

HERAUSGEGEBEN VON  
DIETMAR WILLOWEIT

# FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND

Zu seiner wechselvollen Geschichte vom  
ostfränkischen Königtum bis zur Bundesrepublik

böhlau

en sein

ein

einig

Volk von brüder





Dietmar Willoweit (Hg.)

# Föderalismus in Deutschland

Zu seiner wechselvollen Geschichte vom  
ostfränkischen Königtum bis zur Bundesrepublik

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN WEIMAR



Veröffentlicht mit der Unterstützung durch den Magistrat der Stadt Fulda

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2019 by Böhlau Verlag GmbH & Cie, Lindenstraße 14, D-50674 Köln  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen  
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Berlin, Reichstagsgebäude Glasfenster – Südseite: »Eintracht«, Germania  
einigt die deutschen Stämme; Farblithographie. Aus: Das Reichstagsgebäude in Berlin von  
Paul Wallot, Leipzig (Cosmos Verlag für Kunst und Wissenschaft) 1897/1913. Berlin,  
Sammlung Archiv für Kunst und Geschichte. (©) akg images

Korrektur: Anja Borkam, Jena  
Einbandgestaltung: Michael Haderer, Wien  
Satz: Michael Rauscher, Wien

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISBN 978-3-412-51321-4

## Inhalt

Zum Geleit . . . . .	9
Vorwort . . . . .	11
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	13
Dietmar Willoweit Einführung . . . . .	17
Rudolf Schieffer † Desintegration und neue Integration auf dem Boden des fränkischen Großreichs . . . . .	27
Caspar Ehlers Die Bedeutung der Leges Barbarorum für den Föderalismus. Rechtswirklichkeit, -transfer und -pluralität . . . . .	43
Hans-Werner Goetz Vom »Stamm« zum »Territorium«? Zur Genese, Struktur und Bedeutung der Großregionen (Stammesprovinzen und Herzogtümer) im Ostfränkischen Reich . . . . .	59
Steffen Schlinker Die Bedeutung des Krongutes für die Entwicklung der Herrschaftsräume . . . . .	91
Dieter Weiß Kaiser, Reich und Landesfürstentum – die Epoche Ludwigs des Bayern . . . . .	113
Horst Carl Landfrieden und föderative Ordnung . . . . .	131

Wolfgang Wüst Die Reichskreise als föderale und regionale Elemente der Reichsverfassung (1500–1806) . . . . .	147
Georg Schmidt Deutsche Freiheit statt Monarchisierung. Die föderale Einheit im Alten Reich . . . . .	163
Kurt Andermann Geistliche Herrschaft im Alten Reich und ihr Beitrag zur Ausbildung von Regionalität . . . . .	185
Winfried Müller Das Ende des Alten Reiches und Modelle der Neuordnung (1795–1813) . . . . .	197
Reinhard Stauber Föderative Staatlichkeit in der Mitte Europas. Zur Entstehung des Deutschen Bundes . . . . .	215
Harm-Hinrich Brandt Der österreichische Reformplan für den Deutschen Bund von 1863 . . . . .	237
Jana Osterkamp Föderale Ideen in der Habsburgermonarchie und die imperiale Vielfalt der Nationen und Territorien (1848–1867) . . . . .	271
Katharina Weigand Königlich-bayerische Träume von einem Dritten Deutschland .	297
Dietmar Willoweit Die Bundesstaaten im Deutschen Reich. Kompetenzen und politische Realität . . . . .	313
Horst Möller Föderalismus in der Weimarer Republik . . . . .	337

Arthur Benz	
Unitarisierende und partikulare Kräfte im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	359
Kyrill-A. Schwarz	
Der Bundesstaat des Grundgesetzes . . . . .	387
Albert Funk	
Wer hat Angst vor Autonomie? Rückblick auf die regionale Eigenständigkeit als Dauermerkmal deutscher Geschichte . . .	417
Verzeichnis der Abbildungen . . . . .	429
Register der Länder, Regionen, Herrschaften,	
Herrschaftsmittelpunkte und geographischen Räume . . . . .	431
Register der Völkerschaften . . . . .	438
Personenregister . . . . .	439





## Zum Geleit

Bestattungsort eines Königs zu sein, ist ein Vorzug, den Fulda, wo Konrad I. seine letzte Ruhe fand, mit nur wenigen anderen deutschen Städten gemeinsam hat. Nicht zuletzt deswegen entschlossen sich vor beinahe zwei Jahrzehnten einige historisch Interessierte dazu, im Rahmen der Bürgerschaftlichen *INITIATIVE* unter dem Motto »Zukunft braucht Herkunft!« dafür Sorge zu tragen, dass man sich der Bedeutung dieser geschichtlichen Gegebenheit mehr denn je bewusst ist.

Vor diesem Hintergrund kam es auch zu dem vorliegenden Band »Föderalismus in Deutschland. Zu seiner wechselvollen Geschichte vom ostfränkischen Königtum bis zur Bundesrepublik«, der aus Vorträgen einer von der Bürgerschaftlichen *INITIATIVE* angestoßenen und im vergangenen Jahr in Kooperation mit der Stadt Fulda durchgeführten gleichnamigen Tagung hervorging, für deren wissenschaftliche Leitung dankbarerweise Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Dietmar Willoweit gewonnen werden konnte.

Diesem exzeptionellen Faktum der Genese der Publikation gingen Maßnahmen voraus, welche die Bürgerschaftliche *INITIATIVE* in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts herbeigeführt hat. Von denen bedarf insbesondere die unter der wissenschaftlichen Leitung von Herrn Prof. Dr. Hans-Werner Goetz abgehaltene Tagung, die ihren Niederschlag in dem Band »Konrad I. – Auf dem Weg zum ›Deutschen Reich‹?« fand, hier der Erwähnung.

Im Rahmen der Auswertung des damaligen Tagungsgeschehens, bei der das von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Dietmar Willoweit erstellte Werk »Deutsche Verfassungsgeschichte«, von zentraler Bedeutung war, ergab sich nämlich die Absicht, zukünftig den konsensualen Komponenten der Regentschaft Konrads I. und deren Langzeitwirkungen besondere Beachtung zu schenken.

Aus dieser Akzentuierung der weiteren Beschäftigung mit der historischen Person des in Fulda bestatteten Königs resultierte unsere Auffassung, das Zustandekommen und der Verlauf von dessen Herrschaft könnten als Wurzelgrund des bis heute praktizierten Prinzips föderaler deutscher Staatlichkeit gelten.

Den Anlass dafür, von dieser These ausgehend eine wissenschaftliche Beleuchtung der wechselvollen Geschichte des Föderalismus in Deutschland zu bewirken, bot das herannahende Jubiläum »Fulda – seit 1100 Jahren Bestattungsort des Königs Konrad I.«, welchem der hiesige Oberbürgermeister, Herr Dr. Heiko Wingenfeld, erfreulich viel Gewicht beimisst.

Damit steht er in der Tradition seiner Vorgänger, welche die von der Bürgerschaftlichen *INITIATIVE* entfalteten Aktivitäten von Anfang an sowohl ideell als auch materiell gefördert haben. Denn die Binnen- sowie die Außenwahrnehmung einer Ortschaft werden erheblich von deren Umgang mit ihrer Geschichte bestimmt. Und insofern dürfte auch dieser Tagungsband zur Wertschätzung der Stadt Fulda, welche die Herausgabe finanziell ermöglicht hat, beitragen.

Zumal er wohl deutschlandweit Beachtung finden wird, da seine Thematik die politische Ordnung der Deutschen betrifft, deren föderaler Charakter immer wieder Anlass zu Reformdebatten gibt. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist zu hoffen, dass sich bei der Lektüre der gehaltvollen Aufsätze neue Zugänge zum Gestern ergeben mögen, die das Verständnis vom Heute erleichtern und aus denen Anregungen für Morgen entstehen.

Beauftragte der Bürgerschaftlichen *INITIATIVE*

Josef Hoppe

Dr. Thomas Heiler

Fulda, im Januar 2019,  
dem Zeitpunkt, zu welchem  
die Bestattung des Königs Konrad I. in Fulda 1100 Jahre zurückliegt

## Vorwort

Dank des Engagements der »Bürgerschaftlichen Initiative« in Fulda und der Aufgeschlossenheit der Stadt Fulda für die Geschichte unseres Landes konnte dort vom 21. bis 24. März 2018 ein wissenschaftliches Symposium über den deutschen Föderalismus stattfinden, dessen Beiträge in diesem Band nun der Öffentlichkeit vorgelegt werden.

Hinter dem in großen Zügen bekannten Thema verbirgt sich die Frage nach dem Selbstverständnis Deutschlands, also seiner »Identität«. Ich danke allen Autorinnen und Autoren, die sich auf Nachforschungen darüber eingelassen haben. Mein Dank gilt auch Anton Schindling, Tübingen, den nur eine Erkrankung hinderte, sich an diesem Vorhaben mit einem Beitrag über die Reichskirche zu beteiligen. Dankenswerterweise hat sich an seiner Stelle Kurt Andermann kurzfristig bereit erklärt, einen solchen Beitrag zu verfassen. Eine Erkrankung zwang auch Hermann Rumschöttel, auf seine Teilnahme zu verzichten, weshalb ein Beitrag über die »Regionalität im »Dritten Reich«« in diesem Bande fehlen muss. Weiterführende Hinweise zu dieser Problematik habe ich daher in die Einführung eingefügt.

Dank verdient auch die Stadt Fulda für ihre großzügige finanzielle Unterstützung und nicht zuletzt Frau Dr. phil. des. Stephanie Krauß M.A., die sich die Mühe bereitet hat, die eingegangenen Texte in formaler Hinsicht zu überarbeiten und einander anzugleichen. Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen des Böhlau-Verlages, Frau Dorothee Rheker-Wunsch und Frau Julia Roßberg war stets erfreulich und förderlich. Auch ihnen sei herzlich Dank gesagt.

Vielleicht kann dieses Buch dazu beitragen, die mit dem Föderalismus gegebene Vielfalt nicht als Last zu empfinden, sondern Verständnis dafür zu wecken, wie tief und unwiderruflich föderales Denken in der deutschen Geschichte und damit auch in der Gesellschaft und im Staat unserer Gegenwart verankert ist.

Dietmar Willoweit





## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bay.	bayerisch
begr.	begründet
bes.	besonders
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Amtliche Sammlung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d. h.	das heißt
DBA	Deutsche Bundesacte
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DNA	Desoxyribonukleinsäure
EB	Erzbischof
ebd.	ebenda
ed.	ediert
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
erw.	erweitert
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GA	Germanistische Abteilung
GG	Grundgesetz
Ghzzg	Großherzog

GWP	Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HHStA LA	Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Länderabteilung
HJb	Historisches Jahrbuch
HI.	Heilig
HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
HZ	Historische Zeitschrift
i. E.	im Erscheinen
insges.	insgesamt
IPO	Instrumentum Pacis Osnabrugense
Jb.d.ö.R.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
K./Ks.	Kaiser
Kfz	Kraftfahrzeug
Kg.	König
Kgr.	Königreich
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LexMA	Lexikon des Mittelalters
Lfg.	Lieferung
LiLi	Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik
Lit.	Literatur
MGH	Monumenta Germaniae Historica
MGH LL	Monumenta Germaniae Historica, Abteilung Leges
MGH SS	Monumenta Germaniae Historica, Abteilung Scriptores
MIÖG	Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung
N. F.	Neue Folge
ND	Nachdruck/Neudruck
NDB	Neue Deutsche Biographie
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
o. J.	ohne Jahr
ÖMR	Protokolle des österreichischen Ministerrats
op. cit.	opere citato
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PISA	Programme for International Student Assessment (Internationale Schulleistungsuntersuchungen)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RI	Regesta Imperii
Rn.	Randnummer
RTA	Deutsche Reichstagsakten
s. u.	siehe unten
SA	Sturmabteilung

sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StA	Staatsarchiv
Tz.	Textziffer
u. a.	und andere
u. ö.	und öfter
übers.	übersetzt
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	von
vgl.	vergleiche
WSA	Wiener Schlussakte
WV	Weimarer Reichsverfassung
Z.	Zeile
ZBLG	Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte
ZHF	Zeitschrift für historische Forschung
zit. n.	zitiert nach
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZRG	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik





Dietmar Willoweit

## Einführung

- I. Die Fragestellung
- II. Die Beiträge im Überblick
- III. Zum Karten- und Bildmaterial

### I. Die Fragestellung

Ganze Generationen haben in Deutschland während des 19. und 20. Jahrhunderts die Legende geglaubt, das einig Vaterland sei durch den »Partikularismus« der Fürstentümer in eine Vielzahl einzelner Staaten zerfallen.<sup>1</sup> *Während das Königtum in der Fremde [scil.: in Italien] in unfruchtbarem Kampf seine Kraft verzehrte, wucherte in Deutschland die Landeshoheit auf, deren Bildung die Zersplitterung unseres Vaterlandes, die Schwächung der Zentralgewalt bedeutet.* Dieses Geschichtsbild des Historikers Heinrich von Sybel, dem sich der einflussreiche Georg von Below mit den zitierten Worten anschloss,<sup>2</sup> hat sich tief in das kollektive Gedächtnis der Deutschen eingegraben und diente sowohl dazu, die deutsche Reichsgründung von 1869/71 als erlösende Großtat der Nation zu feiern, wie auch, im Vergleich mit den westeuropäischen Staaten die Niederlage von 1918 verständlich zu machen. Das Lamento fand erst nach der Zuspitzung der Reichsidee durch das Führerprinzip im »Dritten Reich« ein Ende. Seitdem ist der deutsche Föderalismus in der Bundesrepublik politisch akzeptiert. Doch die alte Klage lebt im Verborgenen fort: Es sei eben die 1871 »verspätete Nation« gewesen, die versucht habe, ihre Versäumnisse mit umso stärkerem Machtwillen und imperialistischen Bestrebungen auszugleichen. Diese von dem Philosophen

---

1 Über die ganz überwiegend negativen Konnotationen des Begriffs vgl. die Informationen bei Irmeline Veit-Brause, Partikularismus, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisch-politisches Lexikon der politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. von O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, Bd. 4 (1978), S. 735-766. Die Abwertung »partikularer« Staatlichkeit im 19. Jahrhundert als Hindernis deutscher Einheit reicht vom Vormärz über Karl von Rotteck und die Kritik am Deutschen Bund bis zu Heinrich von Treitschke, der im Partikularismus die Ursache für die »politische Entsittlichung der Nation« zu erkennen vermeinte.

2 Georg von Below, *Der deutsche Staat des Mittelalters. Ein Grundriß der deutschen Verfassungsgeschichte*, 1914, S. 354, 356.

und Soziologen Helmuth Plessner seit 1959 ausgelöste Diskussion ist auch in der Gegenwart noch nicht vergessen.<sup>3</sup> Die Geschichte der deutschen Vielstaaterei beeinflusst und belastet bis heute unser politisches Denken.

Um sich von diesem Geschichtsbild zu befreien und es als eine nur spezifisch deutsche Nationalideologie wahrzunehmen, ist es notwendig, die realen Grundlagen der Vielfalt und Partikularität in Deutschland zu analysieren. Diese in unserem Lande besonders ausgeprägte Eigentümlichkeit erscheint gemeinhin als eine so selbstverständliche Banalität, dass sie über die Beschreibung der historischen Entwicklung und die Untersuchung einzelner Zeitabschnitte hinaus große Forschungsenergien nicht auszulösen vermochte. Eine Kooperation jedenfalls von Vertretern verschiedener historischer und angrenzender Disziplinen, um die partikularen Erscheinungen und föderalen Strukturen der deutschen Geschichte im Längsschnitt über mehr als eintausend Jahre hinweg zu verfolgen und zu erklären, ist bisher nicht versucht worden. Die Idee der bürgerschaftlichen »Initiative« in Fulda und die Einladung des dortigen Kulturamts, aus Anlass eines historischen Gedenktages ein wissenschaftliches Symposium über den deutschen Föderalismus zu organisieren, machte ein bisher wenig beachtetes Forschungsdefizit bewusst.

Das den eingeladenen Referenten von mir vorgelegte Tagungskonzept sah vor,

Regionalität als ein Charakteristikum deutscher Geschichte und Föderalismus als ihre rechtliche Organisation [...] zu analysieren [...]. Was [...] ex post als »Staatsbildung« regional agierender deutscher Dynasten erscheint, dürfte vielfach von noch näherliegenden dynastischen, ökonomischen und herrschaftlichen Interessen abhängig gewesen sein. Mit dem Beginn der Neuzeit hat die Reformation neue Elemente regionaler Differenzierung entstehen lassen und föderative Regelungszwänge erzeugt oder stabilisiert. Diese haben auch die Aufklärung und die »Sattelzeit« überdauert. In der Bundesstaatlichkeit Deutschlands seit der Reichgründung lebt der Antagonismus einer selbstbewussten Regionalität und der politischen Gesamtordnung fort. Alle diese, hier nur anzudeutenden Komponenten der deutschen Geschichte zeigen, dass Regionalismus und Föderalismus [...] eine offene, keineswegs determinierte Entwicklung durchlaufen haben. Dessen wirkungsmächtigste Faktoren unter möglichster Ausklammerung bisher geläufiger Geschichtsmodelle näher zu untersuchen, ist das Ziel des hier skizzierten wissenschaftlichen Vorhabens. Ihm liegt die Annahme zugrunde, dass

---

3 Helmuth Plessner, Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit des bürgerlichen Geistes, 2. Aufl. 1959, S. 39 ff. Vgl. a. die Hinweise von Wolfgang Wüst in seinem Beitrag im vorliegenden Band.

die Partikularität der deutschen Herrschaftsgebilde nicht Spiegelbild zwangsläufiger Notwendigkeiten gewesen und daher nur deskriptiv zu schildern wäre, sondern auf dem Einfluss und der Gestaltung unterschiedlicher politischer Kräfte beruhte.

Die Probleme der Umsetzung dieses Konzepts beginnen bei der Terminologie. In einem Denkprozess, der die Geschichte des »Föderalismus« verstehen möchte, spielt die Ermittlung einer adäquaten Begrifflichkeit eine geradezu erkenntnisleitende Rolle. Denn Verständnis ist auf einem wenig behandelten Forschungsfeld nur mit begrifflichen Unterscheidungen zu gewinnen, die auch die sprachlichen und kategorialen Vorgaben unserer Gegenwart kritisch reflektieren. In diesem Sinne bedarf das Thema des vorliegenden Bandes vorab einer definitorischen und differenzierenden Eingrenzung, und dies in dreifacher Hinsicht: Föderalismus weist erstens mit seinem Suffix »ismus« schon sprachlich auf eine abgeschlossene Systematik hin, wie sie etwa für eine festgeschriebene Verfassungsstruktur charakteristisch ist, nicht aber für einen historischen Entwicklungsprozess. Interessiert dieser in erster Linie, so ist es richtiger, von – möglicherweise – föderalen Strukturen oder überhaupt besser von Elementen der Föderalität zu sprechen. Deren Merkmale aber zeichnen sich nach unserem Verständnis durch ein mehr oder minder ausgeprägtes Maß rechtlicher Verbindlichkeit aus, und dies in einem integrierenden Gesamtzusammenhang, wie er zum Beispiel dem frühneuzeitlichen Reichstag nicht abzusprechen ist. Davon zu unterscheiden sind zweitens Phänomene bloßer Partikularität mit einer zwar rechtlich fixierten Herrschaftslegitimation, jedoch ohne definierte Teilhabe am System der übergeordneten politischen Einheit, was sich etwa für die im Reichstag nicht vertretenen Reichsritter sagen lässt. Drittens sind föderale Strukturen von den Erscheinungen bloßer Regionalität zu unterscheiden, die sich aufgrund sozialer Vorbedingungen und politischer Entscheidungen herausgebildet haben. Sprachgemeinschaften, Siedlungsbedingungen, kulturelle Faktoren, Grenzziehungen und anderes konstituieren nicht Föderalität, können aber zu föderalen Verfestigungen führen. Alle diese Facetten unseres Themas – Föderalität, Partikularität und Regionalität – haben Entwicklungsprozesse durchlaufen, die hier in Hinblick auf die in diesem Band präsentierten Ergebnisse der Fuldaer Tagung kurz angedeutet seien.

## II. Die Beiträge im Überblick

Die historische Genese der Regionalität in jenem Raum, den später Deutschland darstellen und organisieren sollte, reicht in die Zeiten des Fränkischen Reiches



zurück. Zum Teil Erbschaft des römischen Imperiums, umfasste es von Anbeginn Angehörige verschiedener Völker, von denen einige bestimmten Siedlungsschwerpunkten zugeordnet werden können, ohne aber deshalb schon eine Region mit eigenem Profil zu konstituieren. Das gilt etwa für die Franken zwischen Niederrhein und Loire, aber ebenso für die Burgunder, die alle in Nachbarschaft mit der romanischen Bevölkerung lebten. Wie sehr diese Einwanderer der politischen Disposition des karolingischen Herrscherhauses unterworfen waren, zeigt die Reichsteilung von 843, als mit dem lotharingischen Mittelreich ein multiethnisches Gebilde geschaffen wurde, dessen nördliche Gebiete trotz ihrer künstlich geplanten Entstehung fortan das Eigengewicht einer Region »Lothringen« gewannen (Rudolf Schieffer †). Engere Bezüge zwischen germanischen Stämmen und von ihnen bewohnten Siedlungsräumen sind eher außerhalb der alten Reichsgrenzen bei den Sachsen und Friesen festzustellen. Hier ist auch für die ihnen verordneten Leges eine quasi »territoriale« Geltung denkbar, während diese Rechtsquellen sonst – in den ethnisch gemischten alten Reichsgebieten – eher Regeln für Angehörige bestimmter Völker oder Stämme enthalten (Caspar Ehlers). Untersucht man das Vorkommen von Volks- und Gebietsnamen in den Quellen systematisch, so ergeben sich aufschlussreiche Einblicke in den Prozess der Regionenbildung und Unterschiede, zum Beispiel zwischen West- und Ostfranken; als weiterer Faktor der Regionenbildung lässt sich die Herrschaftsbildung führender Adelsgeschlechter ausmachen (Hans-Werner Goetz).

Das Frühmittelalter bietet zwar Anhaltspunkte für die Wahrnehmung früher Regionen, aber nahezu nichts, was auf die Entstehung föderaler Beziehungen hindeutet, wenn man einmal von der kontroversen Diskussion um gelegentlich auftretende »Amtsherzöge« absieht. Regional anerkannte und begrenzte Herrschaftsgewalt ist noch lange als »partikular« anzusprechen, ohne dass man schon einen föderalen Zusammenhang der eher locker kooperierenden Einzelgewalten feststellen könnte. Doch ändert sich das Bild allmählich seit dem 12. Jahrhundert. Die Verfassungspolitik Kaiser Friedrichs I. schuf mit der Etablierung des Kreises der Reichsfürsten ein formalisiertes Verhältnis zwischen der Zentralgewalt und den wichtigsten Partikulargewalten, indem es diese legitimierte und sie andererseits an den Entscheidungen des Reichsoberhauptes teilhaben ließ. Mit der Entstehung des Kurfürstenkollegs band sich das Königtum dauerhaft an Entscheidungen einer noch engeren Gruppe bestimmter, besonders angesehener Territorialherrscher, die schließlich »das Reich« repräsentierten. Das hatte auch Konsequenzen für ihre Herrschaftsgebiete, deren Kernlande seit der Goldenen Bulle von 1356 nicht mehr geteilt werden durften. Diese Entwicklung beruhte insofern auf den besonderen Verhältnissen des Ostfränkischen Reiches, als des-

sen Könige von Anbeginn nur über begrenzte Möglichkeiten einer »reichsunmittelbaren« Herrschaft verfügten. Im Gegensatz zu dem auf spätrömischen Strukturen und Besitzungen im Zentrum des Landes aufbauenden Westfrankenreich erstreckte sich das ostfränkische Königsgut zwar auch vor allem auf ehemals römischem Boden, aber deshalb begrenzt auf die Gebiete an Rhein, Main und Mosel; die später hinzugekommenen Besitzungen am Harz boten keinen Ansatz für eine wesentliche Machterweiterung mehr. Daher fiel es der kaiserlichen Politik nicht schwer, den Status des Reichsgutes durch Veräußerungen, vornehmlich an geistliche Würdenträger, dem längst üblichen Prinzip der regionalisierten Herrschaftswahrnehmung anzupassen (Steffen Schlinker). Auf diese Weise, also durch aktives Eingreifen der Politik, bildeten sich auch neue Regionen mit eigenem politisch-geistlichem Profil, wie die Herzogtümer Westfalen und Franken. Diese politische Strukturierung des Reiches erscheint nur durch die Brille des neuzeitlichen Nationalstaates als ein Zerfallsprozess der Reichsgewalt und Sieg partikularer Interessen über das Königtum. Zutreffender ist diese Entwicklung als eine unter den gegebenen Voraussetzungen realistische Diversifizierung von Herrschaft mit deren gleichzeitiger Legitimierung durch das Reichsoberhaupt zu begreifen. Der Logik dieses Systems entsprach auch die Hausmachtspolitik der königlichen Herrscher des 14. und 15. Jahrhunderts, die aber wegen der Existenz anderer, ebenso legitimer Territorialgewalten stets an Grenzen stieß, in ihrem jeweiligen Herrschaftsraum jedoch stabilisierend wirkte (Dieter J. Weiß).

Kraftvolle Schritte, dieses Nebeneinander partikularer Herrschaftsgewalten nicht nur durch königliche Hoftage und Gerichtsurteile, sondern durch föderale Bindungen weiter zu intensivieren, sind erst im 15. Jahrhundert zu beobachten. Das überbordende Fehdewesen im Inneren des Reiches und zunehmend auch die drohende Türkengefahr zwangen zu neuen Formen institutionalisierter Kooperation. Das älteste für die Eindämmung der Fehde zur Verfügung stehende Instrument waren die Landfrieden, seit der Stauferzeit befristet und räumlich begrenzt eingesetzt. Ihre Bedeutung für die Herausbildung regionaler Formen des Zusammenwirkens unterschiedlicher Herrschaftsträger und damit von Regionalbewusstsein ist kaum zu überschätzen. Mit dem Schwäbischen Bund entstand seit 1488 ein handlungsfähiges Verfassungsgebilde, das vorbildhaft die 1495 in dauerhafte Institutionen einmündende Reichsreform beeinflusste (Horst Carl). Für die nunmehr rechtlich viel weitergehend als bis dahin festgeschriebene Reichsverfassung wurde ihre durch und durch föderale Gestalt charakteristisch, die danach zwar mehrfachem Wandel unterlag, aber niemals mehr in vorföderale, flexible Formen der Partikularität und nur regional bedingter Unterschiedlich-

keit zurückfallen konnte. Die Details der vielfach untersuchten und daher gut bekannten Verfassung des Alten Reiches waren nicht Gegenstand des vorliegenden Forschungsinteresses. Doch die reichsweite Organisation der verschiedenen und vielfach mindermächtigen Reichsstände in den Reichskreisen war zu berücksichtigen, weil diese wichtige Funktionen frühmoderner Staatlichkeit übernahmen und ohne Zweifel das Regionalbewusstsein mit kräftigen Impulsen förderten (Wolfgang Wüst). Allen Versuchen des Kaisertums, dennoch im Reiche eine imperiale Monarchie zu errichten, begegnete der selbstbewusste Anspruch, die »deutsche Freiheit« zu bewahren (Georg Schmidt). Die Vielfalt der im Reiche geschützten Lebens- und Herrschaftsformen motivierte nicht nur die Ablehnung egalisierender Maßnahmen absolutistischer Großstaaten. Sie hatte am Ende des Alten Reiches so tiefe Wurzeln geschlagen, dass regionale Unterschiedlichkeit eine Selbstverständlichkeit geworden war und die politische Realität der deutschen Fürstentümer emotionale oder intellektuelle Wünsche nach einem großflächig organisierten Einheitsstaat auf deutschem Boden als bloßen Traum disqualifizierte. Eindrucksvolle Zeugnisse der prägenden Kraft regionaler Herrschaftsverhältnisse sind noch heute in fast allen deutschen Ländern aufzufinden, am vielleicht lebendigsten aber in den ehemals geistlichen Staaten und deren Einflusszonen (Kurt Andermann).

Die föderalen, also rechtlich maßgeblichen Beziehungen zwischen den deutschen Staaten und im Verhältnis zum Reich unterlagen freilich trotz aller ausgeprägten Regionalitäten seit dem Beginn der französischen Revolutionskriege radikalen Veränderungen, ohne aber jemals gänzlich zu verschwinden. Auch das mit dem Frieden von Lunéville 1801 nur noch rechtsrheinisch existente und infolge der Säkularisierungen und Mediatisierungen mit reduzierter »Partikularität« tiefgreifend veränderte Reich sollte sich in föderalen Strukturen reorganisieren. Nichts anderes geschah seit 1806 jedenfalls auf dem Papier in Gestalt des Rheinbundes, nachdem sich die seit dem Basler Frieden zwischen Frankreich und Preußen von 1795 angedeutete Nord-Süd-Teilung des Reiches durch Napoleons Sieg über Preußen 1806 als Phantom erwiesen hatte und in demselben Jahr das Reich untergegangen war (Winfried Müller). Erneut schienen unabsehbare politische Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, als die Großmächte seit 1814 in Wien über einen Deutschen Bund zu verhandeln begannen, alsbald aber die »Mindermächtigen« einbeziehen mussten und schließlich eine *von Vorläufigkeit, Unfertigkeit und vom Zeitdruck* geprägte Föderation »souveräner« Staaten aus der Taufe hoben (Reinhard Stauber). Immer ging es in den Jahren seit dem Niedergang des Alten Reiches darum, auf welche Weise die politische Vielfalt Deutschlands föderal organisiert werden sollte, niemals aber um die Frage »ob

überhaupt«. Dass dabei auch viele alte Herrschaftsgebilde untergingen und neue Herren Loyalitäten einforderten, mussten einerseits die Betroffenen erdulden wie andererseits die politisch Mächtigen solche Veränderungen als ihr Recht in Anspruch nehmen: Aus Rheinländern und Sachsen wurden Preußen, aus Kurpfälzern Badener, aus Franken Bayern, Württemberger oder Badener usw. Doch unter einer territorial begrenzten deutschen Regierung zu leben, war selbstverständlich.

Mit dem Revolutionsjahr 1848 öffnete sich nochmals ein schmales Zeitfenster mit Perspektiven föderaler Verfassungspolitik, weil nun die Frage der deutschen Einigung nach einer Antwort verlangte und vergleichbare Probleme die Monarchie der Habsburger zu lösen hatte. Diese erwies sich mit verschiedenen theoretischen Konzepten, dem 1848 in Prag zusammentretenden Slawenkongress und dem Versuch eines neoabsolutistischen Regiments mit »verwaltungs-föderalistischen« Strukturen geradezu als ein Experimentierfeld föderalistischer Verfassungspolitik (Jana Osterkamp). Für einen erneuerten Deutschen Bund ersann man in Wien einen Reformplan, der Deutschlands Zukunft hätte sein sollen und auf dem Frankfurter Fürstentag 1863 kontrovers diskutiert wurde, jedoch in Abwesenheit Preußens. Seine wohldurchdachten, wenngleich komplizierten Regelungen spiegelten die außerordentliche Komplexität des deutschen Föderalismusproblems wider. »Kontrafaktische Erwägungen« über die mögliche Effektivität dieses Entwurfs, der hier ausführlicher als bisher geschehen vorgestellt wird, münden in Skepsis (Harm Hinrich Brandt). Unterdessen hing das bayerische Verfassungsdenken der Idee an, dem »Dritten Deutschland« größeren Einfluss zu verschaffen, was die Koordination und Kooperation der in dieser »Trias« zu versammelnden Staaten vorausgesetzt hätte. Daran jedoch fehlte es (Katharina Weigand).

Dass Bismarcks kleindeutsche Einigungspolitik mit der seit 1866 vorangetriebenen Prussifizierung weiterer Gebiete Deutschlands nur zu einer asymmetrischen Bundesstaatlichkeit führen konnte, war den Zeitgenossen bewusst und in der Wissenschaft niemals umstritten. Doch stellt sich in Hinblick auf die fortdauernde Lebenskraft des Föderalismus die Frage, welche innenpolitischen Spielräume den deutschen Staaten mit ihren vielen gekrönten Häuptern im wilhelminischen Reich verblieben waren. Während der Gesetzgebung des Reiches im Vergleich mit jener der Einzelstaaten schon wegen ihrer ökonomischen und sozialpolitischen Auswirkungen ein ungleich größeres Gewicht zukommt, lassen die Haushaltspläne der deutschen Bundesstaaten doch viel »Bürgernähe« erkennen, weil die Verwaltung fast völlig Ländersache blieb (Dietmar Willoweit). Dieses für den deutschen Föderalismus seit der Reichsgründung charak-

teristische Verfassungssystem blieb auch für die Weimarer Republik maßgebend, nachdem sich Zentralisierungsideen und Versuche, das Übergewicht Preußens zu mindern, als unrealistisch erwiesen hatten. Doch die wirklichen Probleme der Weimarer Republik und ihrer Verfassungspraxis beruhten gerade nicht auf ihren föderalistischen Elementen (Horst Möller).

Die Nationalsozialisten aber versuchten, mit dem »Führerprinzip« ein scheinbar auf den ersten Blick schon per definitionem zentralistisches System zu etablieren. Hermann Rumschöttel hatte es für die Tagung in Fulda und den vorliegenden Band übernommen, die besondere Eigentümlichkeit der Hitler-Diktatur in Hinblick auf die dennoch verbliebene »Regionalität im ›Dritten Reich« zu analysieren. Eine Erkrankung hinderte ihn daran. Daher sei an dieser Stelle mit ganz wenigen Worten und den wichtigsten Literaturhinweisen angedeutet, wie die Forschung das Verhältnis von Zentralität und Regionalität unter den Bedingungen des Nationalsozialismus bisher beurteilt hat. Sie betont vor allem die Differenz zwischen dem herkömmlichen Zentralismus bürokratisch-etatischer Art, wie er sich in manchen Staaten Europas seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hatte und seit 1933 tatsächlich auch von Teilen der Berliner Ministerialbürokratie angestrebt wurde, einerseits, und Hitlers keinem »System« entsprechenden Führungsstil andererseits. Dieser duldet trotz der seit 1933 erlassenen Gleichschaltungsgesetze<sup>4</sup> keine neuen, ihn bindenden Gesetzmäßigkeiten. Daraus erwuchsen nicht nur die bekannten »polykratischen« Elemente des Regimes, sondern auch Spielräume für machtbewusste oder von Hitler besonders favorisierte Gauleiter in ihren räumlich begrenzten Einflusszonen. Andererseits ließen sich die föderalen Traditionen gerade auch der süddeutschen Staaten nicht abrupt aus den Köpfen der dort in höheren Ämtern tätigen Parteichargen vertreiben.<sup>5</sup>

Nach der desaströsen Geschichte des »Dritten Reiches« konnte es nicht überraschen, dass die föderale Grundlage der nach dem Zweiten Weltkrieg neu zu gründenden, nicht zufällig jetzt ausdrücklich so genannten Bundesrepublik au-

---

4 Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. Vom 31. März 1933, RGBl. I S. 153; Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. Vom 7. April 1933, RGBl. I S. 173; Gesetz über den Neuaufbau des Reiches. Vom 30. Januar 1934, RGBl. I S. 75; Reichsstatthaltergesetz. Vom 30.1.1935, RGBl. I S. 65 u. a.

5 Horst Möller/Andreas Wirsching/Walter Ziegler (Hrsg.), Nationalsozialismus in der Region. Beiträge zur regionalen und lokalen Forschung und zum internationalen Vergleich, 1996; Hermann Rumschöttel/Walter Ziegler (Hrsg.), Staat und Gaue in der NS-Zeit. Bayern 1933–1945 (ZbLG Beih. 21), 2004; Jürgen John/Horst Möller/Thomas Schaarschmidt (Hrsg.), Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen Führerstaat, 2007.

ßer Frage stand. Die Vorgeschichte der Bundesrepublik begann mit der Reorganisation und Bildung neuer deutscher Länder aus den Resten Großpreußens in Westdeutschland und nach den Vorgaben der alliierten Zonengrenzen. Der sich damit von Anbeginn abzeichnende Föderalismus auch des neuen Deutschland entsprach nicht nur einer Forderung der Siegermächte, sondern auch nachdrücklichen Wünschen vor allem süddeutscher Politiker. Auch die sowjetische Besatzungszone ist trotz des bald erkennbaren Willens zur politischen Uniformität zunächst, bis 1952, in Länder aufgeteilt. Die für das Grundgesetz der Bundesrepublik gefundenen verfassungsrechtlichen Regelungen erwiesen sich jedoch nicht in jeder Beziehung als ausreichende und dauerhafte Lösungen. Sehr bald zeigten sich Tendenzen der Unitarisierung, unterstützt durch die frühzeitig einsetzende Kooperation der Länder auf vielen Verwaltungsebenen, auch durch Einbeziehung der Zentralgewalt in genuine Aufgabenfelder der Bundesländer, sodass schließlich unübersichtliche Formen der »Politikverflechtung« entstanden. Auch Föderalismusreformen gelang es nicht, ein stabiles Gleichgewicht zwischen der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und der Bewahrung politischer Freiräume der Bundesländer herzustellen. Trotz dieser sowohl aus politologischer Sicht (Arthur Benz) wie nach staatsrechtlichem Verständnis (Kyrill-A. Schwarz) unbefriedigenden Spannungslage zwischen gesamtstaatlichen Bedürfnissen und einzelstaatlichen Interessen sieht sich der Föderalismus keiner lautstarken Grundsatzkritik ausgesetzt. Zu intensiv hat er in der Geschichte der Bundesrepublik die Bundesländer in die Entscheidungen der politischen Zentrale eingebunden und zu lebendig ist immer noch die Vielfalt der Regionalismen, die gleichsam den emotionalen Humus der Länderstaatlichkeit bilden. Selbst innerhalb der Ländergrenzen findet verschiedenartiges Regionalbewusstsein Formen der Selbstdarstellung und -bestätigung. Solche Beobachtungen sprechen dafür, dass der Entstehung föderaler Verfassungsverhältnisse letztlich ein elementarer Freiheitswille zugrunde liegt, der gegenüber den mächtigeren Herrschafts- und Staatsgewalten einen Raum der Autonomie zu sichern sucht (Albert Funk).

### III. Zum Karten- und Bildmaterial

Einer Erläuterung bedarf die in diesem Band getroffene Kartenauswahl. Das Thema verlangt nach Visualisierung, und der Leser möchte nicht mit dem Hinweis auf geläufige historische Atlanten abgespeist werden, die auch nicht immer zeigen, was zu erörtern war. In einigen wenigen Fällen haben die Autoren selbst