

Teilprojekt B: Sozialpolitik (Unfallversicherungswesen)

A. Projektbeschreibung

I. Einleitung

In diesem Teilprojekt werden gleich in zweierlei Hinsicht Eingrenzungen vorgenommen. Erstens konzentriert sich das Teilprojekt auf das Fallbeispiel der Sozialversicherungssysteme. Dies erklärte sich mit deren politischer Bedeutung und der damit verbundenen Möglichkeit, föderale Politikformulierung in allen drei hier differenzierten Zeiträumen zu untersuchen. Zunächst wurden zwischen 1881 und 1889 mit der Unfallversicherung, der Krankenversicherung und der Alters- und Invalidenversicherung die drei großen Eckpfeiler des deutschen Sozialversicherungssystems errichtet. Um die Jahrhundertwende folgte deren partielle Revision und Erweiterung. In den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg ersetzte schließlich das Reichsversicherungsgesetz die zuvor separaten Säulen durch ein einheitliches Gesetzeswerk. Zweitens soll der Fokus auf das Unfallversicherungsgesetz gelegt werden, weil selbst eine Bearbeitung der drei Säulen des Sozialversicherungssystems den Umfang eines Teilprojektes übersteigen würde.

Eine Vielzahl von Gründen hatte dazu geführt, dass die Reichsleitung in den frühen 1880er Jahren beabsichtigte, ein Sozialversicherungssystem zu errichten, das den Arbeiter vor den schwersten Folgen von Erwerbsunfähigkeit und Krankheit schützen sollte. Sie reagierte damit auf die gewandelte gesellschaftspolitische Stellung der Industriearbeiterschaft, die in den 1870er Jahren in eine Art Schlüsselposition für die weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung des Reichs hineingewachsen war. Angesichts einer sich verschärfenden sozialen Frage rückte die Verbesserung ihrer materiellen Stellung nach ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Außerdem avancierte ihre gesellschaftliche Einbindung, u.a. mit Blick auf das Wählerpotential, zu einer wichtigen Aufgabe der Politik. Sozialpolitik bedeutete Legitimitäts- und Sinnstiftung. Damit wird freilich auch die hier interessierende Frage aufgeworfen, inwieweit eine als legitimitäts- und sinnstiftend verstandene Sozialpolitik mit den Interessen der Bundesstaaten korrelierte.

II. Inhalte

Ganz allgemein standen in den politischen Entscheidungsprozessen bei allen drei Versicherungssäulen drei Aspekte im Vordergrund: (1) Freiwilligkeit vs. Zwang der Versicherten, (2) Selbstverwaltung vs. Staatsverwaltung der Versicherungsorganisation sowie Reichsverwaltung vs. bundesstaatlicher Verwaltung, (3) Kapitaldeckung vs. Umlageverfahren bei der Finanzierung. In dieser Projektskizze wird zur Veranschaulichung der Schwerpunkt auf die beiden letzten Aspekte gelegt, die aus der föderalen Perspektive besonders interessant sind.

a) Die Errichtung der Unfallversicherung

Einen sehr konkreten Anlass für die Errichtung der Unfallversicherung lieferte neben den genannten generellen Ursachenfeldern auch die unzureichende Regelungsgrundlage durch das Reichshaftpflichtgesetz von 1871. Nach diesem fielen schätzungsweise 80% aller Unfälle in der Industrie, der Landwirtschaft und dem Gewerbe nicht unter die Gesetzesbestimmungen. Da obendrein die Beweislast beim Arbeitnehmer lag, entwickelten sich nur wenige Unfälle zu Haftpflichtfällen. Eine Versicherungslösung bot nun neben einer Lösung der Frage der Beweislast auch den Vorteil, dass das Risiko nicht mehr wie zuvor bei den einzelnen Unternehmen lag und stattdessen breiter verteilt werden konnte.

Die Grundidee der Unfallversicherung bestand darin, jedem Arbeiter, der bei einem unverschuldeten Betriebsunfall verletzt oder dauerhaft erwerbsunfähig wurde, eine Entschädigung, die Übernahme der Genesungskosten sowie eine Invalidenrente zu garantieren. In ihren ersten Entwürfen sah die

Reichsleitung für die Organisation der Unfallversicherung die Einrichtung einer mit umfassenden Kontrollkompetenzen ausgestatteten Reichsanstalt und die Einführung von Reichszuschüssen vor, die über ein staatliches Branntwein- und Tabakmonopol gegenfinanziert werden sollten. Dies ist aus der föderalen Perspektive außerordentlich interessant, wurde damit doch eine Stärkung der Reichsebene zu Lasten der Bundesstaaten in institutioneller wie finanzieller Hinsicht anvisiert. Insbesondere die institutionelle Frage löste kontroverse Debatten zwischen dem Reich und den Bundesstaaten aus. Die Regierungen der Bundesstaaten wiederum standen einer Reichsanstalt trotzdem nicht generell ablehnend gegenüber. Zum einen erwarteten sie bei einer Gründung mehrerer Landesanstalten höhere Verwaltungskosten, die sie nicht bereit waren zu tragen. Zum weiteren fürchteten sie eine Schwächung der Bundesstaaten, da man mit verschiedenen Prämientarifen je nach Anstalt rechnete. In den Mittelstaaten ging gar die Furcht um, dass die nichtpreußischen Versicherungsanstalten klar benachteiligt wären. Aufgrund ihrer geringeren Größe und den entsprechend höheren Verwaltungskosten rechnete man mit höheren Prämientarifen als in Preußen. Darüber hinaus erwarteten besonders die Mittelstaaten eine Hegemonialstellung der preußischen Landesanstalt, deren Politik letztlich für alle anderen Landesanstalten maßgebend sein würde. Da obendrein die übrigen Landesanstalten erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung ähnlich günstige Tarife wie die preußische würden gewähren können, drohte die einzelstaatliche Unfallversicherung zu einem Argument gegen den Partikularismus zu verkommen, da die Kosten einer Landesanstalt die eigene Bevölkerung belasten würden. Die Positionen der einzelnen Bundesstaaten und der Reichsgremien zur Frage der Reichs- oder Landesanstalten änderten sich im Entscheidungsprozess jedoch permanent, so dass das Unfallversicherungsgesetz in den ersten beiden Anläufen scheiterte.

Das am 7. Juni 1884 verabschiedete Unfallversicherungsgesetz stellte letztlich einen Kompromiss zwischen den einzelnen Vorstellungen dar. So waren die Reichsbeteiligung, der Beitrittszwang in die Berufsgenossenschaft, das Selbstverwaltungsrecht dieser Genossenschaften und die Unterstützung durch die Krankenkassen weggefallen. Auch in der organisatorischen Frage stellte das Gesetz einen Kompromiss dar. Einerseits blieb das Reichsversicherungsamt als zentrale Kontrollinstanz erhalten, daneben konnten fakultativ Landesanstalten errichtet werden. Andererseits sollten dezentral organisierte und sich selbst verwaltende Berufsgenossenschaften mit der praktischen Administration vertraut werden.

Noch bevor das Unfallversicherungsgesetz in Kraft getreten war, begannen die Diskussionen über dessen Erweiterung. So wurde bereits im Herbst 1884 das Gesetz durch weitere Spezialgesetze auf das Transport- und Baugewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft ausgedehnt. Zusätzliche Erweiterungen des Gültigkeitsbereichs folgten 1885, 1886 und 1888, die u.a. die Arbeiter von Schiffahrtsbetrieben betrafen.

b) Bemühungen um die Revision der Unfallversicherung

Eine Phase nachhaltiger Revisionsbemühungen setzte im Dezember 1893 ein. Den Regierungen der Bundesstaaten wurden die Entwürfe von Bundesratsvorlagen übermittelt, die sich auf die Änderung und Erweiterung des Unfallversicherungsgesetzes sowie die Ausdehnung der Unfallversicherung auf Gefangene bezogen. In diesem Zusammenhang erörterte man auch eine Zusammenlegung der vielen Erweiterungs- und Ergänzungsgesetze in einem kohärenten Unfallversicherungsgesetz. Obendrein setzte sich eine Expertenkommission aus Mitgliedern des Reichsamts des Inneren und des preußischen Handelsministeriums mit einer grundlegenden Reform des gesamten Sozialversicherungswesens auseinander, bei der sogar eine komplette Zusammenfassung der drei Versicherungszweige zur Diskussion stand. In diesem Kontext wurde erneut die aus föderaler Perspektive besonders interessante Frage der Organisation relevant, die auf das engste mit der finanziellen Frage verknüpft war und damit die bundesstaatliche Eigenständigkeit unmittelbar berührte.

In dem am 30. Juni 1900 verabschiedeten Unfallversicherungsgesetz waren dann nur mäßige Revisionen vorgenommen worden. Obgleich in den Anstößen zur Gesetzesrevision noch tief greifende inhaltliche Veränderungen anvisiert worden waren, blieben die Ergebnisse weit hinter diesen Zielen zurück. In Erweiterungsgesetzen wurde die Unfallversicherung auf andere Gewerbebezweige, die Land- und Forstwirtschaft, das Bauwesen und den Seeverkehr ausgedehnt sowie zusätzlich ein Gesetz über eine Unfallversicherung der bei der Rettung oder Bergung von Personen oder Sachen verunglückter Personen verabschiedet. Damit war eine Erweiterung um neue Berufszweige und eine organisatorische Reform vorgenommen worden, die die Schiedsgerichte von Unfall- und Invaliditätsversicherung zusammenlegte. Auch hier zeigte sich die Komplexität des föderativen Politiksystems, gab es doch zu den verschiedenen Punkten durchaus unterschiedliche Positionen der einzelnen Bundesstaaten.

c) Das Reichsversicherungsgesetz

Erste Anstöße zu einer grundsätzlichen Reform des Sozialversicherungswesens hatte der Reichstag schon 1902 und 1903 gegeben, als er die Reichsleitung aufforderte, die drei Säulen der Sozialversicherungen zu einem organischen Ganzen zusammenzulegen. In den vom Reichsamt des Inneren dann in den Jahren 1908 und 1909 lancierten ersten Entwürfen einer Reichsversicherungsordnung wurden an der Unfallversicherung im engeren Sinne kaum inhaltliche Veränderungen vorgenommen, wenn man einmal von Detailregelungen wie den Modalitäten des Bezugs der sogenannten kleinen Unfallrenten in der Landwirtschaft, der Gleichstellung von In- und Ausländern, der Eingliederung des Bau-Unfallversicherungsgesetzes in das Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz und der Aufnahme des Dekorateursgewerbes und des Betriebes von Badeanstalten in die Versicherungspflicht absieht, die allesamt später verabschiedet wurden.

War auf die grundsätzliche Ausrichtung der Unfallversicherung auch kaum Einfluss genommen worden, so lag ein Kernaspekt der inhaltlichen Änderungen einmal mehr in organisatorisch-administrativen Fragen, v.a. der Verteilung von Verwaltung und Kosten zwischen dem Reich und den Bundesstaaten. In organisatorischer Hinsicht waren eigenständige Versicherungsbehörden angestrebt worden, bei denen das Reichsamt des Inneren an Abteilungen für Arbeiterversicherungen in Form von lokalen Koordinationsinstanzen der drei Versicherungszweige dachte, deren Kosten von den Bundesstaaten übernommen werden sollten. Auf diese richtete sich die Kritik der Bundesstaaten, die sich gegen jegliche Art zusätzlicher finanzieller Belastungen wehrten. Aus der föderalen Perspektive scheint es besonders interessant zu sein, genauer zu untersuchen, wie gleich mehrere Varianten der Organisation der Versicherungsbehörden gehandelt wurden, die das Reich und die Bundesstaaten in unterschiedlichem Ausmaß politisch stärkten und finanziell schwächten. Im Ergebnis einigte man sich in der am 31. Mai 1911 verabschiedeten Reichsversicherungsordnung darauf, Versicherungsämter zu schaffen, die an die bestehenden Verwaltungsorgane angegliedert werden sollten, wodurch die Bundesstaaten Kosten einsparen konnten. Die Versicherungsämter sollten zudem nicht mehr generell als richterliche Spruchinstanz in Unfallsachen tätig werden, wodurch sich die administrativen Kosten dämpfen ließen. Darüber hinaus waren einzelne zuvor eingeplante Aufgaben gestrichen worden. Da die Reichsversicherungsordnung in sechs Bücher untergliedert wurde, von denen eines die Unfallversicherung umfasste, war auch der Verschmelzungsgedanke des gesamten Sozialversicherungssystems nur schwach ausgeprägt.

III. Strukturen

Die formellen Strukturen wiesen im gesamten Untersuchungszeitraum eine hohe Konstanz auf. Entsprechend den Verfassungsvorgaben – das Versicherungswesen war allgemein ein Bereich konkurrierender Gesetzgebung – waren die Hauptakteure das 1879 aus dem Reichskanzleramt hervorgegangene Reichsamt des Inneren, der Reichskanzler, der Reichstag, die Gesandtschaften der Bundesstaaten und der Bundesrat mit seinen Ausschüssen für Handel und Verkehr sowie für Justizwesen. Mit Ausnahme der durch die Sozialversicherungsgesetze in den 1880er Jahren geschaffenen Versicherungsämter auf Reichs- und Landesebene waren formal betrachtet immer die gleichen Akteure in die Aushandlung der Unfallversicherungsgesetze involviert. Die Versicherungsämter sind mit Blick auf das Erkenntnisinteresse dieses Projektes aber eher von nachrangiger Bedeutung, da sie sich hauptsächlich der Implementation politischer Beschlüsse widmeten. Auf die politischen Entscheidungsprozesse nahmen sie – auch im Hinblick auf Revisionen oder Ergänzungen der Unfallversicherungsgesetze – kaum Einfluss. Als ein dynamisches Element sind die Lobbygruppen zu nennen, die sich immer stärker formierten und während des gesamten Kaiserreichs derart ausdifferenzierten, dass sie auf bundesstaatlicher Ebene wie auf Reichsebene ihren Einfluss immer gezielter geltend machten.

Obleich die formellen Entscheidungsstrukturen konstant blieben, herrschten in den unterschiedlichen Phasen ganz unterschiedliche Machtsymmetrien und differierende Verflechtungsgrade der Organe vor, welche die Entscheidungsabläufe erheblich veränderten. Diese informellen Wandlungen des politischen Systems werden im Ablauf der sich verändernden politischen Entscheidungsprozesse sichtbar.

IV. Prozesse

Die Veränderungen der politischen Entscheidungsprozesse im Bereich der Sozialpolitik lassen sich mit Blick auf die Bedeutung föderaler Systemelemente folgendermaßen charakterisieren: (1) Zunächst fällt bei der Errichtung der Unfallversicherung eine Verschiebung föderaler Verhandlungen vor die eigentliche Gesetzesinitiative auf. (2) Die Bemühungen um die Revision des

Unfallversicherungsgesetzes fielen dann in eine Umbruchphase, in der alle Organe und Instanzen des Reiches nach dem Ende des ‚Systems Bismarck‘ sich völlig neu justierten. (3) Schließlich kann für die Reichsversicherungsordnung eine institutionelle Verlagerung föderaler Politikgestaltung in andere Gremien als den Bundesrat konstatiert werden.

a) Die Errichtung der Unfallversicherung

Der prozessuale Verlauf bei der Errichtung der Unfallversicherung stand deutlich unter den Vorzeichen des ‚Systems Bismarck‘. Die Reichsleitung prägte in entscheidendem Maße die einzelnen Phasen des Politikprozesses. Sie agierte koordinierend und gestaltend zwischen den Organen und Gremien und sorgte dafür, dass die Konfliktregelung und die Konsensbildung zwischen den Regierungen der Bundesstaaten, die eigentlich ein Kernbestandteil der Verhandlungen in den Ausschüssen des Bundesrats war, bereits vor der offiziellen Vorlage eines Gesetzentwurfs beim Bundesrat im Rahmen der Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung durch das Reichsamt des Inneren stattfand. Die Einflussnahme der Regierungen der Bundesstaaten erfolgte dabei vornehmlich über die Gesandtschaften im Kontext von informellen und halbformellen Konsultationen oder Komitees mit dem Reichsamt des Inneren bzw. über die bilaterale Korrespondenz. Hier stellt sich eine Reihe von Fragen, um die Abläufe präzise zu erfassen: Wie reagierten die Regierungen, Ministerien und Verwaltungen der einzelnen Bundesstaaten auf diese Veränderungen? Wie interagierten Gesandtschaften? Welche Rolle nahmen sie als eigenständige Akteure in der Politikformulierung ein? Entwickelten Sie eigene Identitäten und Loyalitäten, die sich im Laufe des Kaiserreichs zunehmend verfestigten? Richteten sie sich deshalb partiell gar gegen ihre Regierungen? Gleichzeitig blieb in dieser ersten Phase die föderale Einflussnahme auf den Reichstag eher gering. Reichstag und Bundesrat traten kaum miteinander in Kontakt, so dass Konflikte nicht im direkten Austausch geregelt wurden, sondern über den zeitraubenden Umweg der gegenseitigen Wiedervorlage von Gesetzentwürfen. Deshalb durchliefen zwischen 1881 und 1884 insgesamt drei revidierte Entwürfe eines Unfallversicherungsgesetzes den gesamten Rechtsetzungsprozess, bevor das Gesetz verabschiedet werden konnte.

b) Bemühungen um die Revision der Unfallversicherung

Die Bemühungen um die Revision des Unfallversicherungsgesetzes wurden in einer Phase der Neujustierung der Entscheidungsabläufe vorgenommen. Die von allen Organen unternommenen Bemühungen um Machterweiterung und Machtverteidigung nach dem Ende des ‚Systems Bismarck‘ wirkten sich zunächst blockierend auf die Entscheidungsprozesse aus. (1) In die Lücke, die der Abgang Bismarcks hinterlassen hatte, drängte das Reichsamt des Inneren vor, indem es versuchte, die Gesetzesvorlagen eigenständig zu formulieren und damit den Bundesstaaten ihren Einfluss in der Initiativphase zu nehmen, den diese zuvor ausgeübt hatten. (2) Der Bundesrat bzw. die Regierungen der Bundesstaaten wiederum versuchten ihren Einfluss zu verteidigen, indem sie an den einmal konzipierten Gesetzentwürfen massive Revisionen einforderten. Hier stellt sich freilich die generelle Frage des Projektes nach den Funktionsmechanismen des Föderalismus im Kaiserreich sehr konkret: Welche Strategien verfolgten die unterschiedlichen Akteure in dieser Umbruchsphase? Gab es Koalitionen zwischen den Bundesstaaten, selbst wenn die einzelnen Bundesstaaten ganz unterschiedliche Ziele verfolgten? (3) Der Reichstag wiederum mühte sich um größere Initiativmacht, v.a. indem er sich dem Agenda-Setting zuwandte und durch wiederholte Petitionen – auch auf Drängen der Lobbygruppen – neue Anstöße gab.

Im Ergebnis blockierten sich die Organe durch ihre unkoordinierten Aktionen gegenseitig, so dass der Bundesrat erst im Juni 1896 – mit zweijähriger Verzögerung – zur ersten Lesung des Gesetzes zur Abänderung des Unfallversicherungsgesetzes schritt. Doch auch diese Verhandlungen zeigten, wie schwierig sich das föderale Mehrebenenregieren Mitte der 1890er Jahre im Falle des Unfallversicherungsgesetzes gestaltete. Weder zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ministerien noch zwischen den Regierungen der Bundesstaaten ließen sich in den einzelnen Punkten Kompromisse erzielen, so dass die Verhandlungen im Bundesrat im Herbst 1896 mehr oder weniger scheiterten. Dass das Unfallversicherungsgesetz überhaupt erfolgreich revidiert werden konnte, ist der intensiven Zusammenarbeit zwischen dem Reichstag und den Vertretern der Bundesstaaten in einer Reichstagskommission in den Jahren 1899 und 1900 zu verdanken. Dort wurden die notwendigen Kompromisse zwischen den parlamentarischen Mitgliedern der Kommission, den Gesandten der Bundesstaaten und den Vertretern des Reichsamts des Inneren ausgehandelt. Es zeichnete sich hier ein neues Prozesselement ab, das später bei der Reichsversicherungsordnung bereits fest etabliert sein sollte. Wie wirkten die Regierungen dort mit? Regierten sie bis in den Reichstag hinein und gestalteten dort Politik? Beeinflussten die Bundesstaaten einzelne Parlamentarier?

c) Das Reichsversicherungsgesetz

Das Reichsversicherungsgesetz wurde schließlich in den Jahren 1909 bis 1911 in einem politischen System ausgehandelt, in dem ein hochgradig integrierter Entscheidungsprozess ablief. Was die föderale Politikgestaltung betrifft, so zeichnete sich im Fall der Reichsversicherungsordnung eine institutionelle Verlagerung föderaler Politikgestaltung im Entscheidungsprozess ab. Diese Verlagerung war eingebettet in einen Wandlungsprozess, der alle beteiligten Organe und Gremien des Reichs und der Bundesstaaten ergriff. Sie waren stärker miteinander verflochten, kooperierten intensiver und koordinierten die politische Entscheidungsfindung über die durch die Verfassung vorgegebenen Verhandlungsabläufe hinaus. Die Gesandtschaften in Berlin übernahmen eine immer bedeutendere Funktion bei der Koordination der politischen Entscheidungen über die Reichsversicherungsordnung ein. Der Reichstag öffnete sich in seiner Kommission der föderalen Politikgestaltung und ermöglichte so die Kompromissfindung in der oben skizzierten Frage der Versicherungsämter. Inhaltliche Rückkopplungen zwischen den gesetzgebenden Organen, die noch bei der Errichtung der Unfallversicherung drei komplette Durchläufe des gesamten Rechtsetzungsprozesses benötigt hatten, erfolgten bei der Reichsversicherungsordnung flexibel innerhalb eines einzigen Politikprozesses. Im Konkreten stellt sich hier eine Reihe von Fragen: Wie gelang es den bundesstaatlichen Vertretern im Reichstag Einfluss auf Entscheidungsabläufe auszuüben? Welche Rolle spielten hierbei die Gesandtschaften? Gleichzeitig etablierte sich das Reichsamt des Inneren als Informationsbearbeitungs- und Konsensinstanz – selbst innerhalb der Reichstagskommission, wo es die Kompromissfindung zwischen Reichstag und Bundesrat durch unverbindliche Vorschläge erleichterte. Alle diese Entwicklungen sorgten dafür, dass der Bundesrat nicht der Ort föderaler Entscheidungen über die Reichsversicherungsordnung war. Gleichwohl erlitten föderale Abstimmungsprozesse keinen Bedeutungsverlust. Wenn der Bundesrat die Reichsversicherungsordnung im Mai 1911 nur noch abnickte, dann tat er dies – so die Vermutung – nur, weil die föderale Einflussnahme auf den Gesetzestext bereits erfolgt war.

V. Zusammenfassung

Nach den bisherigen Vorarbeiten zu urteilen, funktionierte die politische Entscheidungsfindung im föderalen System des Kaiserreichs im Fall der Sozialpolitik zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten auf ganz unterschiedliche Weise. Obgleich die formellen Entscheidungsstrukturen relativ konstant blieben, spiegeln sich die Wandlungen des föderalen Regierens, wie sie in den Arbeitshypothesen formuliert wurden, deutlich wider. Im Zuge der Errichtung der Unfallversicherung zeichnet sich eine Schwächung des Bundesrats als Institution gegenüber den Vorgaben der Reichsverfassung ab, die aufgrund der Phasenverlagerung föderaler Verhandlungen nicht mit einer Schwächung der föderalen Entscheidungsmacht gleichgesetzt werden darf. Die Kernbestandteile der eigentlichen Verhandlungen in den Ausschüssen des Bundesrats, d.h. die Konfliktregelung und die Konsensbildung, fanden bereits vor der eigentlichen Vorlage eines Gesetzentwurfs an den Bundesrat im Rahmen der Informationsbearbeitung statt. Die Einflussnahme der Regierungen der Bundesstaaten erfolgte dabei primär über die Gesandtschaften im Kontext von informellen und halbformellen Konsultationen mit dem Reichsamt des Inneren bzw. über die bilaterale Korrespondenz zwischen den Regierungen, die es in der Projektarbeit im Detail zu untersuchen gilt. Für die Bemühungen um eine Revision der Unfallversicherung haben die Vorarbeiten ergeben, dass diese in einer Situation der Neujustierung der Entscheidungsabläufe vorgenommen wurden, die sich zunächst verzögernd auswirkte, da sich die einzelnen Organe in ihren Bemühungen um Machtzunahme und Machtverteidigung nach dem Ende des ‚Systems Bismarck‘ gegenseitig blockierten. Dann aber lassen sich gerade mit Blick auf die Zusammenarbeit von Reichstag und Bundesrat erste Wandlungen erkennen, welche die These der Föderalisierung des Reichstags erhärten. Im Zuge der Aushandlung der Reichsversicherungsordnung findet sich die institutionelle Verlagerung föderaler Einflussnahme im politischen Entscheidungsprozess deutlich wieder. Alle beteiligten Organe und Gremien des Reichs und der Bundesstaaten waren stärker miteinander verflochten, kooperierten intensiver und koordinierten die politische Entscheidungsfindung über die durch die Verfassung vorgegebenen Verhandlungsabläufe hinaus. Der Reichstag öffnete sich in seiner Kommission der föderalen Einflussnahme, wodurch die inhaltliche Rückkopplung zwischen den gesetzgebenden Organen flexibel in den Politikprozess eingebaut wurde. Gleichzeitig etablierte sich das Reichsamt des Inneren als Informationsbearbeitungs- und Konsensinstanz – selbst innerhalb der Reichstagskommission. Alle diese Entwicklungen sorgten dafür, dass der Bundesrat zwar als Ort föderaler Entscheidungen an Bedeutung in der politischen Praxis abnahm, dass aber gleichzeitig föderale Abstimmungsprozesse keinen Bedeutungsverlust erlitten.