

### **Das Kaiserreich ‚von unten‘: Die subnationalen Ebenen des politischen Systems des Kaiserreichs**

**Veranstalter:** Historisches Seminar, Universität Siegen

**Datum, Ort:** 09.10.2015 - 10.10.2015, Siegen

**Bericht von:** Christian Henrich-Franke, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität Siegen

Die Konferenz „Das Kaiserreich ‚von unten‘: Die subnationalen Ebenen des politischen Systems des Kaiserreichs“ nahm die Einzelstaaten des Kaiserreichs – mit besonderem Blick auf die Mittel- und Kleinstaaten – in den Fokus. Das Ziel der Tagung bestand darin, die exekutiven, legislativen und judikativen Veränderungen der Einzelstaaten, die föderale Perspektive spezifischer Politikfelder und Interessenorganisationen im Mehrebenenverbund des Deutschen Kaiserreichs zwischen 1866/71 und 1914 näher zu untersuchen.

CHRISTIAN HENRICH-FRANKE (Siegen) eröffnete die Konferenz mit einem Überblick über die Ergebnisse eines zwischen 2012 und 2015 an der Universität Siegen durchgeführten DFG-Projekts zum Thema „Integrieren durch Regieren: Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich 1871–1914“. Trotz vergleichsweise geringer politischer Aktivitäten im Bundesrat – so die Ausgangsthese – darf zumindest für die Innenpolitik die föderale Einflussnahme im Legislativprozess keinesfalls unterschätzt werden. Diese transformierte sich vielmehr im Kaiserreich in der Praxis des Regierens, fand im Mehrebenensystem des Kaiserreichs an vielen Stellen (formell wie informell) statt und mündete letztlich in einem föderal integrierten System. Horizontale wie vertikale Verflechtungen auf und zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen des Kaiserreichs sorgten einerseits für eine fundamentale Transformation des Politikprozesses und andererseits für die Herausbildung zweier sich im prozessualen Ablauf ergänzender ‚Koordinationszentren‘: erstens eines prälegislativen Raumes vor dem eigentlichen Legislativprozess und zweitens von Reichstagskommissionen. Innerhalb dieser beiden Zentren fand gegen Ende des Kaiserreichs fö-

derale Politikformulierung und Einflussnahme statt, ohne dass der Bundesrat als Forum hätte intensiv genutzt werden müssen. Im Kaiserreich wurde – so ein Ergebnis des Projekts – einerseits das Parlament ‚föderalisiert‘ und andererseits die föderalen Entscheidungsstrukturen ‚parlamentarisiert‘. In fünf Phasen hätte sich das integrierte System allmählich herausgebildet. Die Entwicklung erfolgte freilich – so der gleichzeitig banale wie zentrale Hinweis – vor dem Hintergrund dramatischer sozio-ökonomischer Umwälzungen im Kontext der Industrialisierung, die den Staat quantitativ wie qualitativ vor zuvor ungeahnte Aufgaben stellte.

Die Sektion ‚Mittelstaaten im Kaiserreich‘ eröffnete DIRK GÖTSCHMANN (Würzburg) mit einem Beitrag über den Funktionswandel des deutschen Föderalismus in Bayern nach 1871. Nachdem im Zuge der Niederlage von 1866 die Allianz zwischen Monarch und Bevölkerung aufbrach und spätestens mit dem Beitritt Bayerns zum erweiterten Norddeutschen Bund 1870/71 die Verfassungsnorm und die Verfassungsrealität innerhalb Bayerns immer weiter auseinanderklafften, konnte sich die Monarchie nicht länger als Garant bayerischer Souveränität gegen die von Preußen ausgehende Bedrohung der Selbständigkeit der deutschen Staaten gerieren. Einerseits mussten sich der bayerische Monarch und seine Staatsregierung nach innen als föderaler Vorkämpfer gegen eine zu starke ‚Verreichlichung‘ inszenieren, andererseits stabilisierte das Reich im föderalen Verbund einen bayerischen Monarchen und dessen Regierung, die ‚von unten‘ immer weniger Unterstützung durch Bevölkerung und Landtag besaßen. Anschließend diskutierte LUTZ VOGEL (Dresden) die Verwaltungsreformen im Königreich Sachsen, die in den 1870er-Jahren vor dem Hintergrund der Reichseinigung vorgenommen wurden. Hatte es das wirtschaftlich prosperierende Königreich in den 1860er-Jahren verpasst, seine Staatsstrukturen an die vielfältigen neuen Aufgabengebiete im Inneren anzupassen, so wurde der Modernisierungsdruck im Kaiserreich umso größer. Dies galt umso mehr, als die Trennung von Verwaltung und Justiz noch nicht vollzogen war, die spätestens mit den Verhandlungen über die Reichsjustizgesetze an Dringlichkeit gewann.

---

Die dann als Folge eines langen innenpolitischen Diskurses vollzogene Verwaltungsreform intensivierte die Bindung der sächsischen Bevölkerung mit dem sächsischen Staat durch eine Stärkung der Selbstverwaltung sowie eine Trennung von Justiz und Verwaltung auch auf lokaler Ebene. Die so vollzogene gleichzeitige Staatsmodernisierung und Anpassungen an die Strukturen des Deutschen Reiches dienten nicht nur als Schutz vor weiterer Reichsvereinheitlichung sondern erwiesen sich auch bis tief ins 20. Jahrhundert hinein als tragfähiges Staatsgerüst.

In der Sektion ‚Kleinstaaten im Kaiserreich‘ setzte sich CORNELIUS NEUTSCH (Siegen) mit dem Fürstentum Reuß älterer Linie auseinander, dessen Regent Heinrich XXII. sich zu einer der schillerndsten Persönlichkeiten im Kaiserreich entwickeln sollte. Wenngleich das wirtschaftlich starke aber politisch rückständige Fürstentum – immerhin wurde die konstitutionelle Monarchie erst 1867 eingeführt – in keinem Bundesratsausschuss vertreten und auch in keiner der vielen Spezialkommissionen auf Reichsebene aktiv war, verfügte es doch im Bundesrat über eine der 58 Stimmen. Zwar konnte es diese Stimme nur selten wirksam in der Reichslegislative einsetzen – am prominentesten war sicherlich die ausschlaggebende Stimme von Reuß älterer Linie für die Ansiedlung des Reichsgerichtshofs in Leipzig –, so erregte es dennoch durch seine konsequente Ablehnung jeglicher Gesetzgebung, die das Reich begünstigte, große Aufmerksamkeit. Indem Heinrich XXII. an seiner Vorstellung einer Reichsgründung ‚von oben‘ festhielt und sich vehement gegen jegliche Ausweitung von Reichskompetenzen stemmte, erwies er sich zunehmend als isolierter Fels in der Brandung eines sich politisch wie gesellschaftlich integrierenden Kaiserreichs. Spätestens ab den 1890er-Jahren passte ‚Heinrich der Unartige‘ mit seiner Vorstellung vom Reich als Fürstenbund schlichtweg nicht mehr in eine geänderte Zeit, in der sich zudem die Kleinstaaten zunehmend aus der immer komplexeren Gesetzgebung zurückzogen. Am Beispiel der Kooperation der Hansestädte im Legislativprozess erörterten PAUL HÄHNEL und PHILIPP HÖFER (beide Siegen) anschließend kleinstaatliche Partizipation im Legislativprozess des Kaiser-

reichs. Aufgrund grundlegender Gemeinsamkeiten wie ähnlicher Senatsverfassungen, fehlender monarchischer Basis im Fürstenbund, ähnlicher wirtschaftsliberaler Grundpositionen und einer Tradition der Zusammenarbeit in der Hanse wiesen Bremen, Hamburg und Lübeck ohnehin gute Ausgangsbedingungen für eine engere Kooperation auf. Am Beispiel der föderalen Abstimmungen über die Finanzreformen des Reichs 1893 und 1906/07 wurde gezeigt, dass trotz individueller Interessenlagen in vielen Detailfragen bei politischen Richtungsentscheidungen zunehmend intensiv kooperiert wurde, unter anderem über gemeinsame Vertretungen in Berlin, um so Einfluss im Legislativprozesse ausüben zu können. Insbesondere nach der Jahrhundertwende konnten die drei Hansestädte so – entgegen des Trends einer abnehmenden Partizipation der Kleinstaaten – einflussreich in der Reichspolitik agieren, vor allem in prälegislativen Verhandlungen oder im Bundesrat. Sie wurden zunehmend im Reich als eine Einheit wahrgenommen.

In der Sektion ‚Die substaatlichen Ebenen in der Habsburgermonarchie‘ brach die Tagung für eine Sektion die Perspektive auf das Kaiserreich auf und richtete die Frage nach der Transformation staatlicher Verfasstheit sub-staatlicher Ebenen im föderalen Verbund an die Habsburgermonarchie. JANA OSTERKAMP (München) untersuchte zunächst die ‚Veränderung‘ von staatlichen Aufgaben. Obgleich die Verfassung der Habsburgermonarchie nach der Länderautonomie und dem Ausgleich von 1867 ein Kooperationsverbot der Kronländer vorsah, bildeten sich in der politischen Praxis allmählich Formen der Kooperation heraus, die nach 1900 zu einem spürbaren Herrschaftswandel beitrugen. Sowohl aus der Notwendigkeit der Koordination immer komplexerer Infrastrukturen an den Landesgrenzen als auch aus den gescheiterten Finanzreformen der Monarchie heraus, ergriffen die Länder die Initiative zu mehr horizontaler Kooperation. Die Finanzreform der Habsburgermonarchie nahmen die Kronländer dann trotz Kooperationsverbot auf ‚Länderkonferenzen‘ erfolgreich selbst in die Hand. Länderkooperation wurde so im Vorfeld des Ersten Weltkrieges de facto zu einem Element des Re-

gierens in der Habsburgermonarchie. MARTIN SCHENNACH (Innsbruck) zeichnete anschließend den staatsrechtlichen Diskurs über die Verfasstheit der Länder ausgehend von divergierenden Interpretationen um 1900 herum nach. Argumentierten Staatsrechtler vor allem in Böhmen mit verfassungsrechtlichen Kontinuitäten der Kronländer seit den frühneuzeitlichen Staaten, über die die Monarchie eher eine föderale Klammer bilde, ohne die Souveränität der Länder aufzulösen, so erklärten die österreichischen Staatsrechtler die Länder zu Staatsfragmenten im monarchischen Einheitsstaat ohne eigene Souveränität. Vor diesem Hintergrund diskutierte Schennach den Prozess der Definition landeshoheitlicher Souveränität im späten 18. Jahrhundert, die dann auf die gesamtstaatliche Ebene projiziert wurde und so zur Meistererzählung bis ins 20. Jahrhundert hinein avancierte.

In der Sektion ‚Wirtschaft im Kaiserreich‘ nahm FELIX SELGERT (Wien) die Entstehung des Aktiengesetzes von 1884 zum Anlass, um nach föderaler Einflussnahme und der Funktionsweise des Bundesrats zu fragen. Nachdem das erstmals 1874 auf die Agenda gesetzte Legislativvorhaben mit Verweis auf die Vorarbeiten zum Handelsgesetzbuch hinten gestellt worden war, wurde es nach 1880 von der Reichsadministration, d.h. vom Reichsamt des Inneren und dem Reichsamt der Justiz, vorangetrieben und mit den relevanten Interessengruppen und/oder den Ländervertretungen in der Prälegislative koordiniert. Wie in vielen anderen Politikbereichen, so fand auch beim Aktiengesetz föderale Einflussnahme in ganz besonderem Maße statt, wenn hoheitliche Befugnisse und Kompetenzen zur Diskussion standen. Ging es hingegen um die inhaltliche Ausgestaltung etwa des Investorenschutzes, dann schaltete sich die bundesstaatliche Administration in geringerem Umfang in die Konzeption des Entwurfes ein. BORIS GEHLEN (Bonn) rückte anschließend den Deutschen Handelstag als gesamtwirtschaftliche Interessenvertretung von Handel und Industrie in den Fokus. Für den Handelstag stellte die Reichsgründung in vielerlei Hinsicht eine existentielle Herausforderung dar. So musste er nicht nur im sich wandelnden Mehrebenensystem nach adäquaten

Einflusskanälen suchen, vor allem in Anbetracht einer fehlenden Wirtschaftsadministration auf Reichsebene, sondern auch seine interne Struktur auf die Integration ganz unterschiedlicher Organisationsformen innerhalb der Bundesstaaten – von Handelskammern über Korporationen bis zu freien Vereinen – hin anpassen. Innere Reformen wie externe Einflüsse sorgten allmählich dafür, dass in den 1890er-Jahren der Deutsche Handelstag zu einem einflussreichen und elementaren Bestandteil eines korporativ-pluralistischen Systems werden konnte. Die Angleichung des Kammerrechts auf Landesebene, bundesstaatliche Kammersolidarität, Vorortkammern als Vertreter ganzer Kammerregionen und nicht zuletzt eine auf die Interessenschwerpunkte des Handelstages normierend wirkende Reichsgesetzgebung sorgten dafür, dass der Deutsche Handelstag sich föderalisierte und so – insbesondere in der Prälegislative – zu einem festen Bestandteil des föderal integrierten Systems wurde.

RÜDIGER VON KROSIGK (Trier) eröffnete die Sektion ‚Verwaltung und Recht im Kaiserreich‘ mit einem Blick auf die verfassungsgerichtlichen Reformen innerhalb der einzelnen Bundesstaaten, die sich in den 1870er-Jahren im Spannungsfeld von reichsweiter Vereinheitlichung und föderalen Besonderheiten vollzogen. Angesichts wachsender Verwaltungstätigkeit im expandierenden Staatswesen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestand einfach die Notwendigkeit dem Bürger Rechtsschutz und eine Überprüfbarkeit der Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten. War der Diskurs über die Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den 1860er-Jahren noch weitgehend offen, so bildete sich in der Praxis ein gemeinsames ‚deutsches‘ Modell basierend auf den Grundsätzen Öffentlichkeit, Vertrauen und Legitimation heraus, ohne dass formelle Kooperation stattfand oder normierende Vorgaben eingehalten werden mussten. Die Regierungen der Bundesstaaten rezipierten horizontal das 1863/65 installierte badische Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Form einer Beteiligung von Bürgern und Laien in Provinzial- und Bezirksausschüssen und führten es in modifizierter Form in Preußen, Württemberg und Bayern ein. Im Verwaltungsföderalismus gab

es einen intensiven Transfer von Konzepten, Modellen und Ideen, weil – so die These – das Kaiserreich einen gemeinsamen Kommunikations-, Rechts- und Wirtschaftsraum darstellte. KAORI ANDO und MANFRED HEINEMANN (beide Hannover) fragten anschließend nach der erziehungs- und bildungsföderalen ‚Verreichlichung‘ der Bundesstaaten. Obgleich die Reichsverfassung Bildung und Erziehung nicht einmal erwähnte, ließen sich aus ihr ganz unterschiedliche, für das Erziehungs- und Bildungswesen relevante Aspekte diskutieren, die potenziell in Richtung Vereinheitlichung wiesen. Dabei beleuchteten Ando und Heinemann besonders die mentale Neuorientierung im Bereich der Bildung und Erziehung innerhalb der Bundesstaaten. So sehr etwa die Reichsschulkommission das Verhältnis von Schulbildung und Militärdienst unter Einbezug der Reichsadministration erörterte, so sehr diskutierten Lehrerverbände die Vereinheitlichung von schulischen Inhalten mit allenfalls konsultativer Beteiligung staatlicher Administration. Die reichsweite Vereinheitlichung im Erziehungs- und Bildungswesen – so das Fazit – stellt sich ebenso wie die horizontale und vertikale Verflechtung als ein sehr heterogener Prozess dar.

Am Ende der Tagung stand die Erkenntnis, dass der Prozess der exekutiven, legislativen wie judikativen Transformation des föderalen (Mehrebenen-) Systems des Kaiserreichs ganz entscheidend von den Bundesstaaten, ihren unteren Gebietskörperschaften und ihren Interessengruppen mitgestaltet wurde und zwar mit Spezifika je nach Politikfeld. Die Perspektive ‚von unten‘ erlaubt dabei nicht nur ein tiefergehendes Verständnis der Prozesse der vertikalen Verflechtung von Reich, Bundesstaat und Kommunen, sondern auch der horizontalen Verflechtung und Vereinheitlichung jenseits (föderaler) Abstimmung. Informelle Diskurse auf den verschiedenen Politikfeldern und/oder der Transfer von Konzepten, Ideen und Modellen stellten zentrale Motoren der veränderten Staatlichkeit dar. So sehr dabei ein einheitlicher Verlauf aus fünf Phasen hin zum föderal integrierten System modelliert werden kann, so sehr lassen sich für einzelne Politikbereiche und Inhalte spezifische Entwicklungen ausmachen. Die Perspektive ‚von unten‘ liefert – so das Er-

gebnis – einen wichtigen Mosaikstein für ein besseres Verständnis des Wandels des politischen Systems im Kaiserreich.

#### **Konferenzübersicht:**

Christian Henrich-Franke (Universität Siegen): Der Wandel des politischen Systems im Kaiserreich: ein Überblick

##### *Sektion: Die Mittelstaaten im Kaiserreich*

Dirk Götschmann (Universität Würzburg): Der Funktionswandel des Föderalismus im Kaiserreich am Beispiel Bayerns

Lutz Vogel (Institut für Sächsische Geschichte und Volkskunde/Dresden): Reformstau und Anpassungsdruck: Die Verwaltungsreformen in Sachsen in den 1870er Jahren vor dem Hintergrund der Reichseinigung

##### *Sektion: Die Kleinstaaten im Kaiserreich*

Cornelius Neutsch (Universität Siegen): Reuß älterer Linie

Paul Hähnel/ Philipp Höfer (Universität Siegen): Die Hansestädte im Kaiserreich

##### *Sektion: Die substaatlichen Ebenen in der Habsburgermonarchie*

Jana Osterkamp (LMU München): Die Länderlobby. Zur „Verländerung“ von staatlichen Aufgaben im Habsburgerreich

Martin Schennach (Universität Innsbruck): Länder und Landesverfassungen in der österreichischen Staatsrechtslehre

##### *Sektion: Wirtschaft im Kaiserreich*

Felix Selgert (Universität Wien): Die Entstehung des Aktiengesetzes von 1884 in den Verhandlungen des Bundesrats (1873–1884)

Boris Gehlen (Universität Bonn): Wirtschaftspraktische Expertise für das Reich oder für die Region? Die deutschen Handelskörperschaften, das Organisationsdilemma des Deutschen Handelstags und die „retardierte Verreichlichung“ (1871–ca. 1900)

##### *Sektion: Verwaltung und Recht im Kaiserreich*

Rüdiger von Krosigk (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Das Kaiserreich als Laboratorium für ein deut-

sches Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit:  
Verwaltungsgerichtliche Reformen zwischen  
Vereinheitlichung und föderalen Besonder-  
heiten

Kaori Ando/Manfred Heinemann (Leibnitz-  
Universität Hannover): Ausgewählte Per-  
spektiven bildungs- und erziehungsfödera-  
ler „Vereinfachung“ deutscher Bundesstaa-  
ten 1871–1914

Abschlussdiskussion: zukünftige For-  
schungsperspektiven

Tagungsbericht *Das Kaiserreich ‚von unten‘: Die  
subnationalen Ebenen des politischen Systems des  
Kaiserreichs*. 09.10.2015 - 10.10.2015, Siegen, in:  
H-Soz-Kult 30.11.2015.