



Philipp Höfer

Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 5: Einzelstaatliche Einflussnahme auf die Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich



Nomos

ifer
institut

Schriftenreihe des Instituts für
Europäische Regionalforschungen

Im Auftrag des Instituts für
Europäische Regionalforschungen
herausgegeben von

Gerold Ambrosius

Band 28

Philipp Höfer

Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 5: Einzelstaatliche Einflussnahme auf die
Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich



Nomos

© Titelbild: Links: 20-Mark Goldmünze 1873, Rückseite
Rechts: Alte Wertseite der 5-Mark-Münze des deutschen Kaiserreichs
(kleiner Adler – großes Wappen). Wikimedia Commons.

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

Zugl.: Siegen, Univ., Diss., 2016

u.d.T.: Funktionsweise und Wandel föderaler Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich (1871–1914) – Inhalte, Strukturen und Prozesse der einzelstaatlichen Einflussnahme auf die Reichsfinanzpolitik

ISBN 978-3-8487-4348-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-8572-6 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entspricht meiner in formalen Details leicht geänderten Dissertation, die ich im Jahr 2016 an der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen eingereicht und erfolgreich abgeschlossen habe. Sie entstand im Rahmen sowie auf Basis der übergeordneten Vorarbeiten und Überlegungen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts *Integrieren durch Regieren – Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Kaiserreich 1871 – 1914*. Die vorliegende Arbeit bietet in diesem Sinne Einblick in die Art und Weise der föderalen Mitbestimmung im Feld der Reichsfinanzpolitik. Unter der Grundannahme, dass sich der Föderalismus im politischen System des Kaiserreichs je nach Politikfeld und den darin vorherrschenden institutionellen Rahmenbedingungen sowie Interessen- und Akteurskonstellationen unterschiedlich gestaltete, empfiehlt sich daneben aber in jedem Fall auch die Lektüre der in dieser Reihe erschienenen Arbeiten zu den Bereichen der Nahrungsmittelregulierung sowie Sozialpolitik. Erst auf dieser Grundlage erschließt sich dem Betrachter das Bild der vielfältigen und vielschichtigen Ausprägungen des Föderalismus im Deutschen Kaiserreich.

Für ihre Hilfe bei der Erstellung meiner Arbeit bin ich einer Vielzahl von Menschen zu Dank verpflichtet. Den Herren PD Dr. Henrich-Franke und Prof. Dr. Gerold Ambrosius danke ich für die Betreuung und Begutachtung der Arbeit, ihre hilfreichen Anregungen sowie für die insgesamt stete Unterstützung in fachlichen Fragen. Dr. Paul Hähnel danke ich für die kollegiale und schließlich auch freundschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen des Projekts sowie für den damit einhergehenden regen fachlichen Austausch. Herrn Dr. Cornelius Neutsch sowie dem gesamten Team des Instituts für Europäische Regionalforschung (IFER) und des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Siegen danke ich für ihre vielfältige Hilfe in organisatorischen Belangen.

Mein immerwährender Dank gilt natürlich auch meiner Familie und dabei insbesondere Sonja und Astrid. Ohne ihre Hilfe und ihren Zuspruch wäre mein bisheriger Weg wohl ohne Zweifel deutlich steiniger gewesen.

Düsseldorf, im Oktober 2016

Philipp Höfer

Inhalt

I.	EINLEITUNG	11
1.	Thematische Einführung und Leitfrage	11
2.	Inhaltliche Eingrenzung auf die Finanzpolitik	12
3.	Räumliche Eingrenzung	13
4.	Zeitliche Eingrenzung und Fallauswahl	15
5.	Methodische Vorgehensweise	17
5.1	Historisch-Hermeneutische Methode und komparative Analyse	17
5.2	Vergleichskategorien: Die drei Dimensionen des Politischen	18
6.	Forschungsstand	20
7.	Quellenbasis	23
8.	Aufbau der Arbeit	25
II.	VORBETRACHTUNG	27
1.	Reich- und Gliedstaaten	27
2.	Grundlagen der Finanzverfassung und des Reich-Länder Finanzausgleichs	29
3.	Reichsorgane	32
3.1	Kaiser, Reichskanzler und Reichsleitung	32
3.2	Bundesrat	36
3.3	Reichstag	39
4.	Reichsglieder – Die Länder als Akteure in der Reichspolitik	40
III.	FALLBEISPIELE/ DARSTELLUNG	43
1.	Zoll- und Finanzreform von 1878/1879	43
1.1	Vorbetrachtung	43
1.1.1	Politische Rahmensituation	43
1.1.2	Finanzpolitische Ausgangslage und Reformanstoß	44

1.2	Verhandlung/ Abstimmung im prälegislativen Raum	45
1.2.1	Initiative und Programmstehung	45
1.2.2	Heidelberger Ministerkonferenz 1878	52
1.2.2.1	Vorbereitung und Vorverhandlungen zum Reformprogramm	52
1.2.2.2	Konferenzverhandlungen	55
1.2.2.3	Ergebnisse	67
1.2.3	Föderale Abstimmung zwischen Konferenz und formaler Gesetzesinitiative	67
1.2.3.1	Tabaksteuer	68
1.2.3.2	Zolltarif	75
1.3	Politische Entscheidungsfindung nach der formalrechtlichen Gesetzesinitiative	91
1.3.1	Bundesrat	91
1.3.2	Reichstag	95
1.4	Zwischenfazit	105
2.	Versuch einer „organischen“ Finanzreform 1893	109
2.1	Vorbetrachtung	109
2.1.1	Politische Rahmensituation	109
2.1.2	Finanzpolitische Ausgangslage und Reformanstoß	109
2.2	Verhandlung/ Abstimmung im prälegislativen Raum	113
2.2.1	Initiative und Programmstehung	113
2.2.2	Frankfurter Ministerkonferenz 1893	115
2.2.2.1	Vorbereitung und Vorverhandlung	115
2.2.2.2	Konferenzverhandlungen	118
2.2.2.3	Ergebnisse	129
2.2.3	Föderale Abstimmung zwischen Konferenz und formaler Gesetzesinitiative	130
2.3	Politische Entscheidungsfindung nach der formalrechtlichen Gesetzesinitiative	138
2.3.1	Bundesrat	138
2.3.2	Reichstag	148
2.4	Zwischenfazit	155
3.	„Kleine“ lex Stengel 1903	158
3.1	Vorbetrachtung	158
3.1.1	Politische Rahmensituation	158

3.1.2	Finanzpolitische Ausgangslage und Reformanstoß	160
3.2	Verhandlung/ Abstimmung im prälegislativen Raum	162
3.2.1	Initiative und Programmentstehung	162
3.2.2	Finanzministerkonferenz in Berlin 1903	172
3.2.2.1	Vorbereitung und Vorverhandlungen	172
3.2.2.2	Konferenzverhandlungen	176
3.2.2.3	Ergebnisse	188
3.2.3	Föderale Abstimmung zwischen Konferenz und formaler Gesetzesinitiative	190
3.3	Politische Entscheidungsfindung nach der formalrechtlichen Gesetzesinitiative	192
3.3.1	Bundesrat	192
3.3.2	Reichstag	197
3.4	Zwischenfazit	209
4.	„Große“ lex Stengel 1906	213
4.1	Vorbetrachtung – Finanzpolitische Ausgangslage und Reformanstoß	213
4.2	Verhandlung/ Abstimmung im prälegislativen Raum	214
4.2.1	Initiative und Programmentstehung	214
4.2.2	Föderale Vorabstimmung	233
4.3	Politische Entscheidungsfindung nach der formalrechtlichen Gesetzesinitiative	241
4.3.1	Bundesrat	241
4.3.2	Reichstag	263
4.4	Zwischenfazit	281
IV.	ANALYSE DER EINZELSTAATLICHEN EINFLUSSNAHME AUF DIE REICHSFINANZPOLITIK	285
1.	Inhaltliche Lokalisierung einzelstaatlicher Einflussnahme	285
1.1	Finanzausgleichmechanismen	285
1.2	Steuergesetze	291
1.3	Politiktaktisch mit den Finanzreformen verbundene Politikvorhaben	296
1.4	Wandel und Kontinuitätslinien	298
2.	Prozessuale Lokalisierung einzelstaatlicher Einflussnahme	301
2.1	Prälegislative Phase	301

Inhalt

2.1.1	Initiative und Programmerstellung	301
2.1.2	Föderale Abstimmung	305
2.2	Bundesratsphase	312
2.3	Reichstagsphase	314
2.4	Wandel und Kontinuitätslinien	318
3.	Strukturelle Lokalisierung einzelstaatlicher Einflussnahme	321
3.1	Finanzministerkonferenzen und exklusive Abstimmungsrunden der Landesregierungen	321
3.2	Spezialkommissionen	325
3.3	Bundesrat	329
3.4	Reichstag	333
3.5	Reichsleitung/ Reichsschatzamt	335
3.6	Gesandtschaftsnetz und ständige Bundesratsbevollmächtigte der Länder	338
3.7	Wandel und Kontinuitätslinien	340
V.	FAZIT	343
VI.	QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	349
1.	Archivbestände	349
2.	Quelleneditionen	352
3.	Literatur	352

I. EINLEITUNG

1. *Thematische Einführung und Leitfrage*

Schon nach Auffassung zeitgenössischer Experten für den Geschäftsgang im Bundesrat spielte sich die föderale Entscheidungsfindung im Deutschen Kaiserreich keineswegs allein im verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Rahmen des Bundesrates ab. Stattdessen sei sie doch vor allem über ein den Bundesrat umgebendes Netz aus direkten föderalen Beziehungen zwischen den einzelnen Gliedstaaten des Reichs sowie auch der Reichsleitung entscheidend vorangetrieben worden.¹ Darüber, wie genau die entsprechenden Verhandlungskanäle ausgestaltet waren und wie diese durch die verschiedenen Gliedstaaten genutzt wurden, um bezüglich spezifischer Politikinhalte Einfluss auf die Reichsgesetzgebung nehmen zu können, wusste man zu dieser Zeit jedoch nur wenig bis gar nichts zu berichten. Grund hierfür war die weitgehend strenge Vertraulichkeit der föderalen Verhandlungen, über die nur wenige Detailinformationen an die Öffentlichkeit gelangten. Zudem blieben die Aufzeichnungen der tatsächlich involvierten Akteure zunächst unter Verschluss.

Heute sind die Sperrfristen für die entsprechenden Archivadokumente indes längst abgelaufen. In den für die einzelnen Gliedstaaten des Kaiserreichs zuständigen Staatsarchiven sowie auch in den Beständen des Bundesarchivs steht demzufolge eine wahre Fülle an Dokumenten zur Einsichtnahme zur Verfügung, die Aufschluss über die Reichspolitik der verschiedenen Länder und auch über die Formen und Wege der föderalen Entscheidungsfindung insgesamt geben können.

Aufbauend auf dieser Quellengrundlage soll im Rahmen dieser Arbeit rekonstruiert werden, wie das föderale System des Deutschen Kaiserreichs tatsächlich funktionierte und wie es sich in den Jahren 1871 bis 1914 womöglich auf Grund veränderter Rahmenbedingungen wandelte. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dementsprechend folgende Leitfrage:

Wie erfolgte einzelstaatliche Einflussnahme und Mitbestimmung im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung im Deutschen Kaiserreich?

1 Bär 1917, S. 81f.

1. Einleitung

Um deutlich zu machen, wie diese Frage im Zuge der vorliegenden Untersuchung zielführend beantwortet werden soll, sind im Folgenden zunächst einige thematische und methodische Eingrenzungen notwendig.

2. Inhaltliche Eingrenzung auf die Finanzpolitik

Grundlegend für diese Untersuchung ist die Annahme, dass sich die Regierungsweise sowie auch die föderale Entscheidungsfindung im Systemgefüge des Kaiserreichs auf Grund von variierenden konstitutionellen Vorgaben, Akteursfeldern und Interessenkonstellationen je nach Politikfeld unterschiedlich gestaltete. Deshalb wird die Untersuchung inhaltlich zunächst auf das Feld der Finanzpolitik eingegrenzt. Hierunter wird dabei die Gesamtheit aller auf die Gestaltung der Staatsfinanzen bezogenen politisch-administrativen Maßnahmen verstanden.²

Innerhalb dieses Rahmens liegt der Untersuchungsfokus auf den in der Kaiserreichszeit wiederholt initiierten Versuchen einer umfassenden Reichsfinanzreform. Die entsprechenden Reformvorhaben wurden primär zwar stets unter der Zielsetzung vorangetrieben, vor allem die reichseigenen Einnahmen zu erhöhen. Auf Grund der den „Angelpunkt jeglicher Reichsfinanzpolitik“ bildenden vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen zwischen den Reichs- und Landesfinanzen³ waren die Gliedstaaten zur Wahrung der ihnen eigenen finanzpolitischen Landesinteressen aber von Beginn an in die intensive Diskussion um die Reform der Reichsfinanzen eingebunden. Die entsprechenden Verhandlungen drängen sich als Untersuchungsgegenstand dementsprechend geradezu auf, wenn es darum geht, die Art und Weise der föderalen Mitbestimmung der Länder in der Reichsfinanzpolitik zu verstehen.

Neben dieser politikfeldspezifischen Eingrenzung wird eine weitere auf die mit den Reformvorhaben verbundenen Legislativvorgänge vorgenommen. Es wird dementsprechend untersucht, inwiefern sich die Länder an der Gesetzinitiative und -formulierung sowie an der letztlich Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung der Reformentwürfe betei-

2 Thibaut 2004, S. 237.

3 Gerloff 1913, Vorwort VI.

ligten. Die nachfolgende Implementation und Ausführung der Reformgesetze wird hingegen nicht mit in den Blick genommen.

3. Räumliche Eingrenzung

Das Kaiserreich setzte sich gemäß seiner Verfassung vom 16. April 1871⁴ aus 25 Staaten⁵ zusammen. Neben den vier Königreichen Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg waren dies die Großherzogtümer Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg und Sachsen-Weimar, die fünf Herzogtümer Anhalt, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg und Sachsen-Coburg-Gotha, die Fürstentümer Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß ältere Linie, Reuß jüngere Linie, Lippe und Schaumburg-Lippe sowie die drei hanseatischen Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Lübeck.⁶

In Anbetracht dieser großen Zahl von Reichsgliedern ist es im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich, den Grad und die Form föderaler Einflussnahme auf die politische Entscheidungsfindung im Reich gleichermaßen aus der Perspektive all dieser Staaten aufzuarbeiten. Auf

4 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (nachfolgend: Reichsverfassung oder kurz RV), abgedruckt in: Huber 1986, S. 384 – 402.

5 In ihrem 1. Artikel noch „Staaten“ genannt, finden sich in der Reichsverfassung nachfolgend ganz unterschiedliche Bezeichnungen für die Reichsglieder. Am häufigsten wird dabei von den „Bundesstaaten“ gesprochen (u.a. Art. 3, 8, 35). Daneben ist aber auch von „Mitgliedern des Bundes“ (Art. 6) und von „Bundesgliedern“ (Art. 7, 19, 41) die Rede. Wie von Heiko Holste zutreffend herausgestellt (Holste 2002, S. 128f.), werden darüber hinaus aber auch Formulierungen wie „Landesgesetz“ (Art. 2) und „Landesregierungen“ (Art. 48) verwendet, die wiederum eine Bezeichnung der Gliedstaaten als „Länder“ nahelegen. In der Staatspraxis sowie auch in der staatsrechtlichen Literatur der Zeit wird hingegen nahezu durchgängig von den „Bundesstaaten“ gesprochen. In der hier vorliegenden Arbeit werden alle genannten Bezeichnungen für die Glied- oder auch Einzelstaaten synonym gebraucht, ohne darüber eine staatsrechtliche Wertigkeit ausdrücken zu wollen.

6 Art. 1 Reichsverfassung; Elsaß-Lothringen verfügte als Reichsland bis zu einer entsprechenden Verfassungsänderung im Jahr 1911 nicht über den Status sowie die Rechte eines 26. Bundesstaates und unterstand stattdessen der direkten Reichsverwaltung.

Grund von arbeitsökonomischen Überlegungen wird im Sinne einer Fokussierung auf bestimmte Gliedstaaten vielmehr eine räumliche Eingrenzung des Untersuchungsfeldes vorgenommen. Hierüber wird sichergestellt, dass sich die Zahl der für die quellengestützte Untersuchung des Sachverhalts notwendig zu besuchenden Staatsarchive sowie der Aktenbestände, die in diesen lagern, in einem überschaubaren und letztlich auch erfolgreich bearbeitbaren Rahmen bewegt.

Die entsprechende Eingrenzung erfolgt insofern, als dass die Gesamtheit der Gliedstaaten entsprechend ihrer territorialen Größe, Bevölkerungszahl und letztlich auch politisch-rechtlichen Bedeutung zunächst in die drei Kategorien Vormacht, Mittelstaaten und Kleinstaaten untergliedert wird. Aus diesen werden nachfolgend einzelne Länder exemplarisch für die tiefergehend quellengestützte Untersuchung ausgewählt. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass die Formen und Wege der föderalen Entscheidungsfindung im Rahmen der Reichsfinanzausgleichspolitik nicht nur aus der Sicht der dabei sehr wahrscheinlich tonangebenden größeren Reichsglieder, sondern gleichermaßen auch aus der Perspektive der diesbezüglich möglicherweise gar keine oder nur eine sehr geringe politische Rolle spielenden Kleinstaaten beleuchtet werden können.

Preußen machte nicht nur annähernd 2/3 des Reichsgebietes aus, sondern stellte auch einen ebensolchen Anteil an der Reichsbevölkerung. Darüber hinaus bestanden zwischen den Regierungsorganen des Landes sowie denjenigen des Reichs auf verfassungsrechtlicher Grundlage vielfältige Verflechtungen. Preußen stellte ohne Zweifel die Vorbeziehungsweise Hegemonialmacht im deutschen Kaiserreich dar und muss daher in jedem Fall in die Untersuchung einbezogen werden.

In die Kategorie der Mittelstaaten fallen als die nach Preußen nächstgrößeren Staaten⁷ hingegen die verbleibenden drei Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg sowie auch das Großherzogtum Baden. Die drei erstgenannten Staaten sind Bestandteil der weitergehenden Untersuchung. Dabei ist es von besonderem Interesse, inwiefern sich die Art und Weise der Reichspolitik der süddeutschen Staaten möglicherweise von

7 Gesamtbevölkerung des Reichs 1905: 60.641.278 Einwohner (Ew). Davon 37.293.324 Ew. in Preußen, 6.524.372 Ew. in Bayern, 4.508.601 Ew. in Sachsen, 2.302.179 Ew. in Württemberg und 2.010.728 Ew. in Baden, Die Bundesstaaten nach Fläche und Bevölkerung (1. Dez. 1905 bzw. 1900), in: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1910 (31. Jg.), S. 1.

derjenigen Sachsens unterschied, das als einziger Staat aus dieser Kategorie zuvor bereits auch dem Norddeutschen Bund angehört hatte.

Von den als Kleinstaaten gefassten Ländern mit in der Regel deutlich unter einer Million Einwohnern⁸ werden Hamburg als die größte der drei Hansestädte, die drei sächsischen Herzogtümer Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha und Sachsen-Altenburg sowie auch die Fürstentümer Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß ältere Linie und Reuß jüngere Linie in den Untersuchungsfokus gerückt.

An dieser Stelle soll nochmal herausgestellt werden, dass es sich bei den vorangehend ausgewählten Einzelstaaten lediglich um diejenigen Reichsglieder handelt, aus deren Perspektive die Formen und Wege einzelstaatlicher Einflussnahme primär quellengestützt untersucht werden sollen. Die inhaltliche Positionierung und Vorgehensweise der übrigen, an der föderalen Entscheidungsfindung bezüglich der Reichsfinanzausgleichspolitik ebenfalls beteiligten Länder, wird hingegen nicht ausgeblendet, sondern stattdessen auf der Grundlage von Quellen aus den Auswahlstaaten sowie aus dem Kreis der selbstverständlich ebenfalls in die Untersuchung einbezogenen gemeinschaftlichen Reichsorgane aufgearbeitet.

4. Zeitliche Eingrenzung und Fallauswahl

Prinzipiell ist die Funktionsweise einzelstaatlicher Einflussnahme auf die Reichsfinanzpolitik mit Ausnahme der Jahre des Ersten Weltkrieges für die gesamte Kaiserreichszeit Gegenstand der Untersuchung. Den zeitlichen Untersuchungsrahmen bilden demnach die Jahre 1871 bis 1914. Unter der Annahme, dass die Formen und Wege der föderalen Mitbestimmung der Länder während dieser Epoche durchaus einem gewissen institutionellen Wandel unterlagen, ist es notwendig, einzelne Fallbeispiele

8 Bis 1905 hatte aus dieser Staatengruppe lediglich Hessen die Bevölkerungsmarke von einer Million Einwohnern überstiegen. Das stark wachsende Hamburg stand kurz davor, es diesem gleichzutun. Die übrigen Kleinstaaten zählten hingegen zum Großteil jeweils nur wenige Hunderttausend Einwohner oder hatten so wie die Kleinststaaten Reuß ältere Linie oder Schaumburg-Lippe gar nur eine fünfstellige Bevölkerungszahl vorzuweisen, ebd.

I. Einleitung

sowohl aus der Früh-, Mittel- sowie auch der Spätphase des Kaiserreichs für die Untersuchung heranzuziehen. Erst auf dieser Basis ist es möglich, die entsprechenden Wandlungsprozesse präzise abbilden zu können.

Die Frühphase des Kaiserreichs bilden an dieser Stelle die 1870er und 1880er Jahre. Das politische Systemgefüge des Reichs war in diesem Zeitraum von der bestimmenden Position des Reichsgründers Bismarck gekennzeichnet. Die Initiierung wie auch die Durchführung einer weitreichenden Reichsfinanzreform war zu dieser Zeit ohne die persönliche und tonangebende Beteiligung des Reichskanzlers und gleichzeitigen preußischen Ministerpräsidenten sowie seines engsten Mitarbeiterkreises in der Reichsleitung nahezu undenkbar. Die Frage, inwiefern die Einzelstaaten innerhalb dieser Phase des innenpolitischen „System Bismarck“ Einfluss auf die Reichsfinanzpolitik nehmen konnten oder überhaupt wollten, soll dabei anhand des Fallbeispiels der Zoll und Finanzreform von 1878/79 beantwortet werden.

Die 1890er Jahre werden nachfolgend als die Mittelphase des Kaiserreichs betrachtet. In Folge der Entlassung Bismarcks im Jahr 1890 und dem damit verbundenen Ausscheiden des zentralen Steuerungsakteurs in der Reichspolitik entstand innerhalb des Reichsgefüges ein politisches Machtvakuum, das bis zur Jahrhundertwende erst nach und nach durch andere Akteure ausgefüllt werden konnte. Unter Heranziehung des Finanzreformversuchs von 1893 soll dabei exemplarisch veranschaulicht werden, inwiefern die Einzelstaaten womöglich politisches Kapital aus dieser Situation ziehen und ihr Einflusspotenzial auf die Reichsfinanzpolitik steigern konnten.

Als Spätphase wird schließlich die Kaiserreichszeit nach der Jahrhundertwende gefasst. Für diesen Zeitraum wird davon ausgegangen, dass sich nach den politischen Umbrüchen der 1890er Jahre mittlerweile stabile Kanäle für die politische Entscheidungsfindung auf Reichsebene herausbilden konnten, die trotz weitgehend unveränderter Verfassungsbestimmungen aber nur noch wenig mit den institutionellen Rahmenbedingungen der Bismarckzeit gemein hatten. Fallbeispiele für diese Phase sind die kleine Finanzreform von 1903 sowie die darauffolgende und inhaltlich mit dieser verbundenen große Finanzreform von 1906.

5. *Methodische Vorgehensweise*

5.1 Historisch-Hermeneutische Methode und komparative Analyse

Die Untersuchung der föderalen Einflussnahme auf die politische Entscheidungsfindung im Rahmen der Finanzpolitik des Kaiserreichs stützt sich primär auf bislang nicht veröffentlichtes Quellenmaterial aus den verschiedenen Staatsarchiven. Methodisch kommt in Anbetracht dessen der historisch-hermeneutische Ansatz zur Anwendung. Das vorhandene Archivmaterial wird demzufolge kritisch geprüft und in Bezug auf die Fragestellung der Arbeit ausgewertet, wiedergegeben und interpretiert.

Die im Zuge dessen ausfindig gemachten Formen und Wege der föderalen Mitbestimmung im Rahmen der Gesetzgebungsprozesse aus der Früh-, Mittel- und Spätphase des Kaiserreichs sind schließlich Gegenstand einer komparativen Analyse. Die einzelnen Fallbeispiele werden demnach im Rahmen eines diachronen Vergleichs auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede der einzelstaatlichen Einflussnahme untersucht. Hierüber sollen mögliche Kontinuitätslinien sowie auch Veränderungen in der Ausprägung des Untersuchungsgegenstandes während der Kaiserreichszeit offengelegt werden.

Als verbindliche Vergleichskategorien dienen dabei die drei Dimensionen des Politischen – Inhalt, Prozess, Struktur.⁹ Die ausgewählten Fallbeispiele werden dementsprechend in komparativer Form und unter Bezug auf die zentrale Fragestellung der Arbeit daraufhin untersucht, bezüglich welcher finanzpolitischen Inhalte die Länder überhaupt Einfluss zu nehmen versuchten, zu welchem Zeitpunkt beziehungsweise in welchem Abschnitt des Gesetzgebungsprozess diese föderale Einflussnahme gegebenenfalls stattfand und im Rahmen welcher Strukturen sie jeweils ausgeübt werden konnte.

9 Naßmacher 2004, S. 1f.

5.2 Vergleichskategorien: Die drei Dimensionen des Politischen

Inhalt

Die politischen Inhalte, über die im Zuge der exemplarisch ausgewählten Gesetzgebungsprozesse im Feld der Finanzpolitik verhandelt wurde und die dementsprechend in ihrer Ausgestaltung auf föderal-einzelstaatliche Einflussnahme hin zu untersuchen sind, lassen sich im Wesentlichen in drei Unterkategorien fassen:

1. Finanzausgleichsmechanismen – Hierunter fallen sämtliche Regelungen, welche die Erweiterung oder Einschränkung der zwischen den beiden Staatsebenen bestehenden Modalitäten des vertikalen Finanzausgleichs direkt betrafen.

2. Steuergesetze – Zu dieser Kategorie zählen sämtliche Gesetzgebungsvorhaben, über welche die Finanzierungsgrundlage für die angestrebte Reichsfinanzreform geschaffen und sichergestellt werden sollte.

3. Polittaktisch mit der Finanzreform verbundene Politikvorhaben – Dazu gehören all die Verhandlungsinhalte, die bestimmte Akteure nicht auf Basis sachlich-finanzpolitischer Gründe, sondern aus taktischen Überlegungen heraus und entsprechend der eigenen Interessenlage mit den Verhandlungen zur Finanzreform verknüpften.

Prozess

Für die zeitliche Lokalisierung einzelstaatlicher Einflussnahme wird der Gesetzgebungsprozess in den einzelnen Untersuchungsfällen in die drei aufeinanderfolgenden Phasen unterteilt, die ein jedes Legislativvorhaben, sollte es letztlich erfolgreich verabschiedet werden, zwangsläufig zu durchlaufen hatte:

1. Prälegislative Phase – Bevor ein bestimmtes Gesetzgebungsvorhaben in den beiden Kammern der Legislative verhandelt werden konnte, mussten die inhaltlichen Grundlinien desselbigen durch einen Initiativakteur erfasst und in konkrete Gesetzgebungsvorschläge umgemünzt werden. Die prälegislative Phase bildet den zeitlichen Rahmen für diesen Vorgang und endet folgerichtig mit der formalen Gesetzesinitiative beziehungsweise der offiziellen Einbringung eines Gesetzentwurfs im Bundesrat.

2. Bundesratsphase – Im Bundesrat erfolgte die Lesung der Vorlage durch die in ihm vertretenen sogenannten Verbündeten Regierungen. Diese konnten die Vorlage mehrheitlich entweder ablehnen oder ihr zustim-

men und sie damit zur Besprechung an den Reichstag weiterleiten. Die Bundesratsphase endete somit entweder mit dem Scheitern des Entwurfs in Folge eines überwiegend negativen Votums der Landesvertretungen oder aber mit seiner Überweisung an den Reichstag.

3. Reichstagsphase – Im Reichstag fand die Lesung des Entwurfs durch die gewählten Abgeordneten des deutschen Volkes statt. Dabei oblag es ihnen abschließend, die Vorlage über ihr mehrheitliches Votum entweder abzulehnen, ihr zuzustimmen oder aber inhaltliche Änderungen an ihr zu beschließen. Trat der letztgenannte Fall ein, hatte der Bundesrat dem geänderten Entwurf erneut die Zustimmung zu erteilen, bevor er als Gesetz verabschiedet werden konnte. Im Sinne der Übersichtlichkeit wird diese abschließende Beschlussfassung im Bundesrat im Rahmen der Analyse jedoch nicht als weitere eigenständige Phase, sondern als Teil der Reichstagsphase betrachtet. Letztere endet dementsprechend nicht mit dem mehrheitlichen Beschluss der Vorlage durch den Reichstag, sondern erst mit der Zustimmung beider Kammern zur finalen Verabschiedung des Gesetzes.

Hervorzuheben ist hierbei, dass es sich um eine rein zeitliche Untergliederung des Gesetzgebungsprozesses handelt, deren zentrale Grenzdaten die jeweiligen Termine der Einbringung einer Gesetzesvorlage in den Bundesrat und in den Reichstag darstellen. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Untersuchung einzelstaatlicher Einflussnahme in den jeweiligen Zeiträumen auch auf die gleichnamigen Strukturen begrenzt würde, nur weil die betreffende Gesetzesvorlage zum gegebenen Zeitpunkt formalrechtlich gerade beispielsweise im Reichstag verhandelt wurde. Stattdessen wird vielmehr davon ausgegangen, dass föderale Abstimmung und Einflussnahme bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung des betreffenden Entwurfs zu jedem Zeitpunkt des Prozesses über eine Vielzahl von Kanälen erfolgen konnte.

Struktur

Im Rahmen der vergleichenden Analyse der Strukturen und Kanäle der föderalen Mitbestimmung rücken die den entsprechenden Strukturen zugrunde liegenden Regelungen in den Fokus, die letztlich bestimmten, inwiefern sich die Landesregierungen in diesem Rahmen in spezifischer Form an den Verhandlungen und Entscheidungen über finanzpolitische Sachverhalte beteiligen konnten. Im Mittelpunkt stehen dabei die institutionellen Vorgaben für die Zugangsberechtigung, die Beteiligungsmöglich-

keiten sowie das Entscheidungsverfahren innerhalb der entsprechen Gremien.

Entscheidend ist dabei, dass nicht nur die festgeschriebenen rechtlichen Regelungen bezüglich der strukturellen Beteiligung der Einzelstaaten an der Reichsgesetzgebung in den Blick genommen, sondern darüber hinaus auch die normierten Verfahrensregeln, an die sich die Regierungsvertreter in den entsprechenden Strukturen hielten, aufgezeigt, hinsichtlich ihrer Reichweite und Wirkmächtigkeit untersucht und soweit möglich letztlich auch in ihrem Zustandekommen erklärt werden sollen.

6. *Forschungsstand*

Bundesrat und föderale Mitbestimmung im Kaiserreich

Die Bedeutung und die Funktionsweise der föderalen Mitbestimmung und Entscheidungsfindung hat in der historischen Forschung zum politischen System des Kaiserreichs bislang nur wenig Beachtung gefunden. Selbige fokussierte sich stattdessen seit den 1970er Jahren vermehrt auf den Reichstag und die Entwicklung des Parlamentarismus.¹⁰ Hinsichtlich des Bundesrates als Vertretungsinstanz der Verbündeten Regierungen im Systemgefüge des Reichs setzte sich hingegen ganz weitgehend die Ansicht durch, dass selbiger „*faktisch keine so prominente Rolle*“ spielte,¹¹ da er die ihm konstitutionell zugeordneten Funktionen in der Verfassungspraxis doch nie wirklich ausüben konnte. Unter dem Schlagwort des „*hegemonialen Föderalismus*“¹² und einer Fokussierung auf die herausragende Stellung Preußens im föderalen System betrachtete die Forschung den Bundesrat stattdessen zunehmend als ein Reichsorgan, in dem der preußische Hegemonialstaat quasi im Alleingang die Politik bestimmen konnte. Die Rolle der übrigen Gliedstaaten im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung geriet dahingegen in den Hintergrund.

Verwunderlich scheint diese isolierte Betrachtungsweise nun vor allem deshalb, da doch bereits in zeitgenössischen Arbeiten aus der Spätphase

10 Stürmer 1974, Rauh 1977, Biefang 2009.

11 Althammer 2009.

12 Ulmann 1999, S. 3.

des Kaiserreichs darauf hingewiesen wurde, dass der Bundesrat lediglich den institutionellen Mittelpunkt eines regelrechten Systems von föderalen Verhandlungskanälen darstellte,¹³ über das „*jeder irgendwie wichtige Akt der Gesetzgebung erst nach umständlichem Verhandeln und Feilschen mit den Landesregierungen, namentlich denen der Mittelstaaten, durchgesetzt werden*“ konnte.¹⁴ Schon zu dieser Zeit war demnach bekannt, dass Bundesratsbeschlüsse in der Regel zwar mit klarer Mehrheit im Sinne Preußens gefasst wurden, dass dieses Ergebnis aber gleichwohl keinen politischen Selbstläufer darstellte, sondern oftmals erst über langwierige föderale Vorverhandlungen fernab der öffentlichen Wahrnehmung sichergestellt werden konnte. Zu einem prominenten Untersuchungsgegenstand der Geschichtswissenschaft avancierte das Thema dennoch nicht.

In der jüngeren Zeit hat zuletzt Gerhard Lehbruch auf eben dieses, den Bundesrat des Kaiserreichs umgebende Verhandlungssystem und seine Gemeinsamkeiten zur heute geläufigen Praxis des kooperativen Föderalismus hingewiesen.¹⁵ An quellengestützten Arbeiten, die die tatsächliche Funktionsweise des entsprechenden Systems gezielt untersuchen, mangelt es jedoch bis heute. Manfred Rauh hat in seiner Abhandlung zum „Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich“ auf Grundlage eines ausgiebigen Quellenstudiums zwar mehrere Gesetzgebungsprozesse unter Berücksichtigung der föderalen Verhandlungen in und um den Bundesrat aufgearbeitet.¹⁶ Seine Fallbeispiele aus verschiedenen Politikfeldern wählte er dabei jedoch gezielt aus dem Zeitraum nach 1890, um darüber vor allem seine These vom Aufstieg des Reichstages und dem aus seiner Sicht damit zwangsläufig verbundenen Abstieg des Bundesrats nach dem Abgang Bismarcks aus der Reichspolitik belegen zu können. Die Erklärung der Funktionsweise und auch des möglichen Wandels des föderalen Verhandlungssystems unter den spezifischen Rahmenbedingungen eines bestimmten Politikfeldes – so wie sie im Zuge der vorliegenden Untersuchung für die gesamte Kaiserreichszeit erfolgen soll – wurde darüber aber noch nicht erledigt. Dies gilt im Übrigen auch für die in den 1960er Jahre entstandenen Arbeiten bezüglich der Mitwirkung einzelner Gliedstaaten in der Reichspolitik. Sie arbeiten einzelne Gesetzge-

13 Bär 1917, S. 81f., Kaufmann 1917, S. 30ff.

14 Triepel 1907, S. 122f.

15 Lehbruch 2002, S. 44.

16 Rauh 1973.

bungsprozesse aus der jeweiligen Perspektive der Einzelstaaten Lübeck,¹⁷ Baden¹⁸ und Hamburg¹⁹ auf. Die Untersuchungen zu den beiden letztgenannten Staaten sind zeitlich allerdings ebenso wie auch die allgemeiner gehaltene Studie Binders zum Verhältnis von Reich und Einzelstaaten²⁰ auf die Kanzlerschaft Bismarcks begrenzt. Zudem stehen ihre Ergebnisse nach wie vor recht isoliert nebeneinander. Sie nehmen die hier angestrebte quellengestützte Untersuchung des föderalen Gesamtsystems aus der Perspektive verschiedener daran beteiligter Akteure daher nicht vorweg, dienen diesbezüglich aber ebenso wie die Studie Rauhs als sinnstiftende Literatur- und Arbeitsgrundlage.

In eben diesem Sinne können auch die umfangreichen Werke zur deutschen Verfassungsgeschichte²¹ sowie des Weiteren die in größerer Zahl vorhandenen staatsrechtlichen Arbeiten zu bestimmten Aspekten des föderalen Systems²² und zum deutschen Bundestaat im Allgemeinen²³ herangezogen werden.

Reichsfinanzpolitik und Finanzreform

Auch wenn dies nicht für die konkrete Frage nach der föderalen Entscheidungsfindung in diesem Politikfeld gilt, so sind doch die Finanzgeschichte des Kaiserreichs und im Speziellen auch die Historie der Finanzreform und des Finanzausgleichs sowohl aus finanz- und wirtschaftswissenschaftlicher als auch aus staatsrechtlicher Perspektive bereits gut erforscht und aufgearbeitet. Zu erwähnen sind diesbezüglich zunächst die Arbeiten zeitgenössischer Finanz- und Staatswissenschaftler wie Max von Heckel, Paul Laband und Albert Hensel, die sich mit der Ausgestaltung sowie dem möglichen Ausbau des Steuer- und Finanzausgleichssystems des Kaiserreichs befassen und dabei vor allem finanztechnische Aspekte in den Blick

17 Dahl 1969.

18 Reichert 1962.

19 Schönhoff 1967.

20 Binder 1971.

21 Huber 1988, Botzenhart 1993.

22 Westphal 1910, Pohl 1913, Bär 1917, Relius 1919, Jellinek 1929, Wimmer 1938.

23 Holste 2002.

nehmen.²⁴ Den Verlauf und die Ergebnisse der einzelnen Finanzreformversuche an sich machten zum Ende der Kaiserreichszeit Autoren wie Egbert Begemann und Wilhelm Gerloff bereits zum Gegenstand ihrer finanzhistorischen Untersuchungen.²⁵ Herauszustellen ist hierbei vor allem die umfangreiche, fundierte und für den Leser zweifellos immer noch wertvolle Abhandlung Gerloffs zur Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reichs sowie ihrer Beziehung zu den Landes- und Gemeindefinanzen.

An Arbeiten jüngerer Datums sind bezüglich dieser Thematik die Darstellungen Ullmanns zur Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland,²⁶ Beckers Vergleich der Finanzausgleichssysteme des Kaiserreichs und der Weimarer Republik²⁷ sowie auch die Ausführungen Neukamms und Hidiens zur staatsrechtlichen Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Kaiserreich²⁸ zu nennen. Des Weiteren steht als politikfeldspezifische Literaturgrundlage die von Peter-Christian Witt vorgelegte Untersuchung zur Finanzpolitik des Kaiserreichs in den Jahren 1903 bis 1913²⁹ zur Verfügung.

7. *Quellenbasis*

Archivbestände

Entsprechend der oben vorgenommenen räumlichen Eingrenzung wurden im Rahmen der Untersuchungsarbeiten die themenrelevanten Bestände der Staatsarchive in Dresden, Stuttgart, München, Hamburg, Berlin, Rudolstadt, Gotha, Greiz, Meiningen und Altenburg sowie auch des Bundesarchivs in Berlin gesichtet und ausgewertet.

Dabei ging die Zahl der grundsätzlich gesichteten Akten weit über diejenige der im Quellenverzeichnis vermerkten und in der Endfassung der

24 Kittel 1894, Preuß 1894, Wagner 1901, Heckel 1904, Gerloff 1908, Laband 1908, Wolf 1909, Hensel 1922.

25 Begemann 1912, Gerloff 1913.

26 Ullmann 2005/ 2009.

27 Becker 1980.

28 Neukamm 1966, Hidiens 1999.

29 Witt 1970.

I. Einleitung

Arbeit auch berücksichtigten Archivbestände hinaus. Insbesondere die in mehreren Staatsarchiven durchaus zahlreich vorhandenen und chronologisch geordneten Bestände bezüglich der allgemeinen Korrespondenz mit den jeweiligen innerdeutschen Gesandtschaften und Bundesratsbevollmächtigten der einzelnen Länder beinhalteten jedoch keinerlei für die Aufarbeitung der Untersuchungsfälle relevanten Quellen und werden hier daher auch nicht mehr gesondert angeführt.

Die für die Rekonstruktion der föderalen Verhandlungen in den einzelnen Untersuchungsfällen bedeutsamen Dokumente fanden sich hingegen ganz vorwiegend in den thematisch geordneten und zusammengefassten Akten zur „Finanzreform“ und „anderweitigen Ordnung der Reichsfinanzen“ sowie auch zu den einzelnen damit verbundenen Steuergesetzen. Diese finden sich in den diversen Staatsarchiven wiederum zum Teil in den Beständen der in der Frage der Finanzreform zuständigen Finanzministerien oder Unterabteilungen des Staatsministeriums, zum Teil aber auch in den Beständen der Ministerien für auswärtige Angelegenheiten, über welche die Korrespondenz zwischen der jeweiligen Landesregierung und den übrigen Reichsgliedern in dieser Angelegenheit abgewickelt wurde.

Über die Sichtung der umfangreichen Bestände „Reichskanzlei“ und „Reichsfinanzministerium“ konnten im Bundesarchiv in Berlin wiederum wertvolle Erkenntnisse vor allem über diejenigen Etappen und Kanäle des Legislativprozess zur Reichsfinanzreform gewonnen werden, an denen der Großteil der Landesregierungen gar nicht oder aber nur eingeschränkt beteiligt war und über die er auch allenfalls eingeschränkt Informationen bezog. Des Weiteren erhellte die Auswertung dieser Bestände vor allem die enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der Reichsleitung und den obersten preußischen Landesbehörden.

Zusätzlich zu den aufgelisteten Archiven wurden im Rahmen der Rechercharbeiten auch das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes sowie das Thüringische Staatsarchiv in Weimar besucht. Im Erstgenannten lagern die Akten zu den außenpolitischen Beziehungen Preußens zu den anderen Gliedstaaten des Reiches. Hinsichtlich der Frage nach den föderalen Verhandlungen im Bereich der Finanzpolitik fanden sich in diesen Beständen jedoch keine erkenntnistiftenden Quellen. In Weimar stellte sich hingegen heraus, dass die relevanten Bestände bei einem Brand vollständig zerstört wurden.

Gedruckte Quellen

Aus dem Bereich der edierten Quellen werden die online verfügbaren Reichstagsprotokolle sowie auch die von Ernst Rudolf Huber herausgegebene Dokumentsammlung zur deutschen Verfassungsgeschichte³⁰ mit in die Untersuchung einbezogen. Besondere Beachtung gilt des Weiteren der von Walther Peter Fuchs herausgegebenen mehrbändigen Edition „Großherzog Friedrich I. von Baden und die Reichspolitik 1871 – 1907.“³¹ In dieser sind mehrfach auch Quellen abgedruckt, aus denen sich die Art und Weise der Beteiligung Badens an der föderalen Entscheidungsfindung in den einzelnen Untersuchungsfällen erklärt.

8. *Aufbau der Arbeit*

Im Anschluss an die einleitenden Erläuterungen (Kapitel I) werden im Zuge einer Vorbetrachtung (Kapitel II) die politisch-rechtlichen Rahmen- und Ausgangsbedingungen für die einzelstaatliche Einflussnahme und Mitbestimmung im Bereich der Reichsfinanzpolitik dargestellt. Dabei werden neben der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen der Reichs- und Länderebene auch die Funktion und die interne Untergliederung der Reichsorgane sowie der Gliedstaaten als Akteure in der Reichspolitik beleuchtet.

Den Hauptteil der Arbeit bilden hiernach die empirisch-deskriptive Rekonstruktion der exemplarisch ausgewählten Gesetzgebungsprozesse (Kapitel III) sowie die vergleichende Analyse der sich über die Einzelfallstudien offenbarenden Formen und Wege einzelstaatlicher Einflussnahme (Kapitel IV). Die Darstellungen zu den Fallbeispielen beginnen mit einer Vorbetrachtung zur politischen Ausgangssituation der jeweiligen Zeit und sind hiernach im Wesentlichen entsprechend der oben aufgezeigten analytischen Phaseneinteilung in einen prälegislativen Abschnitt sowie eine Bundesrats- und auch eine Reichstagsphase untergliedert.

30 Huber 1986.

31 Fuchs 1968/ 1980.

1. Einleitung

Die Ergebnisse und zentralen Erkenntnisse der Untersuchung werden abschließend im Rahmen eines Gesamtfazits (Kapitel V) zusammengefasst.

II. VORBETRACHTUNG

1. *Reich und Gliedstaaten*

Das Deutsche Kaiserreich war grundsätzlich bundesstaatlich organisiert. Die Staatsaufgaben waren dementsprechend zwischen dem souveränen Reich und seinen Gliedstaaten geteilt.¹ Die Reichsverfassung bestimmte dabei allein die Kompetenzen der Reichsebene genau.² Den Gliedstaaten verblieben im Umkehrschluss sämtliche Befugnisse, die durch die Verfassung nicht explizit dem Gesamtstaat zugewiesen waren. Das Reich verfügte jedoch darüber hinaus über die sogenannte Kompetenz-Kompetenz, durch die es ihm gestattet war, den eigenen Zuständigkeitsbereich über ein verfassungsänderndes Gesetz auf Kosten der Länder zu erweitern.³

Hinsichtlich der Rechte der Gliedstaaten im Reich gilt es zunächst, zwischen ihren sich unmittelbar aus der Reichsverfassung ergebenden mitgliedschaftlichen Rechten sowie ihren eigenen originären Hoheitsrechten als Einzelstaaten zu differenzieren. Letztere standen den Ländern nicht auf Grund der Reichsverfassung oder eines bestimmten Gesetzes, sondern allein kraft ihres eigenständigen Staatscharakters und der daraus resultierenden Hoheitsgewalt zu. Hierzu zählte zu allererst das Recht, autonom über die eigene Verfassung und damit auch über ihre innere Verfasstheit entscheiden zu dürfen.⁴

Die bundestaatlichen Mitgliedschaftsrechte umfassten hingegen insbesondere die Teilhabe der Gliedstaaten an der Zusammensetzung der

1 Huber 1988, S. 786f.

2 So beinhaltet der Art. 4 der Reichsverfassung eine genaue Aufstellung von Angelegenheiten, die der alleinigen Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen sollten. Als Punkt 2 wurden dabei auch die Zoll- und Handelsgesetzgebung sowie die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern genannt.

3 Holste 2002, S. 160; Huber 1988, S. 795.

4 Des Weiteren fielen hierunter auch das Recht der Länder auf die Ausübung der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit sowie der Verwaltung in den ihnen eigenen Zuständigkeitsbereichen sowie das damit in Verbindung stehende Recht auf die Freiheit von allen Eingriffen des Reichs, die durch die Reichsverfassung nicht ausdrücklich vorgegeben wurden.

II. Vorbetrachtung

Reichsorgane sowie der politischen Willensbildung auf der Reichsebene. Sie wurden einem jedem Einzelstaat nur als Glied des Ganzen eingeräumt und konnten durch diese dementsprechend auch nur im Verbund mit den übrigen Reichsgliedern in Anspruch genommen oder ausgeübt werden.⁵

Standen diese Rechte grundsätzlich auch allen Reichsgliedern zu, so kann von einer prinzipiellen Rechtsgleichheit der Gliedstaaten im Reichsverbund doch nicht die Rede sein. Stattdessen sah die Reichsverfassung gleich eine ganze Reihe an Sonderrechten für bestimmte Länder vor. Hierzu zählten zunächst die Präsidentialrechte, die mit Preußen dem mit Abstand größten Einzelstaat im Reich zukamen. Demnach standen dem preußischen König das Präsidium des Bundes sowie der Titel „Deutscher Kaiser“ und folglich auch alle in der Verfassung damit verbundenen Rechte zu.⁶ Daneben wurden auch den nächstgrößeren Gliedstaaten Bayern, Sachsen und Württemberg teils durch die Verfassung und teils auch durch spezielle, vor ihrem Bundesbeitritt abgeschlossene Verträge spezielle Mitgliedschaftsrechte zugesprochen.⁷ Diese waren für die Verhandlungen zur Reichsfinanzpolitik allerdings von nachrangiger Bedeutung. Weit wichtiger gestalteten sich diesbezüglich allerdings einige der sogenannten Reservatrechte, auf deren Basis es bestimmten Ländern gestattet war, ihre einzelstaatliche Hoheitsgewalt weiterhin in solchen Gebieten auszuüben, die eigentlich in die Zuständigkeit des Reichs fielen. So verblieb unter anderem die Branntwein- und Bierbesteuerung in den drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden der landesgesetzlichen Regelung vorbehalten,⁸ während sie in allen anderen Gliedstaaten der Reichsgesetzgebung unterstellt wurde. Von besonderer Bedeutung war es dabei, dass die Reservatrechte nicht ohne die Zustimmung der betreffenden Länder aufgehoben werden konnten.⁹

5 Huber 1988, S. 805.

6 Art. 11 Reichsverfassung; hierzu weiterführend das Kapitel: „Kaiser, Reichskanzler und Reichsleitung“.

7 So erhielt Bayern neben dem stellvertretenden Bundesratsvorsitz auch den Vorsitz im Bundesratsausschuss für auswärtige Angelegenheiten sowie einen ständigen Sitz im Ausschuss für Landheer und Festungen. Württemberg und Sachsen erhielten einen ständigen Sitz in diesen beiden Ausschüssen; siehe hierzu: Morsey 1984, S. 135ff.

8 Art. 35 Abs. 2 Reichsverfassung.

9 Art. 78 Abs. 2 Reichsverfassung.

2. Grundlagen der Finanzverfassung und des Reich-Länder-Finanzausgleichs

Nach der Verfassung standen der Reichsebene zur Bestreitung der eigenen „gemeinschaftlichen“ Ausgaben neben den etwaigen Überschüssen aus den Vorjahren die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern sowie die aus dem Post- und Telegraphenwesen resultierenden Einnahmen zu.¹⁰ In Verbindung damit wurde dem Reich nicht nur die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Zölle sowie der Verbrauchssteuern auf Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker,¹¹ sondern auch die alleinige Ertragshoheit für die entsprechenden Steuern zugesprochen.¹² Zur Deckung eines eventuellen „außerordentlichen“ Finanzbedarfs oblag es dem Reich darüber hinaus, über die einfache Gesetzgebung Staatskredite in Form von Anleihen oder Bürgschaftsleistungen aufzunehmen.¹³

Den Gliedstaaten stand es derweil frei, zur Deckung ihrer Ausgaben auf Landesebene mit Ausnahme der wenigen dem Reich ausschließlich zugesprochenen Verbrauchsteuern sämtliche anderen Steuern zu erheben. Dabei standen sie jedoch grundsätzlich in Konkurrenz zum Reich, das laut Verfassung neben seinen exklusiven Besteuerungsrechten zusätzlich auch über die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz für sämtliche sonstigen Steuerobjekte und Besteuerungsformen verfügte.¹⁴

In der Verfassungspraxis setzte sich diesbezüglich jedoch zunächst die Auffassung durch, wonach sich das Reich auf die indirekt erhobenen Verbrauchsteuern zu beschränken hatte, während den Gliedstaaten die durch sie bereits zum Zeitpunkt der Reichsgründung gut ausgebauten direkten Steuern vorbehalten bleiben sollten.¹⁵

Umgekehrt wurden die Regelungen bezüglich der exklusiven Zuweisung von bestimmten Steuern und Einnahmefeldern an das Reich dadurch

10 Art. 70 Reichsverfassung.

11 Art. 35 Abs. 1 Reichsverfassung.

12 Art. 38 Reichsverfassung.

13 Art. 73 Reichsverfassung.

14 Art. 4 Nr. 2 Reichsverfassung.

15 Neukamm 1966, S. 18; Holste 2002, S. 198. Die entsprechende Position wurde dabei nicht nur politisch von sämtlichen Landesregierungen vertreten und verteidigt, sondern fand zum Teil auch in der damaligen Staatsrechtslehre Unterstützung, Hensel 1922, S. 115.

II. Vorbetrachtung

ausgehöhlt, dass einige Gliedstaaten auf Grund ihrer verfassungsmäßig verbürgten Reservatrechte von diesen Reichssteuern ausgenommen waren und stattdessen auch weiterhin selbst über die Finanzhoheit in diesen Feldern verfügten. So waren beispielsweise die Freihäfen Hamburgs und Bremens vorübergehend von der Zollgesetzgebung des Reichs ausgenommen,¹⁶ während Bayern und Württemberg keinen Anteil an den dem Reich zufließenden Einnahmen aus dem Post- und Telegraphenwesen leisten mussten.¹⁷ Wie bereits angesprochen, verblieben die drei süddeutschen Staaten Bayern, Baden und Württemberg darüber hinaus auch außerhalb der Branntwein- und Biersteuergemeinschaft und verfügten dadurch weiterhin über die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die entsprechenden Steuern. Als Gegenleistung hatten die rechtlich dergestalt begünstigten Einzelstaaten Ausgleichszahlungen – sogenannte Aversa – an das Reich zu leisten. Diese fielen in der Regel allerdings deutlich geringer als die zusätzlichen Einnahmen aus, welche die betreffenden Gliedstaaten über ihre jeweiligen Reservatsteuern generierten.¹⁸

Eine dem Reich eigene Zoll- und Steuerverwaltung wurde nicht geschaffen. Stattdessen verblieb die Finanzverwaltung in den Händen derjenigen Gliedstaaten, die sie auch schon bis zur Reichsgründung ausgeübt hatten.¹⁹ Die Reichssteuern und Zölle wurden dementsprechend durch die Länder erhoben und an das Reich ausgezahlt. Die Gliedstaaten erhielten hierfür im Gegenzug eine finanzielle Aufwandsentschädigung, die direkt von den Steuereinnahmen abgezogen wurde.²⁰

16 Art. 34 Reichsverfassung.

17 Art. 52 Abs. 4 Reichsverfassung.

18 Im Fall der Bier- und Branntweinsteuer betrug die zu zahlenden Aversa beispielsweise eine durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Reineinnahme der Steuergemeinschaft. Die bayrischen Einnahmen aus der dort auf Landesebene erhobenen Biersteuer überstiegen diesen Betrag in Folge der im Vergleich zur norddeutschen Steuergemeinschaft deutlich höheren Biersteuersätze jedoch um ein Vielfaches. Becker 1980, S. 45.

19 Art. 36 Abs. 1 Reichsverfassung. Da einige kleinere Staaten ihre diesbezüglichen Verwaltungskompetenzen an andere Gliedstaaten und dabei vornehmlich Preußen übertragen hatten, bestanden letztlich nur 15 einzelne Finanzverwaltungen im Reich, Holste 2002, S. 195.

20 Laut Art. 38 der Reichsverfassung sollte der Bundesrat die genaue Höhe der Tabak- und Zuckersteuer festlegen, im Bereich der Zölle und der Salzsteuer sollte die Höhe den tatsächlichen Verwaltungskosten und für alle übrigen Reichssteuern 15 % der Gesamteinnahmen entsprechen.