

Karl Möckl

Der „unvollendete“ Föderalismus des zweiten deutschen Kaiserreiches*

Unter dem Leitgedanken „Zurück zu Bismarck“ bekannten sich die bayerischen Föderalisten der Weimarer Zeit zur Reichsverfassung von 1871¹. Die Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung „Zur Revision der Weimarer Verfassung“ vom 4. Januar 1924 beabsichtigte, zur Behebung der „Reichsfreudigkeit“ die föderalistische Struktur des Deutschen Reiches „als Bund selbständiger Staaten“ wiederherzustellen. Dieses Ziel formulierte nicht nur das Wesen der Verfassungsreformpolitik, sondern kanonierte gleichzeitig die Verfassung des zweiten deutschen Kaiserreiches als das Ideal föderalistischer Ordnung. Politiker und Wissenschaftler folgten seither diesem Denken, zweifelten kaum an der Gültigkeit dieser Auffassung und sahen in der föderalistischen Ausprägung der Verfassung von 1871 gar den Ausdruck einer Versöhnung Bayerns mit der Bismarckschen Reichsgründung. Aber Legenden sollen hier nicht weitergesponnen werden.

Allgemein bedeutet im folgenden Föderalismus verfassungspolitisch eine Ordnungsform des Staates im geschichtlichen Wandel, umgreift die Probleme des zusammengesetzten Staates in der jeweiligen historischen Ausprägung. Diese Begriffsbestimmung schließt nicht aus, daß bestimmte Prinzipien der Wert- und Sozialordnung sowie des Stils der Verfassungsinterpretation mit Föderalismus gemeint sein können und epochal übertragbar erscheinen. Föderalismus vollzieht sich im zweiten deutschen Kaiserreich im Spannungsfeld zwischen staatlichem Selbstbewußtsein der Bundesstaaten und dem nationalen Einheitsbewußtsein des Reiches und in den Möglichkeiten der Einzelstaaten, Eigenbewußtsein gegen das Reich zur Geltung zu bringen.

Politiker und Publizisten lehnten 1870/71 unter föderalistischen Gesichtspunkten die Reichsverfassung ab. Der Staatsrechtler Heinrich von Triepel bezeichnet 1907 die verfassungspolitische Auffassung Bismarcks als „semi-föderalistisch“. Wenn die Reichsverfassung vom 16. April 1871 in ihrer Präambel dennoch den Abschluß eines

* Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um einen erweiterten Diskussionsbeitrag zum Problem des Föderalismus im Wilhelminischen Reich.

¹ *Erika Schnitzer*, Das Ringen der Regierung Held um die Stellung Bayerns im Reich (Phil. Diss. Erlangen 1968); *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band VII (Stuttgart 1984) 667 ff.

„ewigen Bundes“ verkündet und Bismarck sich zu dessen föderativer Ordnung bekannte, bedarf dies der Deutung².

Mit der Reichsgründung von 1870/71 verband sich zwar die preußische Hegemonialmacht mit der national-liberalen Bewegung; aber dies bedeutete nicht, daß der Weg in Richtung Parlamentarisierung beschritten worden wäre. Bismarck handhabte virtuos die Mittel zur Volksbeeinflussung, war aber skeptisch gegenüber Volksbewegungen, vor allem aus dem liberalen deutschen Südwesten. Das Reich als Einung der deutschen Fürsten und der deutschen Stämme kündete eher von einer Politik der Bewahrung als der Veränderung.

Die Hoffnung der Liberalen, durch die Einheit auf dem Wege ausgreifender Reformen mehr Freiheit zu erlangen, war von Anfang an trügerisch, vor allem nach den vorausgegangenen machtpolitischen Strukturentscheidungen im Norddeutschen Bund³. Der König/Kaiser behielt sich die Kompetenz auf dem Gebiet der Außen- und Militärpolitik sowie die Personalpolitik auf Regierungsebene vor. Das Parlament hatte neben dem Budgetrecht noch Mitwirkungsmöglichkeiten bei der allgemeinen Gesetzgebung. Der Bundesrat erfüllte die föderalistischen Erwartungen nicht. Er konnte es auch nicht, denn Bismarck verankerte durch ihn nicht nur, wie der Publizist und Politiker Julius Fröbel sich ausdrückte⁴, die „föderative Hegemonie“ Preußens, sondern, wie der Fürst in den Putbuser Diktaten hervorhob, der Form nach den Staatenbund, tatsächlich aber den Bundesstaat und gab dem Bundesrat als Zentralbehörde den Charakter einer Reichsregierung. Die Reichsverfassung wird zu einem Instrument der flexiblen Handhabung der bestehenden oder sich entwickelnden Machtlagen. Politik geschieht aber nur, wenn im Zentrum als bewegende Kraft der Reichskanzler steht. Diese Rolle war Bismarck auf den Leib geschneidert, und er spielte sie so meisterlich, daß der Verfassungsrechtler Heinrich Heffter von „Kanzlerdiktatur“ spricht⁵. So sehr Bismarck den Charakter des Reiches als Fürstenbund immer wieder betonte, so wenig lag ihm an einer Weiterentwicklung des Bundesrates zu einem Oberhaus der Bundesfürsten. Dies hätte nicht nur die Stellung des Reichskanzlers geschwächt, sondern, abgesehen von der Immobilität einer solchen Einrichtung, seine Handhabung als Instrument der Regierungspolitik unmöglich gemacht. Bismarck ging es um ein Gremium weisungsgebundener Bevollmächtigter, die weniger eine Willensbildung von den Bundesstaaten zur Reichsleitung bewerkstelligen sollten, als umgekehrt, den Willen des Kanzlers in den einzelnen Staaten durchzusetzen hatten. Selbst auf die Anwe-

² *Heinrich Triepel*, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche* (Tübingen 1907) 23; *Michael Doeberl*, *Bayern und die Bismarcksche Reichsgründung* (München/Berlin 1925); *Immediatbericht Bismarcks vom 29. März 1871*, in: *Otto von Bismarck, Werke in Auswahl*, Band V (Darmstadt 1973) 3 f.

³ *Lothar Gall*, *Bismarcks Süddeutschlandpolitik 1866–1870*, in: *Eberhard Kolb* (Hrsg.), *Europa vor dem Krieg von 1870* (Schriften des Historischen Kollegs, Kolloquien 10, München 1987) 23–32, bes. 27.

⁴ Zit. nach *Ernst Deuerlein*, *Föderalismus* (München 1972) 115.

⁵ *Heinrich Heffter*, *Die „Kanzlerdiktatur“ Bismarcks*, in: *Abhandlungen der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft XIV*, 1 (1962) 73–89; vgl. auch die Hinweise in den Aktenstücken bei *Walther Peter Fuchs* (Hrsg.), *Großherzog Friedrich I. von Baden und die Reichspolitik 1871–1907*, 1. Band: 1871–1879 (Stuttgart 1968) 16, 71 f., 79 f.

senheit der Minister der Bundesstaaten legte Bismarck wenig Wert. Eine Ausnahme bildeten die Finanzminister, die, bedingt durch die Finanzverfassung, bei ausgabenwirksamen Vorhaben eingeladen wurden⁶. Durch die Bürokratisierung des Bundesrates, seine Rolle als „Elitetruppe des deutschen Beamtentums“, wie Heinrich von Triepel in seiner oben genannten Schrift ausführt, seine „Verbeamtung“ wirkte er eher unitarisch⁷. Verfahrensvorgaben und Geschäftsordnung zeigen diese Entwicklung ebenso auf, wie die druckvollen Erwartungen Bismarcks an die Bundesregierungen, seinen Willen, den Reichswillen in den bundesstaatlichen Parlamenten und wenn möglich im Reichstag durchsetzen zu helfen. In Bereichen, die der monarchischen Gewalt des Kaisers vorbehalten waren, duldete Bismarck keine Mitsprache. Deswegen konnte der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten zu keiner Zeit seine verfassungsmäßige Bedeutung erlangen. Er war nach den Worten des württembergischen Ministers Mittnacht „ein totgeborenes Kind“. Auch die bundesstaatlichen Gesandten wurden in die Reichspolitik nicht eingebunden. Sie waren für Bismarck „Figuranten in partibus“. Bismarck war ein Meister der beschriebenen Regierungspraxis. Obwohl er verschiedentlich geschickt die Entwicklung bedauerte, kam es nicht zur Entfaltung der Ansätze föderalistischer Politik. Der Schein blieb jedoch gewahrt, da die vordergründige Ablösung des zentralisierenden Ressortprinzips durch eine Art Territorialprinzip den bundesstaatlichen Eitelkeiten schmeichelte.

Bayern nahm eine Schlüsselstellung ein. Kaiserbrief und Reservatrechte lassen auf der Grundlage eines ausgeprägten geschichtlichen Selbstbewußtseins vermuten, daß das Land dazu berufen war, eine führende Rolle bei der Verfassungsentwicklung des Reiches zu übernehmen. Das war ein Irrtum. Bismarck half Ludwig II. durch subtile Behandlung, ausgewählte Ehrenbezeugungen und Befriedigung der Geldwünsche nicht nur über den Verlust der Souveränität hinweg, sondern hob ihn gleichsam aus der Reihe der Reichsfürsten. Die Sonderrechte bestätigten den Vorrang Bayerns, bewirkten aber auch, daß die Konkurrenzlage der Mittelstaaten eine gemeinsame Politik im Reich oder gar gegen die Reichsregierung verhinderte. Abweichende Meinungen Bayerns führten somit nicht zum Ausbau der föderalistischen Ordnung, sondern zur Abstimmung zwischen der Hegemonialmacht und dem meistprivilegierten Staat. Der Konfliktfall verlieh nicht der föderalistischen Entwicklung Impulse, sondern brachte den bayerisch-preußischen Dualismus zum Vorschein. Die Kontroversen mündeten in der Regel in bilaterale Absprachen, durch die Bayern häufig profitierte, aber nicht das föderalistische Prinzip. Die Entwicklung hing auch mit der besonderen Lage des Ministeriums Lutz zusammen. Das nationalliberale Kabinett hatte sich im Landtag stets gegen eine Opposition zu behaupten, die die parlamentarische Mehrheit besaß. In dieser Situation war die vertrauensvolle Stellung zum Monarchen und die Treue zum Reichskanzler eine Frage des politischen Überlebens. Nur das Reich bot Lutz

⁶ *Hans-Otto Binder*, Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871–1890 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik 29, Tübingen 1971) 52 ff.; *Walther Peter Fuchs*, Bundesstaaten und Reich. Der Bundesrat, in: *Otto Pflanze* (Hrsg.), Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches (Schriften des Historischen Kollegs, Kolloquien 2, München 1983) 239–256.

⁷ *Hermann Rehm*, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung (Dresden 1899) 28; *Huber*, (wie Anm. 1) Band III (Stuttgart 1963) 857; *Triepel*, (wie Anm. 2), 85.

den Rahmen für aktive Politik. Reichsgesetze setzte die bayerische Regierung, da sie gerade bei umstrittenen Vorhaben im Landtag keine Mehrheit fand, in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise auf dem Verordnungswege in Kraft. Die ausgehandelten Zugeständnisse dienten vielfach zur inneren Beruhigung. So versäumte der bayerische leitende Minister nicht nur die Möglichkeiten der föderalistischen Ausgestaltung der Reichsverfassung, sondern er kann geradezu als Vorbild der bismarckschen Regierungspraxis gelten. Zu Zeiten des Kulturkampfes wirkte Johann von Lutz für die Sache Preußens und des Reiches effektiver als es jeder Reichsminister hätte tun können.

Es fehlte bereits in der Ära Bismarck am richtigen Begriff von Föderalismus. Die Ansätze, die die Novembervträge von 1870 und die Reichsverfassung boten, wurden durch die Regierungspraxis in Reich und Bundesstaaten nicht weitergeführt. Die Frage der föderalistischen Ordnung blieb in der Schwebe. Die ausufernde staatsrechtliche Diskussion, die sich im politischen Raum widerspiegelte, erschöpfte sich in Kontroversen über den Charakter des Reiches als Bundesstaat oder Staatenbund⁸. Die Unitarier unter ihnen sahen in föderalen Vorstellungen, die das staatliche Selbstbewußtsein der Bundesstaaten neben dem Reich oder gar im Gegensatz zum Reich bestehen lassen wollten, bereits eine Gefährdung der nationalen Einheit. Für die Föderalisten dagegen waren die vereinheitlichenden Werke der Reichsgesetzgebung, so die Gewerbeordnung, das Strafgesetzbuch, das Aktiengesetz, das Reichspressegesetz, die Sozialgesetze u. a., nicht nur antiföderalistisch, sondern Zeichen unerträglicher Zentralisierung. Beiden wurde nicht klar, daß Föderalismus über den bloßen Antagonismus zwischen National- und Regionalstaat hinausgreift. Der Sinn des Föderalismus liegt vielmehr darin, daß er, um mit Ulrich Scheuner zu sprechen, die historisch-politisch gegebene territoriale Gliederung zum Ausdruck bringt⁹. Die vorgegebene Strukturentscheidung einer „Revolution von oben“ ließ eine solche Verfassungsentwicklung nicht zu. Dazu trug wesentlich bei, daß es im Gegensatz zur liberalen, nationalen und sozialen Bewegung trotz einiger Ansätze zu keiner föderalistischen Bewegung kam. Diejenigen, die für einen zukunftsweisenden Föderalismus eintraten, konnten umso leichter, vor allem in Wilhelminischer Zeit, in eine Ecke mit den Partikularisten gedrängt werden; vielfach ließen sie es, um vordergründiger politischer Ziele willen, auch gerne zu.

Die Auseinandersetzungen um das sogenannte Stellvertretergesetz und die Reform des Bundesrates machen deutlich, daß es weniger um Fragen der Ausgestaltung des Föderalismus als um dessen Krisen ging¹⁰. Für Bismarck war der Bundesrat im Kern kein föderalistisches Instrument, vielmehr ein Mittel seiner unitarischen Herrschaftstechnik. Seit der innenpolitischen Wende von 1878/79 meldeten sich, bedingt durch die expandierende Industriegesellschaft, zunehmend Vertreter organisierter Interes-

⁸ Beispielsweise *Max von Seydel*, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich* (Freiburg i. Br. 21897); *ders.*, *Zur Lehre von den Staatenverbindungen*, in: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen* (Freiburg i. Br., Leipzig 1893) 1–120.

⁹ Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. *Die öffentliche Sache* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 21, Berlin 1964) 123.

¹⁰ *Manfred Raub*, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 47, Düsseldorf 1973); *Binder*, (wie Anm. 6), 71–112.

sengruppen zu Wort¹¹. Wenn der Reichskanzler in der Folgezeit dennoch die wichtige Rolle des Bundesrates betonte, dann tat er dies aus zwei Gründen. Zunächst wollte er durch den Rückgriff auf den Charakter der Reichsverfassung als Bündnis der Fürsten und Dynastien seine „Staatsstreichpläne“ rechtfertigen¹². Schließlich suchte er dem Bundesrat die Rolle eines ministeriellen, nicht föderativen Gegengewichtes gegen den Reichstag zu geben¹³. Der Bundesrat war überfordert. Seine Bedeutung ging zurück, was einerseits zur veränderten Verfassungsstruktur des Wilhelminischen Reiches und andererseits zu einer Stärkung des Selbstbewußtseins der Bundesstaaten führte. Diese „neuen“ föderalistischen Vorstellungen sollten allerdings erst später zum Tragen kommen.

Schon in der Endphase der Kanzlerschaft Bismarcks wurde deutlich, daß die unitarischen Tendenzen im Reich an Gewicht gewannen. Die Frage einer föderativen Ausgestaltung der Verfassung konnte nicht mehr, auch nicht mehr dem Scheine nach in der Schwebelage gehalten werden. Die nationale Kaiseridee Wilhelms II. löste sich von den geschichtlichen Voraussetzungen, stützte sich zwar nach wie vor auf die Säulen der preußischen Militärmonarchie, suchte sich aber auch den neuen Kräften der sich modernisierenden Gesellschaft, der Parteien, der Interessenvereinigungen zu öffnen¹⁴. Das Wilhelminische Kaisertum wurde in der Verfassungswirklichkeit zum Träger der Souveränität, was bisher der Bundesrat war, zog seine legitimierende Kraft nicht mehr in erster Linie aus der föderativen Idee, wie sie in der Reichsverfassung von 1871 zum Ausdruck kam, sondern aus den Kräften und dem politischen Bewußtsein, wie sie das moderne industrielle, technische und wissenschaftliche Zeitalter bestimmten. Diese veränderte Identität des Wilhelminischen Kaisertums, die mit dem Begriff „soziales Kaisertum“ nur unvollständig beschrieben wird, führte zu einer anderen Politik und zu einer veränderten Verfassungswirklichkeit¹⁵. Weltpolitische Ambitionen, Großmachtpolitik, imperialistische Erwartungen, Depression und Agrarkrisen stellten an das Kaisertum hohe Erwartungen und führten, da es sowohl die nationale Reputation wie die nationale Einheit verkörperte, zu entsprechenden Führungstechniken. Das persönliche Regiment Wilhelms II. entfaltete sich unter den Vorzeichen cäsaristisch-populistischer Tendenzen. Das enge Zusammenwirken von Reichsregierung und Reichstag schaltete nicht nur den Bundesrat endgültig aus, sondern bewirkte vor allem in der Zeit des Bülow-Blocks eine so weitgehende Abstimmung der konkreten Politik mit den „eingebundenen“ Parteien, daß man von einer Mediatisierung des Reichstages durch die „Regierungs“-Parteien oder von einer Aushöhlung der Rechte der Legislative sprechen kann. Die Unitarisierungspolitik nach innen vollzog sich auf

¹¹ Otto Pflanze, „Sammlungspolitik“ 1875–1886; Kritische Bemerkungen zu einem Modell, in: Pflanze, (wie Anm. 6), 155–193.

¹² John C. G. Röhl, Deutschland ohne Bismarck. Die Regierungskrise im zweiten Kaiserreich 1890–1900 (Tübingen 1969) 52 ff.; Michael Stürmer, Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, in: Historische Zeitschrift 209 (1969) 566–615.

¹³ Binder, (wie Anm. 6), 164.

¹⁴ Elisabeth Febrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871–1918 (München, Wien 1969).

¹⁵ Friedrich Naumann, Demokratie und Kaisertum (Berlin 1900); ders., Der Kaiser im Volksstaat (Berlin 1917).

den verschiedensten Ebenen. Kaiserkult und Propaganda der nationalen Verbände sind hier ebenso zu nennen wie Versuche zur Vereinheitlichung des Eisenbahnwesens, der Kulturpolitik, der Durchsetzung der Militärstrafprozeßordnung und der Finanzreform, Maßnahmen, die zur Demütigung der Bundesstaaten führten, bis zu Staatsstreichplänen der Reichsregierung, die sich zwar nicht nur, aber auch gegen den „Partikularismus“ richten sollten¹⁶. Heinrich von Treitschke dozierte: „Alle Phasen des Föderalismus beseitigen nicht das alte politische Gesetz, daß die Idee der Föderation ein republikanischer Gedanke ist.“¹⁷ Föderalismus rückte damit in die Nähe von Reichsfeindschaft und Antimonarchismus.

In den Bundesstaaten machte sich neben dem kaiserlichen Gepränge auch Reichsverdrossenheit breit¹⁸. In Bayern bedeutete das aber weder Resignation noch politische Untätigkeit. Die Kräfte konzentrierten sich auf die inneren Probleme. Initiativen und Reformvorhaben lassen sich auf den Gebieten der Militär-, der Wissenschafts-, Kunst- und Wirtschaftspolitik, der Landtagswahlgesetzgebung und des Gemeindewahlrechts feststellen¹⁹. Diese Vorhaben und die damit verbundenen politischen Willensbildungsprozesse führten zu einer öffentlichen Bewußtseinsbildung neben den dynastisch-territorialen Traditionen und gaben dem föderalistischen Denken neue Inhalte. Die Durchsetzung des national-unitarischen Prinzips auf Reichsebene lieferte somit in Wechselwirkung die Impulse für die Erneuerung des Föderalismus mit zukunftsweisenden Perspektiven. Zu den älteren Traditionen trat der Föderalismus als bayerische Wirklichkeit, als Mythos. In ihm fanden auch demokratische Bewegungen Möglichkeiten der Identifikation.

Theodor Schieder sprach mit Blick auf das Deutsche Kaiserreich von einem „unvollendeten Nationalstaat“²⁰. Auch wenn man Jacob Burckhardt „...und das Große, was durch Concentration entsteht, ist dann doch geistig medioker...“ nicht zustimmt, wird man vom zweiten deutschen Kaiserreich gerade durch das Strukturproblem des „unvollendeten Föderalismus“ von einem „unvollendeten Verfassungsstaat“ sprechen können²¹.

¹⁶ *Peter Mast*, Künstlerische und wissenschaftliche Freiheit im Deutschen Reich 1890–1901 (o. O. 1980); *Werner K. Blessing*, Staat und Kirche in der Gesellschaft (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 51, Göttingen 1982) 233 ff.; *Karl Möckl*, Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern (München, Wien 1972) 349–430.

¹⁷ *Heinrich von Treitschke*, Bundesstaat und Einheitsstaat (Leipzig 1865).

¹⁸ *Möckl*, (wie Anm. 16), 352.

¹⁹ Ebenda, 479–547.

²⁰ *Theodor Schieder*, Das Deutsche Kaiserreich von 1871 als Nationalstaat (Wissenschaftliche Abhandlungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 20, Köln, Opladen 1961) 39.

²¹ *Jacob Burckhardt*, Briefe. Ausgew. und hrsg. von *Max Burckhardt* (Birsfelden–Basel o. J.) 282 f.