

## **Teilprojekt C: Verbraucherschutzpolitik (Nahrungsmittelregulierung)**

### A. Projektbeschreibung

#### *I. Einleitung*

Das Thema des Verbraucherschutzes wird im hier dargestellten Projekt auf die Regulierung von Nahrungsmitteln eingeschränkt. Den wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialen Hintergrund für die zunehmende Kontrolle von Nahrungsmitteln und Zusatzstoffen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildeten die Industrialisierung insbesondere des Lebensmittel herstellenden und verarbeitenden Gewerbes, die Fortschritte bei der Entwicklung und Nutzung von künstlichen Zusatz- bzw. Ergänzungsstoffen, das Bevölkerungswachstum und die Urbanisierung. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung wurde von der Lebensmittelindustrie und vom Lebensmittelhandel abhängig. Gleichzeitig wurden immer mehr „Verfälschungen“ von Nahrungs- und Genussmitteln registriert. Lebensmittelskandale häuften sich und fanden in der Öffentlichkeit verstärkt Aufmerksamkeit. Es wurde immer offensichtlicher, dass die landesrechtlichen Regelungen einschließlich der bezirks-, distrikts-, kreis- bzw. ortspolizeilichen Vorschriften für Lebensmittel und Zusatzstoffe und die Kontrollmöglichkeiten der Polizei und Verwaltung ungenügend waren. Die Politik musste reagieren und sie tat es mit intensiven Debatten in den Landtagen, im Bundesrat und im Reichstag und mit der entsprechenden Gesetzgebung. Dabei lag der Regulierung von Nahrungsmitteln und Zusatzstoffen bzw. der „Nahrungsmittelhygiene“ einerseits der Gedanke des Verbraucherschutzes zugrunde. Andererseits mussten wirtschaftliche Interessen berücksichtigt werden, denn jede Form der Regulierung griff in Produktion und Vermarktung ein, beschränkte die Freiheit unternehmerischen Handelns und bevorzugte oder benachteiligte bestimmte Gewerbebezüge.

#### *II. Inhalte*

Zunächst wurde mit dem Nahrungsmittelgesetz von 1879 die reichsgesetzliche Grundlage geschaffen, mit größerer Kompetenz und aktiver als bisher gegen die Verfälschung von Nahrungsmitteln vorgehen zu können. Bis dahin wurde auf Reichsebene der Verkauf von gesundheitsschädlichen bzw. verdorbenen Lebensmitteln zwar nach dem Reichsstrafgesetz von 1871 geahndet, allerdings auf unzulängliche Weise. Mit dem Nahrungsmittelgesetz unterlagen Nahrungs- und Genussmittel sowie bestimmte Gebrauchsgegenstände der Beaufsichtigung nun direkt durch das Reich. Auf vielfältige Weise konnte in den Vertrieb eingegriffen werden. Das Gesetz verbot die „Nachahmung“ und das „Verfälschen“ und erlaubte das Betreten von Verkaufsräumen und die Entnahme von Proben durch die Medizinalpolizei bzw. -behörden. Es bestimmte, dass Mindeststandards hinsichtlich Qualität und Kontrolle festgelegt werden sollten, die von den Bundesstaaten übernommen werden mussten, von ihnen aber überschritten werden konnten. Bei den Strafen durften landesrechtliche Vorschriften dagegen keine höheren androhen. Die genauen Standards sollten in Spezialgesetzen für einzelne Produkte präzisiert werden. Das Gesetz beinhaltete das sogenannte Missbrauchsprinzip, das eigentlich ein Erlaubnisprinzip mit Verbotsvorbehalt war. Fremde Stoffe oder Gebrauchsgegenstände waren nur dann verboten, wenn diese nachweislich die Gesundheit schädigten. Es schuf also lediglich eine Rahmenordnung für die Nahrungsmittelüberwachung, die erst noch durch spezielle Gesetze bzw. Verordnungen und die Rechtsprechung ausgefüllt werden musste. Die Mängel des Gesetzes waren von Anfang an offensichtlich: keine Begriffsdefinitionen und Bestimmung der Inhaltsstoffe für einzelne Lebensmittel und damit von „Verdorbenheit, Verfälschen und Gesundheitsschädlichkeit“, ein unzureichendes Wissen über die chemische Zusammensetzung von Zusatzstoffen und zugleich ungenügende

Analysetechniken. Außerdem blieb unklar, wie die Überwachung durchgeführt werden sollte, die in der Kompetenz der Bundesstaaten verblieb.

In den folgenden Jahren und Jahrzehnten ging man dann zweigleisig vor: Zum Ersten wurden in Spezialgesetzen bestimmte Nahrungsmittel in ihrer Zusammensetzung präzisiert und damit unausgesprochen Stoffe bestimmt, die diese nicht enthalten durften. Allerdings stellte gerade die Ernährung ein kulturelles Phänomen dar, das sich gegen Vereinheitlichungen sperrte. Es gab regionale oder sogar lokale Traditionen bei der Zubereitung von Nahrungsmitteln, die nur schwer einer reichseinheitlichen Harmonisierung geopfert werden konnten. Was war „reiner Wein“ und was war „Kunstwein“? Letzterer wurde in Baden anders definiert als in Bayern. Was war Margarine und welche Stoffe durfte sie enthalten? Wann war Butter rein und wann verfälscht, welchen Anteil an Buttersäure wies „Normalbutter“ auf und welche Abweichungen waren zulässig? Auch hierüber gab es in den Bundesstaaten verschiedene Auffassungen. Sollte beim Bier das bayerische Reinheitsgebot auf das gesamte Reich übertragen werden? Die west- und norddeutschen Bundesstaaten wollten dies zunächst verhindern, weil sie darin keinen wirklichen Verbraucherschutz erkannten. Sie glaubten vielmehr bei Nicht-Anwendung ihren eigenen Brauindustrien Wettbewerbsvorteile sichern zu können. Zum Zweiten wurden Stoffe explizit benannt und ihre Verwendung bei der Herstellung von Nahrungsmitteln generell verboten. Die Diskussion um besondere Nahrungsmittel und Zusatzstoffe erweiterte sich im Laufe der Zeit zu einer um allgemeine Qualitätsstandards bei Lebensmitteln. Der Gedanke, reaktiv den Verkauf von gesundheitsgefährdenden Nahrungsmitteln zu verbieten, wurde allmählich abgelöst von dem, proaktiv die Produktion von gesundheitsgefährdenden Nahrungsmitteln zu verhindern. Der Ansatz eines spezifischen Schutzes vor bestimmten Nahrungsmitteln wurde überführt in einen zum allgemeinen Schutz der Verbraucher. Allerdings wurden einheitliche Standards nicht nur aus Gründen des Verbraucherschutzes gefordert. Auch die Nahrungsmittelindustrie trat für harmonisierte Qualitätsstandards ein, nicht zuletzt, um sich selbst vor unlauterer Konkurrenz durch minderwertige Produkte zu schützen und die Nahrungsmittelkontrollen abzusichern. In einem integrierten Wirtschaftsraum sollten bundesstaatliche Vorschriften nicht länger als nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken, die zudem den Qualitäts- und Preisvergleich erschwerten und „künstliche“ Wettbewerbsvorteile verschafften. Dieser Prozess der Harmonisierung war ausgesprochen mühsam und gelang nur teilweise. Auch die Angleichung der Überwachungsorganisation und administrativen Kontrollen blieben unvollkommen.

Neben der inhaltlichen Seite hatte die Regulierung von Nahrungs- und Genussmitteln eine administrative. Bis zum Nahrungsmittelgesetz besaßen die öffentlichen Kontrollen vorwiegend passiven Charakter. Nachdem es in Kraft getreten war, konnten Medizinalpolizei und Gesundheitsverwaltung offensiv eingreifen. Sie waren befugt, regelmäßig Proben zum Zwecke der chemischen Analyse zu entnehmen und die Verkaufsräume zu inspizieren. § 17 des Nahrungsmittelgesetzes sah die Errichtung von Untersuchungsanstalten in den Einzelstaaten vor, wobei die konkrete Praxis der Überprüfung aber nicht angeglichen wurde. Das Nahrungsmittelgesetz war erst zustande gekommen, nachdem feststand, dass die in den einzelnen Bundesstaaten vorhandenen Behördenorganisationen nicht geändert werden sollten. Trotz gewisser Vereinheitlichungstendenzen blieben sie denn auch recht unterschiedlich. Erst um 1900 wurden überall auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene Untersuchungs- bzw. Gesundheitsämter eingerichtet, die aber Probleme hatten, den an sie gestellten Ansprüchen gerecht zu werden. Der Weg von privaten Laboratorien zu amtlichen Untersuchungsanstalten, die landeszentral überwacht nach einheitlichen Standards arbeiteten, war jedenfalls mühsam und langwierig. Die Reichs-, Landes- und lokalen Gesundheitsämter waren rechtlich voneinander getrennt, dennoch standen sie vertikal bzw. horizontal miteinander in Kontakt und waren in der Aufgabenteilung miteinander verzahnt. Im Zuge der „selbständigen Reichsaufsicht“ hatte das Reich zwar die Möglichkeit, die Landesverwaltungen daraufhin zu überwachen, ob bei der Ausführung von Gesetzen Reichsinteressen verletzt wurden. Es war aber nicht berechtigt, sich zum allgemeinen Überwachungsorgan der Landesverwaltungen zu machen. Insofern waren seine Interventionsmöglichkeiten begrenzt und Konflikte solcher Art mussten auf bundesstaatlicher Ebene ausgetragen werden. Es ergingen zwar Erlasse und Verfügungen an die Regierungen der Bundesstaaten, deren Umsetzung aber nur zögernd erfolgte.

Die inhaltliche war insofern mit der administrativen Seite eng verbunden, als eine gesetzliche Vorgabe für qualitative Standards dann wirkungslos blieb, wenn sie missachtet wurde. Sie konnte missachtet werden, wenn die Kontrollen ungenügend blieben. So entwickelte sich beispielsweise eine Auseinandersetzung zwischen Bayern und Preußen, in der die bayerische Regierung der

preußischen vorwarf, durch mangelhafte Kontrollen entweder bewusst, zumindest aber unbewusst die gesetzlichen Vorgaben zu unterlaufen und dem eigenen Gewerbe Kosten zu ersparen und damit Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Statistische Erhebungen bestätigten, dass in Bayern tatsächlich nicht nur häufiger, sondern auch sorgfältiger kontrolliert wurde. Nicht jeder Bundesstaat erließ so präzise Verordnungen wie Sachsen, nach denen auf 1000 Einwohner 30 Untersuchungen pro Jahr durchgeführt werden mussten.

Die inhaltliche Dimension beinhaltete letztlich auch eine rechtssprechende bzw. rechtspolitische. Häufig gingen Unternehmer aus dem Nahrungsmittelgewerbe, die mit den Entscheidungen der Verwaltungen nicht einverstanden waren, vor Gericht. Das Nahrungsmittelgesetz wies insofern einen weiteren Mangel auf, als es keine Legaldefinition für das „Fälschen“ und „Nachahmen“ von Lebensmitteln enthielt. Das Kaiserliche Gesundheitsamt machte sich für reichseinheitliche, verbindliche Normen stark, sah sich aber mit dem Problem konfrontiert, dass in den Bundesstaaten durchaus unterschiedliche Vorstellungen über diese bestanden. Die Entscheidung darüber, ob es sich im Einzelfall tatsächlich um eine Fälschung oder Nachahmung handelte, mussten also die einzelnen Gerichte treffen. Nur bei den Lebensmitteln, für die Spezialgesetze erlassen wurden, war dies anders. Die Gerichte wiederum mussten wegen mangelnder Kompetenz auf Sachverständigenurteilen zurückgreifen, in denen ganz unterschiedliche Auffassungen über die Zulässigkeit von Nahrungsmitteln zum Ausdruck gebracht wurden. Beispielsweise verlangten sächsische Gerichte einen Mindestgehalt an Eiern in Eiernudeln, nicht aber das Landgericht Frankfurt. Ein mit Stärkesirup hergestellter Honig galt in Dresden als verfälscht, in Magdeburg leitete die Staatsanwaltschaft dagegen kein strafrechtliches Verfahren ein. Fleisch, das in Berlin zum Verzehr zugelassen wurde, konnte in München von den Kontrolleuren zurückgewiesen werden. Privat vereinbarte Qualitätsstandards für Nahrungs- und Genussmittel wurden – obwohl sie vom Kaiserlichen Gesundheitsamt angeregt wurden – von bundesstaatlichen Verwaltungen und Gerichten nicht anerkannt. Die Auseinandersetzungen gingen nicht selten bis zum Reichsgericht, das insofern eine wichtige integrative Funktion übernahm, als es reichseinheitliches Recht sprach, das für alle Bundesstaaten verbindlich war.

Generell ist danach zu fragen, wie sich die Bundesstaaten bei der Verreichlichung einer Gesetzesmaterie verhielten, deren Inhalt fest verwurzelte Traditionen, Gewohnheiten, letztlich Wertvorstellungen berührte. War die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstaaten besonders eng, die schon bisher eine strengere Nahrungsmittelkontrolle – vielleicht als Ausdruck eines bestimmten Verständnisses von Ernährung und Lebensweise – praktizierten als andere? Wie einigte man sich in der Folgezeit bei den Spezialgesetzen auf gemeinsame Standards? Welche inhaltliche Position nahm das Kaiserliche Gesundheitsamt ein, das auf solche lokalen und regionalen Gewohnheiten und Traditionen keine Rücksicht nehmen musste? Welche Auffassungen wurden im Reichstag vertreten und welche Kompromisse wurden mit den Bundesstaaten formuliert? Welche Interessen verfolgten die Nahrungs- und Genussmittelindustrie und welche Vorstellungen gab es auf Verbraucherseite? Inwieweit gab es hier inhaltliche Unterschiede zwischen den regionalen Verbänden, die besonderen Einfluss auf die bundesstaatlichen Regierungen und Parlamente ausübten? Welche Rolle spielte die Rechtsprechung für die inhaltliche Harmonisierung sowohl auf bundesstaatlicher als auch auf Reichsebene? Wie bei anderen Teilprojekten gilt, dass es weniger um die inhaltlichen Auseinandersetzungen geht, sondern vor allem um die föderalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Rahmen föderaler Strukturen, d.h., wie sich Inhalte auf Strukturen und Prozesse auswirkten.

### *III. Strukturen*

Bis zur Gründung des Kaiserreichs wurden die Produktion und der Handel von Lebensmitteln in den deutschen Bundesstaaten durch landesgesetzliche und/oder bezirks-, distrikts- und ortspolizeiliche Vorschriften beaufsichtigt. 1871 wurde dann die Medizinal- und Veterinärpolizei durch Art. 4 Nr. 15 der Reichsverfassung der konkurrierenden Zuständigkeit von Reich und Bundesstaaten zugeordnet. Die Bundesstaaten waren befugt, das Gesetzgebungsrecht auszuüben, solange das Reich von seiner Kompetenz keinen Gebrauch machte. Regelte das Reichsrecht ein bestimmtes Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung nur unvollkommen, behielten die Bundesstaaten ihre Gesetzgebungszuständigkeit für ergänzende Vorschriften. Allerdings konnte das Reich im Rahmen der sogenannten „selbständigen Reichsaufsicht“ dort auf die Landesgesetzgebung und zumindest mittelbar über die Landesregierungen auf die Landesverwaltungen einwirken, wo es selbst noch nicht aktiv geworden war, die Reichsinteressen aber verletzt wurden. Grundsätzlich verblieb die Medizinal- bzw. Gesundheitsverwaltung allerdings in der Kompetenz der Bundesstaaten. Die

verfassungsrechtlich vorgegebenen Organe bzw. Akteure waren auf diesem Politikfeld Bundesstaaten, Bundesrat, Reichsregierung und Reichstag. Ihre formalen Beziehungen waren ebenfalls verfassungsrechtlich fixiert. Dazu trat 1876 mit dem Kaiserlichen Gesundheitsamt – als eine anfangs direkt dem Reichskanzleramt, später dem Reichsamt des Inneren untergeordnete, formal kompetenzlose Behörde – ein weiterer Akteur. Um den Aufbau einer hierarchisch organisierten, Kommunen, Länder und Reich umfassenden Behörde hatte es lange Zeit eine harte Auseinandersetzung gegeben, die vor allem durch den Gegensatz zwischen Bundesstaaten und Reich gekennzeichnet gewesen war. Die Bundesstaaten verteidigten ihre Kompetenzen im Gesundheitswesen und der Bundesrat sicherte sich das Wahlrecht für die Beamten des Gesundheitsamtes. Das Amt gewann in der föderalen Struktur des Deutschen Reiches in der folgenden Zeit immer mehr an Bedeutung, obwohl es in Konkurrenz zu den bundesstaatlichen Gesundheitsämtern und insbesondere zur preußischen Deputation für das Medizinalwesen stand. Einen Bedeutungsgewinn verzeichneten auch die Ausschüsse und Kommissionen des Bundesrates und des Reichstages – im Übrigen auch der Landtage – sowie die Gesandtschaften der Bundesstaaten, die stärker in die Willensbildung involviert wurden. Mit zunehmenden politischen Aktivitäten auf diesem Politikfeld spielten auch die Nahrungs- und Genussmittelindustrien und die Verbraucher eine immer wichtigere Rolle und damit die entsprechenden Verbände. Es kann als eine kennzeichnende Entwicklung der Willensbildungs- und Entscheidungsstruktur auch bei der Regulierung von Nahrungsmitteln angesehen werden, dass sie durch diese zivilgesellschaftlichen Akteure erweitert wurde. Als öffentliche Akteure müssen zusätzlich Provinzen, Distrikte und Kommunen berücksichtigt werden. Schließlich gewannen durch die unklaren rechtlichen Verhältnisse auch die Gerichte zunehmend an Bedeutung.

Der Grad der Verflechtung in diesem Mehrebenensystem nahm im Laufe der Zeit zu und zwar sowohl in horizontaler Hinsicht zwischen Bundesstaaten, Gesandtschaften und Bundesstaatsverwaltungen als auch in vertikaler Hinsicht zwischen Kaiserlichem Gesundheitsamt, Reichstag (Ausschüsse), Bundesrat (Ausschüsse) und Bundesstaaten (Gesandtschaften). Konkret muss u.a. danach gefragt werden, wie sich die strukturellen Positionen der verschiedenen Akteure wandelten. Übernahmen auch auf diesem Politikfeld die Gesandtschaften eine zentrale Rolle bei der Moderation bundesstaatlicher Interessen untereinander und gegenüber den Reichsorganen? Welche genaue Rolle spielten Ausschüsse und Kommissionen im Sinne von Komitologie für den Wandel der föderalen Strukturen? Ist mit ihrem generellen Bedeutungsgewinn auch im Rahmen der Nahrungsmittelregulierung eine Föderalisierung des Reichstages zu beobachten? Wie positionierte sich das Kaiserliche Gesundheitsamt als zusätzlicher Akteur in diesen sich wandelnden föderalen Strukturen? Welche Rolle spielten die bundesstaatlichen Verwaltungen – insbesondere auch in der Zusammenarbeit mit dem Kaiserlichen Gesundheitsamt? Kann eine „Bürokratisierung“ föderaler Politik beobachtet werden? Wie wichtig war die Wirtschaftslobby für die zentral- und bundesstaatliche Ebene? Wie ordneten sich die Gerichte in das Mehrebenensystem ein?

#### *IV. Prozesse*

Generell war das Gesundheitswesen im Kaiserreich durch Auseinandersetzungen zwischen Reich und Bundesstaaten sowie zwischen letzteren und Kommunen geprägt. Im Falle des Nahrungsmittelgesetzes gelang die Kompetenzausweitung des Reiches deshalb leichter, weil die Regierungen der Bundesstaaten keine Kompetenzen verloren, sondern auf Reichsebene zusätzliche geschaffen wurden. Dennoch stellte die Vorbereitung dieser reichseinheitlichen Gesetzgebung eine wichtige Herausforderung für das neue föderale System dar. Es gab kleine Bundesstaaten, die die Reichsregierung ausdrücklich aufforderten, aktiv zu werden, weil sie sich von einer unitaristischen Regelung ein gewisses Maß an Einfluss auf die Gesetzgebung erhofften. Es gab Preußen, das gerade nicht die Initiative ergriff, weil es eine Einigung zwischen den Bundesstaaten erreichen wollte, vor allem aber weil es erwartete, dass die eigenen Regelungen von anderen Staaten übernommen werden würden. Es gab Mittelstaaten, die die Harmonisierung durch Kooperation über den Bundesrat erreichen wollten. Eine regulative Konvergenz wollten, wie gesagt, eigentlich alle – nicht nur Parteien und Parlamente, sondern auch Interessengruppen auf Seiten der Produzenten und Konsumenten. Nicht alle wollten aber eine reichseinheitliche ex ante-Harmonisierung mit der Reichsleitung und dem Reichstag als wichtigste Akteure und einige sahen im regulativen Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten weiterhin eine Möglichkeit, um zum „besten“ Nahrungsmittel- und Verbraucherschutz zu gelangen. Das Gesetz bildete letztlich einen Kompromiss zwischen einer unitaristischen und einer föderativen Lösung. Der entscheidende Satz im § 5, nach dem das Reich durch Kaiserliche Verordnung nur „mit Zustimmung des Bundesraths zum Schutz der Gesundheit“ Vorschriften

erlassen durfte, kam erst zustande, nachdem in den Entwürfen die Kompetenzen entweder einseitig beim Reich oder bei den Bundesstaaten gelegen hatten.

Ein grundsätzliches Problem löste das Nahrungsmittelgesetz, wie gesagt, nicht: Es formulierte keine klaren und rechtsverbindlichen Definitionen für einzelne Nahrungsmittel und Zusatzstoffe. Hierüber wurde während des gesamten Kaiserreichs intensiv diskutiert. Allen Beteiligten war eigentlich klar, dass eine wirksame Exekution des Nahrungsmittelgesetzes nach reichseinheitlichen, allseits anerkannten Kriterien von Experten gewährleistet werden sollte. Dennoch musste das Reich bei jedem Gesetz, das die Hoheit der Länder betraf, mühsam um Zugeständnisse kämpfen. Die Diskussionen über die Ausführungsbestimmungen des Nahrungsmittelgesetzes machten besonders deutlich, wie schwer sich ein politisches System tat, das tief verwurzelte kulturelle Tatbestände wie die Bestimmung von Nahrungsmitteln anzugleichen versuchte. Zur gegenseitigen Anerkennung konnten sich die Bundesstaaten nicht durchringen, zur Harmonisierung sich nur vereinzelt entschließen. Es dauerte viele Jahre, bis das Kaiserliche Gesundheitsamt erste Entwürfe für amtliche Normen über Honig, Essig, Speisefette, Speiseöl oder Käse vorlegen konnte, ohne dass damit schon die endgültige Rechtsetzung gewährleistet war. Die Bundesstaaten waren entweder desinteressiert oder hatten Bedenken gegen die Festschreibung verbindlicher Standards. Auch bei der sogenannten „horizontalen“ Harmonisierung tat man sich schwer, bei der der Gemeinschaftsgesetzgeber auf produktspezifische Regelungen verzichtete und sich auf Vorschriften für einzelne Zusatzstoffe wie z. B. Farbstoffe konzentrierte, die in vielen Lebensmitteln verwendet wurden. Dieser Weg wurde zwar auch beschritten, man verfolgte aber vornehmlich den der detaillierten Produktharmonisierung, der politisch und administrativ mit einem hohen Aufwand verbunden war. Insofern erwies sich das Instrument der Kaiserlichen Verordnung, die vom Bundesrat gebilligt werden musste, als ausgesprochen schwerfällig.

Wie beim Nahrungsmittelgesetz ging auch bei den Spezialgesetzen die Initiative von der Reichsebene aus. Das Reichsgesundheitsamt bestimmte auch maßgeblich den weiteren Verhandlungsverlauf, in der dann allerdings auf horizontaler Ebene die Bundesstaaten über ihre verschiedenen Akteure immer intensivere Kontakte pflegten. Wie verliefen hier die Wege der Konfliktbewältigung und Konsensfindung zwischen dem Kaiserlichen Gesundheitsamt einerseits und den bundesstaatlichen Verwaltungen andererseits? In welchen Phasen des Prozesses waren die Kontakte besonders eng? Inwieweit waren die Initiativen des Gesundheitsamtes mit den Bundesstaaten abgeklärt? Wie sah die Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsamt und bundesstaatlichen Gesundheitsverwaltungen auf diesem Politikfeld konkret aus? Es stellen sich Fragen, die nicht nur die Zusammenarbeit der bundesstaatlichen Verwaltungen betreffen, sondern auch die Rückwirkungen dieser Kooperationen auf den politischen Föderalismus: Welche Formen der bürokratischen Zusammenarbeit bildeten sich heraus? Gab es Bundesstaaten, deren Verwaltungen besonders eng kooperierten? Auf welche Weise „entlastete“ der bürokratische den politischen Föderalismus? Gab es Tendenzen eines administrativen Unitarismus jenseits des politischen Föderalismus?

Auch die Rechtsprechung, mit der durch das Richterrecht letztlich Rechtspolitik betrieben wurde, spielte unter prozessualer Perspektive eine immer wichtigere Rolle, die nicht vernachlässigt werden darf: Welche Bedeutung hatte ein Rechtsweg für den politischen Föderalismus, auf dem letztlich eine Harmonisierung erzwungen werden konnte? Wie beeinflusste die Rechtsprechung der bundesstaatlichen Gerichte die politischen Entscheidungen und die praktische Verwaltungsarbeit unter föderalistischer Perspektive? Welche Rolle spielte das Reichsgericht als unitaristisches Organ für das Verhältnis von unitaristischen und föderalistischen Tendenzen auf diesem Politikfeld?

#### *V. Zusammenfassung*

Die beginnende Regulierung von Nahrungsmitteln zeigt, dass es – wenn auch nach jahrelangen Auseinandersetzungen – vor dem Hintergrund einer den Unitarismus begünstigenden Reichsverfassung auf diesem Politikfeld zwar gelang, den partikularistischen Föderalismus durch eine Rahmengesetzgebung zu überwinden. Sie zeigt aber auch, wie hartnäckig die föderalen Interessen auf einem kulturell so sensiblen Gebiet verteidigt wurden. Von einem die Nahrungsmittel regulierenden Zentralismus konnte auch vor dem Ersten Weltkrieg noch nicht die Rede sein. Vielmehr mussten föderale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingeübt und ausgebaut werden, wobei sich die Strukturen der durch die Verfassung vorgegebenen Staatsorgane formal zwar nicht veränderten, „informell“ aber eben doch – auch insofern, als neue „formelle“ und „informelle“ Akteure hinzutraten. Reichsorgane und bundesstaatliche Organe und mit Einschränkung auch

Kommunen und Kommunalverbände fanden ihre Rollen als zugleich Konkurrenten und Partner im neuen föderalen Integrationsgebilde erst allmählich.