

**Gerold Ambrosius, Christian Heinrich-Franke, Cornelius Neutsch (Hg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Band 6: Integrieren durch Regieren, Baden-Baden (Nomos) 2018, 459 S. (Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen, 6), ISBN 978-3-8487-4376-6, EUR 89,00.**

rezensiert von | compte rendu rédigé par  
**Juri Auderset, Fribourg/Bern**

»Die Tage, da alles in Deutschland, was sich mit der Gegenwart und Zukunft des Vaterlands beschäftigte, das Wort Bundesstaat im Munde trug und in Schriften und Reden über die Notwendigkeit, die Bedingungen und die Folgen seiner Begründung gehandelt wurde, sind vorüber.« Georg Waitz' 1853 geäußerte Einschätzung über den Stand der Bundesstaatsdebatte in Deutschland mag zwar insofern zutreffen als eine demokratische Begründung einer deutschen Föderativrepublik nach dem Scheitern der Revolution von 1848/1849 zunächst in weite Ferne gerückt war. Aber die Aushandlung und Gestaltung von Bundesstaatlichkeit war damit keineswegs vorüber und Waitz selbst sorgte neben anderen dafür, dass sein eigenes Urteil nur unter Vorbehalten zutraf. Nur die Bedingungen der Debatte wandelten sich mit der Implosion der föderativ-republikanischen Alternative drastisch.

Nicht gegen die Monarchen, sondern mit ihnen musste die nationalstaatliche Integration nun gelingen, so die generelle Wahrnehmungswende in der deutschen politischen Theoriebildung des Föderalismus nach 1848. Diese Vorentscheidung löste freilich nicht die konkreten Probleme und Herausforderungen, die sich nach der Reichsgründung aufdrängten. Zwar wurden im Zuge der Reichsgründung mit dem Bundesrat, dem kooperativen und dem Exekutivföderalismus, dem kulturellen Föderalismus und dem Verwaltungs- und Finanzföderalismus wichtige institutionelle Wegmarken gesetzt, die in der Forschung ebenso umfassend wie konfliktreich mit Blick auf ihre Folgen und ihre politische Bedeutung erörtert worden sind. Aber über die konkreten Funktionsweisen des Föderalismus im Kaiserreich, über die Praktiken des alltäglichen föderalen Regierens und über den Wandel von Steuerungs- und Koordinierungspraktiken im föderalen Mehrebenensystem des Reichs bleiben dennoch viele offene Fragen.

An diesem offenen Fragehorizont setzte ein zwischen 2012 und 2016 an der Universität Siegen durchgeführtes DFG-Forschungsprojekt an, dessen Resultate in mittlerweile sechs Bänden der Reihe »Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive« vorliegen. Der hier anzuzeigende sechste Band kombiniert die Projektsynthese mit Analysen von spezifischen innenpolitischen Politikfeldern, auf denen Regierungshandeln im föderalen Verflechtungszusammenhang des Reichs ausgehandelt und umgesetzt wurde. Er skizziert damit die durchaus vielschichtigen und ungleichzeitigen Integrationswege, auf denen sich das Kaiserreich zwischen 1871 und 1914 von einem eher lockeren zu einem dichter zusammengefügtten bundesstaatlichen System entwickelte. Gerade die Berücksichtigung von zivilgesellschaftlichen



Herausgegeben vom Deutschen  
Historischen Institut Paris | publiée  
par l'Institut historique allemand



Publiziert unter | publiée sous  
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Akteuren, die stärkere Akzentuierung der Länderperspektive, die Fokussierung auf prälegislative Prozesse und die Arbeit der Reichstagkommissionen führen insgesamt zu einer willkommenen Dezentrierung der Perspektiven auf die Funktionsweise des Föderalismus im Kaiserreich.

Im ersten Beitrag zeichnet Christian Henrich-Franke in Form eines Phasenmodells die Genese und Integrationsgeschichte des föderalen Regierens im Kaiserreich nach. Der Aufsatz liefert zugleich eine Synthese der Erkenntnisse des gesamten Forschungsprojekts, schlägt eine Periodisierung föderalen Regierens im Reich vor und bietet damit einen Referenzrahmen für die nachfolgenden Beiträge: Auf die Phase des preußisch-hegemonialen Intergouvernementalismus (1867–1874/1875) lässt Henrich-Franke den eigentlichen institutionellen Take-off des Reiches folgen, der zu einem umfassenden Aus- und Umbau der Reichsadministration führte (1876–1880). Die 1880er Jahre stehen unter dem Motto einer von formellen und informellen Kommissionen vorangetriebenen »politisch-administrativen Reichsgründung«, während die 1890er Jahre von der Nivellierung der Ungleichzeitigkeiten zwischen verschiedenen Politikbereichen und einer allgemeinen Rechtsangleichung geprägt waren.

Zwischen 1900 und 1914 lasse sich schließlich von einem »integrierten System« sprechen, das sowohl vertikale wie horizontale Verflechtungen aufwies und durch einen ausgeprägten Verwaltungsföderalismus charakterisiert gewesen sei. In der Gesamtschau auf die Dynamik föderalen Regierens konstatiert Henrich-Franke eine Föderalisierung des Parlaments und eine Parlamentarisierung der föderalen Entscheidungsstrukturen im Legislativprozess. Diese wechselseitige Dynamik sei letztlich auf eine Stabilisierung des politischen Systems hinausgelaufen, womit sich Henrich-Franke gegen jene Interpretationen wendet, die in den föderalen Gemengelagen eine Triebfeder für die latente Systemkrise des Kaiserreichs ausmachten.

Auf diesen einleitenden Beitrag folgen Analysen zum wirtschaftspolitischen Föderalismus. Gerade die Industrialisierung und die erste Globalisierung führten zu einem beschleunigten wirtschaftlichen Wandel, der einen besonderen, sich auch auf die föderalen Strukturen des Reichs auswirkenden Interventions- und Regulierungsbedarf nach sich zog. Das zeichnen Gerold Ambrosius an den Beispielen des Arbeitsschutzes, der Steuern und der Eisenbahnen, Boris Gehlen am Beispiel des Deutschen Handelstages und Felix Selgert am Beispiel des Aktienrechts nach. Die Beiträge verdeutlichen, wie die Herausforderungen des wirtschaftlichen Wandels im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts neue Praktiken im Spannungsfeld von kooperativem, korporativem und kompetitivem Föderalismus nach sich zogen, die freilich je nach untersuchten Politikfeldern und Akteurskonstellationen sehr unterschiedlich ausfielen.

Die Beiträge zum Kapitel »Föderalismus von unten« beleuchten aus der Perspektive einzelner Bundesstaaten oder mit Blick auf bestimmte Politikfelder den Wandel in der föderalen Verflechtung unterschiedlicher Regierungsebenen. Behandelt werden die Erziehungs- und Bildungspolitik (Kaori Ando und Manfred Heinemann), der Funktionswandel des Föderalismus von einem Instrument zur Existenzsicherung selbständiger Staaten zu einem der Absicherung der Monarchie am Beispiel Bayerns (Dirk Götschmann), die Kooperationen der Hansestaaten mit einem besonderen Akzent auf das Politikfeld der



Herausgegeben vom Deutschen  
Historischen Institut Paris | publiée  
par l'Institut historique allemand



Publiziert unter | publiée sous  
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Nahrungsmittelregulierung (Paul Hähnel), die Vorbildfunktion der im Großherzogtum Baden geschaffenen Verwaltungsgerichtsbarkeit für andere deutsche Staaten und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kaiserreich (Rüdiger von Krosigk), das Fürstentum Reuß ältere Linie im föderalen Institutionsgefüge des Kaiserreichs (Cornelius Neutsch) sowie die Verwaltungsreformen im Königreich Sachsen in den 1870er Jahren vor dem Hintergrund der Reichseinigung (Lutz Vogel).

Darauf folgen zwei Beiträge zum Föderalismus in Österreich-Ungarn. Jana Osterkamp zeigt an den Beispielen der Schulpolitik und des Straßenbaus, wie sich das politische Gefüge der Habsburgermonarchie durch die Herausbildung eines starken regionalen Eigensinns und das Beharren auf Länderautonomie veränderte. Martin P. Schennach zeichnet den Diskurs über die Länder und Länderverfassungen in der österreichischen Staatsrechtslehre bis zum Ende der Monarchie nach und konstatiert dabei die Dominanz eines einheitsstaatlichen Narrativs, das den Bedeutungszuwachs der Länder durch den Ausbau ihrer Verwaltungstätigkeit nur bedingt abzubilden vermochte. Der Band wird mit einer Sektion »Gestalter des Föderalismus« abgeschlossen, die kurze biografische Portraits von Akteuren präsentiert, die auf der mittleren und höheren Verwaltungsebene wichtige Funktionen bei der Ausgestaltung föderaler Regierungspraxis im Kaiserreich hatten.

In der Gesamtschau bietet der Band instruktive und differenzierte Einblicke in die dynamische Komplexität des föderalen Regierens im Kaiserreich. Er macht deutlich, wie stark die Integrationsprozesse im Reich je nach untersuchtem Politikfeld variierten. Der Einfluss der Länder oder zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Politik im Reich hing stark von den jeweiligen Sachfragen ab sowie umgekehrt die Wirkmacht des Reiches auf die Länder je nach Politikfeld sehr unterschiedlich ausfiel. Allerdings wird im Band nur ansatzweise der Versuch unternommen, diese Diversität typologisch oder idealtypisch zu systematisieren oder übergreifende Entwicklungsmuster zu identifizieren.

Hier zeigen sich denn auch die Schattenseiten jener eingangs angesprochenen Dezentrierung der Perspektive auf den Föderalismus im Kaiserreich: So ergiebig und ertragreich diese Perspektive in den einzelnen Beiträgen ist, so unübersichtlich wird das Gesamtpanorama zur Geschichte des föderalen Regierens im Kaiserreich. So macht der Band mit seinen Detailaufnahmen manche Reduktionismen der Forschung deutlich und erschließt bisher kaum beachtete Forschungsfelder, ohne allerdings selbst diese Detailaufnahmen wieder in einen größeren analytischen Zusammenhang zu rücken. Der Eindruck einer etwas fragmentierten Konzeption des Bandes wird auch durch die beiden Beiträge zu Österreich-Ungarn deutlich, die laut Vorwort zwar eine »komparative Perspektive auf den Wandel föderaler Staatlichkeit« ermöglichen sollen (S. 10), dies aber dann gerade nicht tun, weil die Analysen nicht komparativ angelegt sind.

Der Vergleich wird ja nicht dadurch geleistet, dass schlicht Beiträge zu anderen Ländern in einen Band aufgenommen werden, so interessant diese für sich genommen auch sind. Hier wurde die Chance einer vielversprechenden komparativen und transferhistorischen Perspektiverweiterung leider vertan. Etwas ärgerlich sind zudem die vielen Orthografiefehler, die durch ein sorgfältiges Lektorat ebenso hätten ausgeräumt werden müssen, wie jener Flüchtigkeitsfehler, der die Namen zweier bedeutender deutscher Sozialhistoriker zu »Heinrich August Wehler« amalgamiert (S. 69, Fn. 15 und S. 125).



Herausgegeben vom Deutschen  
Historischen Institut Paris | publiée  
par l'Institut historique allemand



Publiziert unter | publiée sous  
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Für die zukünftige Forschung zum Föderalismus im deutschen Kaiserreich stellt sich des Weiteren die Frage, ob die im Band strukturbildend eingesetzte Formulierung eines »Föderalismus von unten« nicht noch konsequenter weitergedacht werden könnte. Die Beschreibung »von unten« bezieht sich im vorliegenden Band vor allem auf die Länder und auf zivilgesellschaftliche Akteure und die dadurch gewonnenen Erkenntnisse sind zweifellos beträchtlich; es bleibt aber beim Blick auf die Regierenden. Die Regierten bleiben weitgehend unsichtbar, obwohl gerade in föderalen Verflechtungszusammenhängen Fragen nach Loyalität, Zugehörigkeit und nach der umkämpften Konstruktion multipler politischer und kultureller Identitäten vielversprechend sein dürften.



Herausgegeben vom Deutschen  
Historischen Institut Paris | publiée  
par l'Institut historique allemand



Publiziert unter | publiée sous  
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)