man kann hier auch die Vorstellung einer anfänglichen Weichenstellung so erweitern, dass die Richtung des bisherigen Pfades durch weitere, nachfolgende Weichenstellungen bestätigt oder aber modifiziert wird. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die zwei starken externen Schocks, denen das deutsche bundesstaatliche System 1918/1919 und dann wieder 1945–1949 ausgesetzt war, eben solche Anpassungsprozesse bewirkt, aber die Pfadabhängigkeit der Institutionen nicht etwa nachhaltig gestört, sondern über anschließende institutionelle Weichenstellungen noch verstärkt haben.

12 Ein Beispiel wären die komplexen Kalküle Bismarcks bei der Entstehung der bundesstaatlichen Verfassung von 1867/1871.

13 Dem Paläontologen und Entwicklungsbiologen Stephen Jay Gould ist die Vorstellung zu verdanken, dass die Evolution der Arten nicht, wie Darwin gemeint hatte, eine langsame kontinuierliche Bewegung ist, sondern ein *punctuated equilibrium*, bei dem lange Perioden eines statischen Gleichgewichts durch plötzliche Entwicklungsschübe unterbrochen werden, während derer sich neue Formen rasch entwickeln (Gould/Eldredge 1977). Diese Vorstellung (saloppe Abkürzung: „punk eek“) ist seither auch in den Sozialwissenschaften rezipiert worden.

2.4 Institutionelle Pfadabhängigkeit und kulturelle Orientierungen

Eine weitere und für unsere Analyse grundlegende Hypothese lautet, dass die Ausbildung und Selbstreproduktion des „unitarischen Bundesstaates“ in starkem Maße durch politisch-kulturelle Orientierungen von Elitegruppen bestimmt war und ist. Dies führt auf die Frage, welche Rolle eine solche Variable bei der Analyse pfadabhängiger Entwicklungsprozesse spielen kann. Wichtig ist hier zunächst die Überlegung, dass gesellschaftliche Deutungen der politischen Wirklichkeit positive Rückkopplungseffekte entwickeln und so pfadabhängigen Charakter annehmen können.¹⁴ Einflussreiche „Diskurskoalitionen“ (Wittrock et al. 1991: 76) können mit ihren Überzeugungssystemen die Hegemonie für solche Wirklichkeitsdeutungen erringen und zur Reproduktion des institutionellen Entwicklungspfades beitragen.

Man muss hier aber weiter differenzieren und dabei die Unterscheidung zwischen entwicklungsgeschichtlichen Weichenstellungen („critical junctures“) und pfadabhängiger Selbstreproduktion in die Analyse mit einbeziehen. Die politisch-kulturellen Orientierungen von hegemonialen Diskurskoalitionen oder Elitegruppen können in Situationen, in denen unterschiedliche Weichenstellungen zur Diskussion stehen, ein wichtiger Antriebsfaktor für die Wahl eines bestimmten Entwicklungspfades werden. So werde ich im Folgenden die ersten Weichenstellungen daraus erklären, dass unter den vorgegebenen institutionellen Ausgangsbedingungen und der bestehenden Machtverteilung die Option für ein bestimmtes institutionelles Arrangement (nämlich den Exekutivföderalismus) den kulturellen Orientierungen des liberalen Bürgertums am besten angepasst war. Diese Passgüte zwischen den Elitediskursen und dem institutionellen Arrangement kam dann der Reproduktion des Entwicklungspfades zustatten. Eine solche „ko-evolutionäre“ Beziehung zwischen der kognitiven und der institutionellen Dimension kann ein wichtiger Bestimmungsfaktor von Pfadabhängigkeit sein.¹⁵

14 Ausführlicher dazu Lehmbruch (2001: 40–46). Pierson (2000a: 260) formuliert diesen Gedanken so: „The development of basic social understandings involves high start-up costs and learning effects; they are frequently shared with other social actors in ways that create network effects and adaptive expectations“. Über die Pfadabhängigkeit von Ideologien als „mental maps“ vgl. auch North (1990: 99–100 u.ö.) sowie Denzau/North (1993: 30–31).

15 Dazu des näheren Hirsch/Gillespie (2001: 81–84), Garud/Karnøe (2001: 23–28), Basanini/Dosi (2001: 62), vgl. auch – an einem anderen Beispiel – Lehmbruch (2001: 40–46).

2.5 Entwicklungssequenzen und institutionelle Landnahme

Das bis hierher entwickelte analytische Instrumentarium lässt sich nun auf der Makroebene an die Frage nach den Verlaufsmustern der Staatsbildung und der Transformation staatlicher Organisation anschließen. Denn hier ist eine sequenzanalytische Perspektive schon längst von Autoren wie Stein Rokkan entwickelt worden, die international vergleichend vorgingen. Staatsbildung vollzieht sich in eigentümlichen Entwicklungssequenzen. Solche Entwicklungssequenzen sind nicht nur vorübergehende Konfigurationen, die im Laufe des Entwicklungsprozesses etwa durch reifere Strukturen abgelöst werden. Vielmehr hinterlässt jede von ihnen spezifische institutionelle Sedimente. Anders ausgedrückt: Bestimmte Strukturelemente „frieren ein“ – um die einprägsame Metapher aus der entwicklungsgeschichtlichen Parteientheorie von Lipset und Rokkan (1967) aufzunehmen. Die Reihenfolge dieser Entwicklungssequenzen ist aber nicht überall gleich. Vielmehr können einzelne Sequenzen in einem bestimmten Land, im Vergleich zu einem anderen, in ihrer Abfolge vertauscht sein, in einem dritten aber auch zusammenfallen.

Bei den institutionellen Entwicklungen, von denen hier die Rede ist, geht es immer auch um Machtverteilung, und deshalb haben wir es in der Regel mit mehr oder minder konflikthaften Prozessen zu tun. Dabei können „historische Kompromisse“ zu relativ stabilen Machtgleichgewichten führen, aber bei gravierenden Umweltveränderungen mögen diese wieder in Frage gestellt werden. Stephen Skowronnek hat das in seiner Untersuchung der Genesis des modernen amerikanischen Staates so formuliert:

Short of revolutionary change, state building is most basically an exercise in reconstructing an already established organization of state power. Success hinges on recasting official power relationships within governmental institutions and on altering ongoing relations between state and society.

The premise of this book is that states change (or fail to change) through political struggles rooted in and mediated by preestablished institutional arrangements. From this starting point, the analysis focuses attention on the structure of the preestablished regime, the struggle for political power and institutional position that it frames, and the disjunction in time between environmental changes and new governing arrangements. Such factors do not simply complicate the notion of state building as functional adaptation; they ultimately confound that notion altogether. By demanding consideration of the organization of state power itself, this perspective alters our understanding of the state-building problem, the state-building process, and the state-building achievement. (Skowronnek 1982: ix)

In dieser Perspektive kann schließlich die Vorstellung nützlich sein, dass es während des Entwicklungsprozesses auch zur Besetzung bestimmter „politischer Räume“ kommt. Colin Crouch, von dem ich diesen Begriff entlehne (Crouch

1986; 1993: 50–53, 297–299), bezeichnet als „political space“ jenen „range of issues over which general, universal decisions are made within a given political unit“ (Crouch 1986: 180). Dieser Ansatz lässt sich dahingehend weiterentwickeln, dass bestimmte Politikfelder während des Entwicklungsprozesses des modernen Staates von korporativen Akteuren besetzt werden, die sich dann die Kontrolle über diese Felder nicht mehr ohne weiteres streitig machen lassen. Man kann hier von „institutioneller Landnahme“ sprechen. Übersetzt in die Sprache der Organisationstheorie, werden dabei Organisationsdomänen (Levine/White 1961) ausgebildet, also gewissermaßen Reviere abgesteckt, die von der Organisation sowohl mit Dienstleistungen versorgt als auch kontrolliert werden. Institutionelle Landnahme kann von spezialisierten politischen Institutionen vollzogen werden, bestimmten staatlichen Bürokratien oder Gebietskörperschaften, von Organisationen wie politische Parteien oder Interessenverbände oder vielleicht auch von militanten Religionsgemeinschaften. Bei solcher institutionellen Landnahme kann wiederum die zeitliche Abfolge (das „timing“) von entscheidender Bedeutung werden. So hat Skowronnek (1982) gezeigt, wie folgenreich es geworden ist, dass im amerikanischen Staat zuerst Gerichte und politische Parteien entscheidende Segmente des politischen Raumes besetzten, bevor es zu einer Ausweitung der „national administrative capacities“ kam.

Für Bundesstaaten ist nun von besonderem Interesse, wie all diese Prozesse der Institutionenbildung und institutionellen Landnahme jeweils auf der nationalen und auf der subnationalen Ebene ablaufen. Dass gerade die Muster der Machtverteilung zwischen Zentrum und Peripherie oder von Zentralisierung beziehungsweise Dezentralisierung in hohem Maße pfadabhängig sind und dass ihre Wurzeln oft in den frühen Formierungsphasen der Staaten zu suchen sind, ist ja eine alte Einsicht, für die Tocquevilles „Ancien Régime“ (1952, Erstveröffentlichung 1856) den „locus classicus“ darstellt. In der vergleichenden Föderalismusforschung wird es dabei von besonderem analytischem Interesse sein, das Verhältnis zwischen den zeitlichen Sequenzen der Institutionenbildung auf der nationalen wie auf der subnationalen Ebene genauer zu bestimmen.

Die eben dargestellte analytische Perspektive lässt sich in groben Umrissen sehr gut an dem interessanten Sonderfall des österreichischen Föderalismus exemplifizieren. Denn der eignet sich gerade deshalb hervorragend als Vergleichsfolie für die deutsche Bundesstaatsentwicklung, weil es sich hier in wiederum anderen Sinne auch um einen „outlier“ im Vergleich von Bundesstaaten handelt. Die österreichischen Länder zeichnen sich (mit Ausnahme des Burgenlandes, das erst 1920 mit den Friedensverträgen von Trianon und Saint Germain von Ungarn an Österreich abgetreten wurde) durch eine territoriale Kontinuität aus, die bis ins späte Mittelalter zurückreicht und somit sowohl die der deutschen Bundesländer als auch die mancher schweizerischen Kantone deutlich übertrifft. Zwar waren die ständischen Institutionen der habsburgischen Länder seit der absolutistischen

Wende nach der Schlacht am Weißen Berge (1620) weitgehend verkümmert, wenngleich ihr institutioneller Rahmen weiterlebte. Und die Ausbildung des „modernen Staates“ im Sinne Max Webers, also vor allem der Institutionen des bürokratisch verfassten Verwaltungsstaates, vollzog sich derweil im 17. und 18. Jahrhundert auf der gesamtösterreichischen Ebene.¹⁶ Der Verfassungsentwurf, den der Kremsierer Reichstag von 1848 ausgearbeitet hatte, wollte die Länder mit einem eigenen Gesetzgebungsrecht politisch aufwerten und gestand ihnen außerdem eine Vertretung in einer von den Landtagen zu wählenden Länderkammer (entsprechend dem Senatsprinzip) zu. Dieser erste Föderalisierungsversuch scheiterte an der neoabsolutistischen Reaktion,¹⁷ doch seit 1860 wurden die Länder allmählich als Selbstverwaltungseinheiten institutionell aufgewertet, sodass Österreich sich zum dezentralisierten Einheitsstaat entwickelte. Hinzu kam, dass ihre überlieferten Vertretungskörperschaften dann auch als Zwischeninstanz im Entstehungsprozess eines modernen Repräsentativsystems fungierten: Zunächst wurde das überkommene ständische Repräsentationsprinzip in den Landtagen ansatzweise durch ein Kuriensystem modernisiert, bei dem die Handels- und Gewerbekammern als Vertretung des städtischen Bürgertums fungierten. Dies bedeutete, dass die (korporatistisch) organisierten Interessen in den politischen Raum der Repräsentation eindrangen. Diese korporatistisch konstituierten Landtage dienten seit 1861 (Februarpatent) auch als Wahlkörper für den Reichsrat, die gesamtösterreichische parlamentarische Repräsentation, bis das indirekte Wahlverfahren 1873 zunächst durch ein Zensuswahlsystem und dann im Jahre 1907 durch das allgemeine Wahlrecht abgelöst wurde. Das allgemeine Wahlrecht wurde wiederum zur institutionellen Basis für den Aufstieg der politischen Parteien, die sich aber gerade auf der Ebene der Länder den politischen Raum mit den dort schon installierten Interessenverbänden teilten.

Als sich nun der österreichische Gesamtstaat nach der Niederlage von 1918 auf seine deutschsprachigen Gebiete zurückgeworfen fand, wurde er zum Ansatzpunkt für die (bekanntermaßen über Jahrzehnte hinweg zunächst sehr kontrovers gebliebene) Entwicklung einer nationalen Identität. Zugleich aber erkämpften sich mit der Gründung der Republik Österreich die Länder, die ja seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts allmählich subnationale Netzwerke politischer Repräsentation ausgebildet hatten, ihre weitere institutionelle Aufwertung: Die Republik erhielt eine föderative Verfassung, und die Länderregierungen wurden parlamentarisiert. Indes hatte der republikanische Gesamtstaat – pfadabhängig – einen institutionellen Entwicklungsvorsprung; die Funktionen, die er von der Monarchie geerbt hatte, behielt er im Großen und Ganzen, sodass die Länder von

16 Seit dem Staatsgrundgesetz von 1867 („Dezemberverfassung“) hatte sich dafür die Formel „die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“ eingebürgert.

17 Die oktroyierte Märzverfassung von 1849 (aufgehoben 1851) behielt zunächst noch die Länderkammer (als „Oberhaus“) bei.

ihrer Kompetenzausstattung her gesehen eher zu stark aufgewerteten Selbstverwaltungskörperschaften geworden sind.¹⁸ Die Mediatisierung der Länder wurde zusätzlich dadurch verstärkt, dass man für die bundesstaatliche Repräsentation auf das Senatsprinzip zurückgriff (wie das übrigens auch schon der Kremstierer Verfassungsentwurf von 1848 vorgesehen hatte). Denn der nach dem Vorbild des US-Senats verfasste Bundesrat hat sich trotz des indirekten Wahlmodus eher zu einer Doublette des Nationalrates entwickelt, weil sich gegenüber 1848 entscheidende Veränderungen vollzogen hatten: Die Landtage – als die Wahlkörper der Bundesratsmitglieder – waren nämlich mittlerweile von den schon seit der Monarchie national organisierten und stark zentralisierten politischen Parteien gleichsam kolonisiert worden. Anders als in den USA und in der Schweiz, wo die Senatslösung in einem deutlich früheren Entwicklungsstadium der politischen Partizipationsformen eingeführt wurde, hatten in Österreich inzwischen die zentralisierten und bürokratisierten nationalen Parteiorganisationen den politischen Raum der Repräsentation auf der Länderebene ebenso wie im Gesamtstaat besetzt. Auch bei dieser institutionellen Landnahme wurde also wieder die zeitliche Abfolge der Entwicklungssequenzen wichtig: Die Föderalisierung hinkte der Organisation der Parteien zeitlich nach. In der Schweiz und in den USA waren diese Entwicklungssequenzen vertauscht; so sind die Parteien sehr viel stärker dezentralisiert geblieben, und die bundesstaatlichen Institutionen konnten nicht von starken nationalen Parteiorganisationen kontrolliert werden.

3 Entwicklungssequenzen des deutschen Bundesstaates im Überblick

Die Sonderstellung des deutschen Föderalismus im internationalen Vergleich hat nun ihre entwicklungsgeschichtliche Wurzel in der eigentümlichen Abfolge der institutionellen Entwicklungssequenzen im Prozess der Nationalstaatsbildung. Das „timing“, die zeitliche Reihenfolge der institutionellen Entwicklungssequenzen, sah in Deutschland ganz anders aus als in Österreich, aber auch anders als in den großen westeuropäischen Staaten. Frankreich oder auch Schweden sind klas-

18 Zwar wird auch in Österreich die gesamtstaatliche Gesetzgebung zu erheblichen Teilen von den Ländern ausgeführt. Aber anders als in Deutschland (Grundsatz der Länderexekutive als „eigene Angelegenheit“, Art. 83 GG) und in der Schweiz („Vollzugsföderalismus“) herrscht in Österreich bislang das Prinzip der „mittelbaren Bundesverwaltung“ vor, das dem Sonderfall der Bundesauftragsverwaltung im deutschen System (Art. 85 GG) ähnelt, insbesondere mit der Weisungsgebundenheit des – vom Landtag gewählten – Landeshauptmanns gegenüber den Bundesbehörden. Im Zuge der seit den neunziger Jahren geführten Dezentralisierungsdiskussion fordern die Länder insbesondere die Übertragung der mittelbaren Bundesverwaltung in die Landeskompentenz.

sische Beispiel dafür, wie die Ausbildung des Nationalstaates und des „modernen“ oder „rationalen“ Staates (im Sinne Max Webers), der sich durch eine bürokratische Organisation auszeichnet und mit einem formalistischen und berechenbaren Rechtssystem arbeitet, eng miteinander verzahnt sind.

In Deutschland waren die Institutionen des Alten Reiches (bis 1806) bis zuletzt rudimentär geblieben, und es gab nicht die geringsten Ansätze für eine bürokratische Organisation. Dennoch hat sich der moderne bürokratische Verwaltungsstaat, wie ihn Max Weber charakterisiert hat, in Deutschland schon lange vor dem Nationalstaat erfolgreich ausgebildet, und zwar auf der subnationalen Ebene. Dabei lassen sich zwei Entwicklungsabschnitte unterscheiden (vgl. Demel 1993): Zunächst entstand der frühmoderne Verwaltungsstaat auf der Ebene der Territorien des Alten Reiches, insbesondere in Österreich und Preußen. Der Entwicklungsvorsprung der Gliedstaaten verstärkte sich weiter nach dem Ende des Alten Reiches. Denn in der für die Entwicklung des modernen Staates so überaus wichtigen napoleonischen Zeit hat es nicht nur die bekannte Reform der preußischen Staatsorganisation unter Stein und Hardenberg gegeben. Vielmehr wurden damals in vergleichbarer Weise auch verschiedene Rheinbundstaaten (insbesondere Bayern unter Montgelas, Baden unter Reitzenstein und Württemberg unter König Friedrich I.) nach dem Modell des napoleonischen Staates reorganisiert und modernisiert.¹⁹ Zudem hatten sich seither in den Gliedstaaten des Deutschen Bundes auch Netzwerke zwischen der Verwaltung und den sich formierenden gesellschaftlichen Interessen ausgebildet, sodass die Organisationsdomäne der Bürokratien gleichsam in die Gesellschaft ausgriff. Zum Beispiel ist es diesem Vorsprung in der Abfolge der Entwicklungssequenzen zu verdanken, dass die Länder heute noch eine ausgeprägtere industriepolitische Aktivität entfalten als der Bund.²⁰

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der politisch-administrative Entwicklungsvorsprung der subnationalen Ebene die Genesis des deutschen Bundesstaates in charakteristischer Weise geprägt hat, weil sich die Nationalstaatsbildung in Deutschland – ähnlich wie in Italien – (vergleichsweise) verspätet vollzog.²¹ Dieser zeitliche Rückstand („time lag“) hatte nun bemerkenswerte Implikationen für

19 Vgl. den Überblick von Walter Demel (1993) und die Literaturübersicht von Elisabeth Fehrenbach (2001: 213–227).

20 In einer späteren Untersuchung beabsichtige ich zu zeigen, wie es auf bestimmten Politikfeldern schon vor der Gründung des Nationalstaates zu institutioneller Landnahme durch die Ausbildung von sektoralen Politiknetzwerken auf der Ebene der Gliedstaaten kam.

21 Die wichtigsten institutionellen Grundlagen des deutschen Nationalstaates wurden bekanntlich mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes (1867) gelegt, der dann 1871 durch den Beitritt der süddeutschen Staaten zum Deutschen Reich erweitert wurde.

die Struktur des 1867–1871 entstehenden deutschen Bundesstaates und – wie weiter unten gezeigt werden soll – auch für die eigentümliche Ausbildung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Dass in Deutschland um die Mitte des 19. Jahrhunderts, als die „nationale Frage“ noch offen war, sowohl die beiden großen Gliedstaaten des Deutschen Bundes, Österreich und Preußen, als auch die Mittelstaaten voll ausgebildete und verhältnismäßig effiziente bürokratische Verwaltungen hatten, war ein Umstand, den schon die konstituierende Nationalversammlung von 1848/49 und dann auch Bismarck bei der Verfassungskonstruktion in Rechnung stellen mussten.

Wenn wir den Prozess der deutschen Nationalstaatsbildung mit der zeitlich etwa parallel verlaufenden Einigung Italiens vergleichen, lässt sich die Eigenart der deutschen Institutionenentwicklung noch besser herausarbeiten. Italien zerfiel bekanntlich seit dem Mittelalter, ähnlich wie Deutschland, in Territorien mit kräftigen regionalen Traditionen. Für die italienischen Föderalisten in der Zeit des Risorgimento (vor allem der „Neuguelfen“ um Vincenzo Gioberti) legte das eine bundesstaatliche Einigung nahe. Es gab aber einen schwerwiegenden Unterschied: Deutschland verfügte mit dem Kaisertum und dem Reichstag des Alten Reiches (und seit 1815 mit dem Bundestag des Deutschen Bundes) immer über zentrale Institutionen,²² die später als Anknüpfungspunkte für eine (wiederum bemerkenswert pfadabhängige) föderative Institutionenbildung auf der Ebene des Nationalstaates dienen konnten. In Italien fehlte ein solcher Anknüpfungspunkt – das war ja schon Machiavellis Problem gewesen. Seit den mittelalterlichen Kaiserzügen hatten übernationale Machsträger – hier der Kaiser, da der Papst – die zentrale Position im italienischen Institutionengefüge beansprucht. Doch die Vorstellung der „neuguelfischen“ Föderalisten, die bündische Einigung Italiens um das Papsttum herum aufzubauen, erwies sich bald als unrealistisch. Andererseits waren die Piemontesen, die die Einigungsbewegung führten, weit weniger als Preußen darauf angewiesen, auf einen freiwilligen Anschluss anderer italienischer Territorien zu setzen: Sie konnten – teilweise unter geschickter Ausnutzung internationaler Machtkonstellationen – auf militärische Eroberung (Lombardei und Venezien) oder inneren Umsturz (wie in Neapel-Sizilien) setzen. Daher drängte sich für Camillo Cavour (dessen Rolle als leitender Staatsmann Piemonts ja immer wieder mit der Bismarcks verglichen worden ist) statt der lange diskutierten föderativen schließlich die einheitsstaatliche Lösung auf. Das zentralisierte Präfektursystem Frankreichs, den Italienern schon aus der napoleonischen Besetzung vertraut, gab dafür dann (unter seinem Nachfolger Bettino Ricasoli) das nahe liegende Modell ab.

22 Ausgenommen die Phase zwischen 1806 und 1815; das Rheinbundprojekt wurde ja nie realisiert.

Die eigentümliche Entwicklungsdynamik des gegenwärtigen deutschen Verbundföderalismus muss man aus den institutionellen Entstehungsbedingungen des Bundesstaates in dem Gründungsjahrzehnt 1867 bis 1878 verstehen. Dies war die „critical juncture“, die Phase der entscheidenden institutionellen Weichenstellungen. Und diese Phase war durch Bismarcks spannungsreiches Zusammenspiel mit der damaligen, nationalliberal geführten Reichstagsmehrheit charakterisiert.²³ In Auseinandersetzung mit Bismarckbiographen wie Lothar Gall, die den liberalen Anteil am Verfassungswerk nicht sehr hoch einschätzen, hat Wolfgang Mommsen (1983: 212) die Bismarck-Verfassung prägnant als einen „dilatorischen Herrschaftskompromiss“ zwischen den traditionellen Herrschaftseliten und dem aufsteigenden Bürgertum gekennzeichnet. Dieser Herrschaftskompromiss und die darauf aufbauende Gesetzgebungspraxis stellten aber auch die Weichen für einen unitarischen Exekutivföderalismus, der nur als Verbundsystem funktionieren konnte – wobei die Implikationen für die spätere Entwicklung den Beteiligten keineswegs schon bewusst waren.

Diese implizierte Dynamik war unter anderem durch die Hegemonie Preußens lange Zeit in gewissem Maße überdeckt. Ein Verbundföderalismus, wie er mit der Bismarckschen Konstruktion angelegt wurde, hat im Vergleich zu einem System des Trennföderalismus naturgemäß einen deutlich höheren Koordinationsbedarf. Koordination ist sowohl als hierarchische als auch als ausgehandelte Koordination denkbar. Die preußische Hegemonie war eine Variante des hierarchischen Koordinierungsmodus, und man kann die weitere Entwicklung des Bundesstaates unter anderem als Wandel der Koordinierungsmodi beschreiben.

Die Krise des verlorenen ersten Weltkrieges hatte die Funktion eines externen Schocks. Die militärische Niederlage und der Zusammenbruch des monarchischen Systems bewirkten, dass die bundesstaatlichen Institutionen auf den Prüfstand kamen. Führenden Akteuren schien sich anfänglich die Chance zur rationalisierenden Umformung des „bündischen Unitarismus“ der Bismarckverfassung in einen dezentralisierten Einheitsstaat zu eröffnen, wie er insbesondere Hugo Preuß vorschwebte, dem Autor des ersten Verfassungsentwurfs. Zwar blieb dieses Unternehmen in Ansätzen stecken. Die Weimarer Republik hat jedoch die preußische Hegemonie im Wesentlichen beendet und die hegemoniale Variante der hierarchischen Koordination durch den zentralistisch-hierarchischen Koordinierungsmodus ersetzt.

Spätere Weimarer Projekte einer „Reichsreform“ wurden durch Papens Preußen-Coup (1930) zunächst pervertiert und dann in der polykratischen Regellosigkeit

23 1878 kann man als das Enddatum der Gründungsphase bezeichnen, weil damals Bismarcks innenpolitischer Kurswechsel die Phase der Zusammenarbeit mit den Liberalen beendete.

der NS-Diktatur erstickt und auch diskreditiert. Andererseits hat das nationalsozialistische Regime, das den Einheitsstaat an die Stelle der bundesstaatlichen Organisation setzte, auch wichtige zentralisierende institutionelle Orientierungen der Weimarer Zeit aufgegriffen, sie für seine Zwecke weiterentwickelt und systematisch befestigt – ich nenne als ein Beispiel nur die Entwicklung des Beamtenrechts oder der Finanzverwaltung. Diese Regelwerke zeichneten sich oft durch ein beträchtliches Maß an Kontinuität mit den Entwicklungslinien des deutschen Bundesstaates der vergangenen Zeit aus. Daher mochte es den politisch-administrativen Eliten nach dem zweiten Weltkrieg auch nicht abwegig erscheinen, sie an die veränderten Bedingungen des neuen Bundesstaates anzupassen und bloß Bestimmungen mit einem (wie man damals sagte) „typisch nationalsozialistischen Gehalt“ zu eliminieren. Die Veränderungskosten ließen sich bei dieser Strategie am leichtesten berechenbar halten und zugleich minimieren. Das nationalsozialistische Regime stellt insofern durchaus eine eigentümliche Entwicklungssequenz in der pfadabhängigen Fortentwicklung der deutschen Institutionen dar, die auch auf die Rekonstruktion des Bundesstaates durchschlug.

Der Zusammenbruch des Dritten Reiches und das Besatzungsregime wirkten nun als ein erneuter externer Schock, und als nach dessen Zusammenbruch die Alliierten die Auflösung Preußens besiegelten, gab es zunächst zwei mögliche Optionen: Die eine wäre die Fortentwicklung des Weimarer Modells zum dezentralisierten Einheitsstaat gewesen. In der Tat war das die Option, die im Gründungsjahr der Bundesrepublik noch von einer starken – und im Parlamentarischen Rat dominierenden – Strömung in den politischen Parteien und in der öffentlichen Meinung befürwortet wurde. Diese Option wurde zwar durch die Besatzungsmächte blockiert, doch den Militärgouverneuren fehlte aus mancherlei Gründen die Strategiefähigkeit für den enormen institutionellen Kraftakt eines Institutionentransfers, der etwa – als deutlich kontrastierende Option – das duale Modell des amerikanischen Föderalismus durchgesetzt hätte. Sie begnügten sich wohl oder übel mit einem prekären Kompromiss, der die Ziele der Alliierten weitgehend verfehlte, dessen institutionellen Festlegungen aber die Entwicklung zu jenem Verhandlungsföderalismus vorprogrammiert haben, der dann seit den sechziger Jahren voll entfaltet wurde.²⁴ Denn der Koordinierungsbedarf, der sich aus dem Festhalten am Verbundföderalismus ergab, war durch die Auflösung Preußens erhöht, die Rückkehr zum zentralistisch-hierarchischen Koordinierungsmodus aber durch die alliierten Eingriffe weitgehend ausgeschlossen. So blieb nur der Ausbau der ausgehandelten Koordinierung übrig, die es zwar schon seit den Anfängen des Bismarckreiches gegeben hatte, die damals und bis zum Ende der Weimarer Republik aber eine untergeordnete Rolle gespielt hatte.

24 Das hat Wolfgang Renzsch (1991) besonders prägnant in seiner unentbehrlichen Untersuchung über die Geschichte der Finanzverfassung herausgearbeitet.

Der Hinweis auf die Besatzungseingriffe führt mich zu einem letzten wichtigen Gesichtspunkt. Wie schon erwähnt, beruht die Theorie der Pfadabhängigkeit auf der Annahme, dass pfadabhängige Institutionenentwicklung aus entwicklungsgeschichtlichen Weichenstellungen in bestimmten kritischen Phasen hervorgeht. Tief greifende Veränderungen des deutschen Föderalismus sind bislang immer nur im Anschluss an Systemkrisen nach kriegerischen Auseinandersetzungen durchgesetzt worden: Das war – nach dem Dreißigjährigen Kriege – zunächst die Ära der Französischen Revolution und Napoleons. Obwohl die „critical juncture“ von 1848 zunächst praktisch folgenlos geblieben zu sein schien, präjudizierte sie die weitere Entwicklung doch durch wichtige verfassungspolitische Innovationen, bei denen in der Folgezeit angeknüpft wurde. Die effektiven kritischen Weichenstellungen aber, die dann eine erneute Reorganisation des deutschen Föderalismus zur Folge hatten, waren wiederum alle durch kriegerische Auseinandersetzungen vorbereitet. Das waren die früher so genannten „deutschen Einigungskriege“ unter preußischer Führung (1866 und 1870/71), dann der Zusammenbruch der Monarchie infolge des ersten Weltkriegs und schließlich die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches 1945 mit der anschließenden Besatzungsherrschaft.

Der intertemporale Vergleich legt daher die Folgerung nahe, dass es unter Bedingungen innerer und äußerer Stabilität nicht um tief greifende Reform, sondern nur um Optimierungen des existierenden unitarischen Verbundföderalismus gehen kann. Innerhalb dieses Systems müssen die Veränderungsspielräume ausgelotet werden, und kontrastierende Modelle wie das des Wettbewerbsföderalismus können dabei allenfalls heuristische Funktion für die Konsensbildung über kleine Veränderungsschritte haben. Die Konsensbildung ist aber die Achillesferse jeder Reformstrategie, und inwiefern in der gegenwärtigen Lage des Bundesstaates die Dramaturgie bei der Inszenierung von Verteilungskonflikten der Konsensbildung zugute kommt, muss hier offen gelassen werden.

4 Kulturelle Orientierungen und erste Weichenstellungen: Das Programm der Rechtseinheit und das institutionelle Dilemma der deutschen Einigungsbewegung

Der deutsche Exekutivföderalismus, dessen Merkmale der gesetzgeberische Primat des Bundes und die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länderverwaltungen sind, verdankt sich den Weichenstellungen der Paulskirchenverfassung von 1849.²⁵ Dass die verfassungsgebende Nationalversammlung diesen

²⁵ Ich vermeide hier den Terminus „Vollzugsföderalismus“, wie er neuerdings aus dem

Weg wählte, muss man auf die unitarische Orientierung des liberalen Bürgertums zurückführen. Diese eigentümliche kulturelle Orientierung – die in der Bismarckzeit weit über die nationalliberalen Parteigrenzen hinaus die Hegemonie in der öffentlichen Meinung errang – hat den deutschen Bundesstaat von jeher von den USA und der Schweiz unterschieden.

Wenn man diese unitarische Orientierung verstehen will, muss man sich zunächst die prekäre Legitimation des deutschen Föderalismus seit dem Aufkommen des modernen Nationsbegriffes vor Augen halten. Zwar gab es vor allem in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen „föderativen Nationalismus“, der sich die „Einheit der deutschen Nation“ ohne straff organisierten Nationalstaat vorstellte (Langewiesche 2000: 55–79). Doch vor allem seit der Jahrhundertmitte wurden die überkommenen föderalen Strukturen Deutschlands von einflussreichen Sektoren der deutschen Öffentlichkeit als archaisch und fortschrittsfeindlich begriffen. Ein ganzes Konglomerat stereotypisierter historischer Erfahrungen ging in diese Interpretation ein. Vorgearbeitet hatte ihr schon die – an der aufkommenden modernen Staatsvorstellung orientierte – Kritik an den Zuständen des Alten Reiches, wie sie von Autoren wie Pufendorf (*De statu Imperii Germanici*, 1667) bis zum frühen Hegel (*Die Verfassung Deutschlands*, 1802) formuliert wurde. Zur Delegitimierung des Föderalismus hatten des Weiteren die radikalen napoleonischen Eingriffe in das Gefüge des Alten Reiches beigetragen und dann auch der Umstand, dass sich nach dessen Ende die Mehrzahl der Territorien – vor allem aber die Gewinner der territorialen Reorganisation in den Mittelstaaten – als Satelliten Napoleons für sein föderalistisches Rheinbundprojekt hatten vereinbaren lassen. In den Augen vieler Liberaler und Demokraten war danach auch das System der aus dem Wiener Kongress hervorgegangenen deutschen Staaten durch die antiliberalen Repressionspolitik des Deutschen Bundes seit den Karlsbader Beschlüssen von 1819 kompromittiert. Die deutsche (und dann speziell die sogenannte „borussische“) Geschichtsschreibung des späteren 19. Jahrhunderts bezog schließlich auch den Westfälischen Frieden und die deutsche Geschichte des Mittelalters (mit dem Topos von Fürstenmacht gegen Kaisertum) in ein Geschichtsbild ein, das dem Föderalismus eine Schwächung der Nation zuschrieb, die eher im Interesse des französischen „Erbfeindes“ lag. Dieses Geschichtsbild hat dann, vermittelt durch den Schulunterricht, bis weit ins 20. Jahrhundert hinein das Föderalismusverständnis in Deutschland geprägt.²⁶ Man wird insgesamt

schweizerischen Sprachgebrauch in die deutsche Diskussion eingedrungen ist. Denn „Vollzugsföderalismus“ hat in der Schweiz die Konnotation von beträchtlicher Autonomie der Kantone im Vollzug der Bundesgesetze. Das unterscheidet sich ganz erheblich von der unitarisierenden Regelung des Gesetzesvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland.

26 Zur Rolle der „borussischen“ Geschichtsschreibung und der Interpretation des föderativen Erbes in der Historiographie des 19. Jahrhunderts vgl. jetzt Umbach (2000).

sagen können, dass die unitarische Orientierung zu einem guten Teil dem Einfluss einer hegemonialen „Diskurskoalition“ zu verdanken war, in der insbesondere Staatsrechtler im Verein mit Historikern die Deutungsmuster vorgaben.

Die historisch begründete Abwertung des Föderalismus ließ den „Unitarismus“ – wie man es im kaiserlichen Deutschland gerne ausdrückte – zur dominierenden politisch-kulturellen Orientierung der politischen und administrativen Eliten werden. Ihm lag eine spezifische Vorstellung von der deutschen Einheit zu Grunde, deren Ursprünge sich in der Entstehung der deutschen Nationalbewegung aus den napoleonischen Kriegen lokalisieren lassen. Programmatisches Kernstück des Unitarismus war von Anfang an das Postulat der Rechtseinheit. Seitdem die Vorstöße der französischen Revolutionsarmeen und dann der napoleonischen Heere auf deutsches Gebiet eine katalytische Wirkung für die Entwicklung des Nationalbewusstseins entfaltet hatten, stand die Einheitsbewegung im Banne des nationalstaatlichen Modells, wie es aus der Französischen Revolution hervorgegangen war. Und diejenige institutionelle Komponente des Modells, die in dem territorial zersplitterten Deutschland noch die größten Realisierungschancen hatte, war die Rechtseinheit. Frankreich hatte ja mit dem *Code Napoléon* von 1804 die Bedeutung der Rechtseinheit für die Nationsbildung demonstriert.

As opposed to earlier times, when the *ius commune* constituted a ‚common law‘ of Europe, the nineteenth century was an age of national codifications. The ideal of a cohesive nation state was implicit in the scope of a Civil Code. To be French, Dutch, German, or Italian meant, among other things, to live under a single regime of civil laws as one’s countrymen, young and old, male and female, from birth until death. (Jacobson 2002: i.E.)

Auch wenn man in Deutschland die überzogenen Zentralisierungstendenzen des französischen Staates kritisch beurteilte (man hatte schließlich seinen Tocqueville gelesen), so sah man doch im damals so genannten „Partikularismus“ eine Bedrohung des Prozesses der Nationswerdung. Seit den „Freiheitskriegen“ (1813–1815) war die Rechtseinheit eine Hauptforderung der liberalen Einheitsbewegung (John 1985: 342). Sie diente ihr zunächst als Surrogat einer politischen Einheit, die vorerst politisch nicht erreichbar schien, und seit 1848 wurde sie ihr unverzichtbares Grundelement. Schon die berühmte Programmschrift von Anton Friedrich Justus Thibaut aus dem Jahre 1814 „Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland“, der „locus classicus“ für das Postulat der Rechtseinheit, stand deutlich im Zeichen der nationalen Einheitsbewegung:

Ich bin ... der Meinung, dass unser bürgerliches Recht (worunter ich hier stets das Privat- und Kriminalrecht und den Prozess verstehen werde) einer gänzlichen schnellen Umänderung bedarf und dass die Deutschen nicht anders in ihren bürgerlichen Verhältnissen glücklich werden können, als wenn alle deutschen Regierungen mit vereinten Kräften die Abfassung eines, der Willkür der einzelnen Regierungen entzogenen, für ganz Deutschland erlassenen Gesetzbuchs zu bewirken suchen. (Thibaut 1840: 6)

Thibaut argumentiert deutlich in den Kategorien des „föderativen Nationalismus“ (Langewiesche 2000) seiner Zeit. Denn die Bildung eines Nationalstaates war gegen Ende der „Freiheitskriege“ noch keine starke politische Vision. Aber sein Programm einer ausgehandelten Unitarisierung zeichnete schon deutlich die Logik des unitarischen Bundesstaates vor. Die nationale Bewegung hatte noch auf lange Sicht nicht die Macht oder auch nur die Intention, ihr Einigungsprogramm in der Form des Einheitsstaates zu verwirklichen. Denn sie musste damit rechnen, dass zumindest die größeren deutschen Staaten und ihre Bürokratien ihre Organisationsdomäne nicht aus der Hand geben würden. Unter diesen Umständen entstand zunächst das Programm der ausgehandelten Rechtseinheit als Surrogat für den Nationalstaat.

Bei Thibaut wird aber auch schon ein zweites Motiv deutlich, das – neben der damals aus den napoleonischen Kriegen hervorgegangenen deutschen Nationalbewegung – diese kulturelle Orientierung bestimmte und später über den „föderativen Nationalismus“ hinaustreiben sollte, nämlich das Interesse an der Konstitution einer liberalen Marktgesellschaft:

Sehen wir nun ferner auf das Glück der Bürger, so kann es gar keinen Zweifel leiden, dass ein solches einfaches Gesetzbuch für ganz Deutschland die schönste Gabe des Himmels genannt zu werden verdiente. Schon die bloße Einheit wäre unschätzbar. Wenn auch eine politische Trennung stattfinden muss und soll, so sind doch die Deutschen hoch dabei interessiert, dass ein brüderlicher gleicher Sinn sie ewig verbinde und dass nie wieder eine fremde Macht den einen Teil Deutschlands gegen den andern missbrauche. Gleiche Gesetze erzeugen aber gleiche Sitten und Gewohnheiten, und diese Gleichheit hat immer zauberischen Einfluss auf Völkerliebe und Völkertreue gehabt. Außerdem macht der bürgerliche Verkehr jene Einheit fast zu einer schreienden Notwendigkeit. Unsre deutschen Länder können allein durch einen lebhaften inneren, wechselseitigen Verkehr ihren Wohlstand erhalten, und von dem schneidenden Volksegoismus, den der französische Code ausspricht, darf bei uns durchaus nichts gehört werden. Ist also keine Gleichheit des Rechts, so entsteht das fürchterliche Unwesen der Kollision der Gesetze. (Thibaut 1840: 26)

Im Programm der Rechtseinheit war also von Anfang an auch das Ziel der Wirtschaftseinheit mitgedacht. Als Heinrich Triepel in seinem Rückblick auf die Ursprünge dieses unitarischen Programms den Kern seiner Anhänger bei den Liberalen lokalisierte, wies er darauf hin, dass deren Grundstock der „bürgerliche Mittelstand“ sei,

... jene neue gesellschaftliche Schicht, die in den ersten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts mit dem Aufblühen von Industrie und Handel eine ökonomische Basis von genügender Stärke erhielt, um ihr im öffentlichen Leben eine Stimme zu verleihen, eine Schicht, die auch die geistige Bildung besaß, welche sie befähigte, am Kampfe um politische Ideen teilzunehmen. ... Jener gewerbetreibende Mittelstand hatte nun aber das dringendste Interesse an einer Entfesselung der

wirtschaftlichen Kräfte, wie sie unter der Herrschaft der Kleinstaaterei und unter der Leitung des Deutschen Bundes niemals erreicht werden konnte.
(Triepel 1907: 91)

Und nun war es der französische Einheitsstaat als Modell des modernen Nationalstaates, an dem sich die deutsche Einheitsbewegung bei ihrer Suche nach institutionellen Lösungen orientierte. Thibauts Polemik gegen den Code Napoléon darf über diesen Modellcharakter Frankreichs nicht hinwegtäuschen. Sein Kodifikationsprojekt geriet freilich zunächst in der berühmten Kontroverse mit Friedrich Carl von Savigny in die Defensive, und es hatte auch angesichts der Schwäche des Deutschen Bundes keine politische Realisierungschance. Seine programmatische Neubelebung verdankte es der Revolution von 1848. Die Rechtseinheit wurde ein zentrales Anliegen der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49. Die Paulskirchenverfassung ging aber über den vertragsförmigen Ansatz Thibauts hinaus und erwartete die Herstellung der Rechtseinheit vom Gesetzgeber eines deutschen Nationalstaates. Für unsere Fragestellung ist nun die Beobachtung von besonderem Gewicht, dass das Programm der Rechtseinheit damals, als der föderativ organisierte Nationalstaat eine realistische Chance zu bekommen schien, in die institutionelle Konstruktion des Exekutivföderalismus mündete.

4.1 Die Paulskirchenverfassung: Exekutivföderalismus als Lösung des unitarischen Dilemmas

In der verfassunggebenden Nationalversammlung waren die Anhänger des Einheitsstaates von vornherein eine schwache Minderheit. Die große Mehrheit strebte eine bundesstaatliche Lösung an. In diesen Diskussionen war naturgemäß – wie zur selben Zeit bei der Entstehung des schweizerischen Bundesstaates – das Modell der amerikanischen Bundesverfassung präsent, nicht zuletzt unter dem starken Eindruck von Tocquevilles *De la démocratie en Amérique*. Doch wie wir schon gesehen haben, unterschied sich die strategische Ausgangssituation von der amerikanischen dadurch, dass in Deutschland starke bürokratische Regierungen auf der subnationalen Ebene schon den politischen Raum der Exekutivgewalt besetzt hatten. Daher konzipierte die verfassunggebende Nationalversammlung eine institutionelle Lösung, die sich – trotz des politischen Scheiterns der Verfassung – als ein Modell erweisen sollte, das seither keiner anderen institutionellen Option mehr eine ernsthafte Chance gelassen hat. Man kann das auch auf die Formel bringen, dass dieses Modell die kognitive Hegemonie errungen hatte, und das sollte sich bei der Gründung des Norddeutschen Bundes durch Bismarck deutlich zeigen.

Der Verfassungsentwurf von 1849 war insofern unitarisch, als er die Länderlegislativen weitgehend zu Gunsten der Gesetzgebungsgewalt des Reichsparlaments entmachten wollte. Faktisch haben wir hier bereits den Vorrang der – wie man es dann später nannte – konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Gesamtstaates.²⁷ Aber die innere Verwaltung sollte grundsätzlich den Ländern überlassen bleiben (Triepel 1917: 57–58, 174–175; Huber 1960: 826).²⁸ Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Gliedstaaten, wie sie die Konstituante hier entwickelt hatte, ist seither in den Grundzügen verbindlich geblieben. Das wird man daraus erklären können, dass hier eine wichtige Lösung für das institutionelle Dilemma der deutschen Nationalstaatsbildung gefunden wurde. Es ging nämlich darum, die kulturell bestimmte Zielsetzung der Rechtseinheit, also das unitarische Programm des liberalen Bürgertums, mit dem Interesse der Länderbürokratien an der grundsätzlichen Wahrung ihrer Organisationsdomäne vereinbar zu machen. Dem sollte die hier gefundene eigentümliche Form des deutschen Exekutivföderalismus dienen. Sie hatte den Vorzug besonderer Passgüte mit der hegemonial gewordenen kulturellen Orientierung.

Die offene Flanke blieb freilich, dass die Paulskirchenverfassung für die Organisation der Beziehungen zwischen dem Bundesstaat und den Gliedstaaten keine funktionsfähige Lösung fand (Hübner 1930: 42, 44–45). Obwohl die amerikanische Bundesstaatskonstruktion in den Verfassungsberatungen von 1848/49 eine wichtige Rolle spielte, konnte die Konstituante sich nicht in dem selben Maße daran orientieren, wie es die Schweizer Bundesverfassung von 1848 getan hatte. Zwar neigte die Mehrheit der Paulskirchenversammlung prinzipiell dem Senatsmodell zu, wie es auch in der Konstruktion des Schweizer Ständerats aufgenommen wurde. Aber eben weil sie darauf Rücksicht nehmen musste, dass der subnationale politische Raum auf der Ebene der Exekutivgewalt schon besetzt war, hat sie in einer eigentümlichen Kompromisslösung das Senatsmodell „exekutivföderalistisch“ modifizieren wollen: Die Mitglieder des Staatenhauses sollten nach § 88 der Frankfurter Reichsverfassung zur Hälfte durch die Regierungen und zur Hälfte durch die Volksvertretungen der Gliedstaaten ernannt werden (Huber 1960: 769, 785, 830). Gewiss, sie hätten dann ein freies Mandat gehabt, aber ob das für die Regierungsvertreter in der Praxis hätte funktionieren können, wird man bezweifeln dürfen.

27 So der § 66 der Verfassung: „Reichsgesetze gehen den Gesetzen der Einzelstaaten vor, insofern ihnen nicht ausdrücklich eine nur subsidiäre Geltung beigelegt ist.“

28 Eine Reichsverwaltung war insbesondere bei der bewaffneten Macht, im Verkehrswesen, bei Post, Zöllen sowie Produktions- und Verbrauchssteuern, im Bank- und Notenwesen und bei der Finanzverwaltung vorgesehen.

5 Bismarcks Bundesstaat als hegemoniales Verhandlungssystem

Die Frankfurter Nationalversammlung hatte eine wichtige Option für die Entwicklung bundesstaatlicher Institutionen eröffnet. Aber die Paulskirchenverfassung trat bekanntlich nie in Kraft, und deshalb blieb die endgültige Richtung der Entwicklung zunächst noch in der Schwebe. Der entscheidende Zeitpunkt in der Entwicklung, die „critical juncture“, war die Bildung des Norddeutschen Bundes, dessen Verfassung in den entscheidenden Grundzügen von Otto von Bismarck gestaltet wurde. Als das kontingente Moment, das die Richtung des Entwicklungspfades bestimmte, wird man darum die Ernennung Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten betrachten können. In einer kontrafaktischen Rekonstruktion möglicher alternativer Geschichtsverläufe kann man den Überlegungen liberaler Historiker folgen und argumentieren, dass die weitere Geschichte des deutschen Einigungsprozesses einen anderen Verlauf hätte nehmen können, wenn Wilhelm I. 1862 einen eher liberalen Ministerpräsidenten ernannt oder gar – wie er bekanntlich im Konflikt mit der Landtagsmehrheit erwog – zu Gunsten des Kronprinzen Friedrich Wilhelm abgedankt hätte. Es gäbe womöglich keinen „kleindeutschen“ Nationalstaat, oder dessen institutionelles Gefüge hätte anders ausgesehen. Deshalb muss es auch keine anachronistische Fixierung auf die große Persönlichkeit bedeuten, wenn der Anfang dieser Entwicklungssequenz des deutschen Bundesstaates in der historischen wie auch der staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur im Wesentlichen auf Bismarck selbst zurückgeführt wird.

Es ist nämlich unbestreitbar, dass in der Norddeutschen Bundesverfassung von 1867 (deren zentrale institutionelle Normierungen ja in der Reichsverfassung von 1871 im Wesentlichen unverändert übernommen wurden) ein erhebliches Maß an zielgerichteter Verfassungskonstruktion steckte (Becker 1958, 278; dazu zuletzt Pflanze 1997, 345–355). Eben daraus ergibt sich nun aber die Frage, wie man die bemerkenswerte Persistenz einer institutionellen Konfiguration erklären kann, der einerseits an ihrem Ursprung so stark eine Gründerpersönlichkeit ihren Stempel aufgedrückt hat, die andererseits aber auf längere Sicht schließlich ihre eigene, von den strategischen Zielen des Gründers unabhängige Entwicklungslogik gewonnen hat. Dafür reichen personalisierende Deutungen des Prozesses der Institutionenbildung nicht aus. Die theoretisch interessante Herausforderung ist vielmehr die Rekonstruktion der institutionellen Optionen und der strategischen Kalküle in einer Abfolge von Reorganisationskrisen, die den Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaates immer wieder in Frage gestellt haben.

Die geläufigsten Interpretationen des Bismarckschen Bundesstaates knüpfen an überlieferte Topoi der liberalen Kritik an. Zum einen habe der Föderalismus von 1871 an einem gravierenden „Geburtsfehler“ in Gestalt des Bundesrates gelitten,

den Bismarck als eine Barriere gegen die Parlamentarisierung der Reichsregierung konzipiert habe: Weil die Reichsregierung aus dem im Bundesrat verkörperten Bündnis der deutschen Fürsten hervorgehe, könne sie nicht dem gewählten Parlament verantwortlich sein.²⁹ Das zweite fundamentale Defizit sei die Hegemonie Preußens gewesen, die einen echten Föderalismus verhindert habe.

Die preußische Hegemonie wird allerdings allzu oft aus ihrem historischen Kontext gerissen. Eine preußische Führungsrolle wurde ja schon Jahrzehnte zuvor weithin als eine Erfolgsbedingung der deutschen Einigungsbewegung betrachtet.³⁰ Sie spielte eine zentrale Rolle in den Diskussionen der Frankfurter Nationalversammlung, und der preußisch geführte Deutsche Zollverein hat bekanntlich der Reichsgründung wirtschaftspolitisch den Weg geebnet. Man kann dies alles auf die Formel bringen, dass es nach weit verbreiteten Vorstellungen in einem bundesstaatlich verfassten Deutschland ein Koordinierungsproblem gab, auch als Voraussetzung für die Behauptung eines geeinten Deutschland im europäischen Staatensystem. Und eine preußische Führungsrolle wurde in dem Maße als Lösung dieses Koordinierungsproblems gesehen, als Österreich eher seinen multinationalen Charakter als seine deutsche Rolle betonte. Bismarck hat insofern nur eine längst eingeleitete Entwicklung weitergeführt.

Ihren eigentümlich retardierenden Charakter bekam die preußische Hegemonie erst in Verbindung mit zwei kontingenten institutionellen Elementen der Bismarckschen Konstruktion: dem hybriden Charakter des Bundesrats einerseits, von dem noch zu sprechen sein wird, und andererseits der Absicherung des gliedstaatlichen Konstitutionalismus durch ein ungleiches Wahlsystem. In der zeitgeschichtlichen Perspektive wird man darüber hinaus auch das Prinzip der Länderexekutive zu diesen retardierenden Elementen rechnen müssen, denn unter den Bedingungen des Bismarckreiches implizierte es ja, dass die Ausführung der Gesetze des demokratisch gewählten Reichstags in den Händen von Länderregierungen lag, die einer solchen demokratischen Legitimation ermangelten. Indes greifen all diese Gesichtspunkte in der Perspektive der Pfadabhängigkeit des deutschen Föderalismus zu kurz. Denn sie charakterisieren zwar zutreffend die Entstehungsbedingungen des deutschen Bundesstaates, aber nicht notwendigerweise die Reproduktionsbedingungen seines Entwicklungspfades, die man davon analytisch unterscheiden muss.

29 Fritz Scharpf (1994: 46) bringt die herrschende Meinung auf diese Formel: „Die besondere Form dieses Föderalismus aber, die Repräsentation der gliedstaatlichen Exekutivgewalten im Bundesrat als dem zentralen Gesetzgebungsorgan des Reiches, entsprang verfassungspolitischen Kalkülen, deren antidemokratische Qualität uns heute eher irritieren sollte.“

30 Einer ihrer frühen Verfechter war bekanntlich schon in den dreißiger Jahren der prominente württembergische Liberale Paul Pfizer (1801–1867).

Es war schon davon die Rede, dass die „critical juncture“, die Phase der entscheidenden institutionellen Weichenstellungen, auf das Gründungsjahrzehnt 1867 bis 1878 datiert werden muss. Während dieses Zeitraums, der durch die strategische Interaktion Bismarcks und der Nationalliberalen gekennzeichnet war, wurden nicht nur die bundesstaatliche Verfassung, sondern auch wichtige Grundlagen des unitarischen deutschen Rechtssystems geschaffen. Der von Wolfgang Mommsen so genannte „dilatorische Herrschaftskompromiss“ (Mommsen 1983) fand seinen Ausdruck darin, dass Bismarcks Bundesstaatskonstruktion mit der Anknüpfung an den Exekutivföderalismus der Paulskirche auf verfassungspolitische Konzepte des liberal-unitarischen Bürgertums zurückgriff und den Weg zur gesetzgeberischen Unitarisierung eröffnete.

Dem Kompromisscharakter der Verfassung war es zuzuschreiben, dass der Bundesstaat zunächst durch das Spannungsverhältnis zweier verschiedener Repräsentationsprinzipien charakterisiert war: Der demokratischen Repräsentation im Reich (allgemeines und gleiches Reichstagswahlrecht) standen Formen plutokratischer Repräsentation (durch ungleiche Zensuswahlsysteme wie das preußische Dreiklassenwahlrecht) in den Ländern gegenüber. So lange das so blieb, konnte der Bundesrat als Barriere gegen die Parlamentarisierung fungieren. Eine Demokratisierung der Landtage (wie sie von der Revolution 1918 erzwungen und dann von der Weimarer Verfassung auch formell vorgeschrieben wurde) musste aber einen Funktionswandel der Institutionen zur Folge haben.

5.1 Die föderative Kooptation der einzelstaatlichen Bürokratien

Zwar hat, wie wir gesehen haben, schon die Paulskirchenverfassung wichtige Weichen gestellt. Aber wenn man in diesem Bilde bleiben will, dann war nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs durchaus noch offen, ob nicht ganz neue Strecken für den Zug zur Nationalstaatsbildung gebaut werden müssten. Cavour's Strategie im italienischen Einigungsprozess brachte den Einheitsstaat als Alternative zum Bundesstaat neu ins Gespräch.

Einige Jahre nach dem Scheitern der Paulskirchenverfassung hatte der Historiker Georg Waitz – der selbst der Frankfurter Nationalversammlung angehört hatte – in dem Aufsatz „Das Wesen des Bundesstaates“ den Bundesstaat als konsequent durchgeführtes Trennsystem konzipiert; dabei war er stark von Tocquevilles Darstellung des amerikanischen Föderalismus beeinflusst (Waitz 1853; später aufgenommen in Waitz 1862, 155–218). Zu den frühen Anhängern dieser Theorie gehörte der junge Heinrich Treitschke, aber er zog daraus den Schluss, dass eine solche bundesstaatliche Konstruktion in Deutschland unter den gegebenen historischen Ausgangsbedingungen nicht realisiert werden könne. Sein Essay „Bundes-

staat und Einheitsstaat“, den er 1864 – als dreißigjähriger Professor der Staatswissenschaften in Freiburg – veröffentlichte, hat dann die nationalliberale Sicht der deutschen Föderalismusproblematik zur Bismarckzeit stark bestimmt (im Folgenden zitiert nach Treitschke 1886).³¹ In seiner von Waitz und Tocqueville bestimmten Perspektive arbeitete Treitschke – auch unter Berufung auf die *Federalist Papers* – die institutionelle Problematik der deutschen Nationalstaatsbildung im Vergleich zum Föderalismus der USA und der Schweiz heraus. Diese beiden Länder charakterisierte er als Bundesstaaten auf demokratischer Grundlage, zusammengesetzt aus demokratisch verfassten Einzelstaaten. Demgegenüber besthe in Deutschland „nicht das selfgovernment, sondern eine von dreißig kleinen Mittelpunkten ausgehende bureaukratische Centralisation“. Zwar sei zu hoffen, „dass diese Macht der Bureaukratie sich in Zukunft mindern werde“, doch werde in Deutschland ein amerikanisches „selfgovernment“ nie bestehen (Treitschke 1886: 144). Der eigentümliche Vorzug des nordamerikanischen Bundesstaates lasse sich also nicht auf Deutschland übertragen. Treitschke argumentierte nun, die deutsche bürokratisch-konstitutionelle Monarchie sei ohnehin schon eine „komplizierte Staatsform“, und wenn man dann noch dreißig solcher Staaten zu der „denkbar kunstvollsten Form des Staatenvereins“ vereinige, dann sei ein „chaotisches“ Durcheinander zu erwarten. Er sah, mit anderen Worten, einen hohen, kaum zu bewältigenden Koordinationsbedarf voraus (Treitschke 1886: 144–145). Ein vereinigtes Deutschland werde daher nur als Einheitsstaat funktionieren, und als ersten Schritt auf diesem Wege müsse Preußen die kleineren nord- und mitteldeutschen Staaten annektieren (Treitschke 1886: 214–217, 235).³²

Ein Vorbild für das von ihm anvisierte Szenario erblickte Treitschke damals im italienischen Einigungsprozess (Treitschke 1886: 219–233). Doch Bismarck hatte gute Gründe, nicht den von Treitschke propagierten Weg zu gehen, also ähnlich wie Cavour und seine Nachfolger in Italien die Einheit mit Waffengewalt herzustellen und einen Einheitsstaat zu errichten.³³ Diese Option schied schon deshalb aus, weil das internationale System ihm nicht die erforderliche Bewegungsfreiheit ließ. Aber man wird auch berücksichtigen müssen, dass es sich bei den deutschen Mittelstaaten eben um gefestigte Staaten mit einer modernen Staatsorganisation handelte.³⁴ Cavour hatte es beim Kirchenstaat und beim Königreich Neapel mit

31 Später hat die Bismarckschen Konstruktion eines hegemonialen Bundesstaates Treitschkes Billigung gefunden, und in diesem Zusammenhang hat er dann auch die Theorie von Waitz grundsätzlich verworfen (Treitschke 1886: 547–548).

32 Weil er auch die Annexion seines Heimatlandes Sachsen empfahl, überwarf sich Treitschke damals mit seinem Vater, der als königlich sächsischer General Kommandant der Festung Königstein war.

33 Treitschke hat allerdings die Übernahme des französischen zentralisierten Präfekturmodells durch die Italiener sehr kritisch gesehen; sein Ideal war bekanntlich der dezentralisierte Einheitsstaat.

34 Das sah immerhin auch Treitschke (1886: 216).

nur sehr partiell modernisierten Staatsgebilden zu tun, die zum Teil durch tiefe soziale Konflikte belastet waren,³⁵ und die viel weiter entwickelten Gebiete Norditaliens (Lombardei und Venezien) standen unter österreichischer Fremdherrschaft. Bismarck konnte dagegen die süddeutschen Staaten nicht nur aus außenpolitischen Rücksichten, sondern auch wegen ihrer inneren Stärke nicht militärisch in die Zange nehmen.³⁶ Er hatte sich ja schon mit der Annexion von Hannover genug Probleme aufgehalst, und hinsichtlich der süddeutschen Mittelstaaten war darum Kooptation der näher liegende Weg. Diese Kooptation konnte aber dann am ehesten gelingen, wenn die Organisationsdomäne der mittelstaatlichen Bürokratien gewahrt blieb. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes (1867) war geradezu darauf berechnet, den süddeutschen Staaten den Beitritt möglichst annehmbar zu machen. Sie mussten nur davon überzeugt werden, dass ihnen auch bei Aufgabe ihrer völkerrechtlichen Unabhängigkeit ein gutes Stück ihrer bisherigen Organisationsdomäne erhalten bleiben würde. Dem diente eben auch der Rückgriff auf das Modell des Exekutivföderalismus aus der Paulskirchenverfassung mit der eigentümlichen Zuteilung der Gesetzgebungskompetenzen für das Reich und der korrespondierenden Verwaltungskompetenzen für die Länder.³⁷

Aufmerksamen Beobachtern wurde im kaiserlichen Deutschland denn auch zunehmend deutlich, dass die Länderbürokratien zu den Hauptträgern und Hauptnutznießern der föderalistischen Konstruktion gehörten. Nach Heinrich Triepel (1907: 87–88) hatten „der deutsche Föderalismus und seine Fratze, der Partikularismus, ... ihre Stütze zu einem Teil in dem einzelstaatlichen Beamtentum“. Erich Kaufmann (1917: 24) zählte zu den Machtfaktoren, die Bismarck habe einkalkulieren müssen, neben den Fürsten der Mittelstaaten „das einzelstaatliche Beamtentum, das seinen eigenen Geist und Dünkel besaß, und nicht zuletzt die partikularen Landtage, neben dem Beamtentum der Haupthort partikularistisch-

35 „The earlier economic and political ruptures weighted the constitutional outcome of the risorgimento in the direction of a centralized system of government“ (Sabetti 1996: 29). Die Entwicklung des deutschen Föderalismus im Vergleich zum italienischen Einigungsprozess wird derzeit in einem Dissertationsprojekt von Daniel Ziblatt (Berkeley) bearbeitet.

36 Wie Karl Bosl (1970) betont hat, war Bayern einer der administrativ am besten organisierten Staaten Deutschlands, und auch die stärkere verfassungsmäßige Tradition der Süddeutschen wäre ein Integrationshindernis geworden.

37 Dieser Rückgriff auf die Paulskirchenverfassung ging auf den Vorentwurf zurück, den Bismarcks Mitarbeiter Max Duncker im Spätsommer 1866 ausgearbeitet hatte (Triepel 1917: 70). Duncker hatte zu den führenden altliberalen Mitgliedern der Frankfurter Nationalversammlung gehört. Bismarck hatte zwar Dunckers Entwurf „zu zentralistisch bundesstaatlich für den dereinstigen Beitritt der Süddeutschen“ gefunden (Huber 1988, 649), doch es blieb bei der funktionalen Aufteilung der Kompetenzen.

kleinstaatlicher Absonderung und Selbsteingenommenheit“. Und Rudolf Smend (1928; zitiert nach Smend 1994: 231) sprach im Rückblick von „der unerschütterlichen Solidarisierung der Reichsspitze und der Einzelstaaten im Kartell der Fürsten und Bürokratien“.

5.2 Der Bundesstaat als „dilatorischer Herrschaftskompromiss“ und seine Unitarisierungsdynamik

Seit in den letzten Jahrzehnten die Diskussion über den „unitarischen Bundesstaat“ eine kritische Wendung genommen hat, wird oft der Eindruck vermittelt, dass die Unitarisierung eine neue Entwicklung seit der Gründung der Bundesrepublik sei. Doch das trifft keineswegs zu. Was heute „Unitarisierung“ genannt wird, ist der Beitrag des liberalen Bürgertums zum Bismarckschen Verfassungskompromiss. Folgerichtig war sie nicht nur in der politischen Kultur tief verankert, sondern in der Bismarckverfassung auch institutionell angelegt. Die deutsche Staatsrechtslehre hat das schon zur Zeit des Kaiserreiches deutlich gesehen (so insbesondere Triepel 1907: 53–62, 78–83; Kaufmann 1917: 64–65). Entscheidender Motor des Unitarisierungsprozesses war die exekutivföderalistische Konstruktion der Paulskirchenverfassung, die Bismarck in die Verfassung von 1867 / 1871 übernahm. Es ist bezeichnend, dass das – oben erwähnte – konkurrierende Modell eines Trennföderalismus, wie es Georg Waitz damals in seiner Bundesstaatstheorie vorgestellt hatte, zwar einige akademische Aufmerksamkeit fand, für die politische Entwicklung aber marginal blieb.

Mit der Anknüpfung an die Reichsverfassung von 1849 kam Bismarck den Vorstellungen der Liberalen weit entgegen. Deren gemeinsame Überzeugung hatte der Nationalliberale Johannes Miquel 1867 im Norddeutschen Reichstag auf die Formel gebracht, dass die Rechtseinheit die notwendige Vorbedingung für den Nationalstaat sei.³⁸ Daher unterschied sich die neue deutsche Bundesstaatlichkeit von den Vereinigten Staaten und der Schweiz nicht zuletzt durch diesen ersten großen Zentralisierungsschub, den das neugegründete Reich vor allem der Phase der liberalen Vorherrschaft im Reichstag (1867 bis 1878) verdankte. Schon der Reichstag des Norddeutschen Bundes zeichnete sich durch eine umfangreiche unitarisierende Gesetzesproduktion aus, „die nicht nur Konservativen gelegentlich fast den Atem verschlug“ (Pollmann 1983: 226). Die Nationalliberalen sind

eine Hauptstütze der Bismarckschen Politik im ersten Jahrzehnt des Reiches gewesen, und es war nicht zum geringsten ihr Einfluss, der der Gesetzgebung jener Zeit einen so energischen unitarischen Charakter gegeben hat. Denn der Unitarismus der Partei bleibt auch im neuen Reiche ihr hervorstechendster Zug. Es

38 Zitiert nach John (1985: 342); vgl. auch Langewiesche (1988: 167).

sind wieder in erster Linie wirtschaftliche Gründe, die das bewirken. Aus der breiten Kernschicht der alten liberalen Partei hat sich allmählich eine neue soziale Gruppe herausgearbeitet: die Aristokratie der Industrie und des Handels. Auch das Interesse dieser, an Bedeutung immer mehr zunehmenden Gruppe geht auf Einheit des Rechts und der Wirtschaft. (Triepel 1907: 92)

Das wichtigste Instrument für den großen Unitarisierungsschub war die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Reiches (Art. 4 der Verfassung), wie das später in der Staatsrechtslehre des Kaiserreiches genannt wurde.³⁹ Zum zentralen Akteur dieser frühen Unitarisierung wurde deshalb der Reichstag, vor allem mit den großen Kodifikationen.⁴⁰ 1873 wurde der ohnehin schon umfangreiche Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungsmaterien mit dem Amendement des Nationalliberalen Lasker noch um das gesamte bürgerliche Recht ergänzt.⁴¹ Der Bundesrat hat sich, wie schon Heinrich Triepel (1907: 85–87) bemerkte, der Unitarisierungsbewegung nie in den Weg gestellt. Dies alles bedeutete zugleich, dass die konkurrierende Gesetzgebung schon im Kaiserreich die Landesgesetzgebung und die Landtage zunehmend zurückgedrängt hat (Triepel 1907: 53–60).

Neben die zentralisierende Variante der Unitarisierung durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Reiches traten zwei weitere institutionelle Varianten. Die eine – die charakteristisch blieb für den hegemonialen Bundesstaat unter preußischer Führung – war die Unitarisierung durch Diffusion.

Ohne daß Preußen einen Federstrich zu tun brauchte, haben andere Staaten seine Steuergesetzgebung, seine Gemeindeorganisation, das System seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, sein Jagd- und sein Bergrecht, seine kirchenpolitischen Gesetze kopiert. (Triepel 1907: 112)

Die andere Unitarisierungsvariante, die sich dann unter – oder vielmehr neben – dem Grundgesetz ungemein entfaltete, war schon im kaiserlichen Deutschland die kooperative Unitarisierung durch Zusammenarbeit der Länder.

Wie früh und deutlich dies schon die Zeitgenossen wahrgenommen haben, mag ein Pamphlet belegen, das ein Philologe namens Johannes Flach fünfzehn Jahre nach der Reichsgründung anonym unter dem Titel „Culturbilder aus Württem-

39 So beispielsweise von Triepel (1907: 37, 53). Daneben existierte damals in der Literatur auch noch der Begriff der „fakultativen Gesetzgebungskompetenz“ des Reiches (Laband 1911: II, 123).

40 Auf das Strafgesetzbuch (schon 1870) folgten die Straf- und Zivilprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz und schließlich, nach langer und intensiver Vorarbeit, das Bürgerliche Gesetzbuch (verabschiedet 1896).

41 Der ursprüngliche Verfassungstext von 1867/1871 hatte schon das Obligationen- und Handelsrecht, das Strafrecht und das Prozessrecht dem Reich zugeschrieben (Art. 4 Ziff. 13). Die Erweiterung stieß zunächst bei den süddeutschen Staaten auf erheblichen Widerstand (Binder 1971: 54–63).

berg, von einem Norddeutschen“ in vierter Auflage veröffentlichte. Der Verfasser, den die Wechselfälle einer prekären Hochschullehrerkarriere aus dem westpreußischen Elbing nach Tübingen verschlagen hatten, beklagte sich nicht nur über das Tübinger Winterwetter und die geringe Verfeinerung der schwäbischen Küche, sondern auch über administrative Eigenbrötelei und Rückständigkeit, insbesondere im Unterrichts- und im Verkehrswesen. Stein des Anstoßes waren ihm einerseits die langsamen Züge, die mangelhafte Koordinierung der Fahrpläne zwischen den badischen und württembergischen Bahnverwaltungen und die Schwierigkeiten beim Lösen einer Schnellzugzuschlagskarte auf den innerdeutschen Grenzbahnhöfen. Hier hoffte er, es möge „der rettende Engel in Gestalt des deutschen Reiches erscheinen und diesem Unwesen mit einem Schlage ein Ende machen“ und die württembergischen Reservatrechte im Postwesen zu Gunsten der deutschen Reichspost ein Ende finden. Seine Kritik galt aber auch der Vernachlässigung der Mathematik im Gymnasialunterricht, den Mängeln in der Ausbildung der Gymnasiallehrer und den unverständlichen Ferienterminen. Und bei diesem Vergleich des württembergischen mit dem preußischen Schulwesen setzte er

auf die alljährlich stattfindenden Konferenzen von Vertretern des höheren Schulfachs und der Schulbehörden, welche eine allmähliche Vereinbarung der Lehrerverhältnisse in Deutschland und wohl in letzter Instanz eine Freizügigkeit, wie sie bei den Medicinern bereits vollzogen ist, im deutschen Reich erstreben wollen. (Anon. 1886: 38)

Die kulturellen Orientierungen, die zur Triebkraft der Unitarisierung wurden, sind hier anschaulich greifbar. Das deutsche Bürgertum fand sich nicht mit der Heterogenität gesellschaftlicher Lebensverhältnisse und administrativer Regelungen ab, wie sie zu jener Zeit in anderen Bundesstaaten wohl sehr viel selbstverständlicher war. Föderative Heterogenität war für die deutsche Öffentlichkeit des 19. Jahrhunderts – und weit bis ins 20. Jahrhundert hinein – mit dem Makel der „Kleinstaaterei“ oder (mit dem Titel der Nestroyschen Posse aus der Revolutionszeit von 1848) der „Krähwinkelei“ behaftet. Solche pejorativ besetzten Schlagworte rufen vor allem die buntscheckige Landkarte des Alten Reiches in Erinnerung mit ihren vielen Zwergterritorien, von denen einige (wie die thüringischen Herzogtümer) noch die Flurbereinigung der napoleonischen Zeit überlebt hatten. Zum geläufigsten Kampfbegriff der Unitaristen aber wurde „Partikularismus“, ein Wort, das die Konnotation von Eigennützigkeit und provinzieller Beschränktheit hatte.⁴² Es wurde zum nationalliberalen Schlagwort par excel-

42 Die erste Definition stammt von Carl von Rotteck 1838, der „Partikularismus“ im „Staatslexikon“ als „Mangel an Gemeingeist“ verstand, wobei der Gemeingeist gemeint war, der den Zusammenhalt von Staatenverbindungen beleben und gewährleisten muss. In Hoffmanns „Vollständigen politischen Taschenwörterbuch“ von 1849 heißt es zu dem Stichwort: „...bei der Einigung Deutschlands sucht jede Regie-

lence in der Polemik gegen den Widerstand von Einzelstaaten gegen eine starke deutsche Einheit und blieb ein zentraler Kampfbegriff in der Geschichtsschreibung und Publizistik des kaiserlichen Deutschland und noch der Weimarer Republik.

Ernst Rudolf Huber hat darauf aufmerksam gemacht, wie die starke unitarische Grundströmung schon im Bismarckreich auch die noch bestehenden Domänenabgrenzungen unterspülte:

Ungeachtet der von den Landesbürokratien sorgsam gehüteten Kompetenzvorbehalte und Reservatrechte ergab sich in den Kernbereichen politischer Selbstverwirklichung – in der Wirtschafts- und Sozialordnung, in der Rechts- und der Kulturentwicklung, auch im politischen Machtbewusstsein und Geltungsdrang der sich formierenden Gesellschaft – ein die überlieferten Gegebenheiten der Einzelstaaten überflutendes, permanentes Vordringen der nationalunitarischen Energien. So eindeutig etwa Kirche und Universität und Wissenschaft, Bildung und Kultur in den Kompetenzbereich der Länder gehörten, so eindeutig nahm doch zugleich die Gesamtnation in allen großen Konflikts- und Reformfragen des Kulturbereichs spontan und bestimmend Stellung, etwa im Kulturkampf, im Kampf gegen den Zedlitzschen Schulgesetzentwurf, im Kampf gegen die ‚Lex Heinze‘ wie schließlich im Kampf um die ‚Voraussetzungslosigkeit‘ der Wissenschaft. Die Kulturhoheit der Länder wurde durch die unüberhörbare Mitsprache der Nation in Kulturfragen relativiert. (Huber 1970: 175)

5.3 Der Bundesrat und das föderative Verhandlungssystem

Der Bundesrat ist das eigentümlichste Element in der Bundesstaatskonstruktion von 1867. Es besteht Konsens darüber, dass Bismarck ihn als Barriere gegen die Parlamentarisierung konzipiert hat (Becker 1958: 248–249 u.ö.). Aus diesem verfassungspolitischen Kalkül hat Bismarck auch später nie ein Hehl gemacht (vgl. z.B. die Belege bei Rauh 1973: 65–67, 75–79). Indes wird man der Entwicklungsdynamik dieser Institution nicht ausreichend gerecht, wenn man sich darauf beschränkt, auf die erklärten strategischen Intentionen des „Reichsgründers“ zu insistieren und jene Dynamik damit zugleich zu personalisieren.⁴³ Man muss sich vielmehr fragen, welche institutionellen Optionen zur Verfügung standen und

rung nur selbstsüchtige Zwecke zu erreichen, während zum Gemeinwohl Niemand Opfer zu bringen sich bereit zeigt“. (Zur Begriffsgeschichte vgl. Veit-Brause 1978).

43 „Dass Bismarck 1866 und 1870/71 ein Bollwerk gegen den Geist der Zeit errichtet habe, ist eine Formel wohlmeinender Selbsttäuschung, welche die Realitäten der historischen Entwicklung in Deutschland nicht zur Kenntnis nehmen will und die Gestalt eines Einzelnen benutzt, um sich, mit Vorliebe gestützt auf das idealisierte englische Beispiel, ganz andere Entwicklungsmöglichkeiten vorzugaukeln“ (Gall 1980: 382).

welchen pfadabhängigen Restriktionen der Prozess der Institutionenbildung unterlag. Und wenn man die dieser institutionellen Konstruktion inhärente Entwicklungsdynamik untersucht, muss man sich auch ihre unintendierten Folgewirkungen vergegenwärtigen.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass Bismarck nicht zuletzt deshalb eine föderative Strategie gewählt hat, weil er die starken und eigenständigen politisch-administrativen Machtressourcen der größeren Gliedstaaten einkalkulieren musste. Darum übernahm er aus dem Entwurf der Paulskirchenverfassung das Modell des Exekutivföderalismus. Anders stand es mit der Frankfurter Staatenhauskonstruktion. Sie war kein Modell aus einem Guss, das ebenso selbstverständlich nahe gelegen hätte. Und was sonst noch an Plänen für eine erste Kammer in die Diskussion gebracht wurde, war widersprüchlich und miteinander nicht vereinbar (Becker 1958: 744–746). Die einen orientierten sich am amerikanischen Senat, andere am britischen Oberhaus als „Pairskammer“. Hinzu kam dann aber noch die fortwirkende Modellwirkung der älteren deutschen zentralen Institutionen, insbesondere also der eigentümlichen institutionellen Tradition der Repräsentation der Gliedstaaten, wie sie vom Immerwährenden Reichstag bis zum Bundestag des Deutschen Bundes reichte.

Offen war dabei vor allem, welches Modell der Verklammerung von Bund und Gliedstaaten gerecht würde, die sich aus dem Exekutivföderalismus ergab. Befürworter eines aus den Fürsten (und womöglich dem 1803/1806 mediatisierten Hochadel) zusammengesetzten „Oberhauses“ fanden sich insbesondere unter den kleineren Fürsten, aber diese hatten keinen durchschlagenden Einfluss. Es gab auch unter den Parlamentariern Anhänger einer Senatslösung nach dem amerikanischen oder Schweizer Vorbild und in mancherlei Varianten, aber vor allem die Nationalliberalen hatten andere Prioritäten. Die Bundesratskonstruktion hingegen erschien besonders geeignet, die Bürokratien der Mittelstaaten zu kooptieren, und sie waren ein Machtfaktor, den man nicht vernachlässigen konnte. Es ging darum, „die unitarischen Kompetenzbestimmungen der Verfassung durch den föderalistischen Bundesrat erträglich und möglich zu machen“ (Kaufmann 1917: 67).

Die Bundesratskonstruktion erwies sich dafür insofern als besonders geeignet, als Bismarck damit an die ältere deutsche Verfassungstradition anknüpfen konnte. Das Modell des Kongresses weisungsgebundener Gesandter, wie es im Regensburger Immerwährenden Reichstag (1660–1806) vorgebildet war, war im Bundestag des Deutschen Bundes (1815–1866) wieder aufgenommen worden,⁴⁴ und

44 Wie stark die Modellwirkung des Immerwährenden Reichstags gewesen ist, zeigt auch der Umstand an, dass diese Konstruktion schon in der Rheinbundsakte von 1806 wieder aufgenommen wurde. Der dort vorgesehene Bundestag kann als verfas-

der Bundesrat von 1867 knüpft hier unmittelbar an, einschließlich der Bestimmungen über die Stimmenverteilung.⁴⁵ Diese Anknüpfung legten Bismarck eigene Erfahrungen nahe; er hatte das Gremium und seine Arbeitsweise ja als preußischer Bundestagsgesandter auch von innen kennen gelernt. Dementsprechend war das Geschäftsverfahren des Bundesrates bis hin zur Protokollführung durch das Vorbild des Frankfurter Bundestages geprägt (Kühne 1993: 65).

Allerdings ging diese institutionelle Anknüpfung einher mit einem Funktionswandel in Form einer eigentümlichen Hybridisierung: Die hergebrachte Repräsentation der Länderregierungen wurde in die Exekutive des neuen Reiches eingebunden, konnte also kein Gegengewicht zur „Reichsleitung“ sein (der Terminus „Reichsregierung“ wurde vermieden). Stattdessen sollte diese hybride Körperschaft nach Bismarcks Intention als Sperrriegel gegen eine mögliche Parlamentarisierung der Regierung dienen, und diese Funktion hat sie in der Tat bis in den Ersten Weltkrieg hinein erfüllt. Für unseren Zusammenhang ist nun aber auch zu berücksichtigen, dass es danach zu einem neuen Funktionswandel kam und dass der Übergang zum parlamentarischen System sich ohne einen radikalen Bruch im Gefüge der bundesstaatlichen Institutionen vollzog.

Man wird dieser eigentümlichen institutionellen Kontinuität also nur dann gerecht werden, wenn man die zwei Seiten der Medaille sieht. Das Bundesratsmodell passte einerseits vorzüglich in Bismarcks verfassungspolitisches Kalkül einer Gleichgewichtskonstruktion hinein, doch bezeichnend ist auch, dass er es nicht eigentlich erfunden hat. Insgesamt hat er 1867 auf ein Repertoire institutioneller Optionen zurückgegriffen, die entweder durch die ältere deutsche Verfassungstradition oder durch das Verfassungswerk von 1849 vorgegeben waren. Zwar soll hier nicht bestritten werden, dass 1867 eine strategisch offene Situation bestand. Gerade angesichts des großen Handlungsspielraums, über den Bismarck damals verfügte, hätte er wohl auch andere institutionelle Konstruktionen wählen können, wenn er das gewollt hätte. Auch dafür hätte er vermutlich die erforderlichen Koalitionen bilden können. Doch für das Bundesratsmodell dürfte in diesem Zusammenhang nicht zuletzt der Umstand gesprochen haben, dass die Kosten und zugleich die Erträge dieser institutionellen Option sehr viel eher berechenbar waren als die einer (in Deutschland) vergleichsweise unerprobten Alternative. Aber nachdem er diese spezifische Lösung einmal durchgesetzt hatte, gewann sie eine

sungsgeschichtliches Übergangsglied zum Bundestag der Deutschen Bundesakte von 1815 gelten. (Freilich sind die Bestimmungen der Rheinbundsakte über die Bundesgewalt nie in Kraft getreten.)

45 Dabei sorgte Bismarck aber für eine Stärkung des Gewichts von Preußen, indem er ihm die Stimmen der 1866 annektierten Länder zuschlagen ließ. Als dann der Bund 1871 um die süddeutschen Länder erweitert wurde, bekamen auch diese die Stimmenzahl, die sie schon im Bundestag von 1815 gehabt hatten – mit der bezeichnenden Ausnahme von Bayern, das mit zwei zusätzlichen Stimmen honoriert wurde.

pfadabhängige Persistenz. Dieses Phänomen ist im Rahmen unserer Fragestellung analytisch sehr viel gewichtiger als die Kalküle Bismarcks, wie sie in den personalisierenden Deutungen der Bundesstaatskonstruktion im Mittelpunkt stehen.

Das gilt umso mehr, als sich argumentieren lässt, dass Bismarcks strategische Option für das Bundesratsmodell auf einer eigentümlichen *Ceteris-paribus*-Annahme beruhte und mögliche unintendierte Folgewirkungen außer Betracht ließ. Seine Prämisse nämlich war, dass auch die Länder nicht parlamentarisch regiert waren, und dies wiederum setzte voraus, dass sie sich vom Reich weiterhin durch ein ungleiches Wahlrecht unterschieden. Nur unter dieser Bedingung konnte der Bundesrat als Gegengewicht zum Parlament und den Parteien fungieren. Denn das preußische Dreiklassenwahlrecht und vergleichbare Regelungen in anderen Ländern waren bekanntlich der entscheidende Hebel, um die Parlamentarisierung der Länderregierungen zu vermeiden. In der Spätphase des wilhelminischen Reiches setzte jedoch in den süddeutschen Ländern eine allmähliche Demokratisierung des Landtagswahlrechtes ein, und auch in anderen Ländern kam es zu Auflockerungen. Ohne die Katastrophe des ersten Weltkrieges wäre auf längere Sicht durchaus vorstellbar gewesen, dass dieser Prozess sich fortgesetzt und schließlich auch Preußen erfasst hätte. Ein demokratisches Landtagswahlrecht aber hätte mit großer Wahrscheinlichkeit die Parlamentarisierung der Länderregierungen zur Folge gehabt. Das wiederum hätte aber Rückwirkungen auf das Funktionieren des Bundesrates haben müssen: Es wäre das Problem des „Parteienwettbewerbs im Bundesstaat“ aufgetaucht, und der Bundesrat wäre schon unter der Geltung der (parlamentarisch umgeformten) Bismarckverfassung zu einem Akteur in einem „verhandlungsdemokratischen“ Institutionengefüge geworden, wie dies dann in Weimar geschah und sich unter der Geltung des Grundgesetzes voll entfaltete.⁴⁶

Die Konstruktion des Bundesrates als Bremse gegen die Parlamentarisierung hatte also, rückblickend gesehen, transitorischen Charakter. Bismarcks dauerhafter und pfadabhängig gewordener Beitrag zur deutschen Föderalismustradition besteht demgegenüber in der Organisation eines bundesstaatlichen Verhandlungssystems, dessen institutioneller Angelpunkt der Bundesrat geblieben ist.

46 In der Tat wurde ja in der Endphase des Krieges das allgemeine Wahlrecht in Preußen und dann mit dem Gesetz vom 28. Oktober 1918 das parlamentarische Regierungssystem im Reich eingeführt. Obwohl dieser versuchte Systemwechsel alsbald durch den Zusammenbruch der Monarchie obsolet wurde, hat er doch gezeigt, dass die Fortexistenz des Bismarckschen Bundesrates einer Parlamentarisierung keineswegs im Wege stehen musste. Das Urteil, der Bundesrat habe die Funktion eines „institutionellen Bollwerks gegen alle auf Parlamentarisierung der Reichsregierung zielenden Bestrebungen ... faktisch ... bis heute behalten“ (Scharpf 1994: 46), wird dieser Entwicklungsdynamik der bundesstaatlichen Institutionen nicht gerecht.

Man darf in diesem Zusammenhang den Bundesrat auch nicht isoliert betrachten. In der Literatur wird oft ein Umstand übersehen, auf den Rudolf Smend (1916) aufmerksam gemacht und den er auf den Begriff des „ungeschriebenen Verfassungsrechts“ gebracht hat: Es gab um den Bundesrat herum ein ganzes Gewebe informeller Koordinierungstechniken zwischen Reich und Ländern und unter den Ländern. Erich Kaufmann (1917) gehörte zu den Autoren, die in der Spätphase des Kaiserreiches auf die „bündische“ Praxis der Reichspolitik aufmerksam wurden, und er hat sie als ein Erbe Bismarcks bezeichnet. Die preußische Hegemonie hatte zwar die Funktion, den von Treitschke noch 1864 warnend beschworenen hohen Koordinationsbedarf zu begrenzen, aber Bismarck vermied es, dies demonstrativ herauszustellen (Triepel 1938: 560–561). Geschult als Außenpolitiker und Diplomat, der selbst jahrelang Preußen im Frankfurter Bundestag vertreten hatte, hat er den Bundesstaat bewusst als Verhandlungssystem angelegt. Dazu gehörte zunächst, dass er wichtige Vorhaben in der Regel vorweg informell mit der bayerischen Regierung abstimmt (vgl. dazu u.a. Kaufmann 1917: 33; Rauh 1973: 95; Kühne 1993: 65), und später hat man Bayern geradezu als „Mithegemon“ bezeichnet. Aber auch die anderen Mittelstaaten wurden zunehmend in diese Konsultationsprozesse einbezogen (Nipperdey 1992: 91–92). Heinrich Triepel beurteilte diese Prozeduren der Kompromissfindung, in denen „jeder irgendwie wichtige Akt der Gesetzgebung erst nach umständlichem Verhandeln und Feilschen mit den Landesregierungen, namentlich denen der Mittelstaaten, durchgesetzt werden“ könne, als ein „fortwährendes, im wahren Sinne ‚diplomatisch‘ geführtes Spiel, das die Grundsätze und Gepflogenheiten auswärtiger Politik in bedenklicher Weise in das Innere der Staatsorganisation verpflanzt“ (Triepel 1907: 122–123). Was dem Unitarier Triepel missfiel, hat Erich Kaufmann (1917: 30–37) im Gegenteil als Stärke der Institution begriffen: Selbst die Hegemonialmacht Preußen habe Mehrheitsabstimmungen nach Möglichkeit vermieden und auf Überzeugungs- und Verhandlungsstrategien gesetzt. Dieser der Konfrontation abholde Stil der Entscheidungsfindung, den Bismarck im bundesstaatlichen System heimisch gemacht hat (vgl. auch Rauh 1973: 91–96), ist über alle Funktionsveränderungen hinweg ein Kennzeichen der Institution geblieben.

Die uns heute geläufige Praxis des kooperativen Föderalismus war mithin schon im kaiserlichen Deutschland angelegt. Zwar äußerten führende Politiker der Mittelstaaten schon früh die Meinung, es sei „die Tätigkeit des Bundesrates eine Farce, an der sich zu beteiligen nicht die Mühe lohnt“ (so 1872 der liberale, aber durchaus bismarcktreue badische Minister Julius Jolly), und ließen sich dort im Regelfall von Beamten vertreten (vgl. Fuchs 1983: 248). Doch der Unterschied zur heutigen Praxis darf nicht überzeichnet werden. Bei wichtigen Vorlagen erschienen auch damals schon die Ministerpräsidenten oder die Chefs der zuständigen Länderressorts selbst im Bundesrat oder im zuständigen Bundesratsausschuss.⁴⁷

47 Vgl. die Beispiele aus der Justizpolitik bei Poschinger (1898: 229, 293), aus der Finanz-

Zudem wurden von der Reichsleitung nicht selten informelle Ministerkonferenzen nach Berlin einberufen (Fuchs 1983: 248). Insbesondere Änderungen des Steuerrechts und der Finanzverfassung wurden schon seit den Anfängen des Bismarckreiches vorweg mit den Finanzministern der Gliedstaaten abgeklärt (Rauh 1973: 98).⁴⁸ Noch Matthias Erzberger hat nach dem ersten Weltkrieg als Reichsfinanzminister seine zentralisierende Reichsfinanzreform zunächst in der Konferenz der Länderfinanzminister vorgestellt und sie dann im Staatenausschuss⁴⁹ mehrheitlich (gegen den Widerstand vor allem Bayerns) absegnen lassen, bevor er sie im Parlament einbrachte (Möller 1971: 32–33, vgl. auch 45–48; Menges 1971: 203–210). In den folgenden Jahren scheinen vergleichbare Ministerbesprechungen seltener geworden zu sein.⁵⁰ Die neuerdings gelegentlich (implizit auch vom Bundesverfassungsgericht) kritisch apostrophierte Praxis, dass Entscheidungen über den Länderfinanzausgleich von der Konferenz der Finanzminister oft weitgehend präjudiziert werden, knüpft also an eine inzwischen mehr als hundertjährige Gepflogenheit an.⁵¹

Die nach dem zweiten Weltkrieg eingebürgerte Praxis der regelmäßigen Fachministerkonferenzen als Instrument der horizontalen (und vertikalen) Koordination ist also kein völliges Novum. Ein bemerkenswerter Unterschied zur Praxis im kaiserlichen Deutschland besteht jedoch darin, dass es damals die Reichsregierung war, von der die Initiative zu den Ministerkonferenzen auszugehen pflegte (Triepele 1907: 73). Mitunter wurden auch die „leitenden Minister“ (also die Regierungschefs) der Gliedstaaten nach Berlin eingeladen, wenn es dem Reichskanzler darauf ankam, auch die nicht im zuständigen Bundesratsausschuss vertretenen Länder in die informelle Koordination mit einzubinden (Smend 1916: 248). Im polyzentrischen Föderalismus der Bundesrepublik hat sich demgegenüber die Länderebene sehr viel stärker verselbständigt – am ausgeprägtesten wohl in der „Gemeinsamen Konferenz der Kultusminister“ und in der Ministerpräsidenten-

politik bei Witt (1970: 247, 363), für die Reichstagsauflösung 1893 bei Rauh (1977: 17–18).

48 Mitunter wurden nur die Finanzminister der größeren Gliedstaaten herangezogen. Beispiele für die eine wie die andere Praxis bei Rauh (1973: 142, 264–268, 300, 331) und bei Witt (1970: 82–84, 103, 184–185).

49 Der Staatenausschuss war zwischen Revolution und Verabschiedung der Weimarer Verfassung die informelle Vertretung der Länderinteressen.

50 1925 berief der Reichskanzler Luther die Regierungschefs, Finanz- und Innenminister der Länder zu einer Konferenz über die Finanzprobleme des Reiches und der Länder ein (Menges 1971: 334–335). Kurz zuvor hatte aber Preußen die Länderfinanzminister schon zu Vorberatungen über den Finanzausgleich eingeladen (Menges 1971: 329; Aders 1994: 81–82).

51 Oeters Darstellung der bundesstaatlichen Verfassungspraxis im Kaiserreich (Oeter 1998: 40–42) vernachlässigt diese informelle Kooperation.

konferenz.⁵² Soweit das aber vor allem der „horizontalen Koordinierung“, also der Angleichung von Länderrecht dient, handelt es sich bei genauerer Betrachtung nicht um eine grundsätzlich neue Praxis, sondern eher um einen Prozess der funktionalen Ausdifferenzierung: Im Kaiserreich und noch in der Weimarer Republik fand die Koordinierung zwischen Ländern vielfach noch formell im Bundesrat (bzw. Reichsrat) statt, insbesondere durch „übereinstimmende Bundesratsbeschlüsse“, durch die Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften einstimmig vereinbart wurden, die dann in den einzelnen Ländern als Landesrecht in Kraft zu setzen waren.⁵³ Der Bundesrat war also faktisch ein hybrides Organ, das sowohl der Reichsgesetzgebung als auch der horizontalen Koordinierung diente. Das funktionierte so auch noch im Reichsrat der Weimarer Republik, und erst unter der Geltung des Grundgesetzes wurden diese beiden Funktionen formell von einander getrennt.⁵⁴

Bis hierher ergibt sich ein Bild bemerkenswerter institutioneller Kontinuität vom Bundesstaat des Kaiserreiches bis zur Bundesrepublik. Über den partiellen Funktionswandel der Institutionen hinweg – von dem noch zu sprechen sein wird – sind nicht nur elementare Verfassungsgrundsätze wie der Exekutivföderalismus, sondern auch viele für den deutschen Föderalismus charakteristische Verfahren beibehalten oder kontinuierlich fortentwickelt worden. Selbst der in der Berichterstattung oft gerühmte „sachliche“, von Emotionen und Polemik freie Verhandlungsstil des heutigen Bundesrates ist in der Ära Bismarcks geprägt worden (vgl. Rauh 1973: 109–112).

52 Die Kultusministerkonferenz in ihrer heutigen Form entstand 1948, also nach der Gründung der Bundesrepublik, hatte aber ebenfalls Vorläufer in der Weimarer Republik.

53 Das hat schon Triepel (1907: 72–74) an Beispielen wie der Straßenpolizei oder der Rechtschreibregelung gezeigt. Es ist verwunderlich, dass Oeter (1998: 38) dennoch behauptet: „Echte Koordination der Details der Verwaltungspraxis über den Bundesrat – wie im System der Bundesrepublik – hat es im Kaiserreich kaum gegeben“. Als ein späteres Beispiel möge hier die Verfahrensweise bei der Einführung der Vergnügungssteuer dienen, die das Bundesfinanzministerium so beschreibt: „Die Finanznot nach dem Ersten Weltkrieg zwang das Reich, auf Grund des Ländersteuergesetzes von 1920 zur Sicherung des Finanzausgleichs den Gemeinden die Erhebung einer Vergnügungssteuer zur Pflicht zu machen. Dazu wurden 1921 vom Reichsrat als Vertretung der Länder einheitliche Bestimmungen erlassen“ (Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Lexikon-Steuern-A-Z-.580.1385/Vergnuegungssteuer.htm?abc=V>).

54 In der Praxis ist bekanntlich weiterhin die Arbeit der Fachministerkonferenzen und der Bundesratsausschüsse eng miteinander verschränkt.

5.4 Die Finanzverfassung des Kaiserreiches als offenes Problem

Eine vergleichbare Kontinuität lässt sich nun aber in der Finanzverfassung nicht beobachten. Denn eine konsolidierte und funktionsfähige institutionelle Ordnung der bundesstaatlichen Finanzen hat sich bis zum ersten Weltkrieg nicht ausgebildet. Die Finanzverfassung von 1867/1871 trug die Züge des „dilatorischen Herrschaftskompromisses“ in einem sehr prekären Sinne. Während sich die beiden institutionellen Eckpfeiler des Bismarckschen Verbundföderalismus, die funktionale Trennung von Reichsgesetzgebung und Länderexekutive sowie die Bundesratslösung, als bemerkenswert veränderungsresistent erweisen sollten, stellte sich die Aufkommenseite des Finanzsystems deutlich als ein Provisorium dar.⁵⁵ Die mitunter anzutreffende Auffassung, die Finanzverfassung sei als ein Trennsystem in dem Sinne ausgestaltet worden, dass dem Reich und den Ländern jeweils bestimmte Steuerquellen vorbehalten waren, greift zu kurz. Zwar verlieh die Verfassung dem Reich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Zölle, gewisse Verbrauchssteuern und Abgaben, während den „Bundesstaaten“ (Ländern) einstweilen die direkten Steuern verblieben (Art. 35). Die Länder haben ihr faktisches Monopol auf diese Steuerquelle auch bis kurz vor dem ersten Weltkrieg erfolgreich verteidigt. Aber die Vorstellung, die direkten Steuern stünden den Gliedstaaten und nicht dem Reich zu, war bloß eine „staatsrechtliche Doktrin“, die sich deren Finanzminister – im Widerspruch zum Verfassungstext – „zurechtgemacht“ hatten.⁵⁶ Denn eine von dem hannoverschen Nationalliberalen Miquel vorgeschlagene Ergänzung des Verfassungsentwurfs hielt (in Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 70) dem Reich eine konkurrierende Besteuerungskompetenz auch für direkte Steuern gleichsam als Reserve vor. So kann keine Rede davon sein, dass der Trennung der Steuerquellen irgendwelche finanzsystematischen Grundsatzüberlegungen zu Grunde gelegen hätten. Es handelte sich vielmehr um ein im Wesentlichen von politischen Opportunitäts Gesichtspunkten bestimmtes Provisorium, das sich dann allerdings nur noch schwer ändern ließ. Und weil sich aus dem Beharren der Länder auf ihrem finanzpolitischen Besitzstand eine Dauerkrise der Reichsfinanzen ergab, hat das im Ergebnis die Etablierung eines echten Trennsystems gerade konterkariert.

Bismarcks Wunschvorstellung war eigentlich ein „solidarisches, das politische Leben der Einzelstaaten durchdringendes und zusammenhaltendes Finanzsystem“ und die finanzielle Selbständigkeit des Bundes gewesen (Becker 1958: 533). Die Trennung der Finanzquellen hatte er im Hinblick auf die gegebenen Macht-

55 Die Auseinandersetzungen über das Budgetrecht des Reichstags können hier ausgeklammert werden, weil sie von der bundesstaatlichen Konstruktion prinzipiell unabhängig waren.

56 Vgl. hierzu Cohn (1913; zitiert nach Witt 1970: 23); im selben Sinne auch Thoma (1930: 73).

konstellationen hingenommen: Den Ländern und den sie tragenden gesellschaftlichen Gruppen konnte damit der Verlust der Autonomie am ehesten erträglich gemacht werden. Und wenn es auch bei Bismarck ein darüber hinausgehendes politisches Kalkül gab, dann traf es sich insoweit mit den Interessen der einzelstaatlichen Eliten. Das Trennsystem hatte nämlich – was heute gern übersehen wird – eine eigentümliche plutokratische Ausprägung (Witt 1992: 86–90): Der auf dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht beruhende Reichstag konnte nur über solche Abgaben beschließen, die im Wesentlichen den Konsum der breiten Massen belasteten. Über (potentiell umverteilungsträchtige) Steuern auf Einkommen und Vermögen hatten dagegen einstweilen nur die Landtage und Gemeindeparlamente zu beschließen, in denen höchst ungleiche Wahlrechtssysteme die Besitzenden begünstigten, während die breite Masse der Bevölkerung dort keine nennenswerten Partizipationschancen hatte.⁵⁷ Naturgemäß waren jene undemokratisch konstituierten Vertretungskörperschaften (allen voran der preußische Landtag) nicht geneigt, finanzpolitische Kompetenzen an das Reich abzutreten. Und auch Bismarck mag ein Interesse daran gehabt haben, dass das von ihm eingeführte allgemeine Wahlrecht nicht als Hebel zur Umverteilung genutzt werden konnte. Seine längerfristige Zielvorstellung war die Abschaffung der direkten Steuern überhaupt, und die Finanzierung des Reiches aus Zöllen und indirekten Steuern entsprach seinen gesellschaftspolitischen Präferenzen (Gerloff 1913, 67–68; Holtfrerich 1987, 127). So ließ sich die Aufkommenseite des Haushalts der Steuerung durch einen demokratisch gewählten Reichstag entziehen.

Freilich mag auch Bismarck bewusst gewesen sein, dass diese Lösung in der ferneren Zukunft das Reich in erhebliche Finanzierungsprobleme stürzen könnte. Das hatte ihn wohl auch bewogen, bei der Verfassungsberatung im Reichstag das oben erwähnte Amendement Miquel gegen den Widerstand des preußischen Finanzministers zu akzeptieren (Becker 1958: 434–435; Hensel 1922: 114–117). Aber diese verfassungsrechtlich begründete Kompetenz lief über lange Zeit politisch leer, weil die Gliedstaaten (und hier allen voran Preußen) im Bundesrat direkte Reichssteuern blockierten. Besonders bezeichnend für die Problematik des finanzpolitischen Verfassungsprovisoriums war aber die Geschichte jener Übergangsvorschrift (Art. 70 Satz 2), die das Reich, nach der dann bekannt gewordenen Formulierung, zum „Kostgänger der Länder“ machte. Zwar sollte sich das Reich bis zur (vom Amendement Miquel hypothetisch in Aussicht genommenen) Einrichtung von Reichssteuern aus Zöllen und Verbrauchssteuern finanzieren. Doch so lange die Einnahmen des Reiches nicht ausreichten, wurden die Länder zu einer Umlage herangezogen, wie sie schon zur Finanzierung des Alten Reiches

57 Wie wenig die Gegner direkter Reichssteuern dieses Motiv verhehlten, illustriert beispielsweise die Ablehnung einer Reichserbschaftssteuer durch den konservativen Parteiführer Ernst von Heydebrand in der Reichstagsdebatte 1906 (zitiert bei Rauh 1973: 288, Fn. 71).

und später des Deutschen Bundes gedient hatte,⁵⁸ den so genannten Matrikularbeiträgen. Gegen diese archaische Regelung hatte es in den Verfassungsberatungen vor allem aus den thüringischen Kleinstaaten starke Widerstände gegeben, weil der Berechnung der Matrikularbeiträge nicht die Finanzkraft, sondern die Einwohnerzahl der Länder zu Grunde gelegt wurde; sie hatte somit den Charakter einer Kopfsteuer und benachteiligte vor allem die armen Länder (Becker 1958: 300–302). Es war damals zwar gelungen, die Opponenten aus den Kleinstaaten durch eine Übergangsregelung zu besänftigen (Becker 1958: 327–329). Aber das Problem der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gliedstaaten blieb im kaiserlichen Deutschland ungelöst.

Weiterer Zündstoff ergab sich nun noch daraus, dass die Höhe der Matrikularbeiträge durch Gesetz festgelegt wurde, also vom Reichstag. Um sich diesen Abhängigkeiten zu entziehen, hatte Bismarck 1879 erfolgreich den Übergang zur Schutz-zollpolitik betrieben. Er kam damit – wie wir wissen – mächtigen protektionistischen Lobbies entgegen, aber er hoffte auch nicht zuletzt, damit werde das Reich dank der Zolleinnahmen finanziell unabhängig (auch vom Parlament). Wie ihm bei dieser Gelegenheit die Föderalisten im Reichstag einen Strich durch die Rechnung machten, ist nun eine sehr bezeichnende Illustration dafür, dass die finanzwissenschaftliche Logik eines steuerpolitischen Trennsystems der deutschen Politik von Anfang an fremd geblieben ist: Ein führender bayerischer Zentrumsabgeordneter, Georg Freiherr von und zu Franckenstein, setzte nämlich den berühmten Zusatz durch, die Franckensteinsche Klausel, wonach die Zolleinnahmen (ungeachtet der Vorschrift des Art. 38 der Reichsverfassung) dem Reich nur bis zu einem bestimmten Plafond verblieben und der Rest an die Länder abzuführen war. Damit sollte das Reich von den Matrikularbeiträgen – und vom Reichstag – weiterhin abhängig bleiben (Kruedener 1987). Das heißt, man arbeitete damals schon mit der Technik des finanzpolitischen Verschiebeparkplatzes, um auf diese Weise die wechselseitige Ressourcenabhängigkeit der verschiedenen Akteure zu befestigen.

Auf die Dauer erwies sich die Finanzverfassung von 1867 nicht als funktionsfähig.⁵⁹ Die ständige Finanznot des Reiches führte in den Ausweg der immer weiter steigenden Staatsverschuldung. Und die bundesstaatliche Koordinierungsfunktion des hegemonialen Gliedstaates Preußen versagte in der steuerpolitischen Krise, die seit Ende des 19. Jahrhunderts offen zu Tage trat, weil das Eigeninteresse der durch Preußens plutokratisches Landtagswahlrecht begünstigten Gruppen mit den finanzpolitischen Bedürfnissen des Reiches kollidierte. Im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs kam es über die Steuerpolitik immer wieder zum Konflikt zwischen dem Reichsschatzsekretär und dem preußischen Finanzminister.

58 Für den Deutschen Bund: Wiener Schluss-Akte von 1820, Art. 52.

59 Zum Folgenden vgl. Witt (1970), Rauh (1973: 263–346) und Kruedener (1987).

Schließlich mussten die Länder aber Konzessionen machen. Seit der Jahrhundertwende geriet das Reich zunehmend in Schwierigkeiten bei der Finanzierung der kostspieligen Rüstungspolitik, und unter dem Druck der Krise schaffte es letztendlich den Durchbruch dafür, auch die bisherige Besteuerungsdomäne der Länder mit in Anspruch zu nehmen. Das ging indes nicht ohne finanzpolitische Kompensationen ab: Als 1906 die Erbschaftssteuer als erste große direkte Reichssteuer eingeführt wurde, musste das Reich den Ländern einen Anteil daran zugestehen, sie also als Verbundsteuer ausgestalten. Mit der Logik eines steuerpolitischen Trennsystems wäre das nicht vereinbar gewesen; vielmehr siegte hier im jahrzehntelang aufgeschobenen Konflikt um die Steuerquellen die politische Verflechtungslogik des Bismarckschen Bundesstaates. Schließlich wurde die widersprüchliche und konfliktträchtige Finanzkonstruktion von 1867 nach einem halben Jahrhundert durch die enormen finanzpolitischen Anforderungen des ersten Weltkriegs ad absurdum geführt.⁶⁰

6 Die erste Krise im Entwicklungspfad: Weimarer Weichenstellungen

Der erste Weltkrieg und die Niederlage Deutschlands mit ihren gravierenden Folgewirkungen stellten nun einen externen Schock dar, der das bundesstaatliche Gefüge der Bismarck-Verfassung zunächst massiv in Frage zu stellen schien. Das System der Kriegswirtschaft hatte einen neuen starken Zentralisierungsschub gebracht, der unvermeidlich auch in die Krisenjahre der Nachkriegszeit nachwirkte. Und das politische Personal, das nach dem Sturz der Monarchie die Regierungsgewalt übernahm, war überwiegend unitarisch eingestellt. Das galt insbesondere für die Liberalen und Sozialdemokraten, aber das Beispiel Erzbergers zeigt, dass in der Spannungslage der Nachkriegszeit auch führende Zentrumsleute keine andere Möglichkeit sahen, als tendenziell zentralistische Lösungen anzustreben. Die unitarische Orientierung bekam zusätzliche Rechtfertigung aus der Sorge um die Behauptung der nationalstaatlichen Einheit, denn nach der militärischen Niederlage von 1918 erschien die Zerschlagung Deutschlands durch die Sieger als unmittelbar drohende Gefahr.⁶¹ Seither blieb die Wirtschaftseinheit neben der Rechtseinheit ein beherrschendes Ziel. Man hätte von der Krise also durchaus ei-

60 Übrigens begann sich auch schon im Kaiserreich die Praxis zu entwickeln, dass das Reich einzelne Länderaufgaben mitfinanzierte. Doch erst in der Weimarer Republik nahm diese „Fondswirtschaft“ an Bedeutung dermaßen zu, dass sie die finanzielle Eigenständigkeit der Länder ernsthaft tangierte (so schon Lassar 1930: 315–317).

61 Welch beherrschende Rolle diese Sorge in Erzbergers Politik gespielt hat, hat sein Biograph sehr deutlich herausgearbeitet (Epstein 1959).

ne neue institutionelle Weichenstellung („critical juncture“) für den bundesstaatlichen Entwicklungspfad erwarten können.

Aber der Fall des deutschen Föderalismus zeigt, dass nicht jede „critical juncture“ einen scharfen Bruch des eingeschlagenen Entwicklungspfades zur Folge haben muss.⁶² Hugo Preuß, der als erster Innenminister der Republik den Entwurf der Weimarer Verfassung ausarbeitete, hatte zwar im Zusammenbruch des monarchischen Systems offenbar ein „window of opportunity“ gesehen, um das gesamte System des Verbundföderalismus in Richtung auf das (theoriegeleitete) Modell des „dezentralisierten Einheitsstaates“ umzubauen. In diesem Modell wären die Länder zu nachgeordneten Gebietskörperschaften degradiert worden. Es scheiterte aber am nachdrücklichen Widerstand der Länder, denn sie hatten sich nach dem Sturz der Monarchie politisch schneller wieder konsolidiert als das Reich. Dies hing wiederum damit zusammen, dass nach der Parlamentarisierung der Länder die – vergleichsweise dezentral verfassten – politischen Parteien auch den politischen Raum der Länderexekutiven und damit eine neue Machtdomäne besetzt hatten, sodass hier kein Machtvakuum entstand, sondern ein Bündnis aus Länderparteführungen und Bürokratie an die Stelle der monarchisch-bürokratischen Machtstruktur getreten war. Weil die Nachkriegskrise das Reich in vergleichsweise größere Turbulenzen gestürzt hatte als die Länder, waren die Länderpolitiker in der Lage, ihre durch institutionelle Landnahme neu gewonnenen Einflusspositionen zu behaupten. Über den „Staatenausschuss“, der im Prozess der Verfassungsgebung ein Gegengewicht zur (von den nationalen Parteien dominierten) Nationalversammlung darstellte, konnten sie die Ausgestaltung der föderalen Beziehung nachhaltig in ihrem Interesse beeinflussen (Schulz 1987: 156–170).

Die Formel vom dezentralisierten Einheitsstaat blieb aber in der Diskussion und verfestigte sich zu einem neuen verfassungspolitischen Leitbild. Und in der Praxis wurde der Bundesstaat in der Tat deutlich unitarisch weiterentwickelt. Das geschah aber sowohl hinsichtlich des Exekutivföderalismus als auch des bisherigen Bundesrates in durchaus pfadabhängiger Weise. In groben Zügen lässt sich das neue institutionelle Design so charakterisieren: Der institutionelle Rahmen des Exekutivföderalismus wurde beibehalten, aber stärker an die überkommene unitarische, kulturelle Orientierung angepasst. Die Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Reiches verstärkte die in der Bismarck-Verfassung angelegten Unitarisierungstendenzen. Die Parlamentarisierung der Reichsregierung und der Länder veränderte die bisherigen Funktionen des Bundesrates und entzog der staatsrechtlichen Hegemonie Preußens den Boden (Triepel 1938: 573–576). Dass die Koordinierungsfunktion der preußischen Hegemonie wegfiel, wurde durch den Übergang zu einem zentralisierenden Koordinierungsmodus kompensiert. Aber der Reichsrat (als Nachfolger des Bundesrates) behielt einen

62 Für die Einzelheiten vgl. Schulz (1987: 101–215).

durchaus beachtlichen Einfluss, und in Struktur und Verfahrensweise blieb ein erhebliches Maß an institutioneller Kontinuität. Insgesamt wurden die beiden überlieferten Komponenten, Verbundföderalismus und Unitarismus, so miteinander kompatibel gemacht, dass Reibungsverluste verringert wurden. Nur das labil gebliebene Element des Bismarckschen Bundesstaates, die Finanzverfassung, erfuhr erst jetzt eine tief greifende Neuordnung, die sich in der Folgezeit ihrerseits als überaus veränderungsresistent erweisen sollte.

6.1 Der Weimarer Zentralisierungsschub

Die Pfadabhängigkeit der Weimarer Verfassung zeigt sich zunächst darin, dass sie an der aus der Paulskirchenverfassung überkommenen funktionalen Kompetenzaufteilung festgehalten hat. Ein Rückbau, wie er damals von manchen Föderalisten (vor allem in Bayern) erträumt wurde, hatte nicht die geringste Chance. Aber auch die andere Alternative, der Umbau zum Einheitsstaat, hat sich nicht durchsetzen können, weil die Parlamentarisierung der Länderregierungen die schon vorhandenen Netzwerkexternalitäten eher verstärkt als abgeschwächt hat. In der Auseinandersetzung mit den Ländern fiel Hugo Preuß schließlich auf die schon klassische Kompromisslinie zurück, die Organisationsdomäne der Länder zu respektieren und alles Gewicht auf die Stärkung der Kompetenzen des Reiches zu legen (Schulz 1987:157–159). Es blieb folglich im Wesentlichen beim Gesetzgebungsvorrang des Reiches mitsamt der Systematik der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung,⁶³ doch wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Reiches ausgeweitet und um die neue Kategorie der Grundsatzgesetzgebung ergänzt. Das war keine Systemveränderung in der Kompetenzaufteilung, sondern eine pfadabhängige Fortentwicklung des Exekutivföderalismus. Sie brachte indes einen neuen, dramatischen Zentralisierungsschub, vergleichbar dem Zentralisierungsschub des ersten Jahrzehnts nach der Gründung des Norddeutschen Bundes (bis hin zum Amendement Lasker von 1873).

6.2 Vom Bundesrat zum Reichsrat: Funktionswandel und Kontinuität

Am deutlichsten wird das Element der pfadabhängigen Kontinuität an der Institution des Reichsrates. Der erste Verfassungsentwurf von Hugo Preuß hatte mit dem „Staatenhaus“, dessen Mitglieder (anders als in der Paulskirchenverfassung) ausschließlich von den Landtagen gewählt werden sollten, auf das reine Senats-

63 Der Text der Verfassung nahm mit diesen Begriffen explizit die Terminologie auf, die schon in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs zur Beschreibung der Bismarck-Verfassung entwickelt worden war.

modell zurückgegriffen. Dieser versuchte Systemwechsel scheiterte schon in der Anfangsphase, weil sich die Länder erfolgreich zur Wehr setzten. Auch in der Verfassunggebenden Nationalversammlung scheiterten Vorstöße, nach dem Vorbild des Staatenhauses der Paulskirchenverfassung neben Regierungsvertretern auch gewählte Abgeordnete in den Reichsrat zu entsenden. Entgegen den Intentionen von Preuß wurde schließlich das Bundesratsmodell beibehalten. Allerdings veränderten sich dessen Funktionen: Reichsregierung einerseits, Ländervertretung andererseits waren nun nicht mehr in einem hybriden Organ verklammert, sondern ausdifferenziert. Der Reichsrat war nun ausschließlich ein Organ „zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs“ (Art. 60 WRV).⁶⁴ Weil die Landtage nun ebenso wie der Reichstag durch das allgemeine Wahlrecht legitimiert und die Länderregierungen parlamentarisiert waren, stellten die Länder auch keinen institutionellen Gegenpol zum demokratischen Parlamentarismus mehr dar. Aber die Arbeitsweise der Gremien – Plenum und Ausschüsse – hielt sich, *mutatis mutandis*, in den überkommenen Formen.

Die Beibehaltung des Bundesratsprinzips bedeutete zugleich eine Bremse gegen die Zentralisierung, wie sie Hugo Preuß angestrebt hatte. Denn auch der Vergleichsfall Österreich zeigt ja, dass das Senatsprinzip die ihm oft zugeschriebenen dezentralisierenden Effekte nur dort haben kann, wo (wie 1787 in den USA und 1848 in der Schweiz) der politische Raum der Repräsentation nicht schon von den politischen Parteien in einem Prozess der institutionellen Landnahme besetzt worden war. Zwar hatte sich mit der Parlamentarisierung die Position des Reichsrates im Institutionengefüge verändert, und dabei war von besonderem Gewicht, dass seine Zustimmung zu Gesetzen nicht mehr zwingend erforderlich war; er behielt nur ein suspensives Veto, das der Reichstag überstimmen konnte. Aber wenn daraus mitunter der Schluss gezogen wird, der Reichsrat sei nun „jeglicher Macht beraubt“ worden (Abromeit 1992: 36), so wird die Tragweite der Veränderung falsch eingeschätzt. Denn man übersieht dabei allzu oft, dass dieses suspensive Veto des Reichsrates vom Reichstag nur mit Zweidrittelmehrheit überwunden werden konnte. Zwar sind nur wenige Vorlagen schließlich am Einspruch des Reichsrates gescheitert, aber eben wegen jener hohen Hürde musste die Möglichkeit eines Einspruchs von vornherein in Rechnung gestellt werden (Bilfinger 1930: 561). Denn im Reichstag war das erforderliche Quorum angesichts des damaligen Vielparteienparlamentarismus nicht leicht zu erreichen, und deshalb hat Richard Thoma seinerzeit geurteilt, dass der Einspruch des Reichsrates „gewichtig und praktisch regelmäßig durchschlagend“ war (Thoma 1930a:

64 Ein Restbestand der früheren institutionellen Verklammerung blieb insoweit erhalten, als der Reichsrat von der Reichsregierung einberufen wurde (Art. 64 WRV) und ein Mitglied der Reichsregierung den Vorsitz führte (Art. 65 WRV).

181; vgl. auch Triepel 1938: 575).⁶⁵ „Macht und Bedeutung des Reichsrates“ haben infolgedessen „im Verlauf der Geschichte der Weimarer Republik geschwankt, waren jedoch teilweise recht erheblich“ (Schulz 1987: 205).

Folgerichtig blieb es dann auch bei der eingeführten Praxis einer Vorabstimmung des Reiches mit den wichtigeren Ländern, denn auf diesem Wege ließ sich einem Einspruch des Reichsrates am ehesten vorbeugen. Und im Laufe der Zeit entwickelten sich die informellen Koordinationspraktiken, die schon der wilhelminische Bundesstaat gekannt hatte, immer stärker. Als in den ersten Jahren der Republik das Reich in zunehmende Konflikte mit Bayern verwickelt wurde, suchte es in den Ministerpräsidentenkonferenzen die Unterstützung der anderen Länder. Daraus entwickelte sich dann eine Praxis der Konsultation des Reichsrates, die diesem „als dem Element einer Kontinuität in den Reichsgeschäften in einer Zeit rasch wechselnder Mehrheiten allmählich die Stellung eines Oberhauses sicherte“ (Schulz 1987: 488). Diese Konsultationspraxis gewann dann in der Periode der Präsidialkabinette von Brüning bis Schleicher noch erheblich an Gewicht (Besson 1959; vgl. auch Menges 1971: 392–393). Die Reichsregierung benutzte gleichsam die Zustimmung des Reichsrates als Legitimationssurrogat für die fehlende parlamentarische Mehrheit. Diese Erfahrung hat auch noch in den Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents über die Bundesratslösung eine Rolle gespielt⁶⁶ und hat dann auch zu der bemerkenswerten Konstruktion des „Gesetzgebungsnotstandes“ nach Art. 81 GG geführt, die den Bundesrat als „Legalitätsreserve“ einer eventuellen Minderheitsregierung vorsieht (Abs. 2).

6.3 Die Weichenstellung zum Verbundsystem in der Finanzverfassung

Der Zentralisierungsschub erfasste aber vor allem die öffentlichen Finanzen. Von der bemerkenswerten pfadabhängigen Kontinuität der Bundesstaatskonstruktion macht die Finanzverfassung scheinbar eine markante Ausnahme, aber das lag daran, dass eine dauerhaft funktionsfähige Ordnung der öffentlichen Finanzen bis dahin nicht erreicht worden war. Hier bedeuteten erst der verlorene Krieg und der Zusammenbruch des monarchischen Systems eine „critical juncture“, die neue Weichenstellungen eröffnete. Die Unausgewogenheit der Finanzverfassung des späten wilhelminischen Reiches lag offen zu Tage, und die Koalition der Verteidiger des Status quo brach auf (Witt 1992: 90–95). Selbst konservative Spit-

65 Die von der WRV angebotene Alternative, das Überstimmen eines Reichsrats Einspruchs durch Volksentscheid, war viel zu aufwändig und ist nie praktiziert geworden.

66 Ich habe an anderer Stelle (Lehmbruch 2000) darauf hingewiesen, dass dabei die Erinnerung an die bürokratisch-„sachliche“ Praxis des älteren deutschen Exekutivföderalismus leitend war.

zenbeamte der Reichsfinanzverwaltung ebenso wie die mit kriegswirtschaftlichen Fragen befassten Militärs hatten im Verlaufe des Krieges die Überzeugung gewonnen, dass die zu erwartenden gewaltigen Kriegsfolgelasten nur durch eine Neuordnung des Finanzwesens ohne Rücksicht auf Länderinteressen bewältigt werden könnten. Ein Konsens entwickelte sich insbesondere darüber, dass es eine reichseinheitliche Neuordnung geben solle und dass die „Bundesstaaten“ (Länder) und Gemeinden im Bereich der öffentlichen Finanzen auf den Status nachgeordneter Gebietskörperschaften herabgedrückt werden sollten. Die Aufgabenkonzentration beim Reich sollte auch nach dem Kriege gewahrt bleiben und weiter ausgebaut werden. Insbesondere sollte das Reich die Kompetenz-Kompetenz auf dem Gebiet des Finanzwesens erhalten; die „Bundesstaaten“ (Länder) sollten zwar weiterhin eine ausreichende Finanzausstattung erhalten, aber darüber hätte der Reichsgesetzgeber zu entscheiden.

Die Weimarer Verfassung und die daran anschließende, über die Vorgaben der Verfassung noch hinausgehende Reichsfinanzreform, die mit dem Namen des Finanzministers Matthias Erzberger verbunden ist, zogen daraus einschneidende Konsequenzen.⁶⁷ Dass Erzberger die umfangreiche Reform in der Zeitspanne von neun Monaten gegen erstaunlich geringen Widerstand durchsetzen konnte, lässt sich nur aus der Krisenlage Deutschlands nach dem verlorenen Kriege erklären. Sie bewirkte, dass die Neuordnung der Finanzen von einem parteiübergreifenden Konsens innerhalb der politischen Führung des Reiches getragen und (gegen manchen Widerstand in den Ländern) durchgesetzt wurde.

Die Verfassung verlieh dem Reich zusätzlich zu der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Zölle und Verbrauchsabgaben (Art 6), die es schon unter der alten Verfassung gehabt hatte, die konkurrierende Gesetzgebung für sämtliche anderen Steuern und Abgaben, soweit es sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch nehmen wollte (Art. 8), und nach Art. 11 konnte es eine Steuerkonkurrenz durch die Länder ausschließen. Das Reich hatte nach der Verfassung auf die Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen (Art. 8), doch es blieb kein Steuerreservat zu Gunsten der Länder übrig. Von dieser neuen Kompetenz machte die Weimarer Nationalversammlung gleich Gebrauch, indem sie das zersplitterte Steuersystem gänzlich neu ordnete. Herzstück der Neuordnung war die Einkommen- und die Körperschaftsteuer, die als Verbundsteuer ausgestaltet wurden: Sie wurden vom Reich erhoben, die Länder aber an ihrem Ertrag mit (anfänglich) zwei Dritteln beteiligt.⁶⁸ Der Länderanteil wurde nach Maßgabe

67 Zu den Einzelheiten vgl. Bühler (1930), Epstein (1959: 328–348), Möller (1971) und Witt (1974: 412–416).

68 Als Verbundsteuern wurden anfänglich auch die Erbschaftssteuer, die Grunderwerbsteuer und die Umsatzsteuer (Länderanteil zunächst 10 %, Gemeindeanteil 5 %) ausgestaltet. Die Umsatzsteueranteile der Länder wurden zu einem Drittel nach dem

des örtlichen Aufkommens verteilt, das Landessteuergesetz (später „Finanzausgleichsgesetz“) sah jedoch auch schon einen Ausgleich von Steuerkraftunterschieden zu Gunsten der armen Länder vor.⁶⁹ Auch die Erbschafts-, Umsatz- und Grunderwerbsteuer wurden durch das Reich geordnet. Konkurrierende gleichartige Länder- und Gemeindesteuern durfte es nicht mehr geben, und auch die Gestaltungsfreiheit der Gebietskörperschaften bei den zulässigen Landes- und Gemeindesteuern wurde so eingeschränkt, dass die Interessen des Reiches gewahrt blieben.⁷⁰ Zuschläge zur Einkommensteuer sollten Länder und Gemeinden in Zukunft nicht mehr erheben.⁷¹

Mit der Neuordnung des Steuersystems war die Vereinheitlichung der Finanzverwaltung eng verbunden. Nach der Zollverwaltung wurde in einem zweiten Schritt auch die gesamte Finanzverwaltung Sache des Reiches. Diese Abkehr vom Prinzip der Länderexekutive hatte ihre Ursache in dem tiefen Misstrauen, das die Parteien der Verwaltungspraxis der Länder entgegenbrachten. Deren Steuerbehörden waren höchst ungleichmäßig ausgebildet, und ihre Erhebungspraxis war in den Zeiten des Dreiklassenwahlrechts weithin in den Ruf der einseitigen Begünstigung privilegierter Bevölkerungsgruppen geraten.⁷² Die bloße reichsrecht-

Verhältnis des Aufkommens, zu zwei Dritteln nach dem Bevölkerungsanteil verteilt.

69 Nach § 35 des Finanzausgleichsgesetzes i.d.F. von 1926 hatten Länder, deren Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um mehr als 20 % hinter dem Reichsdurchschnitt zurückblieb, Anspruch auf Auffüllung des Fehlbetrags bis 80 % des Durchschnitts. Zu den Empfängerländern gehörten 1925 Mecklenburg-Schwerin, Anhalt, Schaumburg-Lippe und Detmold, 1926 auch Bayern. Preußen, Württemberg und Baden hatten 1928 einen Anteil an der Einkommensteuer, der in etwa ihrem Bevölkerungsanteil entsprach. Hamburg und Sachsen lagen mit ihren Steueranteilen deutlich über, Bayern unter dem Bevölkerungsanteil (Bühler 1930: 337–338).

70 In Kaiserreich hatten die Gemeinden vielfach das Recht zur Festsetzung von Zuschlägen zu den direkten Steuern. Dieses System war zunehmender Kritik ausgesetzt, weil es zu krassen Ungleichheiten in der Besteuerung führte und arme Gemeinden viel stärker als reiche gezwungen waren, von dem Recht zur Erhebung von Zuschlägen Gebrauch zu machen.

71 Nur bei der Grunderwerbsteuer wurden später in eng begrenztem Maße Landeszuschläge zugelassen.

72 Während die süddeutschen Länder seit dem 19. Jahrhundert eigenständige, effiziente Steuerverwaltungen ausgebildet hatten, gab es in Norddeutschland keine selbständigen Steuerbehörden. In Preußen war die innere Verwaltung für die direkten Steuern zuständig, und deren Festsetzung oblag Veranlagungskommissionen, die sich aus gewählten oder ernannten Bürgern zusammensetzten. Für die Erhebung waren die Gemeindekassen zuständig. Dieses System wurde unter anderem für erhebliche Missbräuche bei der Besteuerung des Großgrundbesitzes in den preußischen Ostprovinzen verantwortlich gemacht (dazu Epstein 1959: 336–337). Wenn Bismarck bei seinen Steuerhinterziehungen von der Veranlagungskommission bewusst begünstigt wurde, wie das Hellmut von Gerlach aus eigener Anschauung als junger Beamter berichtete, dürfte das wohl kein Einzelfall gewesen sein.

liche Regelung der Steuererhebung durch die Länder, wie sie Art. 84 WRV vorausgesetzt hatte, reichte der Mehrheit der Nationalversammlung nicht aus. Die Länder gaben fast durchweg ihre gesamte Finanzverwaltung an das Reich ab, und der Apparat wurde neu und hierarchisch geordnet. Die wichtigste Errungenschaft des „Gesetzes über die Reichsfinanzverwaltung“ war aber nicht die straffe Zentralisierung als solche. Vielmehr hat es für große Teile Deutschlands (nicht zuletzt auch Preußen) überhaupt erstmals eine spezialisierte und hoch professionelle Finanzverwaltung gebracht (Möller 1971: 34–35). So war in der Formulierung eines ehemaligen Bundesfinanzministers

das Entscheidende ... nicht der Übergang der Verwaltungshoheit auf das Reich, auch wenn darin zunächst der eigentliche Fortschritt erblickt wurde; das Dauerhafte war vielmehr die Vereinheitlichung des Verwaltungssystems, das im Grunde bis heute erhalten geblieben ist. (Möller 1971: 30)

Diese Vereinheitlichung wurde schließlich durch das Regelwerk unterstützt, dessen Kernstücke die Reichsabgabenordnung und die Reichshaushaltsordnung waren. Zuvor war schon – noch von der kaiserlichen Regierung (im Sommer 1918) – der Reichsfinanzhof in München eingerichtet worden, um die Gleichmäßigkeit der Steuerrechtsprechung zu sichern. Jetzt wurde die Finanzpolitik der Länder zusätzlich einem unitarischen Regelwerk unterworfen. Insgesamt galt die Finanzreform den Zeitgenossen sehr bald als eine große Gestaltungsleistung. Gewiss blieb mancherlei Kritik aus den Ländern, aber sie galt nicht so sehr der organisatorischen und prozeduralen Unitarisierung, sondern in erster Linie der „Verreichlichung“ fast des gesamten Steuerrechts, die den finanzwirtschaftlichen Spielraum der Länder von dem System der Steuerüberweisungen abhängig gemacht hatte. Man sprach darum gerne davon, dass nun nicht mehr das Reich „Kostgänger der Länder“ sei (wie seinerzeit im System der Matrikularbeiträge), sondern umgekehrt die Länder „Kostgänger des Reiches“.⁷³ Das war aber insofern eine schiefe Parallele, als das neue System die Länder nicht in eine vergleichbare, strukturell bedingte finanzpolitische Notlage brachte, wie sie das Reich vor 1918 gekannt hatte. Im Laufe der zwanziger Jahre wurde die Position der Länder im Steuerverbund schrittweise deutlich verbessert.⁷⁴ Doch Reich und Länder waren seit 1919 in einer finanzpolitischen Schicksalsgemeinschaft verbunden, aus

73 Über die Entwicklung der Finanzbeziehungen zwischen Reich und Ländern unterrichtet (aus kritischer bayerischer Perspektive) Menges (1971).

74 Der Länder- und Gemeindeanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde 1921 auf 75 % erhöht. Die Länder wurden andererseits verpflichtet, einen Teil ihrer Einkommen- und Körperschaftsteuerüberweisungen nach dem örtlichen Aufkommen an die Gemeinden weiterzuleiten. Die Erbschaftssteuer, an der die Länder ursprünglich nur mit 20 % partizipierten, wurde 1924 wieder zu einer reinen Ländersteuer. Bei der Umsatzsteuer wurde der Länder- und Gemeindeanteil allmählich auf 30 % gesteigert.

der während der großen Krisen der Weimarer Republik zwangsläufig auch eine Leidensgemeinschaft wurde. Den Haushaltsnotlagen der Länder entsprach damals auch die Notlage des Reiches, und dafür konnte das Verbundsystem – wie immer man es sonst beurteilen mochte – nicht verantwortlich gemacht werden.

7 Die zweite Krise im Entwicklungspfad: Die Rekonstruktion des Bundesstaates zwischen Kontinuitätsdenken und Besatzungseingriffen

Die nationalsozialistische Herrschaft hatte bekanntlich die bundesstaatliche Organisation sehr schnell beseitigt, aber die „gleichgeschalteten“ Länder wurden nicht (wie dies 1952 in der DDR geschah) durch neue Verwaltungseinheiten ersetzt, sondern wahrten überwiegend ihre territoriale Kontinuität.⁷⁵ Der Weimarer Zentralisierungsschub hat sich aber auch im nationalsozialistischen Deutschland fortgesetzt. Nicht wenige der großen zentralisierenden Gesetze der dreißiger Jahre waren ja Schubladenprojekte der Weimarer Ministerialbürokratie, die nun um jene Elemente ergänzt wurden, mit denen man die politische Vorherrschaft der NSDAP sichern wollte.⁷⁶ Aber die Kontinuität jenes in der Diktatur fortdauernden Zentralisierungsprozesses wurde auch noch vom Parlamentarischen Rat mit der Übergangsvorschrift des Art. 125 GG nachträglich legitimiert.⁷⁷ Dass hier die Wahrung der bereits erreichten Rechtseinheit den Ausschlag gab, belegt die Kontinuität der herrschenden unitarischen Orientierungen. Wie sehr insbesondere die aus der Reichsfinanzverwaltung hervorgegangenen Länderbürokratien diesen Traditionen verpflichtet geblieben waren, hat Shonfield hervorgehoben.⁷⁸

Als die Deutschen in den Westzonen ihre Wirtschaft zu rekonstruieren begannen, bauten sie auf dem vertrauten Fundament und Plan auf; vieles davon ließ sich mit bloßem Auge gar nicht erkennen, sodass es war, als ob sie von einem Archäologen geführt worden wären, der sich auch blind in seiner Lieblingsruine zu rechtfindet. (Shonfield 1968: 284)

Eingangs war schon davon die Rede, dass die politischen Eliten im Parlamentarischen Rat in ihrer Mehrheit dem Weimarer Modell oder gar der Fortentwicklung

75 So blieb zum Beispiel Hohenzollern ein preußischer Regierungsbezirk innerhalb württembergischen Territoriums, und sogar Lippe-Detmold blieb erhalten.

76 Für die Entwicklung der Finanzwirtschaft im nationalsozialistischen Regime vgl. Scherpenberg (1984: 21–90).

77 Soweit es nicht zuvor schon als „spezifisch nationalsozialistisch“ aufgehoben war oder dem GG widersprach.

78 Shonfield (1968: 321, Fn. 20); vgl. ferner Scherpenberg (1984).

zum dezentralisierten Einheitsstaat zuneigten. Die heute nicht selten anzutreffende Behauptung, der Verfassungsgeber von 1949 habe ein bundesstaatliches Trennsystem installieren wollen, übersieht allzu leicht den Tatbestand, dass dieser Verfassungsgeber die Föderalismuskonstruktion des Grundgesetzes gleichsam mit zusammengebissenen Zähnen verabschiedet hat. Innerhalb der CDU/CSU hatte zwar mit den süd- und westdeutschen Föderalisten des „Ellwanger Kreises“, die besonders aus den Länderregierungen kamen, eine Gruppierung viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, die für eine dezidiert föderalistische Lösung plädierte. Doch wie stark unitarische Positionen in den Verfassungsberatungen dominierten, hat unter anderem Wolfgang Renzsch (1991: 60–69) am Beispiel der Finanzverfassung gezeigt. Diese Intentionen der Mehrheit der deutschen Akteure kollidierten nun mit der Politik der Besatzungsmächte. Die Aufmerksamkeit gilt hier in der Regel ihren Vorgaben beim Prozess der Verfassungsgesetzgebung 1948/1949, beginnend mit der Londoner Konferenz und den Frankfurter Dokumenten (so z.B. Oeter 1998: 110–112). Dabei gerät nicht selten der Umstand aus dem Blickfeld, dass der Aufbau eines künftigen deutschen Bundesstaates schon durch die 1946 erfolgte Auflösung Preußens strukturell ganz erheblich präjudiziert wurde.

7.1 Die Auflösung Preußens

Dieser Eingriff hatte ein merkwürdig ambivalentes Gesicht. Die Auflösung Preußens wurde vom Alliierten Kontrollrat mit der Rolle begründet, die der preußischen Tradition für die Geschichte des deutschen Militarismus zugeschrieben wurde. Dabei fiel ganz unter den Tisch, dass das demokratisierte und parlamentarisierte Preußen in der Weimarer Zeit zur verlässlichen Stütze der Weimarer Demokratie geworden war (Schulze 1981), während kleine Länder wie Thüringen oder Braunschweig zum ersten Einfallstor für nationalsozialistische Regierungsbeteiligung wurden.

Die Frage, welche indirekten Folgewirkungen die Auflösung Preußens für die Funktionsweise des künftigen deutschen Bundesstaates haben musste, hat bis heute wenig Aufmerksamkeit gefunden. Es gab nun innerhalb der vier Besatzungszonen siebzehn Länder (ohne das Saarland), die zwar unterschiedlich groß und wirtschaftsstark waren, von denen aber keines mehr eine solche Dominanz beanspruchen konnte wie Preußen. Damit musste sich ein bis dahin so nicht gekanntes Koordinierungsproblem stellen. In einem trennföderalistischen System wird die Zahl der Gliedstaaten vergleichsweise geringere Probleme aufwerfen als in einem Verflechtungsföderalismus, der auf ständige Abstimmungsprozesse angewiesen ist. Die Konsenshürden können sich als deutlich höher erweisen, und das System kann anfällig für Entscheidungsblockaden werden. Wenn in der

Bundesrepublik die Verhandlungs- und Koordinierungsintensität im Vergleich zum Föderalismus des Kaiserreiches und der Weimarer Republik deutlich zugenommen hat, so ist das gewiss auch der Auflösung Preußens zuzuschreiben, die die Akteurskonstellation deutlich verändert hat.

Dass die Auflösung Preußens nicht als ein besonderes Problem empfunden wurde, hat damit zu tun, dass dieses Programm eigentlich keine Erfindung der Gegner Deutschlands war, sondern schon einen zentralen Programmpunkt der Weimarer Reichsreformbewegung dargestellt hatte. Ein bundesstaatliches Strukturproblem, das die Weimarer Republik nicht dauerhaft zu lösen vermochte, war damals der so genannte Dualismus von Preußen und Reich. Obwohl die Weimarer Verfassung die staatsrechtliche Hegemonie Preußens beendet hatte, behielt es als das mit Abstand größte Land der Republik doch ein deutliches politisches Übergewicht. Das Modell, wie es Hugo Preuß in seinem ersten Entwurf für die Weimarer Reichsverfassung vorgegeben hatte, der dezentralisierte Einheitsstaat, war mit dem Dualismus von Preußen und Reich nicht zu vereinbaren, und deshalb gehörte die Auflösung Preußens zu den Minimalbedingungen einer solchen Reform. Weiter gehende Varianten postulierten einen weit greifenden Neuzuschnitt der Länder. In den Verfassungsberatungen ist das Modell freilich ganz schnell gescheitert, nicht zuletzt daran, dass die politischen Parteien in den Ländern neue Machtpositionen errungen hatten und die Kosten einer territorialen Reorganisation scheuten. Hinzu kam, dass auch die einheitsstaatlich gesonnenen preußischen Politiker damals überzeugt waren, dass man auf Preußen mit seiner solide erscheinenden demokratischen Mehrheit als „Klammer des Reiches“ vorerst nicht einfach verzichten könne. Einige Jahre später wurde das Programm wieder aufgenommen, und zwar in der Diskussion über eine „Reichsreform“, die auch den territorialen Zuschnitt der Länder mit dem neuen Kompromiss kompatibel gemacht hätte.⁷⁹ Damals gehörte schon ein guter Teil der Funktionseliten von Reich und Ländern zu seinen Befürwortern (Oeter 1998: 70–71). In der konstitutionellen Perspektive eines dezentralisierten Einheitsstaates wäre mit der Auflösung Preußens 1946 also eine wichtige Funktionsbedingung erfüllt gewesen. Und diese Kontinuität mit der Reichsreformprogrammatik war denn auch die Perspektive, mit der eine Mehrheit der deutschen parteipolitischen Eliten an die Verfassungsdiskussion heranging (Oeter 1998: 104–107, 119–126, 131–138).

7.2 Kompetenzaufteilung und Finanzverfassung im Parlamentarischen Rat

Die vergleichsweise unitarische Konstruktion mit ihrer starken Anknüpfung an den Weimarer Bundesstaat, auf die sich der Parlamentarische Rat schließlich ver-

⁷⁹ Vgl. dazu Schulz (1987: 453–612), Aders (1994: 118–131) und Oeter (1998: 66–74).

ständig hatte, wurde von den westlichen Militärgouverneuren bei den Beratungen über das Grundgesetz nachdrücklich abgelehnt. In allen Darstellungen des Parlamentarischen Rates spielt die Geschichte jener spektakulären Auseinandersetzungen – insbesondere um die Finanzverfassung und die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen – eine herausragende Rolle. Der Institutionentransfer, wie er speziell dem amerikanischen Militärgouverneur Clay vorgeschwebt haben mag, also eine Orientierung am amerikanischen Modell eines dualen Föderalismus, war aber nicht durchzusetzen. Das hergebrachte Grundelement des deutschen Verbundföderalismus, die funktionale Trennung von Bundesgesetzgebung und Ausführung durch die Länder, wurde von den Alliierten nicht prinzipiell in Frage gestellt. Sie richteten ihr Augenmerk – neben der Eingrenzung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes – vor allem auf die Finanzverfassung. Hier war auf westdeutscher Seite der frühere preußische Finanzminister Hermann Höpker Aschoff als Wortführer in Erscheinung getreten, ein alter Befürworter des Modells des dezentralisierten Einheitsstaates (Höpker Aschoff 1928). Mit seinem Insistieren darauf, dass die Finanzverfassung sich an den Bedürfnissen eines einheitlichen deutschen Wirtschaftsraumes auszurichten habe, stand er ganz in der Traditionslinie des liberalen Unitarismus (Renzsch 1991: 60–62).

Zwar vermochten die Alliierten die Zentralisierung der Finanzverwaltung zu verhindern, nicht aber die institutionelle Verklammerung von Bundes- und Länderfinanzverwaltungen. So hatte die Dezentralisierung der Finanzverwaltung nicht die dysfunktionalen Wirkungen, die man im Lager der strengen Unitarier befürchtet hatte (Renzsch 1991: 74). Schon die Weimarer Finanzpolitik hatte mit ihren unitarischen Regelwerken – insbesondere Reichsabgabenordnung und Reichshaushaltsordnung – ein effektives Zentralisierungssurrogat entwickelt. Unterstützt wurde das durch das Festhalten der unitarisch geschulten Finanzbürokratie am Ziel der fiskalischen Rechtseinheit.⁸⁰ Und auch die Institution des Finanzausgleichs, eine wichtige Innovation der Weimarer Republik, wurde – trotz anfänglicher alliierter Widerstände – beibehalten. Denn in der Situation der ersten Nachkriegsjahre waren einige Länder, die ohnehin eher agrarisch strukturiert und schon deshalb finanzschwächer waren, besonders stark durch die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertreibungsoptionen aus den deutschen Ostprovinzen belastet, und diese Notlage ließ eine Umverteilung von Ressourcen unausweichlich erscheinen. Und langfristig musste auch wegen der Aufteilung Preußens die Bedeutung des Länderfinanzausgleichs zunehmen, weil regionale Disparitäten zwischen früheren preußischen Provinzen, die zuvor ein internes Problem dieses einen Landes dargestellt hatten, nun effektiv externalisiert worden waren.

80 Vgl. dazu die oben angeführte Darstellung von Shonfield.

Schließlich schienen die Besatzungsmächte mit ihrem Verlangen nach einem Trennsystem bei den Steuern zwar anfänglich insoweit erfolgreich zu sein, als grundsätzlich die Umsatzsteuer dem Bund, die Einkommensteuer den Ländern zugesprochen wurde. Aber sie konzedierte bei der Einkommensteuer dem Bund das Recht, einen gewissen Anteil der Steuereinnahmen für seine Zwecke in Anspruch zu nehmen. Wolfgang Renzsch hat in seiner Geschichte des Finanzausgleichssystems gezeigt, wie dies zum Hebel wurde, um in den folgenden anderthalb Jahrzehnten das nur widerwillig hingenommene Trennsystem sukzessive zurückzubauen. Im Steuersystem wurden die alliierten Eingriffe (wie Renzsch detailliert gezeigt hat) schrittweise korrigiert, und mit der Finanzreform von 1969 wurde das Verbundsteuersystem, wie es in den Grundzügen durch Erzbergers Reichsfinanzreform geschaffen worden war und auch der Mehrheit des Parlamentarischen Rates vorgeschwebt hatte, endgültig wieder hergestellt und sogar (durch die Einbeziehung der Gewerbesteuer) noch weiter ausgebaut (Renzsch 1991; vgl. auch Renzsch 2000).

Dies alles war natürlich konform mit dem Festhalten am Exekutivföderalismus und dem Prinzip der Länderexekutive. Auch hinsichtlich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wurde mit der Unterscheidung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung weitgehend an die Systematik der Weimarer Verfassung angeknüpft. Zwar hatten die Alliierten mit einer weiteren umstrittenen Auflage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes enge Grenzen setzen wollen. Aber die Mehrheit des Parlamentarischen Rates verstand dann doch mit Art. 72 II eine weite Fassung der „Bedürfnisklausel“ durchzusetzen, die dem Bund das Gesetzgebungsrecht auch dort zusprach, wo es für „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ erforderlich sei. Damit fiel die von den Alliierten geforderte restriktive Fassung der „Bedürfnisklausel“ des Art. 72 GG im Ergebnis so aus, dass sie dem Tätigwerden des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht jene Schranken setzte, die von den Besatzungsmächten eigentlich erwartet worden waren (Oeter 1998: 125–126). Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Bedürfnisklausel für nicht-justizabel erklärt hatte (Oeter 1998: 201–207), lief sie praktisch leer. Sie sei auch auf die Übergangsvorschrift des Art. 125 nicht anwendbar, die – so das Gericht – bestimmt gewesen sei, „einer weiteren Aufsplitterung des bisher einheitlichen Rechts durch die Gesetzgebung der Länder vorzubeugen“. So behielt das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung die ihm seit jeher eigene Zentralisierungsdynamik.

7.3 Der Bundesrat des Grundgesetzes

Folgenreich wurde schließlich der Kompromiss, der in der Frage der Repräsentation der Länder gefunden wurde. Schon vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent war 1948 die Senatslösung als Alternative zur hergebrachten Bundesratslösung in die Verfassungsberatungen eingeführt worden, und die Frontstellungen sahen ursprünglich so aus, dass die Unitarier (einschließlich des stärker unitarischen CDU-Flügels mit Adenauer) der Senatslösung zuneigten, während die süddeutschen Christdemokraten am Bundesrat festhalten wollten. Bekanntlich hat dann der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard mit dem führenden sozialdemokratischen Verfassungspolitiker Walter Menzel ein Tauschgeschäft vereinbart, bei dem die SPD den Bundesrat konzedierte, die Föderalisten dagegen auf das Vetorecht des Bundesrates verzichteten und zugleich eine unitarische Finanzverfassung akzeptieren mussten.⁸¹ Damit hatte sich Bayern „im Zielkonflikt zwischen Sicherung der Eigenständigkeit der Bundesländer ... und Verankerung des traditionellen deutschen Beteiligungsmodells“ klar für letzteres entschieden (Oeter 1998: 129). Indes sind die beiden Erwartungen, die die Sozialdemokraten damals mit diesem Handel verbanden, dann doch enttäuscht worden: Erstens wurde die unitarische Ausgestaltung der Finanzverfassung von den Alliierten verworfen. Und zweitens hat bekanntlich in den folgenden Jahrzehnten (und nicht zuletzt dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) der Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung eine Ausweitung erfahren, an die man damals entfernt nicht gedacht hat. Von besonderer Bedeutung war aber von jeher der Umstand, dass nach Art. 105 III die Gesetzgebung über Verbundsteuern durchweg zustimmungspflichtig ist. Zwar waren auch in der Vergangenheit finanzpolitische Entscheidungsprozesse (wie oben gezeigt wurde) immer schon von intensiven Verhandlungen zwischen Reich und Ländern begleitet. Aber in der Weimarer Republik erfolgten solche Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“, während unter dem Grundgesetz die föderalen Konsensschwellen in der Finanzpolitik wieder erheblich angehoben wurden. Dass dies nicht zu ebenso gravierenden Entscheidungsblockaden führt wie unter der Bismarck-Verfassung, ist vor allem dem Umstand zu verdanken, dass nach der Demokratisierung und Parlamentarisierung der Länder das Parteiensystem als zusätzliche Aushandlungsarena fungiert.⁸²

81 Ehard hat damit übrigens auch die CDU/CSU vor vollendete Tatsachen gestellt.

82 Im Unterschied zum institutionell bedingten Immobilismus des Bismarckschen Bundesstaates waren Entscheidungsblockaden, wie sie immer wieder einmal aus dem dualistischen Parteienwettbewerb resultieren (Lehmbruch 2000), jeweils kontingenter Natur und haben sich dank der Dynamik des Parteienwettbewerbs auch immer wieder aufgelöst.

7.4 Politikverflechtung als Anpassungsreaktion auf den externen Schock

Mit dem Verfassungskompromiss waren die Weichen für ein dezentralisiertes System gestellt, mit dem eine weiterhin unitarisch orientierte politische Elite, die an der Leitvorstellung des einheitlichen Wirtschaftsraumes festhielt, bei der Suche nach Problemlösungen zurechtkommen musste. Das konnte naturgemäß nur in einem Verhandlungssystem mit hohen Konsensbildungskosten geschehen. Und in diesem Zusammenhang fiel dann eben auch die Auflösung Preußens ins Gewicht. In der Vergangenheit hatte die dominierende Rolle Preußens die Verhandlungssysteme funktionsfähig gehalten – wobei sich das aus preußischer Sicht mitunter auch als Ausbeutung der Großen durch die Kleinen (im Sinne von Olsons Logik des kollektiven Handelns) darstellte.⁸³ Nach der Auflösung Preußens aber ergab sich ein relatives Kräftegleichgewicht zwischen den Ländern, das unter den gegebenen institutionellen Bedingungen stark erhöhte Konsensbildungskosten nach sich ziehen musste. Das war schon so mit den 11 Ländern der alten Bundesrepublik und gilt erst recht für unsere jetzigen 16 Länder. So gesehen sind die alliierten Besatzungsmächte zum Urheber des Verflechtungsföderalismus der Bundesrepublik geworden, ohne dies doch gewollt zu haben – ein höchst bemerkenswertes Beispiel für das der Sozialwissenschaft vertraute Problem nicht intendierter Folgewirkungen in kollektiven Handlungszusammenhängen.

Die weitere Entwicklung des Föderalismus der Bundesrepublik lässt sich nun, von hier ausgehend, auf zwei Ebenen beschreiben: Einerseits sorgt die Hegemonie der auf Rechtseinheit fixierten kulturellen Orientierung dafür, dass sich der Unitarisierungsprozess immer weiter entfaltet, andererseits aber hat das unter den Bedingungen der institutionellen Dezentralisierung die Folge, dass der Koordinationsbedarf immer weiter zunimmt. Darauf antwortete das Wachstum der Politikverflechtung – ein Problemzusammenhang, auf den im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden soll. Betrachtet man sie aber im Zusammenhang der Entwicklung seit der Besatzungszeit, so wird man sie als eine Anpassungsreaktion auf den externen Schock der Jahre 1945–1949 interpretieren können, die wiederum charakteristische Merkmale von Pfadabhängigkeit aufweist.

83 Der langjährige preußische Ministerpräsident Otto Braun hat in der Weimarer Zeit die Funktion des Länderfinanzausgleichs, nicht recht lebensfähigen kleinen Ländern auf Kosten Preußens unter die Arme zu greifen, ganz ähnlich beklagt, wie das in jüngster Zeit Edmund Stoiber und Erwin Teufel getan haben (z.B. Schulz 1987, 599 f.).

8 Pfadabhängigkeit und Reformspielräume

Drei Elemente machen heute den institutionellen Kern des deutschen Bundesstaates aus: der Exekutivföderalismus mit der „funktionalen“ Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf Bund und Länder, die Bundesratskonstruktion (einschließlich der ergänzenden Ministerkonferenzen und sonstigen Beratungs- und Beschlussgremien), und schließlich die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Steuerverbund als Kernelement. Wollte man daraus einzelne Elemente (etwa den Bundesrat) herausbrechen, so hätte das derart komplexe Folgewirkungen für das Funktionieren des bundesstaatlichen Systems, dass einem solchen Versuch nur geringe Erfolgchancen eingeräumt werden können. Für diese Prognose spricht schon die Beobachtung, dass solche Reformen im zurückliegenden Jahrhundert schon wiederholt gefordert oder gar in Angriff genommen, schließlich aber immer wieder gescheitert sind. Offensichtlich ist dieser institutionelle Kern des Bundesstaates also pfadabhängig veränderungsresistent.

Nun verlief die Geschichte des deutschen Bundesstaates offensichtlich komplexer, als das in dem oben (Abschnitt 2.3.) erörterten einfachen Modell einer pfadabhängigen Entwicklungssequenz vorausgesetzt wurde. Im Überblick über den institutionellen Entwicklungspfad haben wir hier nämlich mehrere aufeinander folgende Sequenzen beobachtet, die jeweils mit Reorganisationskrisen und daraus resultierenden neuen Weichenstellungen begannen. Bemerkenswert ist jedoch, dass die neuen Weichenstellungen nicht etwa eine Umkehr des Entwicklungspfades bewirkten, sondern eine eigentümliche Kompatibilität (oder Passgüte) mit den zentralen Merkmalen der vorangegangenen Entwicklungssequenzen an den Tag legten. Auffallend ist zudem, dass sich aus der ersten Weichenstellung, die mit der Paulskirchenverfassung von 1849 erfolgte, schon das institutionelle Basisarrangement ergab, das über alle Entwicklungssequenzen hinweg festgehalten und nie ernsthaft in Frage gestellt wurde (nämlich der „funktionale“ oder Exekutivföderalismus, mit dem gesetzgeberischen Vorrang des Bundes und dem Prinzip der Länderexekutive). Die folgenden Reorganisationskrisen von 1867–1871 und 1919 ergänzten dieses Basisarrangement jeweils um weitere Elemente, nämlich die Bismarckverfassung vor allem um die Verhandlungsmechanismen mit dem Bundesrat als Kern, die Weimarer Verfassung um das finanzpolitische Verbundsystem. Sie wurden gleichsam an das Basisarrangement angebaut und haben sich seither behauptet. Zwar wurden sie (anders als das Basisarrangement des funktionalen Föderalismus selbst) in den folgenden Reorganisationskrisen von starken Kräften jeweils wieder in Frage gestellt, doch dass sie sich gegen die Alternativen behaupteten, spricht dafür, dass sie in hohem Maße komplementär zum funktionalen Föderalismus waren und mit ihm eine enge, pfadabhängige Verbindung eingegangen sind.

Was sich im Rückblick als komplementär darstellt, war aber nicht eine logisch notwendige Folge von Abläufen. Denn die wichtigste dieser Weichenstellungen, die Verfassung von 1867/1871, hatte eine in hohem Maße kontingente Voraussetzung: Das war, wie oben erwähnt, die Ernennung Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten, die ihm dann jene außergewöhnlichen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete, die die Struktur des deutschen Bundesstaates bis 1918 bestimmten. Das erklärungsbedürftige Problem ist nun, warum zentrale Bauprinzipien jenes Bundesstaates die folgenden Reorganisationskrisen überdauerten und sich damit als persistent im Sinne von „Pfadabhängigkeit“ erwiesen. Im mikroökonomischen Modell, an das die sozialwissenschaftliche Rezeption bei Autoren wie Pierson (2000a) und Mahoney (2000) angeknüpft hat, werden Strukturen pfadabhängig, wenn sie „steigende Erträge“ („increasing returns“) erbringen. Dieser Vorstellung, die in unserem Zusammenhang nur metaphorischen Charakter haben kann, soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Aus unserer Analyse ergibt sich vielmehr, dass sich früh im Entwicklungsprozess ein Eigentümliches Machtgleichgewicht zwischen dem expandierenden Zentralstaat einerseits, den um die Wahrung ihrer Organisationsdomänen besorgten Gliedstaaten andererseits ergeben hatte, das durch komplexe Verflechtungsmechanismen abgesichert war. Innerhalb dieser verflochtenen bundesstaatlichen Architektur konnte über relativen Einfluss gestritten werden, aber keiner der beteiligten korporativen Akteure hat jemals ernsthaft die Bauprinzipien dieser Architektur in Frage stellen können. Der bloße Versuch – wie ihn etwa Hugo Preuß im Jahre 1918 unternahm – reichte aus, um die Widerstandsressourcen der anderen Seite wirkungsvoll zu mobilisieren. Schon das nicht aufhebbare Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Länderverwaltungen an der Behauptung ihrer Organisationsdomäne und dem Interesse des Zentralstaates an der Expansion seiner Führungsrolle war es, was über mehr als ein Jahrhundert hinweg für die Selbstreproduktion des Verbundföderalismus sorgte.

Dieser Effekt wurde weiter verstärkt durch die Netzwerkeffekte, die aus der immer weiter fortschreitenden Verflechtung der Ebenen resultierten. Eine nennenswerte Auflockerung dieser Verflechtungen wäre mit überaus hohen Reorganisationskosten verbunden, und für die Beteiligten wäre dabei schwer kalkulierbar, inwieweit sie aus einer solchen Operation mehr Gewinne als Einbußen zu erwarten hätten. Die selbstreproduzierende Dynamik, die sich aus dem erreichten hohen Verflechtungsniveau ergibt, lässt sich besonders deutlich an den Rückkopplungseffekten der Finanzverfassung studieren. Hier gibt es seit einiger Zeit eine Diskussion über eine Reform des Prinzips der Aufgabenkonnextät nach Art. 104 a Abs. 1 GG, derzufolge Bund und Länder in der Regel jeweils die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Somit muss die Gebietskörperschaft, die für den Vollzug der Aufgabe verantwortlich ist, auch für die Finanzierung Verantwortung übernehmen, unabhängig davon, wer die ge-

setzliche Regelung geschaffen hat. Dieses Prinzip setzt offensichtlich falsche Anreize, insofern es den Bund in Versuchung führt, ausgabenwirksame Programme zu beschließen, deren Kosten bei den Ländern (oder Gemeinden) anfallen. Doch auch die Länder sind hier sehr vorsichtig mit Forderungen nach einer Lastenverschiebung auf den Bund, weil die Aufgabenkonexität sich aus dem Prinzip der Länderexekutive ergibt, und eine Infragestellung dieses Prinzips letzten Endes die Grundlagen der funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Frage stellen könnte. Andererseits ergibt sich aus dem Konexitätsprinzip aber das Erfordernis einer ausreichenden Finanzausstattung der Länder, die dann durch den Finanzausgleich hergestellt werden muss. Wer den Finanzausgleich entbehrlich machen wollte, müsste also das institutionelle Basisarrangement des deutschen Bundesstaates in Frage stellen, das seit 1849 immer akzeptiert worden ist. Finanzwissenschaftliche Reformvorschläge zielen oft auf eine Abkehr vom Prinzip der Aufgabenteilung und seine Ersetzung durch „institutionelle Kongruenz“ oder „fiskalische Äquivalenz“ (Olson 1969), bei der Normierung, Vollzug und Finanzierung in einer Hand liegen würden. Doch dies würde den Aufbau einer umfangreichen Bundesverwaltung erforderlich machen, oder die Länder würden auf bloße weisungsgebundene Vollzugsorgane des Bundes reduziert. Eine systemgerechte Alternative wäre die Übertragung der Regelungskompetenz an die ausführenden Länder, was wiederum die Aufsplitterung der Rechtseinheit etwa im Strafrecht oder im Straßenverkehrsrecht nach sich ziehen könnte (Renzsch 1999).⁸⁴

Diese Überlegungen müssen natürlich die Frage provozieren, ob die Veränderungsresistenz des Bundesstaates nicht selbstgefährdende Ausmaße angenommen hat. Das System ist in der Tat seiner Komplexität wegen zweifellos anfällig für selbstblockierende Tendenzen, und es setzt allzu oft falsche ökonomische Anreize. Bei genauerem Hinsehen drängt sich aber die Vermutung auf, dass es Unterschiede in der Veränderungsresistenz geben muss. Denn ein wichtiger ursächlicher Faktor bei der Selbstreproduktion des hergebrachten deutschen Föderalismus wird wahrscheinlich zunehmend seine Wirksamkeit einbüßen, nämlich der hier seit dem 19. Jahrhundert dominant gewordene Unitarisierungsdiskurs. Noch in dem Zeitraum zwischen den Beratungen des Parlamentarischen Rates (1948/49) und der Finanzreform von 1969 hat die Ko-Evolution von politisch-kulturellen Orientierungen und institutionellen Arrangements die Fähigkeit des unitarischen Bundesstaates zur pfadabhängigen Selbstreproduktion verstärkt. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates konnten sich die Rechts- und Wirtschaftseinheit nur im nationalstaatlichen Rahmen vorstellen. Doch der nationalstaatliche

84 Es ist schwer zu sehen, wie der z.B. von Gisela Färber (1998) vorgeschlagene Systemwechsel beim Konexitätsprinzip – das nicht mehr bei der Ausführungs-, sondern bei der Gesetzgebungskompetenz ansetzen sollte – ohne massive Einflussverschiebungen in Richtung auf den dezentralisierten Einheitsstaat vor sich gehen könnte.

Bezugsrahmen jener anderthalb Jahrhunderte alten kulturellen Orientierung wird heute obsolet: nationale Wirtschaftseinheit kann im Zeichen des europäischen Binnenmarktes kein gestaltungsleitendes Prinzip mehr sein, und auch das Postulat der Rechtseinheit wird zunehmend durch den Integrationsprozess relativiert. Gleichzeitig hat in Europa selbst in den unitarischen Nationalstaaten ein neues Dezentralisierungsparadigma immer mehr Aufmerksamkeit gefunden.

Wenn nicht alles täuscht, haben deshalb in der neuen deutschen Föderalismusdiskussion Dezentralisierungspostulate eine ernsthafte Chance, die nicht die Kerninstitutionen des Verbundföderalismus in Frage stellen, aber seiner Unitarisierungsdynamik Schranken setzen wollen. Die immer fortschreitende Gleichschaltung durch das Instrument der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist, so wird man behaupten können, kein notwendiges komplementäres Element des exekutivföderalistischen Verbundsystems. Um ein derzeit beliebtes und nahe liegendes Beispiel aufzugreifen: Die Aufhebung des Ladenschlussgesetzes und die Rückübertragung der Regelungskompetenz an die Länder (und von dort womöglich an die Gemeinden) wäre möglich, ohne dass irgend welche schwerwiegenden institutionellen Rückkopplungseffekte zu erwarten wären. Eine einfache Daumenregel für die Reform könnte also so lauten, dass die politischen Energien vornehmlich bei solchen Stellgrößen ansetzen sollten, die sich ohne komplexe institutionelle Rückwirkungen verändern lassen. Gerade die Dezentralisierungsbremsen, wie sie derzeit in der politischen Diskussion sind, könnten dem föderativen Verbundsystem gewisse Flexibilisierungsspielräume eröffnen und die Gefahr der Selbstblockade verringern.

9 Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1992: *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen.
- Aders, Thomas, 1994: *Die Utopie vom Staat über den Parteien: biographische Annäherungen an Hermann Höpker Aschoff (1883 – 1954)*. Frankfurt a.M.
- Altemeier, Jens, 1999: *Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck: Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie*. Frankfurt a.M.
- Anon., (d.i. Johannes Flach), 1886: *Culturbilder aus Württemberg/ von einem Norddeutschen*. Vierte vermehrte Aufl. Leipzig.
- Arthur, W. Brian, 1989: Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events. In: *The Economic Journal* 99, 116–131.
- , 1994: *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor.
- Bassanini, Andrea P./ Giovanni Dosi, 2001: When and How Human Will Can Twist the Arms of Clio: An Essay on Path Dependence in a World of Irreversibilities. In: Raghu Garud/ Peter Karnøe (Hrsg.), *Path Dependence and Creation*. Mahwah, NJ, 41–68.
- Becker, Otto, 1958: *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*. Heidelberg.
- Besson, Waldemar, 1959: *Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928–1933: Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik*. Stuttgart.
- Bilfinger, Carl, 1930: Der Reichsrat. § 47: Zuständigkeit und Verfahren. In: Gerhard Anschütz/ Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band. Tübingen, 559–567.
- Binder, Hans-Otto, 1971: *Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks: 1871–1890; eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation*. Tübingen.
- Bosl, Karl, 1970: Die Verhandlungen über den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund und die Entstehung der Reichsverfassung. In: Theodor Schieder/ Ernst Deuerlein (Hrsg.), *Reichsgründung 1870/ 71: Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*. Stuttgart, 148–163.
- Breton, Albert, 1970: Public Goods and the Stability of Federalism. In: *Kyklos* 23, 882–901.
- Bühler, Richard, 1930: Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens. In: Gerhard Anschütz/ Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band. Tübingen, 321–345.
- Cohn, Gustav, 1913: *Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches und über Verwandtes*. Stuttgart.
- Crouch, Colin, 1986: Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe. In: John A. Hall (Hrsg.), *States in History*. Oxford, 177–210.
- , 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford.
- David, Paul A., 1985: Clio and the Economics of QWERTY. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 75, 332 – 337.
- Deeg, Richard, 2001: *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance*. MPIfG Discussion Paper 01 / 6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

- Demel, Walter, 1993: *Vom aufgeklärten Reformstaat zum bürokratischen Staatsabsolutismus*. München.
- Denzau, Arthur D./ Douglass C. North, 1993: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. In: *Kyklos* 47, 3–31.
- Epstein, Klaus, 1959: *Matthias Erzberger and the Dilemma of German Democracy*. Princeton.
- Färber, Gisela, 1998: Finanzverfassung: Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen. In: Bundesrat (Hrsg.), *50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus*. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seeon, Bonn, 89–132.
- Fehrenbach, Elisabeth, 2001: *Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß*. 4. Aufl. München.
- Fuchs, Walther Peter, 1983: Bundesstaaten und Reich. Der Bundesrat. In: Otto Pflanze (Hrsg.), *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*. München, 239–256.
- Gall, Lothar, 1980: *Bismarck: Der weiße Revolutionär*. Frankfurt a.M.
- Garud, Raghu/Peter Karnøe, 2001: Path Creation as a Process of Mindful Deviation. In: Raghu Garud/Peter Karnøe (Hrsg.), *Path Dependence and Creation*. Mahwah, NJ, 1–38.
- Gerloff, Wilhelm, 1913: *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart*. Jena.
- Gould, Stephen Jay/Niles Eldredge, 1977: Punctuated Equilibria: The Tempo and Mode of Evolution Reconsidered. In: *Paleobiology* 3, 115–151.
- Hall, Peter A./Rosemary C.R Taylor, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936–957.
- Hanf, Dominik, 1999: *Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten; eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Baden-Baden.
- Hensel, Albert, 1922: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*. Berlin.
- Herzog, Roman, 1996: Rede zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtages von Nordrhein-Westfalen am 2. Oktober. <<http://195.145.53.84/reden/de/nrw.htm>>
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe.
- , 1970: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. In: Theo Ritterspach/Willi Geiger (Hrsg.), *Festschrift für Gebhard Müller, zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen, 141–160.
- , 1973: Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 98, 1–32.
- Hirsch, Paul M./James J. Gillespie, 2001: Unpacking Path Dependence: Differential Valuations Accorded History Across Disciplines. In: Raghu Garud/Peter Karnøe (Hrsg.), *Path Dependence and Creation*. Mahwah, NJ, 69–90.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig, 1987: The Modernization of the Tax System in the First World War and the Great Inflation, 1914–1923. In: Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Wealth and Taxation in Central Europe: The History and Sociology of Public Finance*. Leamington Spa, 125–135.

- Höpker Aschoff, Hermann, 1928: *Deutscher Einheitsstaat: ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung*. Berlin.
- Huber, Ernst Rudolf, 1960: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II: *Der Kampf um Einheit und Freiheit. 1830 bis 1850*. Stuttgart.
- , 1970: Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte. In: Theodor Schieder/Ernst Deuerlein (Hrsg.), *Reichsgründung 1870/71: Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*. Stuttgart, 164–196.
- , 1988: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band III: *Bismarck und das Reich*. Stuttgart.
- Hübner, Rudolf, 1930: Die nationalen Einheitsbestrebungen von 1848 bis 1863. In: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band, Tübingen, 31–49.
- Jacobson, Stephen, 2002: Law and Nationalism in Nineteenth-century Europe: The Case of Catalonia in Comparative Perspective. In: *Law and History Review* 20, im Erscheinen.
- John, Michael F., 1985: The Politics of Legal Unity in Germany, 1870–1896. In: *The Historical Journal* 28, 341–355.
- Kaufmann, Erich, 1917: *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*. Berlin.
- Kirsch, Guy (Hrsg.), 1977: *Föderalismus*. Stuttgart.
- Kruegener, Jürgen von, 1987: The Franckenstein Paradox in the Intergovernmental Fiscal Relations of Imperial Germany. In: Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Wealth and Taxation in Central Europe: The History and Sociology of Public Finance*. Leamington Spa, 111–124.
- Kühne, Jörg-Detlef, 1993: Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik: Föderale Elemente des deutschen Nationalstaats. In: Adolf M. Birke/Hermann Wentker (Hrsg.), *Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit: Historische Dimension und politische Aktualität*. München, 53–69.
- Laband, Paul, 1911: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. 2. Band. Tübingen.
- Lamberty, Karl-Heinz, 1983: *Die Stellung der Liberalen zum föderativen Staatsaufbau in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949*. Dissertation. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn.
- Langewiesche, Dieter, 1988: *Liberalismus in Deutschland*. Frankfurt a.M.
- , 2000: *Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa*. München.
- Lassar, Gerhard, 1930: Gegenwärtiger Stand der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern. In: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band. Tübingen, 312–321.
- Lehmbruch, Gerhard, 1999: Das Staatsoberhaupt in den parlamentarischen Demokratien Europas: Der internationale Vergleich. In: Hermann Rudolph (Hrsg.), *Von Heuss bis Herzog. Die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik*. Stuttgart, 108–128.
- , 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. Opladen.
- , 2001: The Institutional Embedding of Market Economies: The „German model“ and its Impact on Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (Hrsg.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca, NY, 39–93.

- Lenk, Thomas/Schneider, Friedrich, 2000: Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive – Trennsystem versus Mischsystem. In: Hans-Jörg Schmidt-Trenz/Matthias Fonger (Hrsg.), *Bürgerföderalismus: Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich. Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums*. Baden-Baden, 63–81.
- Levine, Sol/White, Paul E., 1961: Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. In: *Administrative Science Quarterly* 5, 583–601.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.), *Party Systems, and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York, 1–64.
- Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society* 29, 507–548.
- Menges, Franz, 1971: *Reichsreform und Finanzpolitik: die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf finanzpolitischem Wege in der Zeit der Weimarer Republik*. Berlin.
- Möller, Alex, 1971: *Reichsfinanzminister Matthias Erzberger und sein Reformwerk*. Bonn.
- Mommsen, Wolfgang J., 1983: Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss. In: Otto Pflanze (Hrsg.), *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*. München, 195–216.
- Nipperdey, Thomas, 1992: *Deutsche Geschichte 1866–1918*. Zweiter Band: *Machtstaat vor der Demokratie*. München.
- North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.
- Oates, Wallace Eugene, 1972: *Fiscal Federalism*. New York.
- Oeter, Stefan, 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*. Tübingen.
- Olson, Mancur, 1969: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: *American Economic Review* 59, 479–487.
- Ottvad, Adrian/Edith Linnartz, 1998: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit: Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*. Frankfurt a.M.
- Pflanze, Otto, 1997: *Bismarck: Der Reichsgründer*. München.
- Pierson, Paul, 2000a: Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94, 251–267.
- , 2000b: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13, 475–499.
- Pollmann, Klaus Erich, 1983: Der Norddeutsche Bund – ein Modell für die parlamentarische Entwicklungsfähigkeit des deutschen Kaiserreichs? In: Otto Pflanze (Hrsg.), *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*. München, 217–237.
- Poschinger, Heinrich von, 1898a: *Fürst Bismarck und der Bundesrat*. 3. Band. Stuttgart/Leipzig.
- , 1898b: *Fürst Bismarck und der Bundesrat*. 4. Band. Stuttgart/Leipzig.
- Rauh, Manfred, 1973: *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*. Düsseldorf.
- , 1977: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*. Düsseldorf.

- Redslob, Robert, 1918: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form: eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*. Tübingen.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich: die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*. Bonn.
- , 1999, *Modernisierung der Finanzverfassung: Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn.
- , 2000: Kommentar. In: Hans-Jörg Schmidt-Trenz / Matthias Fonger (Hrsg.), *Bürgerföderalismus: zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich. Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums*. Baden-Baden, 104.
- Sabetti, Filippo, 1996: Path Dependency and Civic Culture: Some Lessons from Italy about Interpreting Social Experiments. In: *Politics & Society* 24, 19–44.
- Scharpf, Fritz W., 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. / Bernd Reissert / Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg / Ts.
- Scherpenberg, Jens van, 1984: *Öffentliche Finanzwirtschaft in Westdeutschland 1944–1948: Steuer- und Haushaltswesen in der Schlußphase des Krieges und den unmittelbaren Nachkriegsjahren dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der britischen Zone*. Frankfurt a.M.
- Schneider, Hans-Peter, 1992: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland. In: Jochen Huhn / Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme*. Baden-Baden, 239–261.
- Schulz, Gerhard, 1987: *Zwischen Demokratie und Diktatur*. Band 1: *Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930*. 2. Aufl. Berlin.
- Schulze, Hagen, 1981: *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*. Frankfurt a.M.
- Shonfield, Andrew, 1968: *Geplanter Kapitalismus: Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*. Köln.
- Skowronnek, Stephen, 1982: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. Cambridge.
- Smend, Rudolf, 1916: Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat (Hrsg.), *Festgabe für Otto Mayer: zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern*. Tübingen, 247–270.
- , 1928: *Verfassung und Verfassungsrecht*. Berlin.
- , 1994: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 3. Aufl. Berlin.
- Thelen, Kathleen / Steinmo, Sven, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo / Kathleen Thelen / Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 1–32.
- Thibaut, Anton Friedrich Justus, 1840: *Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland*. Neue Ausgabe. Heidelberg.
- Thoma, Richard, 1930a: Das Reich als Bundesstaat. In: Gerhard Anschütz / Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band. Tübingen, 169–186.

- , 1930b: Das Staatsrecht des Reiches. In: Gerhard Anschütz / Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Erster Band. Tübingen, 69–80.
- Tiebout, Charles M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- , 1961: An Economic Theory of Fiscal Decentralisation. In: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton, NJ, 79–96.
- Tocqueville, Alexis de, 1952: *L'ancien régime et la révolution*, tome II, vol. 1. Paris.
- Treitschke, Heinrich von, 1886: *Historische und Politische Aufsätze*. Zweiter Band: *Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker*. Fünfte vermehrte Aufl. Leipzig.
- Triepel, Heinrich, 1907: *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie*. Tübingen.
- Triepel, Heinrich, 1917: *Die Reichsaufsicht*. Berlin.
- , 1938: *Die Hegemonie: Ein Buch von führenden Staaten*. Stuttgart.
- Umbach, Maiken, 2000: Reich, Region und Föderalismus als Denkfiguren in politischen Diskursen der Frühen und der Späten Neuzeit. In: Dieter Langewiesche / Georg Schmidt (Hrsg.), *Föderative Nation: Deutschlandkonzepte von der Reformation bis zum Ersten Weltkrieg*. München, 191–214.
- Veit-Brause, Irmline, 1978: Partikularismus. In: Otto Brunner et al. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band 4. Stuttgart, 735–766.
- Waitz, Georg, 1853: Das Wesen des Bundesstaates. Reden und Betrachtungen von J. v. Radowitz. In: *Allgemeine Wochenschrift für Wissenschaft und Literatur*, 494–530.
- , 1862: *Grundzüge der Politik: Nebst einzelnen Ausführungen*. Kiel.
- Witt, Peter-Christian, 1970: *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913: Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland*. Lübeck.
- , 1974: Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1918–1924. In: Hans Mommsen et al. (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*. Düsseldorf, 395–426.
- , 1992: Finanzen und Politik im Bundesstaat – Deutschland 1871–1933. In: Jochen Huhn / Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme*. Baden-Baden, 75–99.
- Wittrock, Björn, et al., 1991: Social Science and the Modern State: Knowledge, Institutions, and Societal Transformations. In: Peter Wagner et al. (Hrsg.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge, 28–85.
- Zibblatt, Daniel F., 2001: *Just How Powerful Are Ideas? The Failed Push for Fiscal Decentralization and the Persistence of Germany's Federal System*. Konferenzbeitrag, American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, 30. August–2. September 2001.