

Teilprojekt A: Finanzpolitik (Reichsfinanzreform)

A. Projektbeschreibung

I. Einleitung

Die Diskussion um die damals so benannte „Finanzreform“ prägte das Deutsche Reich von seiner Gründung 1871 bis zum Kriegsausbruch 1914 in besonderem Maße. Gemeint ist der vertikale Finanzausgleich zwischen Zentralstaat und Einzelstaaten. Nicht wenige sind der Meinung, dass die eigentliche Auseinandersetzung zwischen unitaristischer und föderativer Reichsauffassung beim Finanzausgleich ausgetragen wurde. Das hatte vor allem zwei Ursachen. Zum einen waren die in der Verfassung formulierten finanzpolitischen Vorgaben sehr allgemein gehalten. Zum anderen stiegen die Ausgaben des Reiches zwischen 1871 und 1914 in erster Linie durch die Militärausgaben stark an, so dass die ursprünglich dem Reich zugewiesenen Finanzquellen sehr bald zu gering waren, um den Aufgaben gerecht zu werden. Die Finanzverfassung im Rahmen der Reichsverfassung von 1871 hatte die Finanzwirtschaft von Reich und Bundesstaaten weitgehend getrennt. Das Reich sollte seine Ausgaben durch Zölle, gemeinschaftliche Verbrauchssteuern sowie Einnahmen aus dem Post- und Telegrafwesen decken. Den Bundesstaaten standen mit Ausnahme der wenigen dem Reich ausschließlich zugewiesenen Verbrauchssteuern alle übrigen Steuern sowie die Erträge aus ihren Unternehmen zur Verfügung. Diese Trennung wurde aber dadurch aufgehoben, dass die Länder von der Bevölkerungszahl abhängige sogenannte Matrikularbeiträge an das Reich leisten mussten, um die Ausgaben des Reiches zu decken – zumindest „so lange Reichssteuern nicht eingeführt“ waren (Art. 70 Reichsverfassung).

Grundsätzlich besaß das Reich die unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz für alle Steuerquellen und -arten. Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesstaaten konkurrierte somit mit der des Reiches. Die Reichsverfassung enthielt zwar mit den Matrikularbeiträgen ein traditionelles staatenbündisches Element, zugleich aber mit der unbeschränkten Gesetzgebungs- und Ertragshoheit des Reiches auch ein unitaristisches. Seit 1879 wurde das Reich wiederum verpflichtet, die Einzelstaaten an den Einnahmen aus den Reichszöllen zu beteiligen. Berücksichtigt man noch die partikularen Sonderbestimmungen in Form von finanziellen Reservatsrechten und Übergangsregelungen, entstand nach 1879 ein nur schwer zu durchschauendes Geflecht von Finanzbeziehungen zwischen Reich und Bundesstaaten, so dass bis zum Ersten Weltkrieg von einem systematisch durchdachten vertikalen Finanzausgleich keine Rede sein konnte. Einen verfassungsunmittelbaren oder einfachgesetzlichen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesstaaten kannte das Kaiserreich nicht.

Aus diesen Gründen gab es eigentlich von Beginn an eine intensive Diskussion zwischen Reich und Einzelstaaten um die Finanzreform. Das Thema des Finanzausgleichs drängt sich daher geradezu auf, wenn es um die Strukturen und Prozesse im Föderalismus des Kaiserreiches geht. Dabei können für die Behandlung der hier interessierenden Fragen und Probleme exemplarisch drei Fallbeispiele herangezogen werden: erstens die große Finanzreform von 1879/1880, zweitens die von 1891/1893 und drittens die von 1903/04. Damit werden zugleich die in der Forschung zum Kaiserreich üblichen Entwicklungsphasen des politischen Systems bis 1914 abgedeckt.

II. Inhalte

(1) Die Finanzreform von 1879 war Bestandteil einer wirtschafts- und verfassungspolitischen „Wende“ Bismarcks. Aus dem komplizierten Wechselspiel der Wirtschafts- und Innenpolitik sollen nur die hier interessierenden Probleme angesprochen werden. Die Finanzreform verfolgte das Ziel, das System der indirekten Besteuerung in Deutschland weiter auszubilden. Es war sowohl im Interesse der Einzelstaaten als auch des Reiches. Das Reich sollte durch Zölle und Verbrauchssteuern mit den notwendigen Einkünften versorgt und von den Matrikularbeiträgen der Länder unabhängiger werden. Die Einzelstaaten erhofften sich davon die Abschaffung der Matrikularbeiträge. Der Reichskanzler, der geschickt die Einführung von Schutzzöllen mit der Finanzreform verband, und die Finanzminister

der Einzelstaaten vereinbarten daher auf einer Konferenz in Heidelberg im August 1878 einen solchen Ausbau der indirekten Besteuerung. Zur Ausarbeitung der Details wurde eine Kommission unter der Leitung des vormaligen württembergischen Finanzministers Varnbüler eingesetzt, deren Vorlage der Bundesrat nur mit marginalen Änderungen verabschiedete. Um gleichzeitig das Gesetz über die Zolltarife durch den Reichstag zu bekommen, war der Reichskanzler auf die Stimmen des Zentrums angewiesen. Aus diesem Grunde musste die Reichsregierung die sogenannte Franckensteinsche Klausel akzeptieren, die bestimmte, dass das Reich alle Einkünfte aus Zöllen, die 130 Mio. Mark überstiegen, an die Einzelstaaten – ebenfalls verteilt nach der Bevölkerungszahl – weiterreichte. Dies war verfassungsrechtlich bedenklich oder sogar verfassungswidrig und von weitreichender finanzpolitischer Bedeutung. Reich und Einzelstaaten wurden nun durch ein kompliziertes System von Zahlungen der Einzelstaaten an das Reich und von Zahlungen des Reiches an die Einzelstaaten finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch miteinander verbunden.

(2) Diese erste Finanzreform entlastete die Finanzen der Einzelstaaten und des Reiches kurz-, allerdings nicht langfristig. Schon 1893 unternahm der preußische Finanzminister Johannes Miquel einen erneuten Anlauf zur grundsätzlichen Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Einzelstaaten und Reich. Wieder war das Hauptziel der Reform die Abschaffung der Matrikularbeiträge, die langfristige Sicherung und Steigerung der Einkünfte des Reiches und der Einzelstaaten sowie deren finanzielle Entflechtung. Erneut wurde die Reform durch ein Treffen der Finanzminister der Einzelstaaten in Frankfurt/M. im August 1893 vorbereitet. Zwischen den Bundesstaaten bestanden insbesondere Dissensen über die Frage der Verteilung der Reichszuschüsse aus der Franckensteinschen Klausel. Größere Staaten wie Bayern und Württemberg, die auf die Zuweisungen des Reiches angewiesen waren, drängten auf deren Erhöhung von jährlich 40 Mio. auf 60 Mio. Mark. Kleinere Staaten plädierten dagegen für eine grundsätzliche Einstellung der Reichszuschüsse, weil diese eine Unterstützung der wirtschaftlich schwächeren, aber politisch starken Mittelstaaten auf Kosten der kleinen und finanzkräftigen bedeutete. Grundsätzlich bestand ein facettenreicher Finanz- und Steuerföderalismus mit erheblichen finanzwirtschaftlichen Disparitäten. Das Ergebnis der Konferenz war, dass eine Kommission eingesetzt wurde mit der Aufgabe, Vorschläge darüber zu unterbreiten, wie dem Reich 100 Mio. Mark zusätzlich erschlossen werden konnten. Von diesen sollten 40 Mio. den Einzelstaaten zur Verfügung stehen, 60 Mio. sollten der Finanzierung des Heeres dienen. Vorgesehen war die Einführung einer Steuer auf Qualitätsweine und eine ‚Tabakfabrikatsteuer‘. Auch dies führte zu Konflikten unter den Einzelstaaten. Die Tabakfabrikatsteuer wurde von jenen abgelehnt, in denen der Tabakanbau eine größere Rolle spielte, Einzelstaaten mit bedeutendem Weinbau hingegen lehnten die Steuer auf Qualitätsweine ab. Schließlich entstand ein kompliziertes Bündel von Finanzgesetzen, die zwei Ziele verfolgten: generell eine Neuordnung des deutschen Finanzwesens und – als Voraussetzung für das Erreichen des ersten Ziels – speziell eine Erhöhung der Reichssteuern. Auch hier muss gefragt werden, wie es den Bundesstaaten bei teilweise extrem unterschiedlichen Haushaltslagen sowie verschiedenen finanz- und steuerpolitischen Systemen gelang, eine gemeinsame Position zu finden. Die Steuererhöhungen fanden allerdings im Reichstag nur teilweise Zustimmung, womit das Gesetz über die Neuordnung des Finanzwesens, über das eigentlich debattiert und abgestimmt werden sollte, schon im Vorfeld scheiterte. Letztlich ergab sich aus den Überweisungen des Reiches an die Bundesstaaten als Folge der Franckensteinschen Klausel und denjenigen der Bundesstaaten an das Reich als Folge der Matrikularbeiträge eine erhebliche Unsicherheit für die bundesstaatlichen Haushalte.

(3) Auch nach diesem Reformversuch blieb somit das eigentliche Kernproblem der Reichsfinanzen bestehen. Es kam zwar nicht zu einer akuten Finanzkrise, weil die deutsche Wirtschaft in starkem Maße vom Wirtschaftsboom der 1890er Jahre profitierte und hierdurch auch die Steuereinnahmen anstiegen. Schon um die Jahrhundertwende gingen die Reichseinnahmen aber wieder zurück und erneut wurde die Frage einer Finanzreform auf die Tagesordnung gehoben. Die Einzelstaaten waren hiervon betroffen, weil sie durch die Matrikularbeiträge gezwungen waren, das wachsende Defizit des Reichshaushalts zu decken. Im September 1903 lud Reichskanzler von Bülow die Finanzminister der größeren Staaten zu einer Konferenz nach Berlin ein, um einen in der Zwischenzeit ausgearbeiteten bayerischen Vorschlag zu diskutieren. Im Ergebnis änderte man die Franckensteinsche Klausel, was dazu führte, dass jährlich rund eine halbe Milliarde Mark zwischen Reich und Einzelstaaten transferiert wurde. Der bayerische Finanzminister Riedel schlug vor, die Matrikularbeiträge auf die Höhe des Betrages zu begrenzen, den die Einzelstaaten in den vorangegangenen fünf Jahren aus der Branntweinsteuer erhalten hatten. Dem schlossen sich andere Finanzminister an. Dagegen war der bayerische Vorschlag, eine Reichserbschaftssteuer einzuführen, unter den Einzelstaaten umstritten. Einerseits war der preußische Finanzminister dagegen, weil die ostelbischen Agrarier

zusätzlich belastet werden würden. Auch Sachsen, Baden und Hamburg waren skeptisch. Im Übrigen bedeutete für ihn eine Reichserbschaftssteuer den „ersten Schritt zu einer Kontrolle der direkten Steuern in den Einzelstaaten durch das Reich und zu einer Mediatisierung der Einzelstaaten“ (Witt 1992). Andererseits war eine Reichserbschaftssteuer das einzige Steuerprojekt, das im Reichstag akzeptiert werden würde. In den folgenden Diskussionen wurde erneut deutlich, wie sehr sich die finanz- und steuerpolitischen Interessen der Bundesstaaten voneinander unterschieden. Es wurde aber auch deutlich, dass diese ihre finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit mit allen Mitteln verteidigen wollten und deshalb zu weitgehenden Kompromissen bereit waren, um eine gemeinsame Position zu entwickeln und sich von Reichsregierung und Reichstag nicht auseinander dividieren zu lassen. Die Abschaffung der Matrikularbeiträge ließ sich gegenüber dem Reichstag allerdings nicht durchsetzen. Der Reichstag befürwortete zwar direkte Reichssteuern, lehnte aber eine zu weitgehende finanzielle Unabhängigkeit der Reichsregierung ab. Die Beibehaltung der Frankensteinschen Klausel und der Matrikularbeiträge erschien somit als parlamentarisch-föderaler Kompromiss. Immerhin konnte man sich darauf einigen, sie schrittweise abzuschaffen. Damit blieb das Ergebnis der Konferenz aber weit hinter den Erwartungen der Einzelstaaten zurück. Auf die angestrebte große Finanzreform musste erneut verzichtet werden, auch wenn das Reich 1906 die Erbschaftssteuer und später andere direkte Steuern einführt bzw. übernahm.

Generell muss gefragt werden, warum es den Bundesstaaten trotz unterschiedlicher finanz-, zoll- und steuerpolitischen Interessen immer wieder gelang, eine gemeinsame Linie zu finden. Welche Staaten koalitierten aus welchen inhaltlichen Gründen, um ihre Positionen durchzusetzen? Warum akzeptierten sie die Vorstellungen des Reichstages? Welche inhaltlichen Kompensationen wurden gehandelt, um widerspenstige Bundesstaaten auf Linie zu bringen?

III. Strukturen

Nimmt man die politischen Strukturen am Beispiel der Finanzreform in den Blick, lassen sich verschiedene Institutionen hervorheben:

(1) Die Konferenz der Finanzminister der Einzelstaaten, die in der Verfassung gar nicht vorgesehen war, ist dabei von besonderer Bedeutung. Sie tagte 1878 in Heidelberg, 1893 in Frankfurt/Main und 1903 in Berlin. 1897 fand in anderem Zusammenhang auch eine solche Konferenz in Coburg statt. Hier wurden auf der Ebene der Minister der Einzelstaaten in der Regel unter dem Vorsitz des Reichskanzlers und/oder des Staatssekretärs im Reichsschatzamt die grundlegenden politischen Fragen der Finanzpolitik diskutiert. In diesem Rahmen wurde auch beschlossen, welche Projekte in welcher Form dem Reichstag als Gesetzentwurf vorgelegt werden sollten. Die Konferenz der Finanzminister der Einzelstaaten tagte nur auf Einladung des Reichskanzlers ad hoc, wobei die Initiative in der Regel von einem der Einzelstaaten ausging.

(2) Die zweite Institution war eine halbformelle Spezialkommission, die – anfänglich nach ihrem Vorsitzenden Varnbüler benannt – ebenfalls in der Verfassung nicht vorgesehen war. Diese Kommission spiegelt die in der Arbeitshypothese formulierte Wandlung der politischen Struktur des Kaiserreichs hin zur Einsetzung von Spezialkommissionen wider. Durch die Schaffung derartiger Kommissionen wurden Gesetzentwürfe erarbeitet, die im Bundesrat nicht mehr in den normalen Verhandlungsprozess über die Ausschüsse eingebracht werden mussten, sondern direkt vom Bundesratsplenum abgesehen werden konnten. Zwar schwächte dieses Vorgehen den Bundesrat als Organ, allerdings darf dies nicht mit einer Schwächung der föderalen Elemente gleichgesetzt werden.

(3) Vor- und nachbereitet wurden die Treffen von einer dritten wichtigen Institution in diesem Kontext: den Gesandten der Einzelstaaten beim Bundesrat in Berlin. Es lässt sich feststellen, dass insbesondere das Thema Finanz- und Zollreform nahezu permanent auf dieser Ebene diskutiert wurde. Dies geschah sozusagen „inoffiziell“ durch direkte Kontakte zwischen den Gesandten. Anknüpfend an die zweite Arbeitshypothese lässt sich hier nach der Arbeitsweise und Stellung der Gesandtschaften (zentrale und dezentrale Variante) im Institutionengefüge des Deutschen Reichs fragen. Die Bedeutung dieser netzwerkartigen Kontakte ist im Kontext der Debatte um die Finanz- und Zollreform kaum zu überschätzen. Bei den Zollverhandlungen kann man die Gesandten geradezu als „Schnittstellenmanager“ zwischen den verschiedenen Ebenen bezeichnen. Zudem lässt sich festhalten, dass die großen Einzelstaaten – Preußen, Bayern, Baden und Sachsen – dominante Rollen einnahmen, während Kleinstaaten in diesem Kontext eine geringere Bedeutung hatten. 10 von ihnen besaßen keine eigene Finanzverwaltung und hatten ihre Kompetenzen an andere Staaten abgetreten. Zwar waren 1879 formal noch alle Einzelstaaten in dem inoffiziellen Netzwerk vertreten,

1903 aber, auf der Konferenz der Finanzminister in Berlin, waren es nur noch die größeren bzw. die Mittelstaaten. Kleinstaaten waren nicht einmal mehr als Beobachter präsent.

(4) Der Bundesrat als vierte Institution wurde unter diesen Voraussetzungen nur noch relativ kurz mit der Finanzreform beschäftigt. Dabei spielten die Ausschüsse III (Zoll- und Steuerwesen) und IV (Handel und Verkehr) die wichtigsten Rollen. Die Diskussionen hier zeigten im Übrigen die Bedeutung der (stellvertretenden) Bundesratsbevollmächtigten als Manager des Interessenausgleichs. Im Plenum wurden die Beschlüsse nur noch formal verabschiedet.

(5) Ein fünfter Akteur war die Reichsregierung bzw. der Reichskanzler, dessen Funktionen im Zusammenhang mit der Finanz- und Zollreform nach dem Abschied Otto von Bismarcks der Staatssekretär des Reichsschatzamtes übernahm. Der Einfluss der Reichsebene war jedoch von der Persönlichkeit abhängig. Bismarck interessierte sich zwar wenig für die Details der Finanzpolitik, war sich der Bedeutung dieses Politikfeldes aber bewusst und daher in den Verhandlungen von 1879 sehr präsent. Gleiches lässt sich in abgeschwächter Form von Caprivi 1893 sagen. Bülow hingegen eröffnete 1903 zwar die Konferenz der Finanzminister der Einzelstaaten, allerdings mit einer Rede, die deutlich machte, wie wenig er von der Finanzpolitik verstand und sich für sie interessierte. Dafür spielte der Staatssekretär des Reichsschatzamtes eine größere Rolle, bei den Zollverhandlungen auch der des Reichsamtes des Inneren, die beide zunehmend als eigenständige Akteure bei der Initiierung von Gesetzgebungsverfahren auftraten.

(6) Ein sechster wichtiger Akteur war der Reichstag mit den hier vertretenen politischen Parteien. Sie beeinflussten die Debatten zwischen Einzelstaaten und Reich insofern, als immer klar war, dass nur Beschlüsse sinnvoll waren, die später auch im Reichstag eine Mehrheit finden würden.

(7) Die allgemeine ‚Sozioökonomisierung‘ der Politik führte insbesondere bei Steuern und Zöllen dazu, dass die verschiedenen Interessengruppen immer massiver auf allen Ebenen versuchten, Einfluss auf Art und Höhe auszuüben. Manche agierten reichsweit. Je nach Organisationsgrad der Lobbyisten existierten aber auch regionale Unterorganisationen, die ihre bundesstaatlichen Parlamente und Regierungen unter Druck setzten. Diese mussten sich mit Anträgen auseinandersetzen, die sich teilweise völlig widersprachen.

Hinsichtlich der Strukturen erheben sich folgende Kernfragen: Warum entstand mit der Konferenz der Finanzminister eine eigenständige Institution, deren Aufgaben eigentlich vom Bundesrat und seinen Ausschüssen übernommen werden sollten? Wie wandelte sich die Zusammensetzung und Bedeutung dieser Institution? Wie veränderte sich die Beziehung zwischen dem Reich, d.h. Reichsregierung und Reichstag, und den Bundesstaaten? Welches Verhältnis hatten die Bundesstaaten untereinander und wie wandelte sich dieses im Laufe der Zeit? Welche Rolle spielten insbesondere die Gesandtschaften? Stimmten sie ihr Vorgehen untereinander ab – eventuell auch jenseits der offiziellen und semi-offiziellen Gremien und wenn ja, in welcher Form? Inwieweit belastete die zum Teil radikale Lobbyarbeit die Kompromissfindung im föderalen System? In welchem Maße nutzten die Lobbyisten das Mehrebenensystem für die Durchsetzung der eigenen Ziele und spielten die verschiedenen Ebenen gegeneinander aus oder waren es vielmehr die staatlichen Akteure, die die verschiedenen Interessengruppen für sich instrumentalisierten, um die eigene Position zu stärken?

IV. Prozesse

Bei den Verhandlungen über die verschiedenen Reformschritte lassen sich drei Prozessphasen idealtypisch identifizieren:

(1) Die Debatten wurden begründet in der Unterfinanzierung der Reichsebene als ein Grundproblem des Kaiserreiches. Die eigentliche Diskussion wurde allerdings immer dann ausgelöst, wenn die Reichseinnahmen zurück gingen oder stagnierten. Initiiert wurden die Verhandlungen zur Finanzreform zweimal von Preußen (1879, 1893) und einmal von Bayern (1903), zur Tarifreform von der Reichsregierung.

(2) Die einzelstaatliche Initiative wurde vom Reichskanzleramt aufgenommen, das eine Konferenz der einzelstaatlichen Finanzminister einberief, um die konkreten Details der fälligen Reform auszuarbeiten. Schon während der Diskussionen nahm der Staatssekretär des Reichsschatzamtes Kontakt zu den Führern der wichtigen Parteien im Reichstag auf, um zu sondieren, welche Chancen entsprechende Vorschläge auf Ratifizierung im Parlament haben würden. Insofern hatte der Reichstag schon in der Verhandlungsphase zwischen Reichsregierung und Einzelstaaten Einfluss auf

wesentliche Entscheidungen. Gleichzeitig traten die Bundesstaaten in engen Kontakt, um ihre Positionen zu klären und gegebenenfalls abzustimmen.

Mit den entsprechenden Kommissionen im Bundesrat waren Organe geschaffen worden, die vor den offiziellen Verhandlungen, d.h. vor der Erstellung der Verhandlungsgrundlage für den Bundesrat, eine Abstimmung mit den Bundesstaaten vornahm. Sie müssen als Vorreiter einer Entwicklung gesehen werden, durch die die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zunehmend durch Verhandlungen in halbformellen und informellen Spezialkommissionen außerhalb der offiziellen Prozesse im Bundesrat geprägt wurde. Es scheint sich die generelle Vermutung zu bestätigen, dass die inhaltliche Kompromissfindung zwischen und mit den Bundesstaaten, die eigentlich der Kernbestandteil politischer Verhandlungen im Reichstag und im Bundesrat war, zunehmend vor der offiziellen Gesetzesinitiative erfolgte.

Bei der Finanz- und Tarifreform von 1902/03 zeigt sich – so die Vermutung nach den Vorarbeiten – die gleichzeitig intensivere Verflechtung wie auch stärkere Koordination der einzelnen Phasen des Politikprozesses zwischen den Organen und Gremien von Reich und Ländern, die seit Mitte der 1890er Jahre im Mittelpunkt des Wandels föderalen Regierens stand und ein immer stärker integriertes politisches System entstehen ließen. Der 1879 eingeleitete Wandel, einen Teil der Verhandlungen in die Initiativphase zu verlagern, setzte sich fort. So hatten bereits intensive Gespräche zwischen Reichsleitung, (stellvertretenden) Bundesratsbevollmächtigten und Gesandten stattgefunden, bevor die Konferenz der Finanzminister ihre Beratungen aufnahm. Die zweite Phase war abgeschlossen, wenn der Gesetzentwurf zur Finanz- und Zollreform den Bundesrat passiert hatte.

(3) In einer Entscheidungsphase wurde das Gesetzespaket dann im Reichstag diskutiert und anschließend akzeptiert oder zurückgewiesen.

Es stellt sich die Frage, warum sich bei der Finanz- und Zollreform ein so stabiler Prozess herausbildete, obwohl die zentrale Institution, die Konferenz der Finanzminister, gar nicht in der Verfassung vorgesehen war. Auch unter prozessualer Perspektive ist es wichtig festzustellen, wann die Bundesstaaten koalitierten, um angesichts unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Interessen ihre Vorstellungen durchzusetzen. Wie wurden in prozessualer Hinsicht Konflikte bewältigt und wie Koalitionen geschmiedet? Auf welchen politischen und bürokratischen Ebenen verhandelten die Bundesstaaten miteinander? Nahmen die Verbindungen kontinuierlich zu oder erfolgten die Kontakte problemorientiert ad hoc? Gab es permanente oder nur sporadische interadministrative Kooperationen zwischen den Finanzministerien? Wann und inwieweit wurden die politischen Entscheidungsprozesse dadurch entlastet? Wann und inwieweit regierten die Bundesstaaten in den Reichstag hinein, um die Verhandlungen zu beeinflussen? Inwieweit bestätigt sich hier die These von der Föderalisierung des Reichstags bzw. vom integrierten Föderalismus gegen Ende des Kaiserreichs?

V. Zusammenfassung

Nach den Vorarbeiten kann man festhalten, dass die politische Entscheidungsfindung im föderalen System des Kaiserreichs im Fall des Finanzausgleichs zwischen 1879 und 1914 eine erstaunliche strukturelle und prozessuale Kontinuität aufwies. Das bedeutet jedoch nicht, dass die in den Arbeitshypothesen formulierte These vom Wandel des föderalen Regierens zu verwerfen ist. Im Laufe der Zeit nahm die Bedeutung des Reichsschatzamtes und des Reichsamt des Innern in den Verhandlungen zu; die Reichsregierung entwickelte sich zum dominanten Akteur. Man kann daher möglicherweise von einer tendenziellen Zentralisierung des Reiches sprechen. Zudem fanden die Verhandlungen nicht im Bundesrat, sondern in der informellen Zusammenarbeit der Finanzminister und im Netzwerk der Gesandtschaften statt. Die hier erzielten Ergebnisse wurden nur noch formal in den Bundesrat eingebracht und dort meist ohne weitere Aussprache verabschiedet. Die informelle und halbformelle Kommunikation zwischen den Bundesstaaten und dem Reich spielten also eine Schlüsselrolle. Dieses Mehrebenensystem entstand seit 1879 und verfestigte sich bis 1914 zunehmend, weil die Verflechtungen zwischen Reich und Ländern in sachlicher und personeller Hinsicht dichter wurden.

