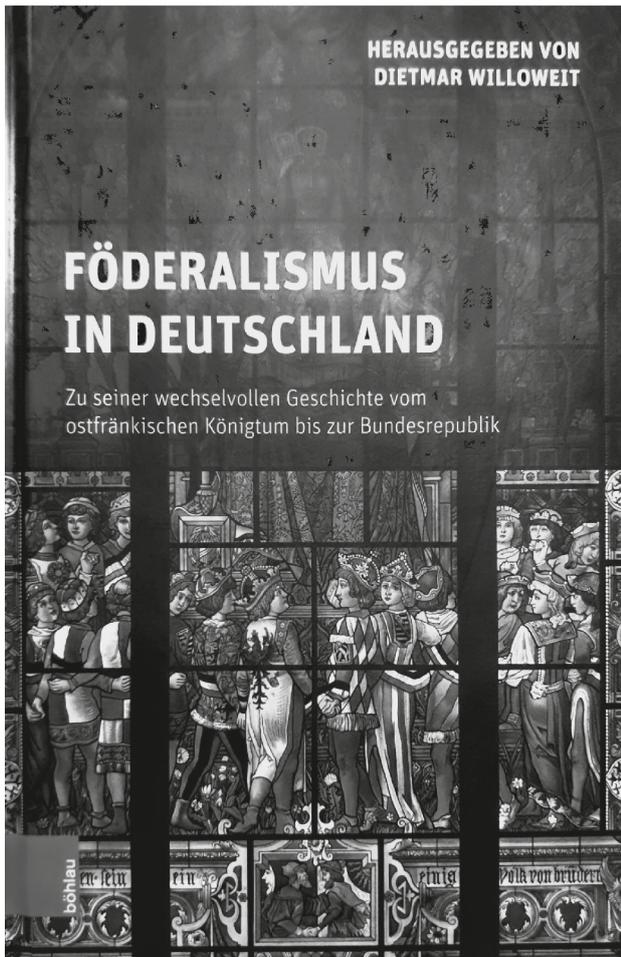


Föderalismus in Deutschland: Zu seiner wechselvollen Geschichte vom ostfränkischen Königtum bis zur Bundesrepublik

Dr. Philipp Bender, Bonn*



Ausgerechnet der althergebrachte Föderalismus, die Bundes- oder Gliedstaatlichkeit Deutschlands, ist in den letzten Jahren wieder zu einem „Trendthema“ der Staatsrechtswissenschaft geworden, wie einige – (erneut auch) grundlegendere – Werke zeigen.¹ Unter der wissenschaftlichen Leitung von *Dietmar Willoweit*, der auch der Herausgeber des hier besprochenen Sammelbandes ist, und angestoßen durch die lokale Bürgerschaftliche *INITIATIVE*,

fand im März 2018 ein Symposium über den deutschen Föderalismus in Fulda, dem Bestattungsort von König Konrad I., statt. Der Sammelband vereint ambitioniert 19 Tagungsbeiträge, die die wechselvolle Geschichte des Föderalismus auf deutschem Boden vom Frankenreich bis hin zum Bundesstaat des Grundgesetzes erhellen und dabei Kontinuitäten wie Brüche aufzeigen.

In seiner Einleitung wendet sich *Willoweit* sogleich gegen den Vorwurf des „Partikularismus“, verstanden als rein selbstbezogenes „Kirchturmdenken“. Diese Anschuldigung wird vonseiten der Einheitsstaatsanhänger den deutschen Fürstentümern, Städten und Ländern seit dem 19. Jahrhundert immer wieder gemacht – bis zum heutigen Tage. Die Vorstellung von einer lähmenden, staatlich-administrativen „Zersplitterung“ habe sich durch Politik und Geschichtsschreibung tief in das kollektive Gedächtnis eingegraben und in dieser Konsequenz sei die (kleindeutsche) Reichsgründung 1869/1871 als „erlösende Großtat der Nation“ glorifiziert worden (S. 17). *Willoweit* verweist auf die bis heute anzutreffende Auffassung, wonach aufgrund der im Vergleich zu anderen Nationalstaaten späten Überwindung der „Vielstaaterei“ das Deutsche Reich eine „verspätete Nation“ (*Helmuth Plessner*) gewesen sei. Der Begriff „Föderalismus“ als rechtliche Organisationsform deute auf eine abgeschlossene Systematik hin, die vielleicht charakteristisch für eine festgeschriebene (legale) Verfassungsstruktur sei, nicht aber für einen historischen und damit offenen Entwicklungsprozess (S. 19). Der Grundgedanke der Fuldaer Konferenz sei es vielmehr gewesen, Elemente von Föderalität, Partikularität und Regionalität² als historische Kontinuen – nicht als positive Rechtsbegriffe – zu untersuchen.

Der im September 2018 leider verstorbene Bonner Historiker *Rudolf Schieffer* widmet sich in seinem Beitrag der herrschaftlichen Desintegration wie auch der neuen Integration auf dem Boden des fränkischen Großreichs. Historischer Ausgangspunkt ist das zunächst merowingische und später karolingische *regnum Francorum*, das sich als frühmittelalterlicher Vielvölkerstaat von Frankreich bis an die Elbe im Osten vorschob (S. 27 f.). Nach dem Reich

* Der Rezensent ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Akad. Rat a. Z.) am Institut für Kirchenrecht (Prof. Dr. Christian Hillgruber) an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

¹ Vgl. *Weichlein*, Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik, 1. Aufl. 2019; *Leisner*, Föderalismus, 2018; Papier/Münch/Kellermann (Hrsg.), Föderalismus, 2018; Luther (Hrsg.), Föderalismus, 2016; *Hochapfel/Janssen*, Föderalismus, 3. Aufl. 2014.

² Zu diesen Begriffen und möglichen Formen staatlicher Eigenständigkeit vgl. *Bender*, Eine Rheinische Republik? Die ersten Rheinstaatsbestrebungen 1918/19 in Zeiten des völker- und verfassungsrechtlichen Umbruchs, 2019, S. 259 ff.

Karls des Großen im 9. Jahrhundert sollte „nie wieder im europäischen Mittelalter ein derart großer Raum einem einzigen politischen Willen unterworfen“ sein (S. 28). Die durch die Expansion nach und nach vereinnahmten Völker (*gentes*) wurden jedoch nicht in das „Kernvolk“ der Franken assimiliert, sondern bestanden weiter; auch mit eigenen Rechtsüberlieferungen und als räumliche Gliederungen (*regna*). So galten etwa Alemannen, Bayern, Friesen, Sachsen und Thüringer als gleichrangige „Völkerschaften“, die auch durch ein angedachtes *lex Francorum* nicht integriert wurden (S. 29 f.). Durch den Vertrag von Verdun (Jahr 843) entstanden im Wege der Realteilung die karolingischen faktischen (Teil-)Reiche Westfrankenreich, Lotharingen und Ostfrankenreich, das spätere deutsche Heilige Römische Reich.

Caspar Ehlers geht der Bedeutung der *Leges Barbarorum* für den deutschen Föderalismus (im weitesten Sinne) im normativen Interaktionsfeld zwischen römischem und kanonischem Recht nach. Unter diesen *Leges* versteht man die Volks- bzw. Stammesrechte der nichtrömischen, „barbarischen“ Personenverbände, die ihre Reiche auf römischem Boden (*Imperium Romanum*) errichteten, etwa der Westgoten (*lex Visigothorum*) oder merowingischen Franken (*lex Salica*). Dabei berührt er die (auch) juristisch immerwährend relevante Frage, ob Integrationsprozesse mittels normativer Ordnungen gelingen können.

Hans-Werner Goetz zeichnet den Weg der (Groß-)Regionsbildung vom Stamm zum Territorium im Ostfränkisch-Deutschen Reich nach. Am Anfang standen dabei nicht – wie auch immer definierte – Völker, sondern die Nationen formierten sich allmählich unter einer politischen Herrschaft (in Reichen) und durch ein erwachsendes Zusammengehörigkeitsgefühl (S. 60). „Traditionsgemeinschaften“ bzw. spätantike „Großvölker“ wie Bayern und Sachsen seien zu einer regionalen Herrschaftsorganisation erst mit der Eingliederung in das Frankenreich gelangt, etwa als sogenanntes „Stammesherzogtum“. Traditierte Stammesnamen seien auf regionale Einheiten bezogen geblieben, dennoch trugen nicht alle Herzogtümer Volksnamen, wie am Beispiel Lothringens (Teilreich Lothars II.) zu sehen ist (S. 65).

Im Beitrag von *Steffen Schlinker* wird die Bedeutung des Kron- bzw. Königsgutes für die Entwicklung der Herrschaftsräume beleuchtet. Die Forschung bezeichnet als Krongut den gesamten dem König zur Verfügung stehenden Besitz, der – anders als das familiäre Hausgut – an den nächsten neugewählten (!) König und damit von Dynastie zu Dynastie weitervererbt wurde (S. 91). So sei das Königsgut der materielle Rückhalt des deutschen Königums gewesen (S. 92). Die Epoche Kaiser Ludwigs IV., genannt „der Bayer“, untersucht *Dieter Weiß* und skizziert das Spannungsfeld zwischen einem bayerischen Herzog, der König und Kaiser wird, und den königwählenden Kurfürsten sowie den deutschen Dynastien (Wittelsbacher, Luxemburger, Habsburger). In „Landfrieden und födera-

tive Ordnung“ kommt *Horst Carl* zu dem Schluss, dass es gerade die spezifischen Regelungen zur Landfriedenswahrung im Reich gewesen seien, die föderative Verfassungsstrukturen erforderten und verfestigten (S. 131).

Die Reichskreise als föderale und regionale Elemente der Reichsverfassung im Zeitraum von 1500 bis 1806 untersucht *Wolfgang Wüst*. Diese Reichskreise bildeten den regionalen Unterbau des Heiligen Römischen Reichs und zeichneten sich durch eine lange Lebenszeit und anhaltende Wirksamkeit aus, auch im europäischen Vergleich (S. 147). Unter dem plakativen Titel „Deutsche Freiheit statt Monarchisierung“ verweist *Georg Schmidt* auf „die alte deutsche Freiheit“, d. h. das reichsständische Mitregiment, in der er den historischen Kern des deutschen Föderalismus ausmacht (S. 166). Damit verteidigt der Autor die ständische Libertät gegen den Vorwurf gegenwärtig-zeitdiagnostischer Irrelevanz, etwa mit Blick auf geteilte Souveränität und offene Staatlichkeit (S. 180). *Kurt Andermann* schreibt über die geistlichen Staaten und Herrschaften im Alten Reich und ihren vielfältigen Beitrag zur Ausbildung von Regionalität (S. 185 ff.).

Die Modelle zur Neuordnung Deutschlands nach dem Ende des Alten Reichs zwischen 1795 und 1813 beleuchtet *Winfried Müller* und verdeutlicht den tiefgreifenden Umbruch in der föderativen Ordnung, indem aus über 300 teilautonomen Reichsständen im Alten Reich nur noch 38 politische Einheiten im Deutschen Bund des Jahres 1815 wurden (S. 196 ff.). Über die Entstehung des Deutschen Bundes seit 1815 schreibt *Reinhard Stauber* unter der Überschrift „Föderative Staatlichkeit in der Mitte Europas“ und stellt im Ergebnis fest, dass der Bund letztlich nicht nachhaltig zur politischen Nationsbildung in Deutschland habe beitragen können (S. 233). Genau unter die Lupe nimmt *Harm-Hinrich Brandt* den österreichischen Reformplan für den Deutschen Bund von 1863, der sich indes nicht gegen den preußischen König Wilhelm I. (und seinen Ministerpräsidenten Bismarck) durchsetzen ließ (S. 237 ff.).

Jana Osterkamp ist den föderalen Ideen in der Habsburgermonarchie vor dem Hintergrund der imperialen Vielfalt der Nationen und Territorien in der Zeit zwischen 1848 und 1867 auf der Spur (S. 271 ff.). Die föderale Ideenwelt des großräumigen, multiethnischen und multireligiösen Habsburger-Imperiums habe sich typologisch von sonstigen deutschen Föderalismusvorstellungen unterschieden (S. 293). In einem etwas kürzeren Beitrag beschäftigt sich *Katharina Weigand* mit königlich-bayerischen Träumen von einem „Dritten Deutschland“ (S. 297 ff.). Über die politische und verfassungsrechtliche Stellung der Bundesstaaten im Deutschen Reich seit 1867/71 sowie die Kompetenzverteilung und Verwaltungspraxis schreibt *Dietmar Willoweit* (S. 313 ff.).

Im Kapitel „Föderalismus in der Weimarer Republik“ arbeitet *Horst Möller* heraus, dass die Fortexistenz des übergroßen Freistaats Preußen nicht unbedingt ein Hemm-

schuh für die weitere föderale Entwicklung Deutschlands gewesen sei, sondern dass die Beteiligung und Mitarbeit sämtlicher Bundesländer an der Reichspolitik über den Reichsrat gut funktioniert habe und kein Gliedstaat „unterdrückt“ worden sei (S. 356 f.). Mit Recht schließt *Möller*, dass die Weimarer Republik nicht am Föderalismus gescheitert ist (S. 358). Leider verweist er – wie so viele (Rechts-)Historiker bis zum heutigen Tage – darauf, dass es in der preußischen Rheinprovinz 1918/19 Strömungen des „Separatismus“ gegeben habe, was zwischenzeitlich als widerlegt gelten kann.³

Arthur Benz betrachtet die Geschichte unitarisierender und partikularer Kräfte im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. In den letzten Jahrzehnten sei eine starke Tendenz in Richtung Unitarisierung und Zentralisierung zu beobachten und gleichzeitig befinde sich die BRD in einer „Politikverflechtungsfalle“ (S. 382). Zuweilen ähnliche Punkte wie der vorangegangene Beitrag greift *Kyrrill-A. Schwarz* unter der Überschrift „Der Bundesstaat des Grundgesetzes“ auf. Sein Fazit: Im gegenwärtigen Zentralismus sei die „entscheidende Grundvermutung des Verfassungsrechts zugunsten der Zuständigkeit der Länder ad absurdum geführt“ (S. 414). Abschließend fragt *Albert Funk*: „Wer hat Angst vor Autonomie?“. Er stellt fest, dass regionale Eigenständigkeiten seit jeher ein „Dauermerkmal“ deutscher Föderalismusgeschichte gewesen seien (S. 417 ff.).

Der Sammelband vereinigt eine Vielzahl interessanter Köpfe und Beiträge, die das umfang- und facettenreiche Thema „Föderalismus in Deutschland“ nicht bloß schlaglichtartig, sondern in einer weit zurückreichenden historischen Untersuchung beinahe „nahtlos“ behandeln. In ihrer Vielschichtigkeit und ihrem Thesenreichtum sind sämtliche Aufsätze in dieser Buchbesprechung an dieser Stelle nicht erschöpfend zu würdigen. „Föderalismus“ und das Zusammenspiel – oder auch Gegeneinander – der einzelnen Gliedstaaten im Bundesverband bleibt ein verfassungstheoretisches wie staatsorganisationsrechtliches Dauerthema, wie wir nicht zuletzt wieder im „Überbietungswettbewerb“ der angeblichen Anti-Corona-Maßnahmen bestaunen konnten.

Natürlich kann man fragen, ob es erkenntnisbringend für die Geschichte der Bundes- bzw. Gliedstaatlichkeit Deutschlands ist, bis in die Epoche der sogenannten Völkerwanderung und der fränkischen Stammeskönige zurückzugehen oder ob es nicht fassbarer gewesen wäre, mit dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zu beginnen. Die Staats- und Föderalstruktur des Alten Reichs war jedoch ausdrücklich nicht Gegenstand des Forschungsinteresses der Konferenzteilnehmer, da diese laut *Willoweit* vielfach untersucht worden und daher gut bekannt sei (S. 22). Die thematische Ausklammerung ist

selbstredend das gute Recht eines jeden Forschungsvorhabens, dennoch fehlt dem überblicksorientierten Leser ein wichtiges – und vielleicht das bedeutsamste – „Puzzlestück“ in der Geschichte des deutschen Föderalismus, zumal selbst Verweise und Vergleiche zur Verfassung des Heiligen Römischen Reiches rar bleiben, obwohl auf das Reich Bezug genommen wird.

An vielen Stellen des Sammelbandes wird mit Recht betont, dass der Versuch einer – zumal verfassungshistorisch validen – Abgrenzung zwischen Föderalismus, Partikularismus, Regionalismus, Zentralismus usw. zumeist dem trostlosen Vorhaben gleiche, einen Wasserstrahl mit dem Messer teilen zu wollen. Zu fluid und nur holzschnittartig definiert sind diese Zustandsbegriffe, selbst noch als Rechtsbegriffe. Nicht zuletzt führt dieses Grundproblem dazu, dass viele Tagungsbeiträge, die an und für sich spannende historische Entwicklungen und Erscheinungen zum Gegenstand haben, zuweilen leicht konstruiert, ja „zurechtgebogen“ wirken, um noch glaubhaft unter den Titel des Bandes gefasst werden zu können („Föderalismus“). Diese Kritik im Kleinen schmälert aber mitnichten die grundsätzliche Bedeutung dieses Sammelbandes und seiner einzelnen Texte, die durch die Bank weg lesenswert und auf hohem Niveau sind. An „Föderalismus in Deutschland“ kommt niemand vorbei, der sich angemessen mit der Evolution föderaler Strukturen auf deutschem Boden beschäftigen möchte. Einmal mehr wird bei der Lektüre deutlich, wie einzigartig sich die Ausbildung eines geschichtsträchtigen europäischen Staatswesens ausnimmt und dass so manche zeitgeistigen Pläne, ein föderales Europa als „Superstaat“ am grünen Tisch zu basteln, nur als grotesk bezeichnet werden können.

Dietmar Willoweit (Hrsg.)

Föderalismus in Deutschland

2019

428 Seiten

Verlag Böhlau Köln

ISBN: 978-3-412-51320-7

³ Vgl. hierzu insgesamt die Arbeit von *Bender*, Eine Rheinische Republik? Die ersten Rheinstaatsbestrebungen 1918/19 in Zeiten des völker- und verfassungsrechtlichen Umbruchs, 2019.