



Ambrosius | Henrich-Franke | Neusch [Hrsg.]

Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 6: Integrieren durch Regieren



Nomos

ifer
nstitut

Schriftenreihe des Instituts für
Europäische Regionalforschungen

Im Auftrag des Instituts für
Europäische Regionalforschungen
herausgegeben von

Gerold Ambrosius

Band 29

Gerold Ambrosius | Christian Henrich-Franke
Cornelius Neutsch [Hrsg.]

Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 6: Integrieren durch Regieren



Nomos

© Titelbild: Innenansicht des Sitzungssaals des Bundesrates im Reichstagsgebäude, Westwand (aus: Paul Wallot, Das Reichstagsgebäude in Berlin, Leipzig 1900), entnommen aus: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Hauptseite>, 14.11.2017.

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

ISBN 978-3-8487-4376-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8609-9 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Gerold Ambrosius/ Christian Henrich-Franke/ Cornelius Neusch</i> Vorwort der Herausgeber	9
<i>I. ‚Regieren‘ im Wandel – Föderalismus in Deutschland</i>	
<i>Christian Henrich-Franke</i> ‚Integrieren durch Regieren‘ – ein Phasenmodell	15
<i>II. Wirtschaftspolitischer Föderalismus</i>	
<i>Gerold Ambrosius</i> Die horizontale Dimension – kompetitive und kooperative Koordination zwischen den Gliedstaaten beim Arbeitsschutz, bei Steuern und bei Eisenbahnen	55
<i>Boris Gehlen</i> Wirtschaftspraktische Expertise im Organisationsdilemma: Der Deutsche Handelstag im Institutionengefüge des Deutschen Reichs (1867/71–ca. 1900)	127
<i>Felix Selgert</i> Die politische Entscheidungsfindung im Mehrebenensystem des Deutschen Kaiserreichs am Beispiel des Aktienrechts (1873-1897)	151

Inhalt

III. Föderalismus ‚von unten‘ im Kaiserreich

Kaori Ando/ Manfred Heinemann

Das Deutsche Reich und das Erziehungs- und Bildungswesen
deutscher Bundesstaaten (1871-1914) 199

Dirk Götschmann

Der Funktionswandel des Föderalismus im Kaiserreich
am Beispiel Bayerns 243

Paul Hähnel

Die Hansestaaten im Kaiserreich, hanseatische Kooperationen
im Politikfeld der Nahrungsmittelregulierung 261

Rüdiger von Krosigk

Zwischen Vereinheitlichung und föderalen Besonderheiten: das
Kaiserreich als Laboratorium für eine Verwaltungsgerichtsbarkeit 281

Cornelius Neutsch

Das Fürstentum Reuß älterer Linie im föderalen Gefüge des
Deutschen Kaiserreichs 319

Lutz Vogel

Reformstau und Anpassungsdruck. Die Verwaltungsreformen im
Königreich Sachsen in den 1870er Jahren vor dem Hintergrund
der Reichseinigung 335

IV. Föderalismus ‚von unten‘ in Österreich-Ungarn

Jana Osterkamp

Länderautonomie, Länderlobby, Ländergemeinschaft. Regionaler
Eigensinn in Salzburg und Böhmen in der späten Habsburgermonarchie 369

Martin P. Schennach

Gliedstaaten oder „Kommunalverbände höchster Ordnung“? Länder und
Landesverfassungen in der österreichischen Staatsrechtslehre
bis zum Ende der Monarchie 389

V. Gestalter des Föderalismus

Gestalter des Föderalismus	423
Adolf Marschall von Bieberstein (<i>Paul Hähnel</i>)	424
Karl Heinrich von Boetticher (<i>Paul Hähnel</i>)	428
Freiherr von Friesen (<i>Gerold Ambrosius</i>)	432
Albert von Maybach (<i>Christian Henrich-Franke</i>)	436
Hermann von Mittnacht (<i>Cornelius Neutsch</i>)	440
Arthur von Posadowky-Wehner (<i>Christian Henrich-Franke</i>)	444
Heinrich von Stephan (<i>Cornelius Neutsch</i>)	448
Adolf Wermuth (<i>Christian Henrich-Franke</i>)	454
Abbildungsverzeichnis	459

Vorwort

Dieser Band bildet den vorläufigen Endpunkt eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zwischen 2012 und 2016 an der Universität Siegen geförderten Forschungsprojekts zum Thema ‚Integrieren durch Regieren – Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich 1871-1914‘. Im Fokus standen die institutionellen Strukturen und politischen Prozesse des föderalen Systems des Deutschen Reiches zwischen 1871 und 1914. Die Thematik wurde anhand innenpolitischer Politikfelder bearbeitet. Wie entwickelten sich die formellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und auf welche Weise wurden sie durch ‚informelle‘ ergänzt oder sogar überlagert? Wie positionierten sich die formellen Akteure im verfassungsrechtlichen Rahmen und welche ‚informellen‘ Akteure traten hinzu? Die Frage nach der Funktionsweise des Föderalismus beinhaltete auch die nach Gestaltung und Wandel der Steuerungs- und Koordinationsformen, insbesondere die nach Gestaltung und Wandel des Zusammenspiels der unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems. Die interpretative Folie lieferten politikwissenschaftliche Modelle des ‚Governance-Ansatzes‘ sowie die Interpretation föderaler Politiksysteme als (verflochtenes) Mehrebenensystem. Da sich das Kaiserreich zwischen 1871 und 1914 von einem locker zu einem fest gefügten bundesstaatlichen Gebilde entwickelte, sollten damit zugleich die Integrationswege aufgezeigt werden, die seit den 1870er Jahren beschritten wurden. Das Forschungsprojekt erhob den Anspruch über eine reine Studie der verfassungsrechtlich vorgegebenen Institutionen wie den Bundesrat, den Reichstag oder die Länderparlamente hinauszugehen und stattdessen eine dynamische, zivilgesellschaftliche wie kooperativen Perspektive auf das politische System und seine Veränderungen einzunehmen.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Projektes und seines forschungsparadigmatischen Ansatzes ist auch der vorliegende Band zu sehen. Er ist bewusst als Kombination unterschiedlicher Genres, Perspektiven und Schwerpunkte konzipiert, die allesamt dasselbe Phänomen adressieren: die Funktionsweisen und den Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich 1871-1914. In Ergänzung mehrerer in der Reihe ‚Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive‘ bereits erschienener Bände, kombiniert dieser Band die Projektsynthese mit der Analyse spezifischer Themenfelder sowie

einer inhaltlichen Erweiterung des ursprünglichen Projektdesigns. Entsprechend dieser konzeptionellen Gestaltung gliedert sich der Band in fünf Teile. (1) Im Kapitel ‚Regieren im Wandel‘ wird die eigentliche Synthese der Erkenntnisse des Forschungsprojekts vorgenommen. In einem Phasenmodell werden dabei die wesentlichen Wandlungen des föderalen Systems des Kaiserreichs auf einer generalisierenden Ebene zusammengeführt. (2) Das Kapitel ‚Wirtschaftspolitischer Föderalismus‘ wirft einen speziellen Blick auf einen Bereich, die in der politischen Praxis einen Kernbestand der legislativen Tätigkeit ausmachte. Dies war umso bedeutsamer, als wirtschaftlicher Wandel im Zuge der Industrialisierung permanent neue Regulierungsbedürfnisse schuf und sich auch die (Wirtschafts-) Verbände als politischer Einflussfaktor auf allen Ebenen des Kaiserreichs zu etablieren begannen. (3) Im Kapitel ‚Föderalismus von unten‘ wird ein spezifischer Fokus auf die mittlere und untere Ebene des Kaiserreichs gelegt, um so den Wandel des Zusammenspiels der unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems aus einer ‚bottom up‘ Perspektive zu betrachten, die bisher in der Forschung oft zu kurz kam. Damit fängt das Kapitel die vielfältigen Ausprägungen föderaler Verflechtung ein, die sich je nach sozioökonomischen Gegebenheiten, den jeweiligen politischen Systemen oder auch einzelnen Politikfeldern für die Bundesstaaten ergaben. (4) Das Kapitel ‚Föderalismus von unten in Österreich-Ungarn‘ eröffnet eine komparative Perspektive auf den Wandel föderaler Staatlichkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das Staatswesen Österreich-Ungarns ist ein interessanter Vergleichsfall, weil föderaler Wandel im Gegensatz zum Kaiserreich nicht der Integration in ein neues politisches System diente, sondern vielmehr einen inneren Ausgleich moderierte. (5) Im Kapitel ‚Gestalter des Föderalismus‘ werden einzelne Akteure der mittleren und höheren Verwaltungsebene herausgestellt, die für die konkrete Ausgestaltung der föderalen Strukturen und Prozesse wichtige Funktionen übernahmen. Bei dem verfassungsrechtlich nicht eindeutig fixierten System des Kaiserreichs fiel den politisch handelnden Akteuren mit ihren individuellen Erfahrungshorizonten und sozialisatorischen Hintergründe für die ‚Praxis des Regierens‘ eine wichtige Rolle zu, indem sie mit ihren Vorstellungen, Werten und konkreten Handlungen die Funktionsweise des Föderalismus ausgestalteten.

Einen besonderen Dank möchten die Herausgeber an Jürgen Beine, Filiz Livan, Nicole Schäfer und Cristina Vazzano aussprechen, die mit unermüdlichem Einsatz bei Satz und Lektorat es ermöglicht haben, dass aus uneinheitlichen Textdokumenten ein kohärentes Ganzes entstanden ist.

Siegen, im November 2017



Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 1: Der Bundesrat 1867-1919 - ein biographisches Nachschlagewerk (Joachim Lilla)

Band 2: Föderale Systeme: Kaiserreich - Donaumonarchie - Europäische Union (hrsg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch)

Band 3: Föderale Interessensvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung (Paul Lukas Hähnel)

Band 4: Föderale Mitwirkung an den Unfallversicherungsgesetzen im Kaiserreich (1884-1911) (Julia Liedloff)

Band 5: Einzelstaatliche Einflussnahme auf die Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich (Philipp Höfer)

Band 6: Integrieren durch Regieren (hrsg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch)



Nomos

ifer
institut

I.

„Regieren“ im Wandel –
Föderalismus in Deutschland

„Integrieren durch Regieren“ – ein Phasenmodell

Christian Henrich-Franke

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	15
2.	Indikatoren des Wandels	19
3.	Der Rechtssetzungsprozess nach der Reichsverfassung	21
4.	Die Phasen des Wandels	22
4.1	Preußisch-hegemonialer Intergovernmentalismus (1867 - 1874/75)	22
4.2	Institutioneller „take off“ des Reiches (1876-1880)	27
4.3	„Politisch-administrative Reichsgründung“ – gelenkte Flexibilisierung im System Bismarck (1880er)	31
4.4	Nivellierung der Ungleichzeitigkeiten zwischen den Politikbereichen (1890er)	37
4.5	Das integrierte System (1900-1914)	42
5.	Fazit	48
6.	Literatur	50

1. Einleitung

Dieser Beitrag schlägt ein Phasenmodell der Genese des föderalen Regierens im Kaiserreich vor, mittels dessen die graduelle Transformation des politischen Systems abgebildet werden soll. Das politische System im Allgemeinen und dessen föderale Struktur im Besonderen werden in erster Linie mit Blick auf die Legislativtätigkeit betrachtet. Dabei wird die Frage nach der Gestaltung und dem Wandel der föderalen Steuerungs- und Koordinationsformen gestellt, insbesondere die nach der Gestaltung und dem Wandel des Zusammenspiels der unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems, d.h. Reich, Gliedstaaten und sub-gliedstaatlichen Ebenen wie die Provinzen. Ob diese Ebenen ihre Souveränität behielten, erweiterten oder abgaben, soll dabei nicht explizit gefragt werden, da diese Frage letztlich

nur normativ – auch in starker Abhängigkeit von unterschiedlichen Föderalismuskonzepten – beantwortet werden kann.

Hier wird ein idealtypisches Modell vorgeschlagen, das versucht, die vielfältigen Entwicklungen zu bündeln. Zwangsläufig werden sich für einzelne Politikfelder immer wieder Abweichungen vom hier skizzierten Entwicklungsweg ergeben, gleichwohl geht es darum, generelle Entwicklungslinien aufzuzeigen. Freilich lassen sich die Phasen nicht immer scharf voneinander trennen oder präzise datieren. Insbesondere mit Blick auf einzelne Politikbereiche oder Legislativakte ergeben sich Ungleichzeitigkeiten oder auch temporäre Gegenläufigkeiten. Es gab im Kaiserreich eben keine geradlinige Entwicklung des politischen Systems. Insofern sind Jahresangaben zur Abgrenzung der Phase eher als Orientierungshilfe denn als präzise Datierung zu bewerten. Nichtsdestotrotz können – zumindest für den Bereich der hier betrachteten Innenpolitik – einzelne Phasen oder Entwicklungsschritte benannt und skizziert werden, die in erster Linie auf der Basis der Untersuchung der Verkehrs-/Infrastrukturpolitik, Sozialpolitik, Finanzpolitik und Verbraucherschutzpolitik entwickelt wurden.¹

Das hier präsentierte Entwicklungsmodell zeigt auf, wie sich das politische System des Kaiserreichs allmählich in ein integriertes föderales System wandelte. Horizontale wie vertikale Verflechtungen auf und zwischen den Ebenen sorgten in diesem System einerseits für eine fundamentale Transformation des Legislativprozesses und andererseits für die Herausbildung zweier sich im prozessualen Ablauf ergänzender ‚Foren der Politikkoordination‘: der prälegislative Raum und die Reichstagskommissionen.

1 Hähnel, Paul: Föderale Interessenvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung, Baden-Baden 2017; Höfer, Philipp: Föderale Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Finanzpolitik, Baden-Baden 2017; Liedloff, Julia: Föderale Mitwirkung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Unfallversicherungsgesetze, Baden-Baden 2017; Ambrosius, Gerold; Christian Henrich-Franke; Cornelius Neusch (Hrsg.): Föderalismus in historisch-komparativer Perspektive: Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden 2015; Henrich-Franke, Christian: Gescheiterte Integration im Vergleich: Der Verkehr – ein Problemsektor gemeinsamer Rechtsetzung im Deutschen Reich (1871-1879) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958-1972), Stuttgart 2012; Henrich-Franke, Christian: Wandlungen föderalen Regierens im Deutschen Kaiserreich: Die Entscheidungsfindung im Fall der Sozialgesetzgebung, in: Historische Zeitschrift, (2) 2011, S. 373-399.

Innerhalb dieser beiden Zentren fand föderale Politikformulierung und Einflussnahme statt, ohne dass das von der Verfassung dafür vorgesehene Föderalorgan, der Bundesrat, als Forum hätte intensiv genutzt werden müssen. Es erfolgte im Kaiserreich – so die grundlegende These einerseits eine ‚Föderalisierung‘ des Parlaments und andererseits eine ‚Parlamentarisierung‘ der föderalen Entscheidungsstrukturen.

Indem der Beitrag Regierungspraktiken in den Blick nimmt, versucht er einen neuen Mosaikstein auf dem Weg zu einer präziseren Erklärung des Wandels von Föderalismus im Kaiserreich zu erstellen. Immerhin konstatierte schon Hans-Peter Ullmann in seinem Forschungsüberblick zur Politik im Kaiserreich, dass „*wann ... und wie ... sich System und politische Praxis änderten noch nicht ausreichend erforscht*“ sei.² Mit Blick auf die bisherige Forschung erscheinen zwei Aspekte relevant: Erstens wird es hier nicht darum gehen, bestehende Erklärungsansätze bzw. ältere Forschungsergebnisse grundsätzlich zu negieren, sondern sie dort, wo sie bestätigt werden können, in einen komplexeren Erklärungsansatz einzubauen. Dies erscheint nur konsequent, denn die bisherige Forschung hat zwar die institutionelle Dynamik des Deutschen Reichs erkannt und die unterbliebene ‚de iure‘ Anpassung der Verfassung an sich ‚de facto‘ wandelnde politische Strukturen und Aufgabenfelder betont, in deren Folge Verfassungsrecht und Verfassungsrealität immer weiter auseinanderklafften.³ Dennoch fiel es der Forschung schwer, diese dynamische Entwicklung in ihrer Komplexität prägnant zu erfassen. So formulierte Manfred Rauh eine zweistufige Parlamentarisierungsthese, nach der sich die Entscheidungsmacht zunächst von den Gliedstaaten auf die Reichsebene (v.a. Kaiser und Reichskanzler) verlagerte und danach von der monarchischen Exekutive auf das Parlament.⁴ Rauh sah gar den Bundesrat als größtes Hemmnis der Parlamentarisierung. Indem der Bundesrat dann mehr und mehr in den Hintergrund trat, stärkte er nach 1890 den Reichstag. Demgegenüber konstatierte Hans-Ulrich Wehler die Herausbildung mehrerer rivalisierender Machtzentren, v.a. Verwaltungen und außerparlamentarische Gruppen, die in das Machtvakuum nach Bismarck vorstießen und den entscheidungsschwachen Kaiser innenpolitisch zum

2 Ullmann, Hans-Peter: Politik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918, München 2005.

3 Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Stuttgart 1978.

4 Rauh, Manfred: Die Parlamentarisierung des Deutschen Reichs, Düsseldorf 1977.

Schattenkaiser degradierten.⁵ Zweitens gilt es solche Forschungen kritisch zu hinterfragen, die Föderalismus stark auf den Bundesrat verengen. Nicht selten wird argumentiert, dass der Bundesrat die ihm ursprünglich in der Reichsverfassung zugeordnete Funktion nicht erfüllen konnte und er „*faktisch keine so prominente Rolle*“⁶ spielte. Der Bundesrat wird vielmehr unter dem Schlagwort des „*hegemonialen Föderalismus*“⁷ als ein Organ behandelt, innerhalb dessen Preußen nahezu ungehindert die Politik diktieren konnte. Im hier vorgeschlagenen Modell des Wandels von Föderalismus soll vielmehr die veränderte Stellung des Bundesrats im Institutionengefüge des Kaiserreichs und dessen interner Wandel einbezogen werden, den Nipperdey als einen „*von einer Ministerkonferenz zu einem Organ der Elite der höheren Bürokratie*“⁸ bezeichnet hat. Gleichfalls kann bei Gerhard Lehbruch angeknüpft werden, der davor gewarnt hat, „*die Rolle des Bundesrats*“ zu verkennen, „*wenn man die formellen Bundesratssitzungen für den zentralen Ort der föderalen Mitwirkung ... hält. Der Bundesrat wurde vielmehr seit jeher von einem informellen Verhandlungssystem flankiert.*“⁹

Der vorliegende Beitrag ergänzt die bisherige Forschung durch drei bislang wenig beachtete Perspektiven: Erstens werden explizit Politikbereiche in die Analyse des politischen Systems mit einbezogen, die in ihrer Bedeutung für die politische Praxis kaum beachtet worden sind. Zweitens wird die Verwaltungspraxis wesentlich stärker als Aspekt legislativer Tätigkeit bewertet. Drittens wird das gesamte Kaiserreich – mit Ausnahme des Krieges – betrachtet und damit die starke Fokussierung auf die Bismarckzeit überwunden.

5 Wehler, Hans-Ulrich: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges, Deutsche Gesellschaftsgeschichte 3, München 2008.

6 Althammer, Beate: Das Bismarckreich 1871-1890, Paderborn 2009.

7 Ullmann, Politik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918.

8 Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1866-1918. Machtstaat vor der Demokratie, München 1992.

9 Lehbruch, Gerhard: Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats: Weichenstellungen und Krisen, in: Ambrosius, Gerold; Christian Henrich-Franke; Cornelius Neusch (Hrsg.): Föderalismus in historisch-komparativer Perspektive: Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden 2015, S. 319-363.

2. Indikatoren des Wandels

Da in diesem Beitrag nicht die Spezifika einzelner Politikfelder abgearbeitet werden, sondern der Wandel des föderalen Regierens aggregiert wird, wird mit abstrakten Kategorien gearbeitet. Strukturgebend sollen die drei Dimensionen von Politik – Strukturen, Prozesse und Inhalte – herangezogen werden, um so die Ursachen und Zusammenhänge der Transformation des föderalen Regierens präziser erfassen zu können.

Was die *Strukturen* des politischen Systems betrifft, so wird das Augenmerk auf zwei Aspekte gelegt. Erstens wird es um die (*Neu-*) *Errichtung* bzw. *Ausdifferenzierung formaler Strukturen*, z.B. Organe, Kommissionen und Verwaltungseinheiten, sowie um deren *informelle Ergänzungen*, d.h. nicht konstitutionelle Formen der Kooperation, gehen. Zweitens soll der *Grad der Verflechtung* zwischen den unterschiedlichen (Politik-) Ebenen des Reichs (Reich, Gliedstaaten sowie Provinzen/ Regierungsbezirke/ Kommunen) betrachtet werden, wobei zwischen der *horizontalen Verflechtung*, d.h. auf der gleichen Ebene des Reichs, und der *vertikalen Verflechtung*, d.h. zwischen unterschiedlichen Ebenen des Reichs, unterschieden wird (siehe Abb. 1). Freilich gilt es hier zu beachten, dass eine eindeutige Zuordnung zu den Ebenen des Reiches nicht immer vorgenommen werden kann. So war der Bundesrat zwar als kollektiver Akteur im Sinne der ‚Verbündeten Regierungen‘ ein Organ der Reichsebene, er war aber eben auch eine Vertretung der Gliedstaaten, um deren individuelle Interessen in der Reichslegislative artikulieren zu können. Dies gilt genauso für den Reichstag. Sogar dessen Abgeordnete stimmten oft entsprechend der Interessen ihrer Wahlkreise und Gliedstaaten – sie bezogen von dort schließlich ihre Legitimation.

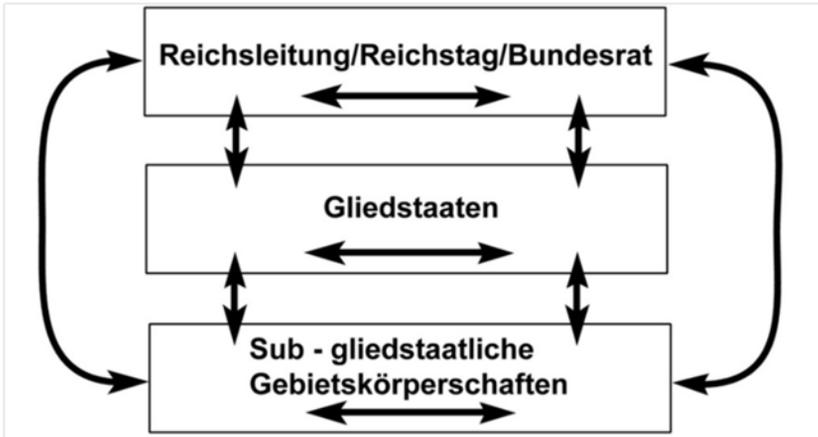


Abb. 1: Horizontale und vertikale Verflechtung

Bei den *Inhalten* von Politik wird zunächst einmal sehr allgemein zwischen ‚low‘ und ‚high politics‘ unterschieden, wobei diese Unterscheidung auf eine Prioritätenzuschreibung von Politik durch die gliedstaatlichen Regierungen vor dem Hintergrund der monetären oder der kompetenzrechtlichen Bedeutung abzielt. Dabei wird einem Politikbereich nicht zwangsläufig eine hohe oder niedrige Priorität zugewiesen, da auch innerhalb von Politikbereichen unterschiedliche Prioritätszuschreibungen vorliegen konnten. So konnte beispielsweise eine Regulierung der Produktion von Wein für einen Gliedstaat wie Mecklenburg unbedeutende ‚low politics‘ sein, während sie in Baden oder Württemberg aufgrund des umfangreichen Weinbaus ‚high politics‘ darstellte. Darüber hinaus wird der *quantitative Umfang* der Regelung (Einzelthema, Paketverhandlungen innerhalb eines Politikbereich bzw. über dessen Grenzen hinaus) und die *Qualität*, d.h. die Reglungsdichte (einfaches oder komplexes Gesetz) erfasst werden. So spielte es für den Legislativprozess eine enorme Rolle, ob das zu erlassende Gesetz aus fünf Paragraphen mit jeweils wenigen Sätzen bestand oder ob es sich um mehrere hundert überwiegend hochgradig komplexe Paragraphen handelte. Letztlich gilt es *alte* und *neue Politikbereiche* zu unterscheiden, insbesondere, weil damit die Verwaltungs- und Rechtsstrukturen der Gliedstaaten zusammenhängen. Als alte Politikbereiche werden – wie die Finanz- oder Eisenbahngesetzgebung – solche gefasst, für die die Gliedstaaten bereits vor dem Kaiserreich gesetzliche Regelungen erlassen bzw. Verwaltungs-

strukturen geschaffen hatten, während neue Politikbereiche – wie die Sozial- oder Nahrungsmittelgesetzgebung – solche bezeichnen, die neue Regulierungen bzw. neue Administration erforderlich machten, v.a. in Folge der sozioökonomischen Wandlungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Es gilt immer im Hinterkopf zu behalten, dass in diesen Jahrzehnten nahezu überall in Europa der Übergang vom liberalen Ordnungsstaat zum regulierenden Interventionsstaat stattfand.¹⁰ Mit dem modernen Interventionsstaat entstand in dieser Zeit das Staatsmodell der umfassenden Eingriffe in immer mehr Lebensbereiche. Bemerkenswerterweise entstand er im Kaiserreich mit einer vergleichsweise hohen Geschwindigkeit.

Hinsichtlich der *Prozesse* soll der formale Entscheidungsablauf der Reichsverfassung den Referenzrahmen liefern, der in *Prozessphasen* (Initiativphase, Verhandlungsphase und Entscheidungsphase) unterteilt werden kann. Es soll zudem darauf geachtet werden, welche *Funktionen* einzelnen Organen und Akteuren innerhalb des Prozesses und seiner Phasen zufielen (Problemformulierung, Konzeption von Entwürfen, Informationsbeschaffung und –bearbeitung, Konfliktregelung und Konsensbildung sowie Entscheidung).

Sowohl bei den Prozessen als auch bei den Strukturen wird die Rolle und Funktion einzelner *Akteure* bzw. Akteursgruppen implizit mitbeleuchtet, wobei einerseits nach Politikern, Bürokraten, Experten und Lobbyisten, andererseits nach Generationen von Akteuren unterschieden werden soll.

3. Der Rechtssetzungsprozess nach der Reichsverfassung

Die Reichsverfassung gab einen Legislativprozess vor, der als ein doppelter Prozess der zwei Wege charakterisiert werden kann (siehe Abb. 2). Auf dem einen Weg durfte das Reichskanzleramt oder die Regierung eines Gliedstaates eine Gesetzesinitiative einleiten, indem ein Entwurf dem Bundesrat und seinen Ausschüssen zur Verhandlung und Entscheidung vorgelegt wurde. Bei positivem Ausgang musste dann der Reichstag bzw. dessen Kommissionen mit der Begutachtung und Entscheidung fortfahren, wobei jedes Bundesratsmitglied im Reichstag – am sogenannten Bundesratstisch – erscheinen durfte und auf Verlangen sogar gehört werden musste. Auf

10 Ambrosius, Gerold: Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten, Stuttgart 2005.

dem anderen Weg konnte auch der Reichstag aus seiner Mitte heraus eine Gesetzesinitiative starten, über die er in seinen Ausschüssen und in drei Lesungen zunächst selber verhandelte und entschied. Bei positivem Ausgang musste dann der Bundesrat zur Verhandlung und Entscheidung schreiten. In beiden Fällen war ein übereinstimmendes positives Votum beider Organe für die Annahme einer Gesetzesinitiative notwendig.

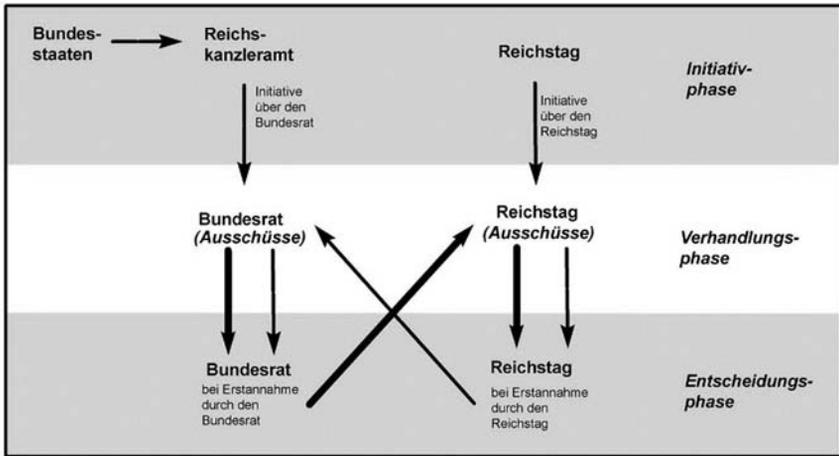


Abb. 2: Der Rechtsetzungsprozess im Kaiserreich

4. Die Phasen des Wandels

4.1 *Preußisch-hegemonialer Intergovernmentalismus (1867 - 1874/75)*

Die ersten Jahre des Norddeutschen Bunds bzw. des Deutschen Kaiserreichs waren geprägt von einem preußisch-hegemonialen Intergovernmentalismus in einem politischen System, das nach innen kaum verflochten war und noch ausgeprägte zwischenstaatliche Züge aufwies.

Struktur: Zu Beginn des Norddeutschen Bunds wurden mit dem Bundesrat, dem Reichstag sowie dem Reichskanzleramt (Bundeskanzleramt) und einigen wenigen Zentralverwaltungsbehörden wie der Bundesgeneralkasse oder dem Rechnungshof des Norddeutschen Bundes zunächst einmal nur die verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Organe errichtet, ansonsten

blieb die institutionelle Dynamik eher gering. Wenn man einmal von der Errichtung des Reichseisenbahnnamts im Juni 1873 absieht, das von vielen Seiten (Reichskanzler, Reichstag und Wirtschaftsverbände) massiv eingefordert wurde,¹¹ wurden auf der Reichsebene institutionelle Neuerungen nur im geringsten notwendigen Umfang vorgenommen. Das Reichskanzleramt unter Rudolph von Delbrück strebte in dieser Phase keinen Ausbau der Reichsadministration an. Ganz im Einklang mit liberalen Ordnungsvorstellungen bevorzugte Delbrück den schlanken Staat und wollte dementsprechend die Reichsadministration beschränken. Gleichwohl konnte er eine interne Ausdifferenzierung des Reichskanzleramts in den ersten Jahren seines Bestehens aufgrund der wachsenden Aufgabenfülle nicht gänzlich unterbinden. Eine zu schnelle Verselbstständigung der Reichsverwaltung wäre aber ohnehin an den Vorbehalten der Einzelstaaten gescheitert, die noch 1875 der Einsetzung eines Reichsjustizamts vehement widersprachen und schon beim Reichseisenbahnnamt erhebliche Vorbehalte geäußert hatten. Strukturell wurde die Reichsadministration stark an preußische Ministerien und deren Personal angegliedert, wozu auch die Kopplung des Amts des preußischen Ministerpräsidenten mit dem des Reichskanzlers gezählt werden kann. Eine tatsächlich über die Ebenen des Kaiserreichs durchgehende Reichsverwaltung, die auch in den Gliedstaaten bestand (Souveränitätsverlust), war die 1867 gegründete Reichspost.¹² Lediglich in Bayern und Württemberg behielten die Postverwaltungen aufgrund ihrer Reservatrechte ihre Eigenständigkeit.¹³

Institutionelle Kontinuitäten prägten auch die Strukturen in den Einzelstaaten, übernahmen doch die Außenministerien die Koordination der Reichsinnenpolitik. Lediglich Baden wich mit Eintritt in das Kaiserreich von dieser Regel ab, kehrte aber schon 1876 zu einem stärker außenministeriell geprägten Zuschnitt seiner Ministerien zurück, nachdem nicht die Fachminister in Berlin im Bundesrat die badischen Interessen vertraten, sondern der badische Gesandte.¹⁴ Der Ausnahmefall Badens sollte sich als folgenschwer für die Bewertung des Föderalismus und insbesondere des

11 Henrich-Franke, *Gescheiterte Integration im Vergleich*.

12 Hesse, Jan-Otmar: *Im Netz der Kommunikation. Die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung 1876-1914*, München 2002.

13 Neutsch, Cornelius: *Föderalismus und Zentralismus im Post- und Telegraphenwesen des Deutschen Kaiserreichs*, in: Ambrosius, Gerold; Christian Henrich-Franke; Cornelius Neutsch (Hrsg.): *Föderalismus in historisch-komparativer Perspektive: Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union*, Baden-Baden 2015, S. 135-168.

14 Reichert, Hans Klaus: *Baden am Bundesrat 1871 bis 1890*, Heidelberg 1962.

Bundesrats durch die historische Forschung erweisen, weil die Unmutsäußerung des badischen Ministers Julius Jolly, der den Bundesrat aus seiner spezifischen Perspektive als eine „*Farce*“ bezeichnete, wieder und wieder zur Herabqualifizierung der Rolle des Bundesrats herangezogen wurde. Neben den Legislativorganen im engeren Sinne bestanden auch solche formellen und informellen Strukturen fort, innerhalb derer die Einzelstaaten vor 1867/71 zusammengearbeitet hatten, beispielsweise der Deutsche Handeltag oder der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen. Mitunter behielten die Einzelstaaten sogar in einzelnen internationalen Organisationen wie der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt ihre eigene Vertretung.¹⁵ Flankiert wurden die institutionellen Kontinuitäten durch ausgeprägte personelle Kontinuitäten, v.a. in den ‚Außenministerien‘ der Einzelstaaten, die nach 1867/71 Reichsinnenpolitik betrieben. So kannten sich nicht selten die gliedstaatlichen Außenminister und Bundesratsbevollmächtigte aus ihren vorherigen Funktionen als diplomatische Vertreter in den zwischenstaatlichen Beziehungen bzw. im Deutschen Bund. Gleichzeitig wurden aber die Gesandtschaften in den anderen Gliedstaaten des Deutschen Reichs reduziert, so dass mit Preußen, Bayern, Württemberg und Sachsen nur noch die größeren Gliedstaaten über ein gegenseitiges Gesandtschaftsnetz verfügten. In der Summe betrachtet, lebten im Kaiserreich trotz der äußeren Reichseinheit zunächst verschiedene zwischenstaatliche Elemente fort.

Kennzeichnend für diese erste Phase ist der dementsprechend noch geringe vertikale Verflechtungsgrad zwischen den verschiedenen Ebenen, der einerseits durch die klassisch-diplomatische Behandlung der Reichsinnenbeziehungen hervorgerufen wurde, andererseits aber als Reaktion auf die Angst um die Erhaltung der gliedstaatlichen Eigenstaatlichkeit verstanden werden muss. Schon bei der Gründung des Reichseisenbahnnamts hatten die Mittelstaaten befürchtet, dass – wie es der bayrische Gesandte in Stuttgart, Gassner, formulierte – dieses „*alles an sich reißen würde*“ und es deshalb als „*eine der allergefährlichsten Mediatisierungsmaßregeln*“ bezeichnet, mit denen „*gegen die deutschen Staaten vorgegangen würde*.“¹⁶ Ein geringer Verflechtungsgrad lässt sich auch für die horizontalen Ebenen feststellen. Auf der Reichsebene bestanden kaum Koordinationsinstrumente zwischen den Reichsorganen Bundesrat und Reichstag, zwischen den Gliedstaaten kann gar eine partielle Entflechtung beobachtet werden, da viele

15 Tölle, Isabel: Integration von Infrastrukturen im historischen Vergleich: Rheinschiffahrt, Baden-Baden 2016.

16 Bericht des bayerischen Gesandten in Stuttgart Gassner an das bayerische Staatsministerium, 23. Mai 1873, 4322, Verkehrsarchiv, Hauptstaatsarchiv, München.

kleinere Gliedstaaten dazu übergangen, ihre innerdeutschen Gesandtschaften abzubauen, so dass etablierte Kommunikationsstrukturen verschwanden. Auf der sub-gliedstaatlichen Ebene bestanden kaum Verflechtungen, was auch darauf zurückzuführen ist, dass hier die Verwaltungsstrukturen noch sehr heterogen entwickelt waren und zwischen den Gliedstaaten deutliche Organisationsunterschiede vorlagen. Kommunal- und Regionalverwaltungen unterschieden sich markant und mussten im gesamten 19. Jahrhundert mitunter sogar noch innerhalb der Gliedstaaten erst aneinander angepasst werden. Ausnahmen hinsichtlich der horizontalen wie vertikalen Verflechtung bildeten die Eisenbahnverwaltungen. Sie waren als gliedstaatliche Eisenbahnverwaltungen aufgrund vielfältiger Kooperationen beispielsweise im Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen horizontal verflochten.¹⁷

Inhalt: Zu Beginn des Kaiserreichs (bzw. während der Zeit des Norddeutschen Bundes) ging es erst einmal darum, das Recht der Gliedstaaten zu vereinheitlichen und einen gemeinsamen Rechtsrahmen zu schaffen, d.h. wie Stolleis es formuliert hat, die „*innere Reichsgründung durch Rechtsvereinheitlichung*“ zu vollziehen.¹⁸ Drei Aspekte ‚souveränitätsbedingter Rechtsvereinheitlichung‘ standen im Vordergrund: (1) Oftmals handelte es sich um ‚alte Inhalte‘, bei denen es um eine Vereinheitlichung der in den Gliedstaaten zuvor unterschiedlichen Regelungen des öffentlichen Rechts ging. Diese vollzog sich in zwei Schritten zunächst nach 1867 zwischen den Mitgliedern des Norddeutschen Bundes und nach 1871 wurden dann die bestehenden Gesetze des Norddeutschen Bundes auf die neuen Gliedstaaten übertragen. (2) Bei vielen technischen Dingen, wie dem Post- und Fernmeldewesen oder den Eisenbahnen ging es darum, bestehende technische und betriebliche Vereinbarungen ehemals zwischenstaatlicher Organisationen wie des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen (VDEV), die von den einzelstaatlichen Verwaltungen ohnehin befolgt bzw. im Landesrecht schon implementiert worden waren, nun als Reichsrecht zu kodifizieren. So wurden etwa 1875/76 mit der ‚Signalordnung für die Eisenbahnen‘ und den ‚Normen für die Konstruktion und Ausrüstung von Hauptbahnen‘ zwei

17 Gleim: Der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 19 (1896), S. 1019-1033.

18 Stolleis, Michael: ‚Innere Reichsgründung‘ durch Rechtsvereinheitlichung, in: Starck, Christian (Hrsg.): Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, Göttingen 1992, S. 15-41.

Reichsgesetze erlassen, die Reglements des VDEV in Reichsrecht gossen.¹⁹

(3) Daneben wurden erste Rahmengesetze im Bereich gemischter Gesetzgebungskompetenz erlassen, die aber nicht selten die Frage der Kompetenz- und Machtverteilung zwischen den Ebenen des Reichs betrafen, so dass viele Grundsatzentscheidungen getroffen werden mussten. Immerhin beschlossen Bundesrat und Reichstag schon 1873 die Zuständigkeit für das Zivilrecht dem Reich zu übertragen. Meilensteine waren zudem die Gewerbeordnung und das Strafgesetzbuch. Vielfach ging es um die Präzisierung vage gehaltener Artikel der Reichsverfassung, die im Legislativprozess geklärt werden sollten. Trotz aller Erfolge kam es auch vor, dass die Reichsleitung mit ihren Bemühungen scheiterte, v.a. wenn es um finanziell oder machtpolitisch zentrale Dinge ging wie die Tarife und Aufsichtskompetenzen über die Eisenbahnen.²⁰

Für den Gesetzgeber bedeutete die Rechtsangleichung eine quantitativ enorme Herausforderung, die aber – wenn man von den Rahmengesetzen absieht – vielfach ohne tatsächlich kontroverse Verhandlungen ablief. Immerhin weist der Reichsanzeiger für das Jahr 1871 44 Gesetze (ohne Verordnungen, Erlasse und Ausführungsbestimmungen) aus, womit die doppelte Zahl an Gesetzen im Vergleich zum jährlichen Mittel im gesamten Kaiserreich verabschiedet wurde. Was die inhaltliche Tiefe der einzelnen Regelungen betraf, so fiel diese entsprechend des liberalen Zeitgeistes eher gering aus.

Prozess: Die Legislativprozesse vollzogen sich zumeist entlang der Vorgaben der Verfassung, wenngleich das ‚System Bismarck‘ von einer dominanten Reichsleitung geprägt war, die koordinierend und konsensbildend zwischen den Organen und Ebenen agierte. Agenda-Setting, Problemformulierung und die Konzeption von Entwürfen nahmen der Reichskanzler und sein Reichskanzleramt zunächst in erster Linie in Abstimmung mit den preußischen Ministerien vor. Vereinzelt Kontakte mit den größeren Gliedstaaten, v.a. mit Bayern, verliehen dem Ganzen allenfalls einen föderalen Anstrich, änderten an der preußisch- bzw. kanzler-hegemonialen Politikformulierung in dieser Phase wenig. Der Reichskanzler als Initiator von Politik

19 Kunz, Wolfgang: Vom Reichseisenbahnamt (1873 bis 1919) zur Gegenwart, in: Jahrbuch für Eisenbahngeschichte 28 (1996), S. 5-26.

20 Henrich-Franke, Christian: Failed tariffication policies in two centuries: the ‚Reichsgütertarifgesetz‘ and the EEC forked tariffs in comparison, in: Diemel, Hans-Liudger; Martin Schiefelbusch (Hrsg.): Linking Networks. The Formation of Common Standards and Visions for Infrastructure Development, London 2014, S. 53-72.

konnte sich noch beider Wege bedienen, um das Gremium zuerst votieren zu lassen, welches seinen Anliegen näherstand. Dass die politischen Entscheidungsprozesse zwischen dem Reichstag und dem Bundesrat bzw. den Gliedstaaten noch recht unkoordiniert nebeneinander her verliefen, sorgte aber bei den Rahmengesetzen dafür, dass Gesetzesinitiativen aufgrund mangelnder Absprachen leicht scheiterten oder in mühsamen Verhandlungen zwischen ihnen hin und her geschoben wurden. Hinzu kam eine enorme Unsicherheit der jeweiligen Akteure, da klare Kommunikationsmuster noch nicht etabliert waren. Es herrschte einfach bei vielen Akteuren, v.a. bei den Gliedstaaten, Unsicherheit darüber, wie im neuen institutionellen Umfeld am effektivsten agiert werden sollte. Insbesondere die Mittelstaaten verhielten sich – auch angesichts der Bismarck'schen Autorität – eher zögernd und intervenierten erst dann, wenn es um ‚high politics‘ ging. Man opponierte auch deshalb nicht gegen die Reichsleitung, um nicht langfristig den eigenen Einfluss auf die Reichspolitik und den Reichskanzler zu gefährden.

4.2 Institutioneller ‚take off‘ des Reiches (1876-1880)

Die Jahre 1876 bis 1880 stellen für das Regierungssystem des Kaiserreichs eine Phase dar, die als institutioneller ‚take off‘ bezeichnet werden kann, da eine unumkehrbare institutionelle Dynamik ausgelöst wurde, die für die Praktiken des Regierens und den weiteren Wandel des politisch-administrativen Systems zentral war.

Struktur: Muss die Errichtung des Reichseisenbahnamts von 1873 noch als ein isolierter Einzelfall betrachtet werden, so entstanden mit dem Reichsjustizamt (1877), dem Reichsamt des Inneren (1879), dem Reichsamt für die Reichseisenbahnen (1879), dem Reichsschatzamt (1879), dem Ministerium für Elsaß-Lothringen (1879) und dem Reichspostamt (1880) in der zweiten Hälfte der 1870er Jahre obere Reichsbehörden, die sich jenseits des Reichskanzlers allmählich für die Konzeption von Gesetzentwürfen, die Politikkoordination und die Kompromissfindung verantwortlich fühlten (siehe Abb. 3). Generell erfolgte in diesen wenigen Jahren ein entscheidender Aus- und Umbau der Reichsadministration, der auch eine interne Ausdifferenzierung des Reichskanzleramts und die Errichtung von untergeordneten Reichsbehörden wie der Reichsbank (1875) oder des Reichsgesundheitsamts (1876) beinhaltete. Gleichwohl waren die geschaffenen Ämter in dieser Phase hinsichtlich ihrer personellen Kapazitäten noch gering und in der Arbeitspraxis von den preußischen Ministerien abhängig.

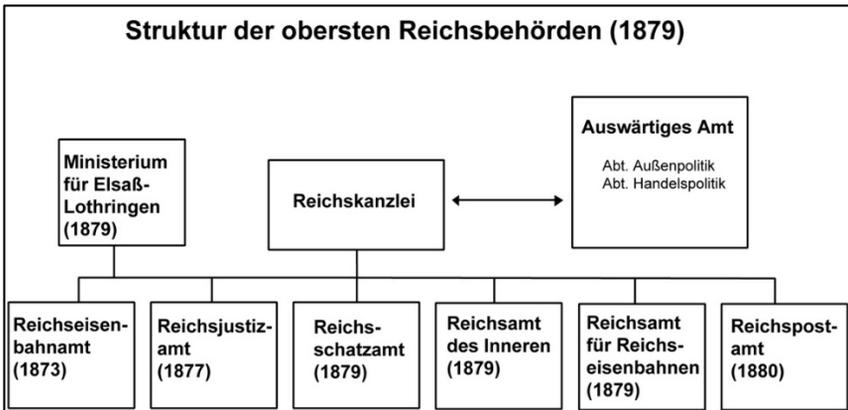


Abb. 3: Struktur der obersten Reichsbehörden

Ergänzend zum formellen Ausbau der Reichsadministration eröffnete das ‚Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers‘ (Stellvertretergesetz) im März 1878 Handlungsspielräume, die sich mittel- und langfristig für mehrere Entwicklungen im politischen System des Kaiserreichs als relevant erweisen sollten. Erstens förderte das Stellvertretergesetz eine Emanzipation der Reichsämter von der Reichskanzlei. Bismarck hielt aber zunächst am Prinzip der ‚doppelten Gegenzeichnung‘ und damit an einer Kontrolle über ihm unliebsame Alleingänge der Reichsämter und ihrer Staatssekretäre fest. Er konnte so jegliche Flexibilisierung der Strukturen und Prozesse im Kaiserreich mitgestalten und letztlich lenken. Zweitens förderte es die Ausprägung unterschiedlicher Typen von Ebenenverflechtung bzw. von unterschiedlichen Praktiken des Regierens je nach Politikbereich. Drittens wurde die Zusammenarbeit mit den gliedstaatlichen Verwaltungen und Ministerien erheblich vereinfacht, weil die permanente Rückversicherung beim Reichskanzler wegfiel.

Nichtsdestotrotz verfolgten die Regierungen der Gliedstaaten den Ausbau der Reichsadministration mit Sorge, da sie um ihre Eigenstaatlichkeit fürchteten. Immerhin waren in den meisten Gliedstaaten noch Regierungen und Staatsminister im Amt, die schon vor der Reichsgründung ihre Ämter innehatten. Auch aus diesem Grund wurde nach 1880 die Idee der Errichtung eines Reichsamts für Handel nicht weiterverfolgt. Wengleich konkrete Planungen sowohl beim Reichsamt des Inneren als auch beim Reichskanzler vorgenommen worden waren, so war doch klar, dass der Ausbau der Reichsadministration einen Punkt erreicht hatte, an dem die Gliedstaaten weitere Schritte nicht mehr akzeptieren würden.

Was die vertikale und horizontale Verflechtung der Ebenen anbetrifft, so sind in dieser Phase nur geringe Veränderungen auszumachen. Es dauerte vorerst noch, bis die neuen Ämter formelle wie informelle Verbindungen zu den Gliedstaaten und deren Verantwortungsträgern aufbauten. Dies lag einerseits daran, dass die meisten Reichsämter zunächst personell schwach besetzt waren und erst allmählich einen festen Stab an Mitarbeitern aufbauten, der nach innen entsprechend unterschiedlicher Aufgabenbereiche ausdifferenziert wurde. Andererseits befanden sich viele gliedstaatliche Verwaltungen – wie etwa die sächsische – in einer grundlegenden Reformphase als Folge der umfassenden Staatsmodernisierung des 19. Jahrhunderts.²¹ Allenfalls die Berliner Gesandtschaften der Gliedstaaten, die nicht immer klar von den Bundesratsbevollmächtigten zu trennen waren, stellten in dieser Phase einen Mikrokosmos der Ebenenverflechtung dar. Sie waren der Nucleus für eine horizontale wie vertikale Politikkoordination.

Es gilt zu betonen, dass die sich allmählich ausdifferenzierende und wachsende Reichsadministration die gesamte vertikale Institutionenordnung unter Reformdruck setzte. Die Änderungen der Jahre 1876-1880 lassen sich als Anfang vom Ende des ‚Systems Bismarck‘ ansehen, d.h. einem System, in dem die Praktiken des Regierens und die inhaltliche Definitionsmacht auf den Reichskanzler zentriert war. Es wurde fortan immer schwieriger, die Politikformulierung und die Konsensbildung zwischen den Gliedstaaten zentral durch das Reichskanzleramt zu kontrollieren. Zwar regierte Bismarck auch im Laufe der 1880er Jahre immer wieder sehr umfassend in die Reichsämter und deren Interaktionen mit den Gliedstaaten und dem Reichstag hinein, aber es wurde in dieser Phase ein Entwicklungsprozess angestoßen, der unumkehrbar war. Statt eines Machtinstruments des Reichskanzlers, um unabhängig regieren zu können, wurden mit den Reichsämtern Räume und Akteure des Regierens geschaffen, die sich in den kommenden Phasen vom Reichskanzler immer weniger kontrollieren ließen, v.a. mit Blick auf die Problemformulierung, die Konzeption von Entwürfen und die Konsensbildung zwischen den beteiligten Akteuren.

Inhalt: In der zweiten Hälfte der 1870er Jahre war die Rechtsvereinheitlichung im Kaiserreich deutlich vorangeschritten, so dass bis 1880 die innere Reichgründung in diesem Bereich eine erste wichtige Etappe abgeschlossen hatte. Noch dominierten die ‚alten Inhalte‘. Langsam gingen die Reichsorgane – als Reaktion auf die sozioökonomischen Veränderungen

21 Vogel, Lutz: Reformstau und Anpassungsdruck. Die Verwaltungsreformen im Königreich Sachsen in den 1870er Jahren vor dem Hintergrund der Reichseinigung. (In diesem Band).

der Zeit – ‚neue Inhalte‘ wie etwa das Nahrungsmittelgesetz von 1879 an, für die es zuvor noch keine flächendeckenden und ausdifferenzierten landesrechtlichen Regelungen gab. Sobald ‚neue‘ Inhalte angegangen wurden, fällt auf, dass die Gesetze inhaltlich (noch) wenig komplex waren und zu meist nur erste Grundlagenregelungen niedriger Regulierungsdichte schufen, deren Ausdifferenzierung zu einem späteren Zeitpunkt würde erfolgen müssen.

Prozess: Für die zweite Hälfte der 1870er Jahre lässt sich kein übergreifendes Prozessmuster ausmachen. Die Entscheidungsprozesse verliefen recht uneinheitlich, mitunter sogar sehr unkoordiniert, da es weder horizontal zwischen den Reichsorganen zu konsequenten Abstimmungen kam, noch vertikal zwischen den Reichsorganen und den Gliedstaaten. Auffallend ist, dass die Errichtung der Reichsämtler kurzfristig eine Art vertikale Konkurrenz, Unsicherheit und Misstrauen sowohl zwischen den Reichsämlern als auch zwischen der Reichskanzlei und den Reichsämlern sowie horizontal zwischen den Reichsämlern und der preußischen Administration hervorriefen. In den frühen Interaktionen der Reichsadministration mit den gliedstaatlichen Regierungen und Vertretern lässt sich überdies deutlich ablesen, dass sich Kommunikationsmuster erst noch herauskristallisieren mussten. Immer wieder kam es vor, dass einzelne Akteure nicht beachtet wurden oder formelle Prozesse – wie die strikte bayerische Vorgabe, sämtliche Korrespondenz über das Außenministerium zu führen – verletzt wurden. Insofern entstand anfänglich eine Reihe von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Akteuren des Reichs und der Gliedstaaten, aber auch innerhalb der Reichsadministration zwischen den Ämlern und dem Reichskanzler. Im Verbund mit wachsenden Vorbehalten der Gliedstaaten gegen einen fortschreitenden Ausbau der Reichsverwaltung können diese als ein weiterer Faktor für das Scheitern größerer politischer Vorhaben im Jahr 1879 angesehen werden, u.a. sorgten sie dafür, dass der Reichskanzler mit mehreren Projekten daran scheiterte, diese einfach ‚durchzudrücken‘. So misslang der Versuch, die preußischen Ministerien (und deren Stimmgewicht) zu nutzen, um beispielsweise in der Eisenbahnpolitik oder bei den Finanzen die Vorstellungen Bismarcks zu realisieren.²² Gegen Ende der Phase des institutionellen ‚take off‘ zeigten die Gliedstaaten dem Reichskanzler (-amt) insbesondere bei finanziell und machtpolitisch bedeutsamen Angelegenheiten klar die Grenzen seiner Macht auf und sperrten sich gegen

22 Henrich-Franke, Gescheiterte Integration im Vergleich.