

*Paul Lukas Hähnel*

## Mehrebenen-Parlamentarismus im Deutschen Kaiserreich

### Eine quantitative und qualitative Bestandsaufnahme parlamentarischer Doppelmandate

In der deutschen Demokratiegeschichte bot das konstitutionelle System des Kaiserreichs eine Plattform, um in politischen Auseinandersetzungen demokratische Praktiken zu erproben. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung partizipierte durch das liberale Wahlrecht des Reichstags an politischen Debatten auf Reichsebene und internalisierte demokratische Prinzipien wie Mehrheitsentscheidungen.<sup>1</sup> Außerdem bot die Landesebene des Kaiserreichs ein Laboratorium für politische Beteiligungsmöglichkeiten. In den ehemals souveränen Staaten hatten sich parlamentarische Repräsentativkörperschaften entwickelt, die in ihrer strukturellen Beschaffenheit und ihren institutionellen Regelwerken teilweise erheblich voneinander abwichen. So unterschieden sich nicht nur die formellen Formen politischer Partizipation, welche die Landesverfassungen den Bevölkerungen und den Landtagen zugestanden, sondern auch informelle Praktiken, wie beispielsweise das Interaktionsverhalten zwischen den parlamentarischen Fraktionen. Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs verband lediglich durch eine lockere Klammer die heterogenen Systeme zu einem übergeordneten Staatsgebilde und ließ sowohl der Reichs- als auch der gliedstaatlichen Ebene Freiräume, um sich evolutiv fortzuentwickeln. Transformationsprozesse des Regierungssystems waren nicht notwendigerweise von vorangegangenen staatsrechtlichen Reformen abhängig, da zentrale Stellen der Verfassung knapp und elastisch formuliert waren.<sup>2</sup> So schrieb die Reichsverfassung keine Staatsformvorschriften und Staatszielbestimmungen für die Landesebene vor. Bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs nahmen auf der Reichs- und der gliedstaatlichen Ebene sowohl die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf die politische Agenda als auch die Abhängigkeit der monarchischen Exekutiven im Gesetzgebungsbereich von gewählten Repräsentanten zu.<sup>3</sup> Dabei schufen Abgeordnete, die in Personalunion ein Reichstags- und Landtagsmandat ausübten, personelle Verbindungen zwischen den einzelstaatlichen Landtagen und dem Reichstag. Diese Verflechtungen zwischen den parlamentarischen Ebenen waren nicht staatsrechtlich normiert und bildeten ein informelles Strukturelement im politischen System des Kaiserreichs.

Der Ursprung vergleichender Studien liegt oft in Beobachtungen, die nicht den gängigen Forschungspositionen entsprechen. So wurde im Rahmen der Untersuchungen zur föderalen Staatsorganisation des Kaiserreichs durch das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte und im Jahr 2016 an der Universität Siegen abgeschlossene Projekt »Integrieren durch Regieren: Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich 1871–1914« auf die Doppelfunktion einzelner Reichstagsabgeordneter als

1 *Margaret L. Anderson*, Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich, Stuttgart 2009.

2 *Michael Stürmer*, Eine politische Kultur – oder zwei? Betrachtungen zur Regierungsweise des Kaiserreichs, in: *Oswald Hauser* (Hrsg.), Zur Problematik »Preußen und das Reich«, Köln/Wien 1984, S. 35–47, hier: S. 38.

3 *Reinhard Mußnug*, Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung, in: *Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1987, S. 109–127.

Landes- und Reichsvertreter hingewiesen. Grundlage des folgenden Beitrags ist eine im Anschluss durchgeführte quantitative Bestandsaufnahme der circa 5.600 im Laufe des Kaiserreichs vergebenen Reichstagsmandate, die zeigt, dass ungefähr die Hälfte der Abgeordneten im Jahr ihrer Wahl gleichzeitig einen Sitz in einem Landtag innehatte. Dabei fiel auf, dass der Anteil der süddeutschen Landtagsabgeordneten im Reichstag signifikant höher war. In der Forschung wurde diesem Phänomen bisher keine Aufmerksamkeit zuteil. Demgemäß wird im Folgenden zuerst die über Doppelmandate zur Verfügung stehende Literatur zusammengefasst und ausgewertet, bevor die Ergebnisse der statistischen Auswertung, aufgeschlüsselt nach temporalen und räumlichen Kriterien, präsentiert werden. Anschließend ergänzen Fallbeispiele aus den Bereichen der Finanzpolitik und der Nahrungsmittelregulierung die quantitative Analyseebene, um schlaglichtartig die Funktion süddeutscher Doppelmandatsträger zu beleuchten. Schließlich werden auf Grundlage der vorgestellten Ergebnisse Thesen formuliert. Das Ziel der vorliegenden Ausführung ist es, das aus Doppelmandaten resultierende parlamentarische Spannungsverhältnis zwischen Reichs- und Landesebene zu untersuchen und den Blick für föderale Strukturen im politischen System des Kaiserreichs zu schärfen. Die parlamentarischen Körperschaften auf der Landesebene und der Reichsebene werden hierfür als ebenenübergreifende Verhandlungsarena betrachtet, in der Doppelmandatsträger als zentrale Akteure agierten. Dabei liegt dem Beitrag ein breit gefasstes Verständnis des Demokratiebegriffs zugrunde, das insbesondere die prozesuale Seite hervorhebt. Demokratie wird demnach als ein Prozess verstanden, in dem jedes von einer politischen Entscheidung betroffene Mitglied das Recht der freien Interessenartikulation und Einflussnahme besitzt. Die parlamentarische Ebenenverflechtung wird also als eine durch die föderale Staatsorganisation gegebene Chance reflektiert, gesellschaftliche Forderungen und Interessen der subnationalstaatlichen Ebene innerhalb des obrigkeitstaatlichen Systems des Kaiserreichs im politischen Prozess zu verwirklichen.

## I. FORSCHUNGSSTAND

Bisher wurde zwar schon auf die Verbindung zwischen den Landesparlamenten und dem Reichstag durch Doppelmandate einzelner Parlamentarier hingewiesen und der relativ hohe Anteil derselben betont.<sup>4</sup> Allerdings bleibt im Dunkeln, um welche Personen es sich dabei handelte, wie lange sie ein Doppelmandat ausübten und welche biografischen Merkmale (Herkunft, Partei, Konfession, Generationenzugehörigkeit et cetera) die Wahrscheinlichkeit erhöhten, ein Doppelmandat zu erlangen. Gerade diese Fragen sind jedoch von Interesse, um dieses Phänomen als Teil der parlamentarischen Kultur im Kaiserreich adäquat bewerten zu können. Weiterhin wurde nur den preußischen Landtagsabgeordneten im Reichstag eine spezifische Bedeutung für die parlamentarische Praxis im politischen System des Kaiserreichs zugesprochen. So konstatierte Gerhard A. Ritter, dass »diese Doppelbelastung der Abgeordneten [...] die angesichts der föderativen Struktur des Reiches und der Hegemonialstellung Preußens wichtige Abstimmung zwischen der Reichspolitik und der preußischen Politik der Parteien [erleichterte]«. <sup>5</sup> Süddeutschen Landtagsabgeord-

4 *Hermann Butzer*, Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag. Der Weg zum Entschädigungsgesetz von 1906 und die Nachwirkung dieser Regelung bis in die Zeit des Grundgesetzes, Düsseldorf 1999, S. 144ff.; *Thomas Kühne*, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen: 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischen Massenmarkt, Düsseldorf 1994, S. 353ff.; *Gerhard A. Ritter*, Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreiches, in: *Richard H. Helmholz/Paul Mikat/Jörg Müller* u. a. (Hrsg.), Grundlagen des Rechts. Festschrift für Peter Landau zum 65. Geburtstag, Paderborn/München etc. 2000, S. 901–921, hier: S. 912f.; *Peter Molt*, Der Reichstag vor der improvisierten Revolution, Köln/Opladen 1963, S. 46ff.

5 *Ritter*, Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreiches, S. 912f.

neten im Reichstag wird nach dieser Lesart keine Relevanz für den ebenenübergreifenden politischen Abstimmungsprozess beigemessen, obwohl die Reichstagsfraktionen sicherlich auch die Interessenlagen ihrer Parteikollegen in den einzelstaatlichen Landtagen berücksichtigen mussten. Peter Molt betont sogar, »daß Mandate im Reichstag und z. B. in den süddeutschen Landtagen viel schlechter miteinander zu vereinbaren waren«<sup>6</sup>, fügte aber seiner Aussage keine weitere Begründung bei. Diese Bewertungen fügen sich in eine Interpretation des politischen Systems des Kaiserreichs, die unter dem Postulat der preußischen Hegemonie und des »Scheinföderalismus« der dezentralen Staatsorganisation des Kaiserreichs nur sekundäre Bedeutung zuspricht.<sup>7</sup> Dabei wird zumeist die Machtarithmetik zwischen dem Bundesrat als föderalem und dem Reichstag als demokratischem Repräsentativorgan als Nullsummenspiel konstruiert.<sup>8</sup> Der Bundesrat diente demnach vornehmlich der Verschleierung der preußischen Vorherrschaft und als Parlamentarisierungsbollwerk, da die aufgrund der exekutivföderalistischen Struktur dort vertretenen monarchischen Exekutiven ihre vitalen Interessen durch eine vermehrte Einflussnahme des Reichstags auf die Regierungsgeschäfte des Reichs bedroht sahen.<sup>9</sup> Ein Aufstieg des Reichstags konnte somit nur mit einer Schwächung des Bundesrats einhergehen. Eine Reihe von jüngeren Arbeiten hat diese Sichtweise hinterfragt und föderale Abstimmungsprozesse aus einer politikfeldspezifischen Perspektive untersucht. Sie konzentrieren sich jedoch auf die exekutive Handlungslogik von Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen zwischen den Landesregierungen einerseits und den Landesregierungen und der Reichsadministration andererseits. Der Entwicklung der Beziehung zwischen den parlamentarischen Ebenen im Kaiserreich widmen sie sich nur in Ansätzen.<sup>10</sup> Aufgrund der erheblichen Asymmetrien zwischen Preußen und den übrigen Gliedstaaten wird, mit Ausnahme des preußischen Abgeordnetenhauses, die Rolle der Parlamente auf Landesebene kaum einmal reflektiert. Somit steht eine systematische und regionalpezifisch differenzierte Erforschung des Landesparlamentarismus, die den Besonderheiten des föderalen Systems des Kaiserreichs Rechnung trägt, noch aus, und es muss vielerorts noch Grundlagenforschung betrieben werden.<sup>11</sup>

Dieses Desiderat ist vor allem vor dem Hintergrund erstaunlich, dass gerade in neueren Arbeiten erhebliches Parlamentarisierungspotenzial auf der Landesebene lokalisiert wird.<sup>12</sup> Ab den 1900er-Jahren wird sogar eine Quasi-Parlamentarisierung der süddeutschen Staaten Bayern, Baden und Württemberg postuliert und damit verbunden von einer »födera-

6 Molt, *Der Reichstag vor der improvisierten Revolution*, S. 47.

7 Vgl. Beate Althammer, *Das Bismarckreich 1871–1890*, Paderborn/München etc. 2009; Hans-Peter Ullmann, *Politik im Deutschen Kaiserreich 1871–1918*, München 1999.

8 Vgl. Marcus Kreuzer, *Und sie parlamentarisierte sich doch: Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs in vergleichender Perspektive*, in: Marie-Luise Recker (Hrsg.), *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich*, München 2004, S. 17–40, hier: S. 18–23.

9 Manfred Rauh, *Föderalismus und Parlamentarismus im Deutschen Reich*, Düsseldorf 1973; Winfried Halder, *Innenpolitik im Kaiserreich 1871–1914*, Darmstadt 2003, S. 12.

10 Paul Lukas Hähnel, *Föderale Interessenvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung*, Baden-Baden 2017; Philipp Höfer, *Einzelstaatliche Einflussnahme auf die Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich*, Baden-Baden 2017; Julia Liedloff, *Föderale Mitwirkung an den Unfallversicherungsgesetzen im Kaiserreich (1884–1911)*, Baden-Baden 2017.

11 Hartwig Brandt konstatierte vor 30 Jahren: »Es gibt keine Darstellung der Geschichte der deutschen Parlamente.« An seiner Einschätzung hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert, vgl. Hartwig Brandt, *Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870. Anatomie eines deutschen Landtags*, Düsseldorf 1987, S. 11.

12 Gerhard Lehbruch, *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*, in: ders./Arthur Benz (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden 2002, S. 53–110, hier: S. 95f.

len Renaissance«<sup>13</sup> gesprochen, obwohl keine einschlägige Untersuchung oder gar ein kontrastierender Fallvergleich vorliegt. Ebenfalls wurde der durch den Einigungsprozess initiierte Funktionswandel der Landtage der ehemals souveränen Staaten, der durch die Gleichzeitigkeit von De- und Reparlamentarisierung gekennzeichnet ist, nur ungenügend beleuchtet. Als Ergebnis eines langfristigen Prozesses, der jedoch erst nach der Jahrhundertwende deutlich sichtbar wurde, setzte ausgehend von der Landesebene ein Transformationsprozess ein, der sich auch auf die Chancen und Formen demokratischer Praxis auf Reichsebene auswirkte. Es wird konstatiert, dass vor allem in den süddeutschen Landtagen die Parteien in politischen Auseinandersetzungen mit den monarchischen Exekutiven selbstbewusster agierten und einen Ausbau ihrer Mitbestimmungsrechte forderten. So wurden die vergleichsweise liberalen Wahlrechte weiter demokratisiert und in Bayern, Württemberg und Baden konnte die monarchische Exekutive keine Politik mehr gegen den Landtag betreiben, der zunehmend die politische Agenda festlegte.<sup>14</sup>

Die meisten Arbeiten gehen eher cursorisch als systematisch auf die Bedeutung von Doppelmandaten ein und führen als Konsequenz der Doppelbelastung eine Vernachlässigung der Reichstags- oder Landtagstätigkeit an. Im ersten Fall werden Doppelmandate als eine Ursache für den oftmals am Rande der Beschlussunfähigkeit stehenden Reichstag identifiziert. Doppelmandatsträger, die sich nicht überwiegend im politischen Berlin aufhielten, werden als »Stimmvieh« abqualifiziert, das für wichtige Abstimmungen in den Reichstag zitiert wurde.<sup>15</sup> Die eigentliche parlamentarische Politik beschränkte sich insofern auf eine kleine Anzahl von Reichstagsabgeordneten, die auch ihren Wohnsitz in Berlin hatten. Damit einhergehend wird auch von einer »Verberlinerung« des Reichstags gesprochen.<sup>16</sup> Gegensätzlich akzentuiert wird auf der anderen Seite betont, dass mit Doppelmandaten »zwangsläufig eine Schwächung der Sachkompetenz der Landtage verbunden war, weil die betroffenen Abgeordneten sich in der Regel auf ein Mandat konzentrierten und hier meist dem Reichstagsmandat den Vorrang einräumten«.<sup>17</sup> Beiden Bewertungen sind allerdings zwei Implikationen gemein. Erstens wird angeführt, dass die Ausübung eines Doppelmandats in der Praxis den Unitarismus auf Kosten des Föderalismus stärkte. Zweitens wird der finanzielle Anreiz eines Doppelmandats betont, da entgegen den bis 1906 fehlenden Aufwandsentschädigungen für Reichstagsabgeordnete auf Landesebene, mit der Ausnahme von Mecklenburg-Strelitz und Mecklenburg-Schwerin, Parlamentariern Diäten gezahlt wurden. Gleichzeitig wird das finanzielle Motiv auch als personelles Selektionskriterium bewertet, da einerseits oftmals Reichstagskandidaturen erst übernommen wurden, nachdem die entsprechende Partei die Nominierung für eine aussichtsreiche Land-

13 *Albert Funk*, *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bonn 2010, S. 245.

14 *Thomas Kühne*, *Demokratisierung und Parlamentarisierung: Neue Forschung zur politischen Entwicklungsfähigkeit Deutschlands vor dem Ersten Weltkrieg*, in: GG 31, 2005, S. 293–316, hier: S. 310.

15 Zitat bei *Molt*, *Der Reichstag vor der improvisierten Revolution*, S. 48; *Timo Leimbach*, *Landtag von Thüringen 1919/20–1933*, Düsseldorf 2016, S. 350f.

16 Obwohl der Großraum Berlin nur aus neun Wahlkreisen bestand, wohnten dort im Jahr 1877 insgesamt 50 der preußischen (21,3%) und acht der nichtpreußischen Reichstagsabgeordneten. Aufgrund der geringen Anwesenheitsquote im Reichstag, die im Durchschnitt unter 50% lag, und der häufigeren Präsenz dieser rund 60 Abgeordneten, dürfte ihr Gewicht bei Abstimmungen deutlich höher ausgefallen sein, vgl. *Christian Jansen*, *Selbstbewußtes oder gefügiges Parlament? Abgeordnetendiäten und Berufspolitiker in den deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts*, in: GG 25, 1999, S. 33–65, hier: S. 54.

17 *Butzer*, *Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag*, S. 146.

tagskandidatur zugesichert hatte.<sup>18</sup> Für eine angestrebte Abgeordnetenlaufbahn gehörte damit das Anvisieren eines parlamentarischen Doppelmandats vielfach zum Karrieredenken. Andererseits war es einem großen Teil der Bevölkerung nicht möglich, unentgeltlich ein parlamentarisches Mandat auszuüben. Allerdings erscheint diesbezüglich der Fall komplizierter zu liegen. In den einzelnen Gliedstaaten des Kaiserreichs galten unterschiedliche Aufwandsentschädigungsregelungen und Tagegelder wurden in erster Linie für die Anwesenheit pro Landtagssitzung gezahlt. Der sich hieraus ergebende Zielkonflikt zwischen der politischen Betätigung auf Reichsebene und der finanziellen Absicherung durch die Anwesenheit im Landtag bedarf nicht zuletzt aufgrund der gegensätzlichen Forschungspositionen einer näheren Untersuchung, um generalisierbare Aussagen treffen zu können. Ebenso bedarf es zur Abgrenzung von der bisher gängigen Forschungsmeinung zur Funktion von Doppelmandatsträgern in der parlamentarischen Praxis einer systematischen Analyse. In diesem Kontext erscheint die Grauzone, in der Reichspolitik zur Landespolitik und Landespolitik zur Reichspolitik wurde, als ein geeignetes Untersuchungsobjekt, um zu ermitteln, wie angesichts der Vielfalt und Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen im Rahmen dieses Spannungsverhältnisses Prioritäten gesetzt wurden und welche Rolle dabei die Herkunft der Parlamentarier als Legitimationsgrundlage für ihre politischen Entscheidungen spielte. Hieran schließt sich folgender Fragenkomplex an: Lassen sich Rückkopplungseffekte zwischen der Reichs- und Landesebene identifizieren und welche politischen Inhalte förderten diese? Agierten die Abgeordneten bewusst auf beiden Staatsebenen und verlagerten sie gezielt parlamentarische Diskussionen zwischen den Regierungsebenen, um ein gewisses politisches Ergebnis zu erzielen?

## II. PARLAMENTARISCHE EBENENVERFLECHTUNG – EINE QUANTITATIVE BESTANDSAUFNAHME

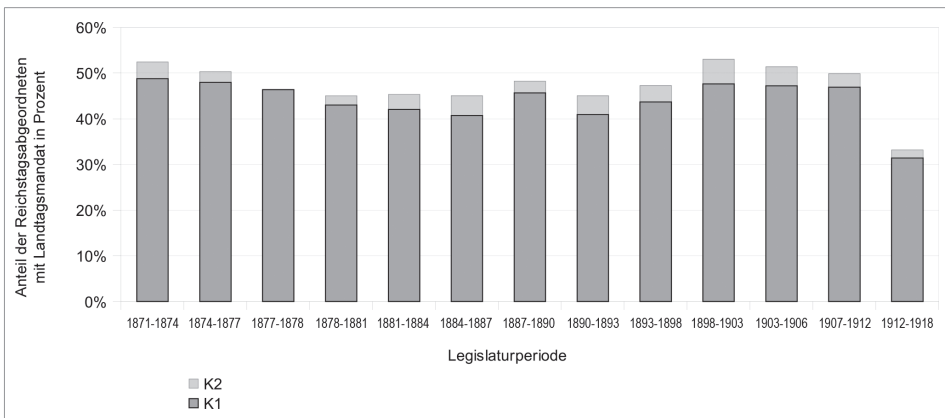
Als parlamentarische Ebenenverflechtung wird im Folgenden das gleichzeitige Ausüben eines Reichstags- und Landtagsmandat innerhalb einer Legislaturperiode verstanden. Der Grad der Ebenenverflechtung ist dementsprechend der Anteil der Reichstagsabgeordneten, die gleichzeitig ein Landtagsmandat innehatten, im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Reichstagsabgeordneten in einer Legislaturperiode. Dabei werden nicht nur die am Wahltag gewählten Parlamentarier berücksichtigt, sondern auch nachrückende Abgeordnete, wenn ein Mandat durch Rücktritt, Krankheit, Tod et cetera vakant wurde. Die Gesamtheit der untersuchten Mandate innerhalb der 13 Legislaturperioden des Reichstags beträgt 5.610, was durchschnittlich  $\approx 431,54$  Mandaten pro Legislaturperiode entspricht. Die Zugehörigkeit zu parlamentarischen Körperschaften der subgliedstaatlichen Ebene bleibt unberücksichtigt. Um Doppelmandatsträger quantitativ zu erfassen und einen operationalisierbaren Wert zu erhalten, wurden zwei Kriterien definiert. Das erste Kriterium (K1) ist der Anteil der Reichstagsabgeordneten, die im Jahr ihrer Wahl in den Reichstag ein Landtagsmandat innehatten. Das zweite Kriterium (K2) erweitert das erste um den Anteil der Reichstagsabgeordneten, die innerhalb einer Legislaturperiode ein Landtagsmandat erhielten.<sup>19</sup>

18 *Julius Hospach*, *Diäten in Deutschland. Eine verfassungsgeschichtliche Studie*, Stuttgart 1992, S. 215ff.; *Philipp Austermann*, *Die Geschichte der Abgeordnetenentschädigung*, in: *Suzanne S. Schüttemeyer/Edzard Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), *Der Wert der parlamentarischen Repräsentation. Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung*, Baden-Baden 2014, S. 103–145, hier: S. 120.

19 Das zweite Kriterium berücksichtigt nicht das Kalenderjahr, in dem das Reichstagsmandat endete, da sonst im Einzelfall der Beginn einer Legislaturperiode des jeweiligen Gliedstaats mit dem Ende der Wahlperiode des Reichstags abgeglichen werden müsste. Darüber hinaus ist die Anzahl der Reichstagsabgeordneten, die im letzten Kalenderjahr der Wahlperiode ein Landtagsmandat erhielten, gering (70).

Außerdem wird unterschieden, ob der Reichstagswahlkreis eines Doppelmandatsträgers innerhalb des Gliedstaats lag, in dem er Landtagsabgeordneter war, oder nicht. Falls dies nicht der Fall war, werden seine Mandate als ambivalent klassifiziert. Die Dauer der Legislaturperioden ist aus zwei Gründen nicht gleich lang. Erstens wurde viermal der Reichstag aufgelöst und Neuwahlen veranlasst (1878, 1887, 1893 und 1906). Zweitens wurde 1893 die Dauer einer Legislaturperiode des Reichstags von drei auf fünf Jahre erhöht. Die Grundlage der folgenden Auswertung stützt sich im Wesentlichen auf die online zugängliche Datenbank BIORAB-Kaiserreich.<sup>20</sup>

Abbildung 1:  
Verteilung von Doppelmandaten im Zeitverlauf



Die in Abbildung 1 präsentierten aggregierten Daten zeigen vier Auffälligkeiten. Erstens ist die Differenz zwischen dem Mittelwert von K1 (44,04%) und K2 (47,13%) mit circa drei Prozentpunkten gering. Hieraus lässt sich schließen, dass es die Ausnahme war, dass ein Reichstagsabgeordneter ein Landtagsmandat erwarb. Vielmehr war der umgekehrte Fall die Regel. Ein Landtagsmandat diente gewissermaßen als Sprungbrett für eine Reichstagskandidatur. Allerdings wurde mit dem Eintritt in den Reichstag das Landtagsmandat nicht niedergelegt, sondern weitergeführt und in vielen Fällen erfolgreich verteidigt. Zweitens erscheinen im Zeitverlauf beide Kriterien recht konstant und die Streuung um die Mittelwerte gering. Der Anstieg der Werte für K2 nach der achten Legislaturperiode ist auf die Ausdehnung der Wahlperioden auf fünf Jahre zurückzuführen, da nun häufiger Ersatzwahlen auftraten. Die Persistenz lässt parlamentarische Doppelmandate nicht als Übergangsphänomen erscheinen, das auf das Fehlen parlamentarischer Bundesorgane durch die schlichte Nichtexistenz eines entsprechenden Staatsgebildes zurückzuführen ist, und es sich folglich zunächst einmal anbot, Parlamentarier aus den bestehenden Volksvertretungen der ehemals souveränen Gliedstaaten zu rekrutieren. Auch drei Jahrzehnte nach der Gründung des Kaiserreichs, als dieses kaum noch Züge eines Staatenbundes aufwies, war ein ähnlich hoher Anteil an Landtagsabgeordneten im Reichstag vertreten und die Landesparlamente blieben ein wesentlicher Rekrutierungspool der parlamentarischen Reichselite. Der Faktor der Generationszugehörigkeit scheint damit eine geringe Rolle zu spielen. Bezüglich der Persistenz parlamentarischer Doppelmandate irrte sich also Otto von Bismarck, als er 1885 im Reichstag anführte: »[D]ie Erfahrung hat gezeigt, daß unsere Institutionen überhaupt nicht darauf berechnet sind, daß ein Abgeordneter zwei Mandate

20 URL: <[http://zhsf.gesis.org/biorabkr\\_db/biorabkr\\_db.php](http://zhsf.gesis.org/biorabkr_db/biorabkr_db.php)> [21.12.2017].



gleichzeitig übernimmt.«<sup>21</sup> Drittens ist der Anteil der ambivalenten Doppelmandate mit durchschnittlich 8 (1,85%) pro Legislaturperiode gering (niedrigster Wert 3; Höchstwert 13) und Reichstagsabgeordnete mit mehr als einem Landtagsmandat sind die Ausnahme (9 Fälle). Im Hinblick auf das geltende Mehrheitswahlrecht, das eine Personalisierung der Politik förderte, deuten beide Werte auf eine hohe Wahlkreisorientierung der Abgeordneten und eine starke landsmannschaftliche Verwurzelung hin. Viertens bildet die 13. Legislaturperiode (K1: 31,45%; K2: 33,19%) augenscheinlich einen Ausreißer oder leitete eine rapide Trendwende ein. Für die starke Abweichung vom vorherigen Wert (K1: circa 12,5 Prozentpunkte; K2: circa 14 Prozentpunkte) ergeben sich drei potenzielle Erklärungen.

Erstens muss das Erstarken der SPD, die von der 12. zur 13. Legislaturperiode ihre Reichstagssitze von 43 auf 110 mehr als verdoppeln konnte, als kurzfristiger Faktor angeführt werden. Die Partei versuchte zwar die Akkumulation parlamentarischer Mandate zu unterbinden, tolerierte sie jedoch bei prominenten Politikern.<sup>22</sup> Ebenso hatte die SPD aufgrund des Dreiklassenwahlrechts in Preußen kaum Sitze im Landtag.<sup>23</sup> Dementsprechend waren in der Reichstagsfraktion der SPD signifikant weniger Doppelmandatsträger vertreten. Es lassen sich innerhalb der SPD nur 55 Personen mit Doppelmandaten identifizieren, was einem Anteil von 5,1% an der Grundgesamtheit entspricht. Zweitens ist die Einführung von Diäten auf Reichsebene im Jahre 1906 als mittelfristige Erklärungsvariable zu nennen. Eine offenkundige Absicht der Alimentierungsmaßnahme war die Erhöhung der Abgeordnetenpräsenz im Reichstag, um die Beschlussfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten. Das Diätengesetz beinhaltete ein Sanktions- und Anreizsystem, in dem den Abgeordneten für jede versäumte Reichstags Sitzung ein fester Betrag von ihrer Jahrespauschale abgezogen werden sollte. Landtagsmandate als finanzielle Absicherung einer politischen Betätigung im Reichstag wurden daher weniger wichtig. Reichstagsdiäten bildeten somit einen Faktor für die Entflechtung und Landtagsdiäten für die Verflechtung der parlamentarischen Staatsebenen. So waren auch im Reichstag Debatten über das durch Doppelmandate begründete parlamentarische Spannungsverhältnis in erster Linie mit der Forderung nach Diäten verknüpft.<sup>24</sup> Drittens ist die Einführung von Diäten auch Ausdruck einer langfristigen Entwicklung. Für bürgerliche Honoratioren wurde es schwieriger, ihre hauptberufliche Tätigkeit mit einem politischen Mandat zu vereinbaren. Bis 1901 verdoppelte sich die Dauer der durchschnittlichen Sitzungsperiode des Reichstags pro Session nicht zuletzt aufgrund der expandierenden Aufgabenfülle des Staats und der gesteigerten Komplexität von Politikinhalt. Nimmt man die mangelnde Abstimmung der Tagungszeiträume des Reichstags und der nichtpreußischen Landtage hinzu, so ließ sich die gleichzeitige Ausübung eines Reichstags- und Landtagsmandats immer weniger in Einklang bringen.

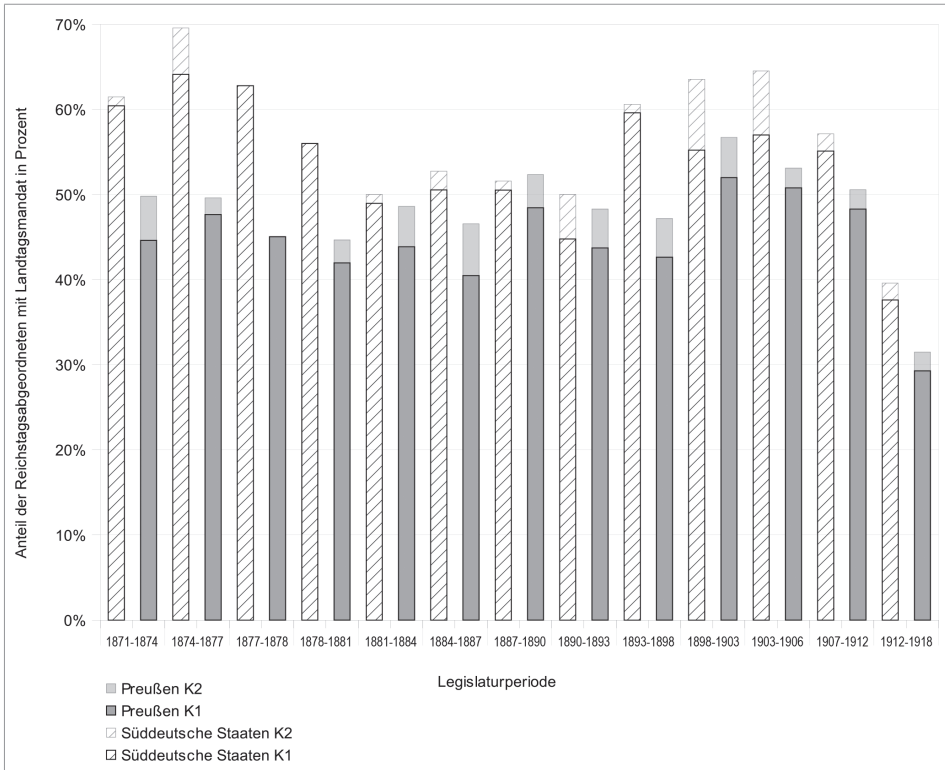
21 55. Sitzung am 21.2.1885, Stenografischer Bericht, Leg. 6, Sess. 1, 1884/85, Bd. 3, S. 1485.

22 *Wilhelm H. Schröder*, Kollektivbiographie als interdisziplinäre Methode in der Historischen Sozialforschung. Eine persönliche Retrospektive, Köln 2011, S. 385f.

23 *Gerhard A. Ritter*, Die Sozialdemokratie im Deutschen Kaiserreich in sozialgeschichtlicher Perspektive, in: HZ Bd. 249, 1989, S. 295–362, hier: S. 310.

24 251. Sitzung am 5.2.1903, Stenografischer Bericht, Leg. 10, Sess. 2, 1900/03, Bd. 9, S. 7698.

Abbildung 2:  
Vergleich zwischen Preußen und Süddeutschland



Die Aufschlüsselung der aggregierten Daten in unterschiedliche Staatengruppen lässt ein Nord-Süd-Gefälle in Abbildung 2 erkennen. Zwar stammen die meisten Reichstagsabgeordneten mit Landtagsmandat aus Preußen, der Anteil der Doppelmanatsträger der süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden, Hessen) liegt jedoch durchschnittlich ungefähr zwischen 9 und 10 Prozentpunkten über dem preußischen Wert, obwohl sich unter zeitlichen und örtlichen Gesichtspunkten ein preußisches Landtags- mit einem Reichstagsmandat besser kombinieren ließ. Beide Parlamente tagten in derselben Stadt und oftmals in derselben Woche, während die Distanz zwischen Berlin und den Tagungsstätten der süddeutschen Landtage ein Hindernis darstellte. Eine Synchronisierung der Tagungsrhythmen der parlamentarischen Körperschaften auf Landes- und Reichsebene ließ sich kaum realisieren und eine nur auf den preußischen Landtag und den Reichstag begrenzte Abstimmung mit der in dieser Beziehung existierenden formalen Gleichrangigkeit der einzelnen Gliedstaaten nicht vereinbaren. So führte Bismarck 1885 im Reichstag aus:

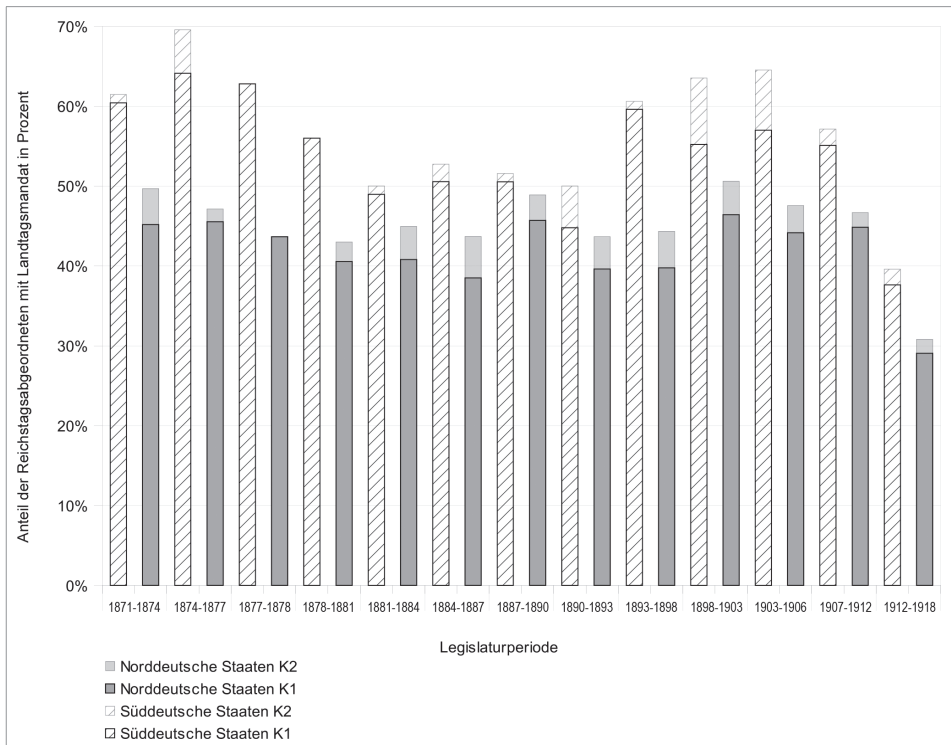
»Es ist für die Reichsregierung ganz unmöglich, eine Zeit zu wählen, in welcher nicht Konkurrenz mit einem oder mehreren Landtagen wäre, und das Recht, das der preußische Landtag hat, berücksichtigt zu werden, hat der bayerische, der sächsische, der württembergische, und haben die anderen Landtage vollständig in demselben Maße.«<sup>25</sup>

25 55. Sitzung am 21.2.1885, Stenografischer Bericht, Leg. 6, Sess. 1, 1884/85, Bd. 3, S. 1485f.



Allerdings erscheint die Vermutung plausibel, dass die Ähnlichkeit der Wahlrechte in Süddeutschland und auf Reichsebene den Erwerb eines Doppelmandats gefördert hat. Der hohe Anteil preußischer Landtagsabgeordneter im Reichstag hingegen lässt sich als Komplementärstück zu der institutionellen Verschmelzung vom preußischen Staatsapparat mit dem Reichsorganismus interpretieren.<sup>26</sup>

Abbildung 3:  
Vergleich zwischen Nord- und Süddeutschland



Der Vergleich zwischen Nord- und Süddeutschland in Abbildung 3 fällt mit durchschnittlich circa 12 Prozentpunkten Unterschied noch drastischer aus. Unter den größeren Gliedstaaten weist das Königreich Sachsen die niedrigsten Durchschnittswerte auf (K1: 26,46%; K2: 28,29%). Dort nahm sukzessive der Anteil der Doppelmandatsträger von über 40% auf unter 5% ab. Auch hier liegt die Annahme nahe, dass eine wesentliche Ursache dieser Entwicklung im Wahlrechtsmodus und insbesondere der zunehmenden Diskrepanz zum Reichstagswahlrecht durch Wahlrechtsreformen (1896, 1909) begründet liegt. So gewann die SPD im hochindustrialisierten Sachsen zeitweise in Reichstagswahlen mehr als 50% der Stimmen und nahezu alle Reichstagswahlkreise. Im Landtag war sie hingegen in Relation zu den dort erhaltenen Stimmen deutlich unterrepräsentiert.<sup>27</sup>

26 81. Sitzung am 7.5.1883, Stenografischer Bericht, Leg. 5, Sess. 2, 1882/83, Bd. 4, S. 2355.

27 Christoph Goldt, Parlamentarismus im Königreich Sachsen. Zur Geschichte des Sächsischen Landtages 1871–1918, Münster 1996, S. 69–103.

Abbildung 4:  
Vergleich zwischen den süddeutschen Staaten

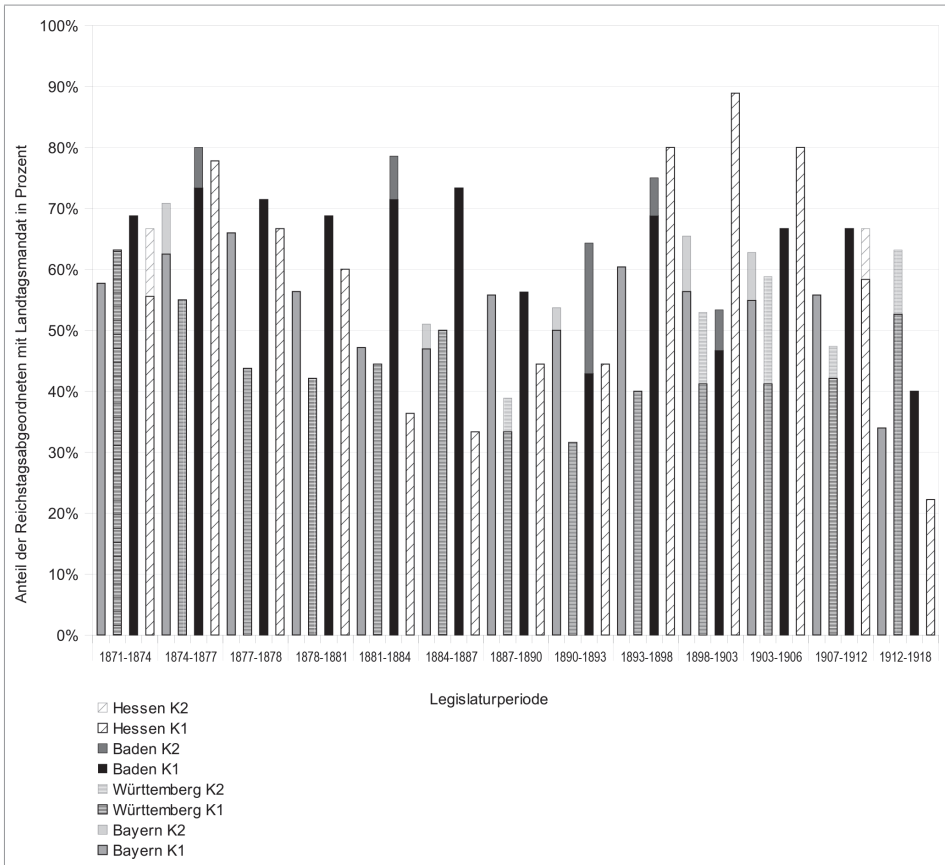


Abbildung 4 zeigt die Verteilung von Doppelmandaten innerhalb der Gruppe der süddeutschen Staaten. Baden weist durchschnittlich den höchsten Anteil an Doppelmandatsträgern (K1: 62,68%; K2: 66,39%) und Württemberg den niedrigsten (K1: 44,65%; K2: 48,56%) auf. Die Durchschnittswerte für Bayern (K1: 54,14%; K2: 56,68%) liegen ungefähr dazwischen. Hessen zeigt die dynamischste Entwicklung mit der größten Amplitude (K1/K2: 66,67 Prozentpunkte) zwischen dem höchsten und niedrigsten Wert. Für die übrigen süddeutschen Staaten liegt die Differenz je nach Kriterium im Bereich von 31 bis 36 Prozentpunkten. Ursachen für das unterschiedlich verlaufende Auftreten von Doppelmandaten innerhalb der Gruppe der süddeutschen Staaten können anhand der fehlenden Aufschlüsselung des Datenmaterials auf Wahlkreisebene nicht bestimmt werden.

Die im Kaiserreich ausgeübten Doppelmandate entfallen auf insgesamt 1.082 Reichstagsabgeordnete, die in durchschnittlich 2,44 Legislaturperioden gleichzeitig ein Mandat auf Reichs- und Landesebene ausübten. Davon können 301 (27,82%) der Zentrumsfraktion zugeordnet werden. Aufgrund der organisatorischen Offenheit der konservativen und liberalen Parteien und den hiermit einhergehenden Parteineugründungen und Fraktionswechseln ist die parteipolitische Zuordnung einzelner Parlamentarier, die über mehrere Legislaturperioden ein Doppelmandat ausübten, schwer zu bestimmen. Die hier präsentier-

ten Ergebnisse von 263 (24,31%) konservativen und 387 (35,77%) liberalen Abgeordneten sind daher unter Vorbehalten zu bewerten.

### III. FALLBEISPIELE

Wenngleich man außerordentlich vorsichtig sein muss bei der Interpretation dieses Befundes als Indikator für parlamentarische Ebenenverschränkung oder für die Klassifizierung eines föderalen Systems und dem Vergleich parlamentarischer Praktiken im Zeitverlauf und zwischen einzelnen Fraktionen, bietet er doch die Grundlage zum näheren Verständnis der Rolle von Doppelmandatsträgern in der politischen Realität. Anhand von Fallbeispielen im Rahmen der Finanzpolitik (Finanzreform 1878/1879) und der Regulierung von Nahrungsmitteln (Weingesetz 1909) sollen Rückkopplungseffekte zwischen den parlamentarischen Vertretungen auf Landesebene und Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf Reichsebene illustriert werden. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der Darstellung der Fallbeispiele auf der Doppelfunktion einzelner Reichstagsabgeordneter als Landes- und Reichsvertreter und die hieraus resultierende zentrale Rolle bei der Interaktion zwischen den Staatsebenen. Inhaltliche Auseinandersetzungen werden hingegen auf ein Minimum reduziert und Entscheidungsabläufe nur insofern erörtert, wie in diesen ebenenübergreifende Interdependenzen auftreten. Die Beispiele wurden aus zwei Gründen ausgewählt: Erstens, um sowohl ein klassisches als auch ein neuartiges Politikfeld zu untersuchen. Zweitens, um parlamentarische Willensbildungsprozesse aus der Formierungsphase des Reiches in den 1870er-Jahren der Spätphase des Kaiserreichs nach der Jahrhundertwende gegenüberzustellen.

#### *Finanzpolitik*

Die Diskussion um die Reform der Finanzen und des vertikalen Finanzausgleichs zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat zieht sich durch das Deutsche Kaiserreich von seiner Gründung 1871 bis zum Kriegsausbruch 1914. Gemeinhin gilt die Finanzpolitik, insbesondere die Verteilung von Einkünften und die Erschließung neuer Einnahmequellen, als Austragungsort für die Auseinandersetzung widerstreitender Deutungshoheiten im Hinblick auf unitaristische und föderative Reichsauffassungen. In kaum einem anderen Politikfeld gestalteten sich Abstimmungs- und Entscheidungsfindungsprozesse derartig schwierig: Neue Reichsorgane trafen auf bestehende Verwaltungsstrukturen auf der gliedstaatlichen Ebene, Kontrollbefugnisse über den Haushalt gehörten zu den Kernkompetenzen der gliedstaatlichen Landtage und sensible Inhalte der Finanzpolitik boten Konfliktpotenzial. Die Finanzverfassung von 1871 trennte die Einnahmequellen von Reich und Gliedstaaten, indem Zölle, Einnahmen aus Post- und Telegrafwesen sowie Verbrauchssteuern dem Reich zustanden und die Gliedstaaten über alle übrigen Steuern verfügten. Allerdings wurde dem Reich die subsidiäre Möglichkeit eingeräumt, Ausgaben durch Zahlungen der Gliedstaaten in Abhängigkeit ihrer Einwohnerzahl, die sogenannten Matrikularbeiträge, nachträglich zu decken. Die Haushalte beider Staatsebenen wurden über diese Option miteinander verbunden und das Reich zum »Kostgänger der Länder«. Schon in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung des Kaiserreichs stiegen die Ausgaben stark an und die ursprünglich als Provisorium verfassungsrechtlich verankerten Matrikularbeiträge belasteten immer stärker die gliedstaatlichen Staatshaushalte als nur schwer kalkulierbarer Faktor.<sup>28</sup>

Der erste Versuch, die Finanzen des Reiches neu zu ordnen, erfolgte 1878/79 und war ein wesentliches Element der innenpolitischen Wende der Reichspolitik zwischen 1876

28 Höfer, Einzelstaatliche Einflussnahme auf die Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich, S. 29–32.

und 1880.<sup>29</sup> Mit der Reform verfolgte Bismarck eine doppelte Zielsetzung. Sie sollte den Übergang vom Freihandel zum Schutzzollsystem einleiten und dem Deutschen Reich »eine mächtige, unerschütterliche finanzielle Grundlage«<sup>30</sup> geben. Die Besteuerung von Tabak und die Einführung eines Tabakmonopols auf Reichsebene waren neben massiven Zollerhöhungen zentrale Bausteine des Vorhabens. In Vorverhandlungen zwischen den Gliedstaaten und dem Reich lehnten zunächst die Regierungen von Bayern, Sachsen, Baden und der Hansestaaten eine Reichsmonopolsteuer auf Tabak ab, allerdings sprach sich schließlich die Mehrheit der Gliedstaaten für eine Gewichtssteuer auf Tabak aus. Man einigte sich, eine Tabak-Enquete-Kommission und eine Zolltarifkommission einzuberufen, die Leitlinien für entsprechende Gesetzesvorlagen ausarbeiten sollten. In den anschließenden Bundesratsverhandlungen konnten die tabakanbauenden süddeutschen Staaten die Relationen zwischen Tabaksteuer und Tabakzöllen zugunsten der inländischen Steuer vergrößern und die entsprechenden Sätze reduzieren. Dabei war es wohl den Verhandlungsführern bewusst, dass jeder, der »den Lieblingsgedanken des Fürsten«<sup>31</sup> unterstützt, sich die Gunst des Reichskanzlers für eigene Anliegen sichern konnte. Die badische Regierung bewertete selbst die verminderten Steuersätze als zu starke Belastung für den traditionellen Tabakanbau und die Tabakfabrikation im Großherzogtum, allerdings wollte sie auch nicht offen gegen den Reichskanzler opponieren. Sie war ebenso wie der badische Landtag der Einflussnahme heimischer Interessenverbände ausgesetzt, die eine Verminderung der Belastung forderten. In diesem Spannungsfeld folgte die badische Regierung den Leitlinien ihrer Reichspolitik und agierte im Stillen.<sup>32</sup>

So setzte der badische Bundesratsbevollmächtigte und Mitglied der zweiten Kammer des badischen Landtags, Ludwig Karl Friedrich von Turban, seinen Einfluss in den anschließenden Reichstagsverhandlungen ein, um die Vorlage im Sinne der badischen Landesinteressen umzugestalten. Er nutzte zwar schon vor der ersten Reichstagslesung seine persönlichen Kontakte zu ihm nahestehenden Reichstagsabgeordneten aus Süddeutschland und speziell aus Baden. Sein Hauptaugenmerk richtete er jedoch auf die Beratungen der eingesetzten Reichstagskommission.<sup>33</sup> Die Zusammensetzung der Reichstagskommission war für dieses Anliegen äußerst günstig. 10 der 27 Mitglieder vertraten einen süddeutschen Wahlkreis. 15 waren Doppelmandatsträger, von denen wiederum 7 aus Süddeutschland stammten. Eine nähere Betrachtung der Funktionen und Werdegänge der Doppelmandatsträger zeigt, dass diese kaum als Hinterbänkler zu bezeichnen sind. Beispielsweise war mit Eugen Richter einer der führenden Liberalen vertreten. Von den vier badischen Kommissionsmitgliedern besaßen alle ein Landtagsmandat. Den klangvollsten Namen unter ihnen hatte sicherlich Adolf Marschall von Bieberstein, der später nach einer steilen Karriere in der badischen Landesadministration als erster Nicht-Preuße das Auswärtige Amt übernahm und Mitglied des preußischen Staatsministeriums wurde.<sup>34</sup> Turban nutzte einerseits sein parlamentarisches Netzwerk, um den Kommissionsmitgliedern aufzuzeigen, in welchen steuerlichen Dingen sie nachgeben und bei welchen Forderungen sie standhaft bleiben sollten, und versuchte andererseits in seiner Funktion als Bundesratskommissar seine Kollegen zum Entgegenkommen zu bewegen und insbesondere die preußische Fi-

29 Ebd., S. 43–108.

30 *Otto Pflanze*, Bismarck. Der Reichskanzler, München 1998, S. 51.

31 *Walther P. Fuchs* (Hrsg.), Großherzog Friedrich I. von Baden und die Reichspolitik 1871–1907, Bd. 1: 1871–1879, Stuttgart 1968, S. 334f.

32 *Walther P. Fuchs* (Hrsg.), Großherzog Friedrich I. von Baden und die Reichspolitik 1871–1907, Bd. 3: 1890–1897, Stuttgart 1980, S. 263.

33 *Hans K. Reichert*, Baden im Bundesrat 1871–1890, Heidelberg 1962, S. 85f.

34 Bericht der XVII. Kommission über den Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Besteuerung des Tabaks, Stenografischer Bericht, Leg. 4, Sess. 2, 1879, Bd. 6, S. 1800–1851.

nanzverwaltung zu überzeugen. Die Reichstagskommission vergrößerte sodann die Relation zwischen Steuerbelastung und Zollsätzen pro 100 kg Rohtabak von 2:3 auf nahezu 1:2 und nahm den Antrag des bayerischen Landtagsabgeordneten Franz Armand Buhl an, Übergangsfristen für die Erhöhung der Steuer auf inländischen Rohtabak einzuräumen.<sup>35</sup> In der zweiten Reichstagslesung ergriffen mehrere badische Reichstagsabgeordnete das Wort, unter ihnen die badischen Landtagsabgeordneten Adolf Marschall von Bieberstein, Wilhelm Blum, Carl Baer, Wilhelm Kopfer, und argumentierten, um die getroffenen Modifikationen zu verteidigen, aus landespolitischer Perspektive beziehungsweise folgten den Partikularinteressen ihrer Wahlkreise. Die parteipolitische Zuordnung der Parlamentarier erscheint in dieser Beziehung weniger die Position bestimmt zu haben als ihre regionale Herkunft, der sie schließlich auch ihre politische Legitimation verdanken.<sup>36</sup> Durch die Gesetzesfassung der Reichstagskommission, die anschließend nach Zustimmung beider gesetzgebenden Kammern auch in Kraft trat, sah Turban und mit ihm die badische Regierung die Landesinteressen bewahrt. Die badischen Doppelmandatsträger und insbesondere der Abgeordnete Adolf Marschall von Bieberstein dienten als williges und effektives Instrument der Landesregierung, um hinter den Kulissen Interessenpolitik im Reichstag zu betreiben.

Auch bei den Verhandlungen über die Außenhandelspolitik und die künftigen Zollsätze agierten Doppelmandatsträger im Spannungsfeld zwischen den parlamentarischen Ebenen und beeinflussten massiv das letztlich realisierte politische Ergebnis. So wurde der ehemalige württembergische Staatsminister und Befürworter von Schutzzöllen, Karl von Varnbüler, auf Vorschlag Bismarcks zum Vorsitzenden der Zolltarifkommission des Bundesrats gewählt. Varnbüler hatte allerdings nicht nur Einfluss als Vertrauter der Reichsleitung und der »als eindeutig schutzzöllnerisch bezeichneten württembergische[n] Regierung«<sup>37</sup>, sondern auch als württembergischer Abgeordneter auf Reichs- und Landesebene. Er hatte im 1878 neu zusammengetretenen Reichstag maßgeblichen Anteil an der Formierung einer parteienübergreifenden Koalition von 204 Abgeordneten des Zentrums, der Konservativen und der Liberalen, die sich als »freie volkswirtschaftliche Vereinigung« bezeichneten. Unter dem Vorsitz von Varnbüler forderten sie protektionistische Maßnahmen für die einheimische Industrie und Landwirtschaft.<sup>38</sup> Die Verhandlungen zwischen Regierungsvertretern in der Varnbüler-Kommission und der angefertigte Abschlussbericht nahmen die Bundesratsverhandlungen de facto vorweg, sodass auf Beratungen der zuständigen Bundesratsausschüsse verzichtet wurde. Seitens des Föderativorgans stand die Einführung von Schutzzöllen nicht mehr infrage.<sup>39</sup>

In den anschließenden Reichstagsverhandlungen war aufgrund der Agitation der »freien volkswirtschaftlichen Vereinigung« und Unterredungen zwischen Bismarck und den Zentrumsführern Ludwig Windthorst und Georg Arbogast von und zu Franckenstein schon früh eine klare parlamentarische Mehrheit für eine protektionistische Außenhandelspolitik sichergestellt. Franckenstein machte allerdings die Zustimmung vom Zentrum zu Bismarcks Agenda von der »Durchsetzung einer föderativen und konstitutionellen Garantie bei den Steuer- und Zollgesetzen abhängig«.<sup>40</sup> Dieses Diktum war nicht nur für ihn als

35 *Reichert*, Baden im Bundesrat 1871–1890, S. 86f.

36 74. Sitzung am 7.7.1879 und 76. Sitzung am 8.7.1879, Stenografischer Bericht, Leg. 4, Sess. 2, 1879, Bd. 3, S. 2090–2106 und 2147f.

37 *Hans-Otto Binder*, Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871–1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation, Tübingen 1971, S. 124.

38 *Pflanze*, Bismarck, S. 194.

39 *Höfer*, Einzelstaatliche Einflussnahme auf die Finanzpolitik im Deutschen Kaiserreich, S. 75–92.

40 *Karl Otmar von Aretin*, Franckenstein. Eine politische Karriere zwischen Bismarck und Ludwig II., Stuttgart 2003, S. 99.

Verhandlungsführer des Zentrums entscheidend, sondern auch in seiner Verhandlungsführung als Vorsitzender der Tarifkommission des Reichstags, die über die endgültige Höhe der Zollsätze entschied.<sup>41</sup>

In der bayerischen Innenpolitik war Franckenstein spätestens seit seinem Einzug in die erste Kammer des bayerischen Landtags 1847 aktiv. Dort galt er aufgrund seines politischen Gespürs in der schwierigen innenpolitischen Lage der 1870er-Jahre als potenzieller Ministerratsvorsitzender. Mit seiner Kandidatur war die Hoffnung verbunden, einen Ausgleich zwischen dem reichsfreundlichen liberalen Staatsministerium und der bayerisch-partikularistischen und politisch-katholisch-konservativen Mehrheit der zweiten Kammer des Landtags zu finden.<sup>42</sup> So vertrat Franckenstein auch erfolgreich in der Reichspolitik Positionen, die im bayerischen Landtag populär waren, und folgte damit der allgemeinen Leitlinie des Zentrums, Rücksicht auf die Bedenken seiner Abgeordneten in den Landtagen von Preußen, Bayern, Baden und Württemberg zu nehmen.<sup>43</sup>

In der politischen Wahrnehmung des Doppelmandatsträgers Franckenstein waren die Höhe der Zölle und die Verteilung der Einnahmen primär eine Auseinandersetzung zwischen einer zentralistischen und föderalistischen Staatsorganisation, da einerseits eine finanziell autarke Reichsebene das Interesse an einer soliden gliedstaatlichen Haushalts- und Budgetpolitik verlieren würde und andererseits die aus der Zahlungsverantwortung entlassenen Gliedstaaten sich vollständig auf die Landespolitik konzentrieren könnten. Im Sinne dieser Lesart des Konflikts förderte ein finanzielles Trennsystem unitarische Tendenzen. Auf das Bestreben des Bayern wurde die sogenannte Franckensteinische Klausel in das Zollgesetz integriert. Jegliche Zolleinnahmen über 130 Millionen Mark sollten fortan den Gliedstaaten in Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahlen überwiesen werden. Nachdem Franckenstein nach einer Kampfabstimmung in der Tarifkommission die Klausel mit 16 gegen 11 Stimmen durchsetzen konnte, schrieb er seiner Frau: »Dem Zentralismus ist ein föderalistischer Damm gesetzt.«<sup>44</sup> Von der Ertragssteigerung der Zoll- und Finanzreform profitierten schließlich die Einzelstaaten am stärksten, da im Laufe der 1880er-Jahre die Differenz zwischen den Zolleinnahmen der Länder und den zu zahlenden Matrikularbeiträgen an das Reich stetig zunahm.

### *Nahrungsmittelregulierung*

Das Weingesetz von 1909 bietet sich aus strukturellen und inhaltlichen Gründen als Fallbeispiel im Politikfeld der Nahrungsmittelregulierung an, um insbesondere die Funktion von süddeutschen Doppelmandatsträgern näher zu untersuchen. Aus struktureller Perspektive gehörte das Weingesetz als Teilgebiet der Medizinalgesetzgebung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Dementsprechend waren die Gliedstaaten nicht auf reichsgesetzliche Regelungen angewiesen, um ernährungsbedingten Problemlagen entgegenzutreten. Sie konnten selbstständig aktiv werden oder sich auf der Landesebene auf verbindliche Standards einigen. Inhaltlich regulierte das Gesetz den Handel und die Herstellung eines Genussmittels, dessen Konsum in Süddeutschland einen alle Bevölkerungsschichten umfassenden kulturellen Brauch darstellte. Der Weinbau bildete eine wichtige Säule der Landwirtschaft und viele ländliche Regionen waren ökonomisch abhängig von der jährlichen Rebenernte. Daher war in einigen Wahlkreisen die Unterstützung der Winzer und Wein-

41 Mündlicher Bericht der XV. Kommission über den Gesetzentwurf, betreffend den Zolltarif des deutschen Zollgebiets, Stenografischer Bericht, Leg. 4, Sess. 2, 1879, Bd. 6, S. 1931–1935.

42 Dieter Albrecht, Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges (1871–1918), in: Alois Schmid (Hrsg.), Das neue Bayern. Von 1800 bis zur Gegenwart, Bd. 1: Staat und Politik, München 2003, S. 318–431, hier: S. 377.

43 Ritter, Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreiches, S. 918.

44 Zit. nach: Aretin, Franckenstein, S. 105.



händler entscheidend für eine erfolgreiche Landtags- oder Reichstagskandidatur. Ebenso fanden die Interessen und Argumente der am Weingeschäft partizipierenden Akteure in den Landtagen Gehör. Die Positionen der Parlamentarier waren daher nicht in erster Linie durch parteipolitische Unterschiede geprägt, sondern durch die regionale Herkunft.<sup>45</sup>

Den Ausgangspunkt für das Weingesetz von 1909 bildete die Forderung der Fachöffentlichkeit nach präventiven Kontrollen der Weinproduktion und des Weinhandels durch geschulte staatliche Beamte. Dabei standen vor allem die einzelstaatlich organisierten Kontrollsysteme im Fokus der Kritik. Die Einführung einer einheitlichen Weinqualitätskontrolle war in diesem Kontext eng mit der Harmonisierung landesrechtlicher Standards verbunden und zielte insbesondere darauf ab, das in Süddeutschland praktizierte Regulierungsmodell auf die nördliche Reichshälfte zu übertragen. Das Anliegen wurde von Reichstags- und Landtagsabgeordneten aufgegriffen und politisiert. So bestand eine breite Mehrheit für eine Vereinheitlichung landesrechtlicher Standards nach süddeutschen Vorgaben im Reichstag, in den süddeutschen Landtagen und auch im preußischen Abgeordnetenhaus. Das preußische Staatsministerium blockierte allerdings aus finanziellen Gründen gesetzgebende Maßnahmen beziehungsweise Vereinbarungen unter den Landesregierungen, so dass Verhandlungen zwischen der Reichsadministration und Preußen kein substantielles Ergebnis hervorbrachten.

Wer genau die ersten Initiativen im prälegislativen Raum für das Weingesetz von 1909 ergriff und wo dies geschah, lässt sich schwerlich bestimmen. Spätestens jedoch während der Beratungen des Reichshaushalts am 24. Februar 1903 forderte der Reichstag die Reichsleitung auf, ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden. Doppelmandatsträger dominierten hier die parlamentarische Debatte und spielten eine entscheidende Rolle bei der Politisierung der Thematik. So ging der entsprechende Antrag einer Reichstagsresolution auf den Zentrumsabgeordneten und Mitglied des bayerischen Landtags, Luitpold Baumann, zurück und sechs von den insgesamt acht Reichstagsabgeordneten, die das Wort ergriffen, besaßen ein Landtagsmandat. Drei hatten zusätzlich einen Sitz im preußischen, zwei im badischen und einer im bayerischen Landtag.<sup>46</sup> Außerdem war ihnen gemeinsam, dass sie überwiegend weinbautreibende Wahlkreise vertraten. Der Staatssekretär des Reichsamts des Innern, Arthur von Posadowsky-Wehner, führte dementsprechend aus:

»Ich glaube deshalb, die Herren würden besser tun, wenn sie ihre Wünsche, die Frage einer wirklichen Nahrungsmittelkontrolle betreffend, in den einzelnen Landtagen geltend machen. Weil die Ausführung der Nahrungsmittelkontrolle in jedem Falle jetzt und in Zukunft bei den Einzelstaaten liegt und liegen muss, gehört dort auch die Sache hin, und namentlich den Herren, die sich für eine gründliche Kontrolle des Weines interessieren, kann ich nur empfehlen, alles das was sie hier im Reichstag ausgeführt haben, im preußischen Landtage auszuführen. Ich kann die Angelegenheit nicht weiter fördern, wenn ich nicht die Mehrheit der Bundesregierungen hinter mir habe, und Sie werden die Bundesregierungen am besten von der Notwendigkeit der von Ihnen beantragten Maßregeln überzeugen, wenn Sie Ihre sachverständigen Ausführungen in den Einzellandtagen machen.«<sup>47</sup>

45 Die folgende Ausführung stützt sich im Wesentlichen auf die eigene Promotionsschrift. Dort ist auch eine detailliertere Darstellung des Gesetzgebungsprozesses des Weingesetzes von 1909 zu finden, vgl. *Hähnel*, *Föderale Interessenvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung*, S. 322–398; Für eine rechtssystematische Abhandlung der Weinrechtsetzung im Kaiserreich, vgl. *Ulrike Ingrid Bernhardt*, *Geschichte des Weinrechts im Deutschen Kaiserreich (1871–1918)*. Mit einem Überblick zur Vorgeschichte und Weiterentwicklung bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2012.

46 Neben Luitpold Baumann waren dies der Zentrumsabgeordnete Julius Schüler und der Nationalliberale Andreas Friedrich Deinhard als badische Mandatsträger und die Zentrumsabgeordneten Georg Friedrich Dasbach und Peter Wallenborn sowie der Abgeordnete der Freisinnigen Volkspartei Hans Crüger als preußischer Mandatsträger.

47 266. Sitzung am 24.2.1903, Stenografischer Bericht, Leg. 10, Sess. 2, 1900/03, Bd. 10, S. 8174.

In Posadowsky-Wehners Ausführung sind zwei unmittelbar zusammenhängende Aspekte bemerkenswert. Erstens erscheint die Formulierung »nicht die Mehrheit der Bundesregierungen hinter sich zu haben« als verkläuselte Beschreibung der ablehnenden Haltung des preußischen Staatsministeriums, da die übrigen Landesregierungen entweder dem Anliegen aufgeschlossen gegenüberstanden oder noch keine abschließende Position bezogen hatten. Zweitens forderte Posadowsky-Wehner die Reichstagsabgeordneten ausdrücklich auf, die politische Debatte in die einzelstaatlichen Landtage zu verlagern, um das angestrebte politische Ergebnis auf Reichsebene zu erzielen.

Ganz im Sinne der Aussage von Posadowsky-Wehner initiierten nun Abgeordnete, die sowohl im Reichs- als auch im Landtag ein Mandat besaßen, parlamentarische Debatten auf der einzelstaatlichen Ebene. Sie setzten die Qualitätskontrollfrage auf die Tagesordnung der Landtage in Süddeutschland und im preußischen Abgeordnetenhaus sowie im Landesausschuss von Elsass-Lothringen. Nachdem ein Jahr lang keine weiteren Fortschritte auf Reichsebene erzielt wurden, machte der bayerische Landtag im März 1904 den Anfang durch einen einstimmig verabschiedeten Antrag von Luitpold Baumann, der die bayerische Regierung aufforderte, im Bundesrat die Einführung einheitlicher Nahrungsmittel- und Weinkontrollstandards durch besonders geschulte Beamte zu forcieren.<sup>48</sup> Der Initiator, seines Zeichens selbst Weingutsbesitzer, zielte also darauf ab, die Landesregierungen zu einer aktiven und interessengeleiteten Reichspolitik anzutreiben. In den oben genannten Parlamenten wurden sodann in den nächsten Monaten fast identische Anträge einstimmig angenommen.<sup>49</sup> In Stuttgart hatte der nationalliberale Reichstagsabgeordnete Johannes Hieber maßgeblichen Anteil an der parlamentarischen Initiative, während in Karlsruhe der Reichstagsabgeordnete des Zentrums, Julius Schüler, und sein nationalliberaler Kollege Ernst Blankenhorn eine zentrale Rolle einnahmen.<sup>50</sup> Im preußischen Abgeordnetenhaus wurde am 21. März 1904 ein entsprechender Antrag eingereicht und Ende Juni verabschiedet.<sup>51</sup> Die Abgeordneten hielten fest, dass die laxen landesrechtlichen Regelungen in Preußen die bayerischen Vorkehrungen konterkarieren und dementsprechend die Vorwürfe des bayerischen Landtags über die ungenügende Beaufsichtigung der Weinherstellung und des Weinhandels in Preußen berechtigt seien. Aufgrund der übereinstimmenden Wortlaute der Anträge scheint der bayerische Landtagsbeschluss als Vorlage gedient zu haben. Inwiefern die Parlamentarier ihr Vorgehen koordinierten und insbesondere, ob sich die einzelnen Landtagsfraktionen abstimmten, konnte auf Basis der gesichteten Archivalien nicht ermittelt werden. Allerdings zeigt die preußische Landtagsdiskussion, dass man zumindest die Vorgänge verfolgte und als Ansporn für eigene Bestrebungen zu nutzen wusste.

In der Folge verstetigten sich die Initiativen der Parlamente und beeinflussten maßgeblich die Willensbildung der jeweiligen Landesregierung.<sup>52</sup> Die süddeutschen Regierungen

48 Protokoll der Beratungen der bayerischen Kammer der Reichsräte am 18.6.1904, Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHStA), MA 76630c.

49 Lediglich der württembergische Landtagsbeschluss wich von den übrigen ab, indem er sich ausschließlich auf die Weinkontrolle bezog.

50 Zusätzlich war Julius Schüler Landwirt und Mitglied des badischen Landwirtschaftsrats, während Ernst Blankenhorn ein Weingut besaß. Hier könnten sich also öffentliche und private Beweggründe verquickt haben.

51 Interner Bericht des württembergischen Referenten des Ministeriums des Innern, 27.5.1904, Hauptstaatsarchiv Stuttgart (HStAS), E 150 Bd. 1375.

52 Im Rahmen der Etatberatungen der Jahre 1905 und 1906 brachte der Abgeordnete Baumann die Resolution erneut im Reichstag ein. Sie wurde in beiden Fällen nahezu einstimmig angenommen, vgl. 162. Sitzung am 13.3.1905, Stenografischer Bericht, Leg. 11, Sess. 1, 1903/05, Bd. 7, S. 5193–5204 und 5217f.; 44. Sitzung am 15.2.1906, Stenografischer Bericht, Leg. 11, Sess. 1, 1905/06, Bd. 2, S. 1306–1323; für das preußische Abgeordnetenhaus: Protokoll der 13. Sitzung

übernahmen nicht nur die Positionen ihrer Landtage und vertraten diese nachdrücklich gegenüber den Reichsinstanzen und der preußischen Regierung. Sie nutzten die Landtagsbeschlüsse auch als Argumentationsbasis, um zu begründen, dass sie rechtlich an diese gebunden waren und von der vertretenden Position nicht abweichen konnten. Den Leitlinien des Landtags folgend, konzipierte die badische Landesregierung einen Gesetzesentwurf und stellte diesen der Reichsadministration für Verhandlungen mit der preußischen Regierung zur Verfügung.<sup>53</sup> In Bayern waren die Rückkopplungseffekte zwischen dem Landesparlament, das regelmäßig energisch seinen Standpunkt demonstrierte, und der Politik der bayerischen Landesregierung besonders stark. Die bayerische Landesregierung rückte in die Führungsrolle unter den süddeutschen Staaten. Sie versuchte auf Basis der Landtagsbeschlüsse eine gemeinsame inhaltliche Position zu erarbeiten und ein koordiniertes Vorgehen der süddeutschen Landesregierungen, inklusive der Administration von Elsass-Lothringen, herbeizuführen.<sup>54</sup> Schließlich führte der von den starken politischen Impulsen der Parlamente gespeiste öffentliche Druck und Sympathien im preußischen Staatsministerium aufseiten des Kultus- und Landwirtschaftsministeriums für das süddeutsche Anliegen dazu, dass die preußische Regierung zunächst die eigenen landesrechtlichen Kontrollvorschriften überarbeitete und schließlich seine ablehnende Haltung aufgab.<sup>55</sup>

Auch bei der folgenden Konzipierung eines Gesetzesentwurfs lassen sich Rückkopplungseffekte zwischen den Parlamenten auf Landesebene und der Reichspolitik feststellen, die von drei unterschiedlichen Ausgangspunkten ausgingen. Erstens band die Reichsadministration einzelne Doppelmandatsträger in der Phase der Informationsbeschaffung und Schwerpunktsetzung für das anvisierte Gesetz ein.<sup>56</sup> Zweitens machten der badische und der bayerische Landtag einen von der Reichsadministration konzipierten vorläufigen Gesetzesentwurf, der durch Indiskretion an die Öffentlichkeit gelangte, zum Gegenstand ihrer Beratungen. Da diese Vorlage in der Kontrollfrage weit hinter den süddeutschen Forderungen zurückblieb<sup>57</sup>, verlangten sie Stellungnahmen ihrer Landesregierungen und schworen diese erneut durch Beschlüsse auf ihre politische Linie ein.<sup>58</sup> Drittens stimmten die bayerische und die württembergische Regierung ihre für die anstehenden Beratungen

---

des preußischen Hauses der Abgeordneten vom 24.1.1906, S. 784f., Bundesarchiv (BArch), R 1501 109732; für den bayerischen Landtag: Schreiben des bayerischen Ministeriums des Innern an das Ministerium des Äußern, 28.6.1906, BayHStA, MA 76630c; für Elsass-Lothringen: Schreiben des Statthalters in Elsass-Lothringen an das Reichsamt des Innern, 28.4.1906, BArch, R 1501 109733.

53 Entwurf von Grundsätzen für einen einheitlichen Vollzug der [...] Kellerkontrolle, BArch, R 86 1997; Schreiben des Reichsamts des Innern an die preußischen Ministerien des Kultus, der Landwirtschaft, des Innern und des Handels, 13.8.1904, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStA PK), I. HA, Rep. 76 VIII B 3190.

54 Schreiben der bayerischen Gesandtschaft in Stuttgart an das württembergische Ministerium des Äußern, 26.7.1908, HStAS, E 130b Bü 2852.

55 Schreiben des Reichsamts des Innern an die beteiligten preußischen Ressorts, 28.2.1907, GStA PK, I. HA, Rep. 76, VIII B 3192; Schreiben des preußischen Kultusministeriums an das Reichsamt des Innern, 25.2.1908, GStA PK, I. HA, Rep. 76, VIII B 3193.

56 Niederschrift über die am 8., 9. und 10. November im Kaiserlichen Gesundheitsamt abgehaltenen Beratungen über Fragen aus dem Gebiete der Weingesetzgebung, HStAS, E 40-16 Bü 190; Die Reichsadministration band die Abgeordneten allerdings weniger aufgrund ihrer überlappenden parlamentarischen Funktionen, sondern eher wegen ihrer ausgewiesenen Expertise ein.

57 *Ottmar Pappe*, Zur Geschichte der Lebensmittelüberwachung im Königreich Bayern (1806–1918), Marburg 1975, S. 228f.

58 Interpellation der zweiten Kammer des badischen Landtages, 27.11.1907, GLA, 237 12090; Beschluss des bayerischen Landtages vom 30.11.1907, BayHStA, Landtag 2534.

in den konstitutionellen Organen zu vertretende Haltung mit Reichs- und Landtagsabgeordneten ab, um der eigenen Verhandlungsposition mehr Gewicht zu verleihen.<sup>59</sup>

Neben der prälegislativen Phase lassen sich auch während des formalrechtlichen Gesetzgebungsprozesses Verschränkungen der parlamentarischen Ebenen identifizieren. Nachdem das formelle Verfahren mit der Einreichung, Verhandlung und anschließenden Verabschiedung der Gesetzesvorlage im Bundesrat eröffnet wurde, diskutierte die zuständige Reichstagskommission diese noch einmal ausführlich. Dabei setzte sich das 28-köpfige Gremium, in dem die gesetzgeberische Detailarbeit im Reichstag erfolgte, aus überdurchschnittlich vielen Abgeordneten aus Süddeutschland zusammen. Die Hälfte der Kommissionsmitglieder waren gleichzeitig Landtagsabgeordnete, die sich wiederum zur Hälfte auf die süddeutschen Parlamente aufteilten. Damit spiegeln sich die aggregierten Daten für das Auftreten von Doppelmandaten in der zwölften Legislaturperiode in der Zusammensetzung der Reichstagskommission wider. Jeweils drei Abgeordnete hatten gleichzeitig einen Sitz im badischen und hessischen, zwei im bayerischen und einer im elsass-lothringischen Landtag. Fünf der sieben preußischen Kommissionsmitglieder waren gewählte Repräsentanten des preußischen Abgeordnetenhauses. Jeweils ein Reichstagsabgeordneter war gleichzeitig Mandatsträger in der Bremer Bürgerschaft und im Schaumburg-Lippischen Landtag. Zwei Abgeordnete sollen kurz näher betrachtet werden, um die hierdurch bedingte Überlagerung von teilweise widerstreitenden Interessen zu verdeutlichen. Der Nationalliberale Karl Friedrich Wilhelm Haas übte zusätzlich das Amt des Präsidenten der zweiten Kammer des hessischen Landtags und des Vorsitzenden der hessischen Landwirtschaftskammer aus und lavierte damit zwischen Landes- und Reichsinteressen, während der Sozialdemokrat Gustav Lehmann Reichstagsabgeordneter des preußischen Regierungsbezirks Wiesbaden und gewähltes Mitglied der zweiten Kammer des badischen Landtags war. Beide Funktionen standen im Spannungsverhältnis, da sich die wirtschaftlichen Interessen bezüglich der Weinregulierung zwischen dem Rheingau und dem badischen Weinbaugebiet unterschieden.<sup>60</sup>

Wie sehr in der Reichstagskommission föderale Argumente und Überlegungen virulent waren, zeigt nicht nur die personelle Zusammensetzung. Vergleichbar mit dem Vorgehen der badischen Regierung im Fall der Tabaksteuer instrumentalisierte die württembergische Landesregierung die Kommission, um ihre während der Bundesratsverhandlungen unberücksichtigt gebliebenen Forderungen, beispielsweise bezüglich der dort traditionell verbreiteten Weinproduktion für den Eigenverbrauch, zu realisieren. Dafür trat der stellvertretende württembergische Bundesratsbevollmächtigte Ludwig von Köhler mit süddeutschen Abgeordneten insbesondere aus Württemberg in Kontakt. Neben den Abgeordneten Friedrich Naumann und Albert Wetzel konnte er die Unterstützung des badischen Landtagsabgeordneten und Kommissionsvorsitzenden Ernst Blankenhorn für das eigene Anliegen gewinnen. Diese Abgeordneten brachten die württembergischen Anträge formal unter ihren Namen ein und konnten diese in den Verhandlungen erfolgreich durchsetzen.<sup>61</sup>

59 Niederschrift über die am 9. Mai 1908 abgehaltene Besprechung über den Entwurf eines neuen Weingesetzes, BayHStA, MA 76637; Schreiben des württembergischen Innenministeriums an das Staatsministerium, 11.9.1908, HStAS, E 130b Bü 2852.

60 Stenografischer Bericht, Leg. 12, Sess. 1, 1907/09, Anlagebd. 253, S. 7524f.

61 Schreiben des württembergischen stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten Ludwig von Köhler an das Staatsministerium, 10.12.1908, HStAS, E 130b Bü 2852.

## IV. SCHLUSSBETRACHTUNG

Der vorgenommene Perspektivwechsel auf parlamentarische Politik im Kaiserreich von einem parteipolitischen zu einem regionalen oder geografischen Blickwinkel generiert neue Erkenntnisse über parlamentarische Praktiken im Kaiserreich. Wie dargelegt wurde, spielte die örtliche Herkunft der Abgeordneten eine zentrale Rolle in den betrachteten Fallbeispielen und Doppelmandatsträger dominierten die parlamentarischen Willensbildungsprozesse. Im Falle des Finanzausgleichs stechen insbesondere wenige prominente Parlamentarier hervor, die maßgeblichen Anteil am letztlich erzielten legislativen Ergebnis hatten. Dabei spielten die Landesparlamente in Baden und Bayern insofern eine Rolle, als dort mehrheitlich vertretene Positionen von Doppelmandatsträgern auf Reichsebene – ob gezielt oder unbewusst – erfolgreich vertreten wurden. Im Fall des Weingesetzes bildeten hingegen die süddeutschen Landtage einen relevanten Faktor im politischen System, der die Entscheidungsfindung auf Reichsebene unmittelbar beeinflusste. In diesem Rahmen verlagerten Doppelmandatsträger parlamentarische Diskussionen zwischen den Staatsebenen. Der Einfluss der süddeutschen Landesparlamente auf die Reichspolitik der Landesregierungen manifestierte sich allerdings nicht nur als Impulsgeber für ein entsprechendes Gesetzesvorhaben, sondern auch in den Verhandlungen im Bundesrat, da sie den Spielraum der monarchischen Exekutiven maßgeblich definierten. Damit prägten unterschiedliche Ebenen demokratischer Rückkopplung den Gesetzgebungsprozess.<sup>62</sup>

Im Hinblick auf die Beziehung zwischen den gesetzgebenden Organen lässt sich feststellen, dass die Entscheidungsprozesse im Bundesrat demokratische und im Reichstag föderale Elemente aufweisen.<sup>63</sup> Im Gegensatz zur Konstruktion des Verhältnisses beider Organe als Nullsummenspiel verflochten sich aus dieser Perspektive die Abstimmungsprozesse. Legt man über den geschilderten Gesetzgebungsprozess die oben angeführten Forschungsmeinungen als Vergleichsfolie, so erscheint die Funktion von Doppelmandatsträgern in der politischen Praxis nicht ausreichend erklärt. Obgleich gezeigt werden konnte, dass der Verschränkung von Reichstag und Landtag eine größere Bedeutung zukam, als die finanzielle Absicherung der Abgeordneten zu gewährleisten oder die parlamentarische Politik in Preußen und dem Reich zu synchronisieren, können die aus zunächst zwei Fallbeispielen gewonnenen Ergebnisse nicht mehr liefern als eine kritische Hinterfragung, da die verhandelten Inhalte zu speziell und die Einblicke auf ebenenübergreifende Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu punktuell sind. Die empirisch gestützten Indizien bilden eine zu schmale Argumentationsbasis, um die gängige Forschungsmeinung weitläufig zu differenzieren. Allerdings bieten die präsentierten quantitativen und qualitativen Ergebnisse ausreichend Substanz, um folgende Hypothesen zu formulieren, die als Gegenstand weiterer Forschungen dienen können.

1. Landtagsabgeordnete im Reichstag unterminierten die Trennung zwischen den parlamentarischen Ebenen und schufen Verflechtungen durch personelle Verbindungen. Sie repräsentierten Gliedstaatlichkeit auf Reichsebene und fungierten damit als informelles Bindeglied zwischen den Regierungsebenen. Als Scharnier zwischen ihren Landtags- und Reichstagsfraktionen waren sie für die Funktionsfähigkeit des konstitutionellen Systems des Kaiserreichs von entscheidender Bedeutung. Sie konnten sicherstellen, dass Reichs- und Landespolitik nicht zu sehr auseinanderdrifteten.<sup>64</sup> Diese Funktion scheint insbeson-

62 Vgl. *Lehmbruch*, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland, S. 95f.

63 Vgl. *Christian Henrich-Franke*, Wandlungen föderalen Regierens im Deutschen Kaiserreich. Die Entscheidungsfindung im Fall der Sozialgesetzgebung, in: HZ Bd. 293, 2011, S. 373–399, hier: S. 395f.

64 Vgl. *Gerhard A. Ritter*, Neue Historische Literatur. Die Reichstagswahlen und die Wurzel der deutschen Demokratie im Kaiserreich, in: HZ Bd. 275, 2002, S. 385–403, hier: S. 399.

dere für das Verhältnis zwischen preußischer und Reichspolitik bestanden zu haben, während Doppelmandatsträger für die süddeutschen Staaten zusätzlich ein Instrument darstellten, um ihren Positionen im politischen System mehr Gewicht zu verleihen. Die parlamentarische Ebenenverflechtung schwächte zumindest im Hinblick auf die süddeutschen Staaten die machtpolitischen Asymmetrien im föderalen Staatsaufbau ab.

2. Doppelmandatsträger haben trotz oder gerade wegen ihrer interferierenden Funktionen einen wichtigen Anteil an der Konstruktion einer nationalen Identität im Reichstag eingenommen. In diesem Rahmen ist insbesondere auf die Abgeordneten aus Süddeutschland zu verweisen, da unter ihnen der Anteil, der gleichzeitig einen Sitz in einem Landtag hatte, signifikant höher war. Vermutlich hatte gerade das offensive Vertreten der Interessen der süddeutschen Landtage einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur stetigen Integration der süddeutschen Staaten in den neu formierten Nationalstaat geleistet. Die konkurrierenden und überlappenden Identitäten waren als Mittel demokratischer Vermittlung und Integration konstitutiv für die Konstruktion einer nationalen Identität.

3. Die zunehmende Nationalisierung politischer Auseinandersetzungen führte nicht zu einer Entregionalisierung des Wählerverhaltens oder Abnahme der Wahlkreisorientierung der Abgeordneten.<sup>65</sup> Dies ist vor allem hinsichtlich der These von Thomas Kühne beachtlich, der eine gegensätzliche Entwicklung der Wahlkulturen aufzeigt und für die Reichsebene die Tendenz zur demokratischen und für die gliedstaatliche und kommunalstaatliche Ebene zur korporativen Kultur annimmt. Folglich werden auch unterschiedliche Politikmuster habituell verankert<sup>66</sup>, die sich in den entsprechenden Abgeordneten als notwendige Konsequenz wie in einem Brennglas manifestierten. In diesem Kontext muss die informelle und akzeptierte Praxis, gleichzeitig ein Landtags- und Reichstagsmandat auszuüben, als integraler Bestandteil der parlamentarischen Kultur des Kaiserreichs bewertet werden. Es erscheint, als gehörten die aus den doppelten Mandaten resultierenden, sowohl konkurrierenden als auch überlappenden Loyalitäten der Abgeordneten als konstitutives Element zu den institutionellen Spielregeln demokratischen Handelns im Kaiserreich. Damit greift die immer noch vorherrschende Fokussierung der Forschung auf den Reichstag und die schriftlich fixierten Regeln für demokratische Politik zu kurz. Die Abgeordneten waren in Verhandlungsarenen mit unterschiedlichen institutionellen Regelsystemen und Interaktionsmustern eingebunden und mussten ihre Entscheidungen im Reichstag und Landtag rechtfertigen.

65 Vgl. *Heinrich Best* (Hrsg.), *Politik und Milieu: Wahl- und Elitenforschung im historischen und interkulturellen Vergleich*, Sankt Katharinen 1989, S. 59.

66 *Kühne*, *Demokratisierung und Parlamentarisierung*, S. 302.