

Das Grundgesetz Dokumentation seiner Entstehung

Herausgegeben von
Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Das Grundgesetz Dokumentation seiner Entstehung

Band 12

Artikel 38 Absatz 3
Teilband I

Bearbeitet von Hans-Peter Schneider

Das Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“
wurde mit Unterstützung des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
erstellt.

Gesamtredaktion: Dr. Jutta Kramer
EDV: Mark Heisterkamp

CIP-Einheitsaufnahme

Vorwort

Wie alle Verfassungen moderner Staaten hat auch das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 seine Geschichte. Zunächst als „Provisorium“ konzipiert und später als „Transitorium“ praktiziert, gilt es nicht nur seit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit für das ganze Deutsche Volk, sondern ist vor allem im Laufe der Zeit zur endgültigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geworden und hat 2018 die erste gesamtdeutsche Verfassung des monarchischen Bundesstaates von 1871 an Dauer und Lebenskraft bereits um mehr als zwanzig Jahre übertroffen: Grund genug also, um den Versuch zu unternehmen, alle zugänglichen amtlichen Quellen, Materialien und Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes zu sammeln, zu ordnen und in der Reihenfolge der einzelnen Artikel zu veröffentlichen.

Diese Dokumentation ist für die verfassungsgeschichtliche Forschung ebenso wie für die aktuelle verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Diskussion und nicht zuletzt für die Verfassungsrechtsprechung, mithin für die gesamte Verfassungskultur in Deutschland von großer Bedeutung. Ihr besonderer Reiz liegt zunächst in der Herausgabe teilweise noch unveröffentlichter Texte, vor allem aber in deren sachlicher und thematischer Zuordnung zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes, wodurch ihre Verwertung bei der Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Probleme erleichtert, der rasche Zugriff auf bestimmte Detailfragen überhaupt erst ermöglicht, die Transparenz der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes erhöht und damit letztlich die historische Betrachtungsweise im Verfassungsrecht insgesamt gestärkt wird.

Band 12 dokumentiert Artikel 38 Absatz 3 („Das Nähere bestimmt ein Bundeswahlgesetz“) in zwei Teilbänden. Er ist auf die Dokumentation eines einzigen Absatzes des Art. 38 beschränkt und gehört gleichwohl zu den umfangreichsten Bänden der gesamten Reihe. Denn Art. 38 Abs. 3 verweist einerseits mit nur einem kurzen Satz auf das Bundeswahlgesetz, dessen Entstehung schon wegen seiner Bedeutung für die Kontroversen auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat über das Wahlsystem nachvollzogen werden muß. Andererseits nimmt die Dokumentation des Absatzes 3 infolge des für die Vorbereitung des (ersten) Bundeswahlgesetzes eigens geschaffenen, sach- und fachspezifischen „Ausschusses für Wahlrechtsfragen“, dessen Protokolle, Kurzprotokolle und Materialien zusätzlich einbezogen wurden, sehr viel Raum ein. Daher besteht Band 12 aus zwei Teilbänden. Art. 38 Abs. 3 hat eine Doppelfunktion: er weist dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Wahlrecht des Bundestages zu und enthält zugleich den Auftrag zur Ausarbeitung eines Wahlgesetzes für die neuen Bundesorgane (Bundestag, Bundespräsident) der 1. Wahlperiode. Mit beiden Aufgaben wurden die Mütter und Väter des Grundgesetzes betraut, wobei sich die Debatten in den verfassungsgebenden Gremien nicht nur unterscheiden, sondern meist auch überschneiden.

Die Herausgeber, darunter auch die Stellvertretende Leiterin des „Grundgesetz-Projekts“ im Deutschen Institut für Föderalismusforschung e.V., Hannover, Frau Dr. Jutta Kramer, die am Gesamtwerk seit Beginn wesentlich mitgewirkt hat und mit der neben Dr. Sonja Lange eine jüngere Generation in die Edition eingebunden wird, haben in vieler Hinsicht zu danken. Vor allem gilt dieser Dank zunächst dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das es seit 2018 großzügig fördert. Zu danken ist ferner dem Verlag Vittorio Klostermann für die Bereitschaft, ein so umfangreiches und aufwändiges Werk zu betreuen. Einen ganz besonderen Dank verdienen indes die zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an der Erstellung der Dokumentation selbst maßgeblich beteiligt sind oder waren: vor allem aus der früheren „Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ für ihre Mitarbeit an der Gesamtedition und an der Bearbeitung oder Vorbereitung einzelner Bände Ulrich Bachmann, Reinhard Lensch, Kirsten Nemitz, Dr. Rainer Schuckart und Dr. Klaus Seidel sowie namentlich bei den bis 1999 erschienen Bänden Christina Blanke (Lektorat) und Dr. Winfried Bader (Programmierung). Auf die umfassenden und grundlegenden Arbeiten der Historikerin Dagmar Vorbeck (Erhebung und Erschließung nichtamtlicher Quellen) und Hartmut Ziesing (biographische Nachweise) wird laufend zurückgegriffen. Schließlich danke ich den weiteren Mitarbeitern im gegenwärtigen „Grundgesetz-Projekt“, vor allem Mark Heisterkamp für die Neuentwicklung der komplexen EDV-Software und André Weseloh für die Betreuung der EDV-Hardware sowie nicht zuletzt den zahlreichen Wissenschaftlichen Hilfskräften. Sie alle haben sich durch ihren unermüdlichen Einsatz, die bewundernswerte Ausdauer und ihr uneigennütziges Interesse am Zustandekommen des Gesamtwerks um die Verfassungsrechtswissenschaft verdient gemacht.

Hannover, im Februar 2019

Hans-Peter Schneider und Jutta Kramer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIX
Artikel 38 Nr. 3	1
Vorbemerkung	2
Dokumentation	26
Verzeichnis der Archivalien	1358
Biographischer Nachweis	1361
Personenregister	1387
Sachregister	1395

Artikel 38 Nr. 3

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste, wählbar, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

(Fassung vom 23. Mai 1949)

Übersicht

Vorbemerkung

I.	Editionshinweise	2
II.	Die Entstehungsgeschichte im Überblick	2
III.	Weitere Materialien	19
IV.	Verzeichnis der Dokumente	26

Dokumentation

I.	Vorgeschichte	40
	1. Frühere deutsche Verfassungen	40
	2. Landesverfassungen nach 1945	41
II.	Vorarbeiten	46
	1. Vorentwürfe	46
	2. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee	47
	3. Begleitkonzepte	54
III.	Parlamentarischer Rat	56

Vorbemerkung

I. Editionshinweise

Der vorliegende Band 12, bestehend aus zwei Teilbänden, ist auf die Dokumentation eines einzigen Absatzes des Artikels 38 beschränkt und gehört gleichwohl zu den umfangreichsten Editionen der gesamten Reihe. Denn Art. 38 Abs. 3 verweist mit nur einem Satz auf das Bundeswahlgesetz. Daraus folgt, dass die Materialien eines ganzen Ausschusses, des „Ausschusses für Wahlrechtsfragen“ (WRA) zusätzlich zu veröffentlichen waren. Art. 38 Abs. 3 hat eine Doppelfunktion: er weist dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Wahlrecht des Bundestages zu und enthält zugleich den Auftrag zur Ausarbeitung eines Wahlgesetzes für die neuen Bundesorgane (Bundestag, Bundespräsident) der 1. Wahlperiode. Mit beiden Aufgaben werden die Mütter und Väter des Grundgesetzes betraut, wobei sich die Debatten in den verfassungsgebenden Gremien nicht nur unterscheiden, sondern meist auch überschneiden. Gegenstand der Beratungen sowohl auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat war ein *Wahlgesetz* für die Volksvertretung und den Präsidenten in der Bundesrepublik Deutschland. Im Prinzip hätte man sich – ähnlich wie beim Grundgesetz – auf die Ausarbeitung eines „provisorischen“ Wahlgesetzes für den 1. Bundestag und den 1. Bundespräsidenten konzentrieren können. Stattdessen wurden vor allem im Parlamentarischen Rat Grundsatzdiskussionen über das Wahlsystem geführt, die im Wesentlichen auf die unterschiedlichen und nur schwer miteinander vereinbaren Positionen der Parteien zurückgingen. Während konservative Kräfte (CDU/CSU, DP) sich geradezu „revolutionär“ gebärdeten und ein Mehrheitswahlrecht (z.B. nach englischem Muster) forderten, hielt das eher progressive Lager (SPD, FDP, Zentrum, KPD) eisern am traditionellen Verhältniswahlrecht (z.B. nach Weimarer Vorbild) fest. In weiser Voraussicht dieses Konfliktes hatte der Parlamentarische Rat – anders als der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – zusätzlich zu den üblichen Gremien (Plenum, Hauptausschuss, Organisationsausschuss) einen besonderen Wahlrechtsausschuss eingerichtet, der in 25 Sitzungen das Bundeswahlgesetz vom 15. Juni 1949 (BGBl. S. 21 ff.) mit großem Sachverstand ausgearbeitet hat, sich dabei von eigenen Erfahrungen oder von Gutachtern leiten ließ.

II. Die Entstehungsgeschichte im Überblick

1. Textgenese

1. Noch bevor der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee am 10. August 1948 erstmals zusammentrat, wurde in den „Bayerischen Leitgedanken zur Schaffung des Grundgesetzes“ bereits die Frage aufgeworfen, ob das Wahlsystem „überhaupt im Grundgesetz selbst geregelt oder nicht dem Wahlgesetz überlassen bleiben soll“. Weiter hieß es: „Personen- und Mehrheitswahlrecht wie Verhältniswahlrecht haben ihre Vor- und Nachteile; vielleicht kommt eine Kombination in Betracht“ (*Dok. 15*).

In der 3. Plenarsitzung des Verfassungskonvents am 11. August 1948 lobte *Hermann Brill* die Vorschläge aus Bayern, weil allgemeine Wahlen das einzige Mittel seien, um die Einheit des Volkes wiederherzustellen, warnte aber zugleich vor Schwierigkeiten von französischer Seite, die verlangen werde, das Wahlgesetz durch die Landtage zu erlassen (*Dok. 16*). Damit war bereits ein Grundkonflikt angesprochen, der sich vor allem auf die Probleme mit den Alliierten in der Endphase der Beratungen über das Wahlgesetz auswirken sollte. In der 5. Sitzung des Organisationsausschusses am 17. August 1948 erklärte *Otto Küster*, man habe beschlossen, „das Wahlrecht als solches nicht zu regeln, obwohl wir darin eine der allerwichtigsten Verfassungsfragen erblicken. Lediglich dadurch, daß wir eine feste Zahl von Abgeordneten vorsehen, haben wir auf das Mehrheitswahlrecht hingewiesen“ (vgl. *Dok. 17*). In der „Anlage“ zum Protokoll der 5. Sitzung des Organisationsausschusses am 17. August 1948 (*Dok. 18*) ebenso wie in seinem „Bericht“ war in einem Art. 31 Abs. 2 geregelt: „Die Zahl der Abgeordneten beträgt 400. Schließen sich dem Bund weitere deutsche Länder an, so erhöht sich diese Zahl entsprechend“. Diese Vorschriften fanden ihren Ausdruck schließlich in Art. 45 Abs. 2 des „Berichts über den Verfassungskonvent“ für die Ministerpräsidentenkonferenz (vgl. *Dok. 22*). Zuvor war es in der 9. Plenarsitzung des Verfassungskonvents am 21. August 1948 noch zu einem Disput zwischen dem bayerischen Vorsitzenden *Anton Pfeiffer* und dem niedersächsischen Vertreter *Justus Danckwerts* gekommen. Während letzterer unter Hinweis auf Entscheidungen der Militärgouverneure allein die Ministerpräsidentenkonferenz zur Ausarbeitung eines Wahlgesetzes für zuständig erklärte und dem Parlamentarischen Rat dafür die Kompetenz absprach, hielt ersterer ihn unter Berufung auf das zweite und dritte Frankfurter Gespräch für „in der Formulierung eines Wahlgesetzes usw. frei“, da die Ministerpräsidentenkonferenz dem Parlamentarischen Rat keinerlei Bindung auferlegen dürfe (*Dok. 20*). Dieser Ansicht war offenbar auch der Verfasser der „Mitteilung an die Mitglieder des Ältestenrates über die Aufgaben des Parlamentarischen Rates“, der auf die Beschlüsse der Koblenzer Konferenz vom 8. bis 10. Juli 1948 zum Frankfurter Dokument Nr. 1 hinwies, wonach die Ministerpräsidenten den Parlamentarischen Rat beauftragt haben, „a) ein Grundgesetz ... auszuarbeiten, b) ein Wahlgesetz für eine auf allgemeinen und direkten Wahlen beruhende Volksvertretung zu erlassen“ (*Dok. 25*).

2. Der Parlamentarische Rat nahm diesen Auftrag nicht nur *volens volens* an, sondern auch sehr ernst. Bereits in der 2. Plenarsitzung vom 8. September 1948 setzte sich namentlich *Carlo Schmid* (SPD) – nach der Devise: „Man soll Wahlgesetze nicht allzu sehr unter Verfassungsschutz stellen“ – dafür ein, über das Wahlrecht möglichst wenig in das Grundgesetz aufzunehmen und es beweglich zu lassen, „damit sich bestimmte Erfahrungen auswirken können und damit sich auch ein Stilwandel im politischen Leben konkret auswirken kann“. In seiner Erwiderung wurde *Adolf Süsterhenn* schon präziser. Die CDU/CSU-Fraktion sei der Überzeugung, dass sich die Wiederherstellung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland nur dann verantworten lasse, wenn nach dem angelsächsischen Beispiel ohne sklavische Nachahmung irgendein Wahlsystem geschaffen werde, das unter Zurückdrängung des Parteiapparates die politische Persönlichkeit wieder stärker in den Vordergrund rücke und klare Mehrheitsbildungen ermögliche. Unter dem Beifall der CDU-Abgeordneten fuhr er fort: „Dieser Erfolg kann aber nur durch das

Mehrheitswahlrecht in dieser oder jener Modifikation erreicht werden“ (*Dok. 26*). Unter Hinweis auf Pressemeldungen, wonach die Deutsche Wählergesellschaft an den Parlamentarischen Rat mit einem Gesetzentwurf über das Mehrheitswahlrecht herangetreten sei, übersandte *Walter Jellinek* einen Aufsatz von sich mit dem Titel „Wahlrecht und parlamentarische Mehrheit“, erschienen in der Süddeutschen Juristenzeitung 1946, Heft 1, in dem er sich vehement gegen ein Mehrheitswahlrecht und für ein flexibles System der Verhältniswahl aussprach (*Dok. 27*). Der WRA griff diese Gedanken auf und beschloss am Ende seiner konstituierenden (1.) Sitzung vom 15. September 1948, auf der nächsten Sitzung *Gerhard Kroll* (CSU) über das Mehrheitswahlrecht und *Walter Menzel* (SPD) über das Verhältniswahlrecht referieren zu lassen (*Dok. 28*). Damit war für alle folgenden Sitzungen des WRA im parteipolitischen Streit über das Wahlsystem bereits der „Schlachtplan“ entworfen und vorgezeichnet.

3. Auf der am 16. September 1948 stattfindenden 2. Sitzung des Organisationsausschusses (ORGA) verständigte man sich über eine Arbeitsteilung. Im ORGA sollten die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahl, wahrscheinlich auch das Wahlalter und sonstige Bestimmungen verfassungsmäßigen Charakters behandelt werden, während der WRA insbesondere das Wahlsystem (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht) sowie den Wahlmodus für die erste Bundestagswahl zu regeln hatte. *Rudolf Katz* schlug sogar vor, möglichst rasch ein Wahlgesetz zu schaffen, das nur für den 1. Bundestag gelten solle, und alles Weitere ihm zu überlassen. Da die Ansichten hierüber stark auseinandergingen, einigte man sich darauf, eine Meinungsäußerung des WRA herbeizuführen (*Dok. 29; Dok. 30*). Dieser nahm sich jedoch die Zeit, auf seiner 2. Sitzung am 22. September 1948 zunächst ein ausführliches Referat des Bonner Staatsrechtslehrers *Prof. Dr. Richard Thoma* anzuhören, das sowohl die Geschichte des Wahlrechts beleuchtete, als auch rechtsvergleichend die verschiedenen Wahlrechtssysteme in den Ländern und anderen Staaten einbezog. Er schloss mit dem Satz: „Meine Sympathie gehört dem ganz schlichten Verhältniswahlrecht ohne alle Zusätze mit nicht allzu großen, aber auch nicht allzu kleinen Wahlkreisen“ (vgl. auch *Dok. 35*). In seinem nachfolgenden Bericht erklärte *Kroll*, „dass sich die CDU/CSU-Fraktion in der Mehrheit für das Mehrheitswahlrecht einsetzen wird“. Es laufe „in der Systematik von Opposition und Regierungspartei . . . auf das Zweiparteiensystem hinaus“. Statt *Menzel* berichtete *Georg Diederichs* über das Verhältniswahlrecht, zu dem er sich „unbedingt“ bekannte, aber auch mit offenen Listen dem Wunsch nach einer Auswahl von Persönlichkeiten entgegenkommen wollte (*Dok. 31; Dok. 32*). In der Aussprache über die drei Referate in der 3. Sitzung des WRA am 23. September 1948 trafen die unterschiedlichen Standpunkte erneut unversöhnlich aufeinander. Dabei zeigte sich, dass die kleineren Parteien (FDP, KPD und das Zentrum) wohl aus Gründen besseren Minderheitenschutzes dem Verhältniswahlrecht (*Dok. 33; Dok. 34*) zuneigten. Das reine Mehrheitswahlrecht hatte also zu dieser Zeit im Parlamentarischen Rat (noch) keine Mehrheit.

4. Auf seiner 6. Sitzung am 24. September 1948 übernahm der ORGA die Art. 45 und 46 Ch.E. mit folgendem, veränderten und ergänzten Wortlaut: *Art. 45* lautete: „(1) Der Bundestag besteht aus Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden. Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz. (2) Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr

vollendet hat. (3) Die Zahl der Abgeordneten beträgt 400 (350, 300). (4) Groß-Berlin hat das Recht, eine entsprechende Anzahl von Abgeordneten nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zu entsenden. (5) Bei Erweiterung des Bundesgebietes gemäß Art. 27 Abs. 3 ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen“. Art. 46 lautete: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden“. Damit stand die Architektur des Art. 38 bereits weitestgehend fest. Hinzu kam bei Art. 47 über die politischen Parteien ein Absatz 5, der zu einer Sperrklausel im Wahlgesetz ermächtigte (vgl. *Dok. 36; Dok. 37; Dok. 38*).

5. In der 4. Sitzung des WRA am 29. September 1948 kündigte *Georg Diederichs* einen eigenen „Struktur-Entwurf eines Wahlgesetzes“ (SEW) an, in dessen § 8 bereits die Verbindung von Direktmandaten mit Wahlvorschlägen der Parteien bei großen Wahlkreisen angelegt war. Obwohl sein Entwurf noch nicht vorlag, entspann sich daraufhin eine lebhaftige Debatte über die Wahlkreiszuschnitte (vgl. *Dok. 39; Dok. 40*). Fortan diente *Diederichs* SEW (*Dok. 45*) als Leitfaden der nachfolgenden Beratungen im WRA. Folglich begann der WRA in seiner 5. Sitzung am 29. September 1948 bei § 1 SEW und beschäftigte sich mit dem aktiven Wahlrecht. Da nur Deutsche wählen können sollten, kreiste die Debatte zunächst um das Problem der Staatsangehörigkeit (§ 1 a), wobei die Frage auftauchte, wie sie abzugrenzen sei und ob Flüchtlinge deutscher Volkszugehörigkeit den deutschen Staatsangehörigen gleichzustellen seien, was bejaht wurde. Beim Lebensalter (§ 1 b) schloss sich der WRA dem Vorschlag des Organisationsausschusses an; wahlberechtigt sollte sein, wer das 21. Lebensjahr vollendet hat. Der Wohnsitz (§ 1 c) sollte im Bundesgebiet liegen. Bei § 2 unterteilt *Diederichs* in „Wahlausschluss“ (Entmündigung, Verlust der Ehrenrechte, Aberkennung des Wahlrechts) und „Wahlbehinderung“ (Geisteskrankheit, Straf- und Untersuchungsgefangene, Personen, die nicht im Wählerverzeichnis eingetragen sind). Dieser Gliederung stimmt der WRA zu. Das Problem der Stimmenzahl (§ 3) wurde bis zur Klärung des Wahlsystems zurückgestellt. Das passive Wahlrecht soll an die Vollendung des 25. Lebensjahres geknüpft werden (§ 4) (vgl. *Dok. 43; Dok. 42*). In der 6. Sitzung am 30. September 1948 setzte der WRA seine Beratungen über den „Strukturentwurf“ fort. Die Vorschriften in § 5 (Mandatsannahme), § 6 (Mandatsverlust), § 7 (Mandatsdauer), § 8 (Zahl der Abgeordneten je Wahlkreis), § 9 (Zahl der Wahlkreise), § 10 (Bestimmung des Wahltermins), § 11 (Bestellung von Wahlleitern und Ausschüssen), § 12 (Wählerlisten, Termine), § 13 (Wahlvorschläge, Termine), § 14 (Die Stimmen, Reigenfolge), § 15 (Stimmabgabe), § 16 (Wahrung der geheimen Wahl), § 17 (Stimmenzählung), § 18 (Gültigkeit der Stimmen) § 19 (Wahlergebnis und Reststimmen), § 20 (Zuteilung der Mandate: a) im Wahlkreis, b) auf Bundesliste), § 21 (Nachrücken) sowie die Regelungen über die Wahlprüfung und die Schlussbestimmungen wurden im WRA eingehend erörtert und im Ergebnis dieser von *Diederichs* vorgeschlagenen Struktur eines Wahlgesetzes zugestimmt (vgl. *Dok. 43; Dok. 44*).

6. Nachdem der Wunsch des WRA, den ehemaligen Reichskanzler a.D. *Dr. Hans Luther* zu den Erfahrungen mit dem Wahlrecht in den USA zu hören, zunächst von *Konrad Adenauer* abgelehnt worden war (vgl. *Dok. 39*), setzte sich der Ausschuss schließlich durch und lud den Sachverständigen zu seiner 7. Sitzung am 5. Oktober 1948 ein. *Luther*, der sich selbst als „Anhänger des Mehrheitswahlrechts“

bezeichnete, nannte drei Anforderungen, denen ein Wahlrecht genügen müsse: 1. die Erziehung des Volkes zu politischem Denken und Handeln; 2. die Möglichkeit einer guten Regierungsbildung; 3. die Bildung einer geschlossenen Opposition. Wie die Erfahrungen in den Commonwealth-Staaten zeigten, komme es beim britischen Mehrheitswahlrecht, das auch auf Deutschland übertragbar sei, über kurz oder lang zu einem Zweiparteiensystem (vgl. *Dok. 46*; *Dok. 47*).

7. Mitte Oktober 1948 legte der Abg. *Max Becker* (FDP) den ersten, vollständig ausgearbeiteten „Entwurf eines Wahlgesetzes“ vor, dessen Gliederung sich eng an den Strukturentwurf anlehnte. *Becker* schlug bereits eine Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht vor. Von insgesamt 400 Sitzen im Bundestag sollten 230 mit Bewerbern aus einer entsprechenden Anzahl von Wahlkreisen besetzt werden, die im Wege der Einzelwahl mit absoluter Mehrheit, bei einer Stichwahl mit relativer Mehrheit gewählt sind. Die übrigen 170 Sitze würden nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts auf die einzelnen Listen der politischen Parteien verteilt. Reststimmen würden bundesweit verrechnet. Damit würde der Anteil der Mehrheitswahl im Verhältnis zur Proportionalwahl 57,5 Prozent zu 42,5 Prozent betragen (vgl. *Dok. 50*). *Diederichs* antwortete mit dem „Teilentwurf eines Wahlgesetzes für die 1. Wahl der gesetzgebenden Körperschaft der Bundesrepublik Deutschland“, der große Wahlkreise vorsah, in denen jeweils 6 Kandidaten gewählt werden, die Sitze in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmen erhalten. Auf diese Weise wäre man den Vorzügen des Mehrheitswahlrechts (Persönlichkeitswahl) und denen des Verhältniswahlrechts (Minderheitenschutz) zugleich gerecht geworden.

8. In der 8. Sitzung des WRA am 14. Oktober 1948 fielen die ersten Entscheidungen. Das reine Mehrheitswahlrecht wurde mit 5 zu 3 Stimmen (der CDU/CSU), die Variante mit einer Stichwahl ebenso wie das Verhältniswahlrecht ohne Modifikation einstimmig abgelehnt. Daraufhin erläuterte *Diederichs* seinen „Teilentwurf“ und löste damit eine längere Debatte aus. Schließlich wandte sich der WRA den vorliegenden drei Entwürfen zu, nachdem noch ein weiterer „Teilentwurf für ein Bundeswahlgesetz“ des Abg. *Gerhard Kroll* hinzugekommen war, der ein Mehrheitswahlrecht in 300 Wahlkreisen mit einer Bundesreserveliste vorschlug, in der die Stimmen aller unterlegenen Kandidaten aufgenommen und nach dem Verhältnis der Parteien auf Sitze verteilt werden sollen (*Dok. 68*). Der WRA beschloss, dass die Vertreter der drei Varianten im Laufe des Tages die Möglichkeit einer Einigung besprechen sollten; anderenfalls müssten drei Vorschläge ausgearbeitet werden (*Dok. 54*; *Dok. 55*). In der ebenfalls am 14. Oktober 1948 stattfindenden 9. Sitzung des WRA wurden Vertreter des Vorstands der Deutschen Wählergesellschaft angehört, die sich vehement für das Mehrheitswahlrecht einsetzten. Das Verhältniswahlrecht führe zu einem „Koalitionszwang“ und stärke die „Parteibürokratie“. Außer den Vertretern der SPD widersprachen vor allem Abgeordnete der kleineren Parteien (CSU, FDP, Zentrum). Mit dem Wahlgesetz beschäftigte sich sodann das Plenum des Parlamentarischen Rates in seiner 7. Sitzung vom 21. Oktober 1948. Zunächst berichtete *Diederichs*, gefolgt von *Kroll* und *Becker*, über die Arbeit und die bisherigen Ergebnisse der Beratungen im WRA, wobei sie zugleich ihre persönlichen Präferenzen darstellten, erläuterten und sich mit den jeweils anderen Entwürfen kritisch auseinandersetzten. Anschließend plädierte *Wilhelm Heile* (DP), der sich bis dahin noch nicht geäußert hatte, als Vertreter einer kleinen Partei überraschend für

das absolute Mehrheitswahlssystem (plus Stichwahl zwischen den beiden Bewerbern mit den meisten Stimmen) und begründete diese Position aus der Sicht seiner Partei. Dem trat *Helene Wessel* (Zentrum) entgegen und teilte mit, dass ihre Partei ein modifiziertes Verhältniswahlrecht favorisiere. Entscheidungen wurden noch getroffen (*Dok. 59*).

9. Am 26. Oktober 1948 trat der WRA zu seiner 10. Sitzung zusammen. *Diederichs*, der den Vorsitz übernommen hatte, schlug vor, den Versuch zu unternehmen, ein gemeinsames Wahlgesetz zu entwerfen und sich dabei am „Entwurf Becker“ (EB) als dem ausführlichsten Muster sowie an seinem eigenen „Teilentwurf“ (TD) zu orientieren. Nachdem *Becker* in seine Gedanken und Absichten kurz eingeführt hatte, beschloss der Ausschuss, dessen Entwurf nicht nur bezüglich des Wahlmodus, sondern vollständig durchzusprechen und Abänderungsvorschläge einzuarbeiten. Zusammengefasst kam man zu folgenden Ergebnissen: Modifiziert wurden in § 1 Abs. 2 die Nummern 1 und 2; § 2 wurde gestrichen, da eine Klärung der Staatsangehörigkeitsfragen in einem Wahlgesetz „unzweckmäßig“ sei; § 3 a sollte ebenfalls gestrichen und § 3 insgesamt später überarbeitet werden; § 4 wurde ohne Erörterung angenommen; § 5 müsse neu gefasst werden; § 6 Nr. 6 war zu streichen (vgl. *Dok. 60*; *Dok. 61*). In der 11. Sitzung vom 27. Oktober 1948 begann der WRA mit der für jedes Wahlsystem maßgeblichen Schlüsselfrage nach der Anzahl und Größe der Wahlkreise. Nach ausführlicher, ebenso heftiger wie kontroverser Debatte stellt man fest, dass es bei einer festen Zahl von Abgeordneten nicht möglich sei, in jedem Wahlkreis mit der gleichen Zahl von Stimmen ein Mandat zu erlangen. Wenn man dies wolle, dürfe man nicht von einer festen Zahl von Abgeordneten ausgehen. Der Ausschuss war sich darin einig, dass ein fester Teiler (etwa 60 bis 70 000 Stimmen) eingeführt und auf jeden Fall eine Reststimmenverrechnung über eine Bundesliste erfolgen müsse. Außerdem solle ein Nachrücken von Bewerbern sowohl innerhalb eines Wahlkreises als auch auf der Bundesliste möglich sein. Der WRA einigt sich weiter darauf, dass jeder Wähler drei Stimmen haben und ein Kumulieren nicht gestattet werden solle. Außerdem wurde empfohlen, einen Redaktionsausschuss von drei Personen zu bilden, der anhand des TD ein Wahlverfahren zu formulieren hatte (vgl. *Dok. 62*; *Dok. 63*). Die 12. Sitzung des WRA vom 28. Oktober 1948 war ausgefüllt mit Diskussionen über das Wahlverfahren. Nach längerer Erörterung war sich der Ausschuss darin einig, dass – wie von *Diederichs* vorgeschlagen – pro Wahlkreis 6 Kandidaten aufgestellt werden sollten, der Wähler 3 Stimmen habe und ein Kumulieren ausgeschlossen werde. Außerdem wurden am „Entwurf Diederichs“ folgende Änderungen beschlossen: § 13 Abs. 2 solle gestrichen werden; § 14 wurde neu formuliert. Der „Entwurf Becker“ führte bei § 9 (Unterschriftenquorum) und bei § 11 (Qualifikationen der Bewerber) zu längeren Debatten. § 11 wurde ebenso gestrichen wie § 12 (Kostenbeitrag der Kandidaten). Am Ende wurde man sich einig, den „Entwurf Kroll“ nicht zu erörtern, da er nur eine kleine Nuancierung des Mehrheitswahlrechts abbilde (vgl. *Dok. 64*; *Dok. 65*). In der 13. Sitzung des WRA vom 3. November 1948 fand eine Abstimmung über die drei Entwürfe von *Diederichs*, *Becker* und *Kroll* statt. Letzterer wurde mit 6 gegen 4 Stimmen, der zweite mit 9 gegen 1 Stimmen und der erste mit 5 zu 3 Stimmen abgelehnt. Mit diesem enttäuschenden Resultat der bisherigen Bemühungen stellte sich die Frage nach dem künftigen Verfahren. Der Ausschuss beschloss, weitere Sitzungen nicht mehr

abzuhalten und das negative Abstimmungsergebnis zunächst in den Fraktionen zu erörtern (vgl. *Dok. 66*; *Dok. 67*).

10. Der Organisationsausschuss hatte sich mit den in das Grundgesetz aufzunehmenden Vorschriften des Wahlrechts (Wahlrechtsgrundsätze, Zahl der Abgeordneten, Wahlalter und Verweis auf das Bundeswahlgesetz) zu beschäftigen und erörterte mit diesen Gegenständen Art. 45 Ch.E., den er in der Anlage 1 zum Kurzprotokoll der 20. Sitzung vom 5. November 1949 wie folgt fasste: „(1) *Der Bundestag besteht aus 300 Abgeordneten, die in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden. (2) Wahlberechtigt ist, wer das 21. Lebensjahr, wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat. (3) Berlin hat das Recht, eine entsprechende Zahl von Abgeordneten zu entsenden. (4) Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz. (5) Bei Erweiterung des Bundesgebietes (Art. 22 Abs. 2) ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen*“ (vgl. *Dok. 70*). In seiner 2. Sitzung am 11. November 1948 bestätigte der Hauptausschuss die bisherigen Ergebnisse des Organisationsausschusses zu Art. 45 Ch.E. und bekräftigte insbesondere die Zuständigkeit des Parlamentarischen Rates zur Ausarbeitung eines Wahlgesetzes. Die in Erster Lesung beschlossene Fassung des Art. 45 lautete: „(1) *Der Bundestag besteht aus Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden. Groß-Berlin hat das Recht, Abgeordnete zu entsenden. (2) Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat. (3) Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz. Es kann bestimmen, daß Parteien, die nicht einen bestimmten Hundertsatz aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat*“ (*Dok. 73*).

11. Die „Sackgasse“, in die sich der WRA mit der Ablehnung aller drei Entwürfe selbst manövriert hatte, ließ den Abg. *Diederichs* nicht ruhen. Er legte im November 1948 (o.D) einen eigenen, vollständig ausgearbeiteten „Wahlgesetzentwurf“ vor, in dem er sich wie bisher für ein modifiziertes Verhältniswahlrecht entschied. In den Wahlkreisen könnten bis zu 6 Bewerbervorschläge der Parteien zugelassen werden. Jeder Wähler habe 3 Stimmen, die er ohne Häufung restlos oder zum Teil auf die Bewerber in den Wahlvorschlägen verteilen könne. Das Ergebnis der Auszählung teilten die Landeswahlleiter dem Bundeswahlleiter mit, der die in sämtlichen Wahlkreisen für eine Partei abgegebene Stimmen zusammenzähle und feststelle, wieviel Sitze jeder Partei zustehen, wenn auf 200 000 für die Partei abgegebenen Stimmen oder eine Reststimmenzahl für mehr auf die Hälfte davon ein Sitz entfällt. Sodann weise er jeder Partei, die diese Sitzzahl in den Wahlkreisen nicht erreicht habe, von einer Bundesvorschlagsliste nach der Reihenfolge der Bewerber auf dieser unter Anrechnung der bereits von der Partei in den Wahlkreisen errungenen Sitze soviel Sitze zu, bis die ihr zustehende Sitzzahl erreicht werde (vgl. §§ 30 und 31 des Entwurfs) (*Dok. 76*). Der WRA beschäftigte sich mit diesem Entwurf in seiner 14. Sitzung am 2. Dezember 1948. Zu Beginn hatte der Vorsitzende Abg. *Becker* mitgeteilt, dass die Einzelbesprechungen in den Fraktionen zu dem Ergebnis geführt hätten, „daß der Ausschuss auf der Grundlage des modifizierten Verhältniswahlrechts seine Arbeit fortsetzen müsse“.

12. Nachdem sich der WRA bei nur wenigen Gegenstimmen mit den Grunddaten in §§ 30 und 31 des „Entwurfs Diederichs“ einverstanden erklärt hatte (vgl. *Dok. 77; Dok. 78*), läuteten bei der CDU/CSU-Fraktion die Alarmglocken. Zur Klarstellung ihrer Position brachte auch sie den „Entwurf eines Gesetzes für die Wahl des ersten Bundestages“ ein, in den sie nur vom „Entwurf Diederichs“ abweichende Regelungen einstellte. § 30 sollte lauten: „(1) In den einzelnen Wahlkreisen ist derjenige Bewerber gewählt, welcher mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt. (2) Erreicht kein Bewerber mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen, so findet am zweiten Sonntag nach dem Wahltag (§ 15 Abs. 1) ein zweiter Wahlgang statt. In diesem ist derjenige Bewerber gewählt, welcher die meisten gültigen Stimmen erhält. Für den zweiten Wahlgang können bis zum 8. Tage vor der Wahl anstelle bereits benannter Bewerber neue Bewerber benannt werden oder Wahlvorschläge zurückgezogen werden“. Für § 31 wurde folgender Wortlaut vorgeschlagen: „(1) Die Landeswahlleiter berichten das Ergebnis der Wahl in den Wahlkreisen unverzüglich dem Bundeswahlleiter. (2) Der Bundeswahlleiter zählt die in sämtlichen Wahlkreisen des Wahlgebietes im ersten Wahlgang auf die Kreiswahlbewerber abgegebenen gültigen Stimmen zusammen. Sodann stellt er fest, wie viele der auf einzelne Kreiswahlbewerber abgegebenen gültigen Stimmen auf Bundeswahlvorschläge mit dem gleichen Kennwort entfallen. (3) Zur Verteilung der Sitze aus der Bundesliste teilt der Bundeswahlleiter die Stimmen eines jeden Bundeswahlvorschlags oder verbundener Bundeswahlvorschläge nacheinander durch 1, 2, 3, 4 usw. so lange, bis 100 Höchstteilungszahlen ermittelt sind. Jedem Bundeswahlvorschlag oder verbundenen Bundeswahlvorschläge wird dabei die Reihe nach so oft ein Sitz zugeteilt, als sie jeweils die Höchstteilungszahl aufzuweisen haben. (4) Die auf die einzelnen Bundeswahlvorschläge entfallenden Sitze werden auf die Bewerber in der Reihenfolge ihrer Benennung auf den Bundeswahlvorschlag verteilt. Ein Bewerber, der bereits in einem Wahlkreis gewählt wurde, scheidet bei dieser Verteilung aus“ (*Dok. 82*).

13. Damit war der Dissens zwischen den einzelnen Fraktionen offen zutage getreten und dokumentiert. Trotz der Feststellung des Abg. *Rudolf-Ernst Heiland* (SPD, dass der CDU/CSU-Entwurf sich stark an das Mehrheitswahlrecht anlehne, erklärte sich *Felix Walter* (CDU) auf der 16. Sitzung des WRA am 13. Dezember 1948 damit einverstanden, „daß der Diederichs'se Entwurf, soweit er technische Einzelfragen behandelt, weiter beraten wird“, nachdem er von einem Redaktionskomitee überarbeitet worden war (vgl. *Dok. 83*). Man verständigte sich darauf, zunächst den redigierten „Entwurf Diederichs“ (E-D.red.) und anschließend den „CDU/CSU-Entwurf“ (E-CDU) zu behandeln. Nachdem die §§ 1 bis 7 E-D.red. ohne größere Änderungen angenommen worden waren, kam es bei § 8 E-D.red. (Wahlkreisgröße) zu einer längeren Debatte. *Theophil Kaufmann* fragte, ob nicht auch kleinere Wahlkreise denkbar seien. Im Ergebnis wurde § 8 nach geringfügiger Änderung mit 5 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Abgesehen von § 13, der einstimmig angenommen wurde, betrug bei den meisten Vorschriften von §§ 9 bis 18 das Abstimmungsverhältnis für und gegen deren Annahme 6 zu 2 (vgl. *Dok. 84; Dok. 85*). Ähnliches galt für die 17. Sitzung des WRA vom 14. Dezember 1948, in der die §§ 19 bis 28 Abs. 1 E-D.red.) erörtert wurden (*Dok. 87; Dok. 88*). In der 18. Sitzung des WRA am 15. Dezember 1948 wurden die §§ 28 Abs. 2 bis 49 E.-D.red. überwiegend ohne Debatte, im Übrigen mit wechselnden Mehrheiten angenommen.

Am Ende der Sitzung stellte *Diederichs* als stellvertretender Vorsitzender den Gesamtentwurf seines Wahlgesetzes zur Abstimmung; er wurde mit 5 gegen 4 Stimmen angenommen (vgl. *Dok. 89*; *Dok. 90*). Das modifizierte Verhältniswahlrecht hatte also im WRA eine zwar knappe, aber stabile Mehrheit bekommen.

14. Die 19. Sitzung des WRA am 16. Dezember 1949 war dem Wahlgesetzentwurf der Unionsfraktion vorbehalten. Hier kam es auch zu der längst fälligen und schon viel früher erwarteten prinzipiellen Auseinandersetzung zwischen den Verfechtern eines mehrheitsbildenden Wahlrechts und den Vertretern des Systems der Verhältniswahl. Anknüpfungspunkt war die Stichwahl (§ 32 Abs. 2). Sie würde – so *Jean Stock* (SPD) – „kleinen Parteien keine Chance lassen. Für das erste Parlament sei jedoch auch eine Vertretung der kleinen Parteien wünschenswert“. *Helene Wessel* (Zentrum) sekundierte: Die kleinen Parteien würden auf kaltem Wege erledigt. Für Frauen und Flüchtlingsvertreter biete der CDU/CSU-Entwurf ebenfalls keine Chance sich durchzusetzen. *Diederichs* sprach sich ebenfalls gegen den Entwurf aus und wies darauf hin, dass er keine echten Mehrheiten schaffe und die kleinen Wahlkreise keine Ausgleichsmöglichkeit böten. Während *Wilhelm Heile* (DP) sich dagegen wandte, den Entwurf aus dem Blickwinkel der kleinen Parteien zu betrachten, sondern unter dem der Heranziehung des Volkes zur politischen Mitarbeit und zur Durchsetzung von Persönlichkeiten, ruderte *Theophil Kaufmann* (CDU) zurück, um eine Ablehnung zu verhindern. Der Entwurf solle nur als Diskussionsgrundlage für eine Einigung dienen, um Kampfabstimmungen zu vermeiden, und könne daher abgeändert werden. *Kaufmann* schlug vor, ihm während der Weihnachtspause Abänderungsvorschläge zukommen zu lassen.

15. Zu Beginn des Neuen Jahres hatte der Hauptausschuss in seiner 30. Sitzung am 6. Januar 1949 Art. 45 in Zweiter Lesung mit 13 gegen 3 Stimmen verabschiedet. Der Wortlaut unterschied sich nur unwesentlich von der alten Fassung aus der Ersten Lesung (vgl. *Dok. 96*; *Dok. 98*). In der 40. Sitzung am 14. Januar 1949 übernahm der Hauptausschuss den Beschluss des Organisationsausschusses vom gleichen Tage zu Art. 145 (bisher Art. 147 b) in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember 1948 (*Dok. 94*) mit folgendem Wortlaut: „Für die Wahl des ersten Bundestages und der ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz“ (*Dok. 101*; *Dok. 102*; vgl. auch *Dok. 103*). Damit war man wieder beim Bundeswahlgesetz und der WRA am Zuge. In seiner 20. Sitzung am 18. Januar 1949 wurde über einen „Vermittlungsvorschlag“ von *Diederichs* (*Dok. 109*) gesprochen, der zwischen den sich blockierenden Lagern zwar noch nicht den Durchbruch brachte, aber zu erheblichen Fortschritten in Richtung auf eine künftige Einigung führte. *Diederichs* ging von 350 Wahlkreisen aus, von denen 230 einzelne Abgeordnete entsenden, die mit relativer Mehrheit gewählt werden, während in den übrigen 120 Wahlkreisen „Zusatzmandate“ nach dem Modell modifizierter Verhältniswahl durch doppelte Verrechnung auf Landes- und Bundesebene ermittelt werden. Falls Überhangmandate entstehen, d.h. bei der Einzelwahl in den Wahlkreisen auf eine Partei mehr Mandate entfallen, als ihr nach dem Proporz auf Bundesebene zustehen, sollten sie ohne Ausgleichsmandate bei dieser Partei verbleiben. Nachdem *Diederichs* seinen Vorschlag erläutert hatte, wandte sich der Ausschuss zunächst dem Thema „Wahlpflicht“ zu, die überwiegend abgelehnt wurde. Darüber hinaus beschloss der WRA „Leitsätze für das Wahlgesetz“,

die dem Kurzprotokoll als Anlage II beigefügt waren und sich am „Vermittlungsvorschlag“ von *Diederichs* orientierten. Die einzigen beiden Unterschiede: 1. Statt 350 sollten es 400 Wahlkreise werden, davon 230 Abgeordnete in Einzelwahlkreisen und 170 auf einer Bundesliste wählbar. 2. Die Gesamtstimmenzahl im Bund, geteilt durch 400, ergibt den Wahlkoeffizient; so oft dieser Koeffizient in der für jede Partei errechneten Bundesgesamtstimmenzahl enthalten ist, erhält die Partei Mandate (vgl. *Dok. 110*).

16. In der 44. Sitzung am 19. Januar 1949 beschäftigte sich der Hauptausschuss mit der Wahlfreiheit, genauer: der Freiheit der Wahlentscheidung, die nicht beschränkt werden dürfe (Art. 18; vgl. dazu Band 11), und der Wahlgleichheit, genauer: der Gleichheit des Zähl- und Erfolgswerts jeder Stimme (vgl. *Dok. 111*). Dazu nahm der WRA in seiner 21. Sitzung vom 1. Februar 1949 Stellung und sprach sich gegen eine Sperrklausel aus. Das „Lebensrecht der kleinen Parteien“ müsse gewährleistet werden. In derselben Sitzung erörterte der Ausschuss auch Fragen einer Wahlpflicht und sprach sich mit 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen dagegen aus (vgl. *Dok. 115*). Ebenso wurde eine Beschränkung des passiven Wahlrechts für Beamte abgelehnt (*Dok. 116*; vgl. auch *Dok. 117*). Kurz zuvor hatte der Vorsitzende des WRA *Max Becker* (FDP) einen eigenen „Kompromißentwurf eines Wahlgesetzes“ eingebracht, der erst auf der 22. Sitzung des WRA am 2. Februar 1949 ausführlich behandelt wurde (vgl. *Dok. 120*). Nach *Becker* solle der Bundestag aus 386 Abgeordneten bestehen, von denen 230 in Einzelwahlkreisen mit relativer Mehrheit und 156 auf Landeslisten (Verbandslandeslisten) gewählt werden. In § 8 Abs. 2 wurde für jedes Land die Anzahl der Wahlkreise und die Zahl der Abgeordneten pro Landesliste festgelegt. Die in jedem Land abgegebenen Stimmen sollen zusammengerechnet und durch die Zahl der auf das betreffende Land entfallenden Wahlkreise zuzüglich der auf Landeslisten zu wählenden Abgeordneten geteilt werden. So wird für jedes Land die „Wahlzahl“ errechnet. Gewählt ist in jedem Wahlkreis der an erster Stelle stehende Bewerber derjenigen Wählervereinigung, welche die Wahlzahl erreicht hat. Erzielt eine Wählervereinigung in einem Wahlkreis die Wahlzahl mehrfach, so erhält sie entsprechend mehr Sitze (§ 9) (*Dok. 119*). Auf dieser Grundlage wurde einstimmig (vorbehaltlich der Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion) beschlossen, dass 1. der Bundestag aus 400 Abgeordneten bestehen solle, 2. 200 Abgeordnete in den Wahlkreisen direkt zu wählen sind, 3. in den Wahlkreisen nur je ein Abgeordneter mit relativer Mehrheit gewählt wird, 4. Landeslisten (eventuell auch eine Bundesliste) gebildet werden und die Mandate mittels des Wahlkoeffizienten auf Grund aller für eine Partei abgegebenen Stimmen festzustellen sind. (vgl. *Dok. 121*). In der überarbeiteten Fassung durch das aus drei Mitgliedern des WRA bestehenden Redaktionskomitees (*Dok. 123*) wurden die Paragraphen des „Entwurfs Becker“ in der 23. Sitzung des WRA am 4. Februar 1949 einzeln aufgerufen und überwiegend einstimmig angenommen. Das Gleiche galt auch für das Wahlgesetz insgesamt (*Dok. 124*; *Dok. 125*).

17. Nach Beratungen im sog. Fünferausschuss wurde bei Art. 45 (entspricht Art. 38) für die Dritte Lesung im Hauptausschuss vorgeschlagen, im Abs. 3 den Satz 2 zu streichen (*Dok. 126*). In seiner 48. Sitzung am 9. Februar 1949 entsprach der Hauptausschuss diesem Petitum (vgl. *Dok. 127*), sodass Abs. 3 nur noch lautete: „(3) Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz“. Darüber hinaus stimmte er auf

der 51. Sitzung am 10. Februar 1949 folgender Fassung des Art. 145 zu: „Für die Wahl des ersten Volkstags, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz“ (vgl. *Dok. 133*, *Dok. 134* und *Dok. 135*). In der 52. und 53. Sitzung des Hauptausschusses vom 22. und 23. Februar 1949 wurde als einziger Tagesordnungspunkt der Entwurf eines Wahlgesetzes beraten. Zu Beginn der 52. Sitzung berichteten *Max Becker* als Vorsitzender des WRA und *Georg Diederichs* als dessen Stellvertreter ausführlich über die schwierigen Verhandlungen im Ausschuss bei der Suche nach kompromissfähigen Lösungen. Es wurden dabei vor allem die verschiedenen Wahlsysteme erörtert und je nach Standpunkt kritisch beleuchtet (*Dok. 137*; *Dok. 138*). In der 53. Sitzung fielen die Entscheidungen über die einzelnen Vorschriften, die überwiegend einstimmig, ansonsten mit großer Mehrheit angenommen wurden, wobei im letzteren Fall die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und der DP sich entweder enthielten oder dagegen stimmten. Eine Gesamtabstimmung über den Wahlgesetzentwurf fand nicht statt (*Dok. 139*; *Dok. 140*). Dafür liegt aber eine Zusammenstellung der in 53. Sitzung des Hauptausschusses angenommenen Vorschriften vor (vgl. *Dok. 141*). In der 8. Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 24. Februar 1949 wurde schließlich nach erneuter kontroverser Debatte aufgrund des Berichts von *Max Becker*, in dem er wiederum die Unterschiede zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht sowie deren Vor- und Nachteile beschrieb, einer Gegenrede von *Heinrich v. Brentano* (CDU), der ankündigte, das Wahlgesetz abzulehnen, sowie weiteren Kommentaren von *Carlo Schmid* (SPD), *Theodor Heuss* (FDP), *Hans-Christoph Seeböhm* (DP), der sich v. *Brentano* anschloss, *Heinz Renner* (KPD), *Theophil Kaufmann* (CDU), *Georg Diederichs* (SPD), *Helene Weber* (CDU), *Johannes Brockmann* und *Helene Wessel* (beide Zentrum) und *Jean Stock* (SPD) das Wahlgesetz in Zweiter Lesung mehrheitlich angenommen. Ein Abstimmungsergebnis wurde nicht mitgeteilt, offenbar um zu verhindern, dass die CDU/CSU-Fraktion sowie die Abgeordneten der DP isoliert werden (*Dok. 143*; die Fassung des Wahlgesetzes vom 24. Februar 1949 findet sich in *Dok. 144*). Eine Reihe von Änderungsanträgen der DP-Fraktion (*Dok. 145*), der CDU, DP und FDP (*Dok. 146*) und der CDU/CSU-Fraktion (*Dok. 147*) wurde nicht mehr eingearbeitet.

18. Nachdem die Alliierten lange Zeit geschwiegen und den Parlamentarischen Rat, namentlich den WRA, still vor sich hinarbeiten lassen hatten, schreckte sie der Plenarbeschluss vom 24. Februar 1949 auf, den sie zu einem so frühen Zeitpunkt offenbar nicht erwarteten. Schon am 2. März 1949 melde sich *General Robertson* mit einer „Erklärung“ zu Wort. Man sei zu dem Schluss gekommen, dass das vom Parlamentarischen Rat entworfene Wahlgesetz dem Grundgesetz nicht angeschlossen werden könne und deshalb Art. 145 nicht anwendbar sei. Der Parlamentarische Rat solle lediglich „die Anzahl der Volkstags-Abgeordneten und die Verteilung dieser Abgeordneten auf jedes Land bestimmen“. Die Ministerpräsidenten sollten geeignete Maßnahmen treffen, um die erforderliche Gesetzgebung in jedem Landtag vorzubereiten. Dabei könnten sie sich des im Parlamentarischen Rat verabschiedeten Wahlgesetzes als Muster bedienen. Damit war klargestellt, dass die Alliierten nach wie vor davon ausgingen, dass die Wahlgesetzgebung auch für die Bundesebene (Bundestag, Bundespräsident) Ländersache sei (*Dok. 151*). Obwohl diese Weisung

keineswegs überraschend kam, schlug sie bei den Betroffenen wie eine Bombe ein. Es sei ganz unmöglich, das Gesetz, nach dem die zentralen Bundesorgane gewählt werden sollen, den Ländern zu überlassen (vgl. *Dok. 152*). Bei dem Treffen der drei westlichen Militärgouverneure mit Mitgliedern des Parlamentarischen Rates am 2. März 1949 antwortete *General Clay* auf die Frage von *Carlo Schmid*, ob dies die Möglichkeit einschließe, dass die Wahl in Deutschland auf 9 oder sogar 11 verschiedenen Wahlsystemen basieren werde, mit dem ihm eigenen spröden Charme: „Ich möchte annehmen, daß die gesetzgebende Körperschaft oder das Parlament, welches durch die Verfassung gebildet wird, sich mit dieser Frage gemäß den Bestimmungen der Verfassung beschäftigen wird. Da Sie jedoch die Frage in dieser Weise gestellt haben, möchte ich Ihnen sagen, daß 48 Staaten in den Vereinigten Staaten dies seit längerer Zeit mit gutem Erfolg getan haben“ (*Dok. 153*). In dieser misslichen Lage kamen dem Parlamentarischen Rat die Ministerpräsidenten der westlichen Länder zu Hilfe. Auf ihrer Konferenz in Königstein am 24. März 1949 fassten sie die folgende „Entschließung zum Wahlrecht“: „1. Die Ministerpräsidenten halten es für zweckmäßig, für das ganze Bundesgebiet ein einheitliches Wahlrecht für den Volkstag zu schaffen. 2. Sie richten daher an den Parlamentarischen Rat die Bitte, auf Grund erneuter Beratungen ein Wahlgesetz zu verabschieden, das, mit mindestens 2/3 Mehrheit beschlossen, der Zustimmung der großen Mehrheit des Volkes gewiss ist. 3. Den Militärgouverneuren unterbreiten die Ministerpräsidenten die Bitte, ein so vom Parlamentarischen Rat beschlossenes Wahlgesetz zu genehmigen“ (*Dok. 155*).

19. Damit lag der Ball an sich wieder im Spielfeld der Fraktionen des Parlamentarischen Rates und bei den Mitgliedern des WRA, die jedoch erst einmal die Reaktionen der Alliierten auf Punkt 3 der Entschließung vom 24. März 1949 abwarteten. Diese ließen auch nicht lange auf sich warten. Bei der Besprechung der westlichen Militärgouverneure mit einer Delegation des Parlamentarischen Rates am 14. April 1949 erklärten sie, ihm auf dem Gebiet des Wahlrechts „gewisse Kompetenzen zuzugestehen. Diese Kompetenzen werden beschränkt bleiben auf die Festlegung der Anzahl der Abgeordneten, die Aufschlüsselung der Sitze auf die verschiedenen Länder und die Festlegung des Wahlsystems“. Der tatsächliche Wahlapparat und die Durchführung der Wahl müsse innerhalb der Kompetenzen der Länder bleiben. Auch die Ausnutzung von Reststimmen müsse sich auf solche Wahllisten beschränken, die auf das betreffende Land zutreffen, auf Stimmen also, die in dem jeweiligen Land abgegeben worden sind (vgl. *Dok. 156*). Der WRA befasste sich mit dem diesbezüglichen Schreiben der Alliierten vom gleichen Tage (*Dok. 157*) erst auf seiner 25. Sitzung am 5. Mai 1949. Dabei wurde bekannt, dass eine Unterkommission des WRA, bestehen aus den Abg. *Diederichs*, *Schröter* und *Becker* vertrauliche „Rahmenbestimmungen für die Wahl zum Deutschen Bundestag und Bundespräsidenten“ erarbeitet hatten, deren § 26 die Aufhebung des am 24. Februar 1949 beschlossenen Wahlgesetzes vorsah (vgl. *Dok. 159*), und dass man hoffte, auf dieser Basis schnell zu einer Einigung zu kommen. Diese Hoffnung zerschlug sich aber, nachdem *Schröter* (CDU) erklärt hatte, die CDU/CSU-Fraktion könne diese „Rahmenbestimmungen“ nicht mittragen. Daraufhin zogen sich beide Seiten auf ihre Ausgangspositionen zurück, was hieß: Die Fraktionen der CDU/CSU und der DP beharrten auf dem Mehrheitswahlrecht, während die Fraktionen der SPD, FDP, des Zentrums und der KPD das Verhältniswahlrecht favorisierten. Damit

war man praktisch mit der Schaffung eines Wahlgesetzes für die ersten Wahlen des neuen Bundestages und des Bundespräsidenten am weiterhin ungelösten Problem des Wahlsystems drei Tage vor der Verabschiedung des Grundgesetzes erneut gescheitert. Unter Ausklammerung dieser Frage wurde der Entwurf eines Wahlgesetzes im Einzelnen durchgesprochen und in der von den Alliierten gewünschten Form verabschiedet (*Dok. 162*).

20. Nachdem zunächst vom Hauptausschuss in Vierter Lesung ein Art. 38 beschlossenen worden war, der – abgesehen von Absatz 1 Satz 1, dem der Zusatz „freie“ (Wahlen) noch fehlte – bereits die Endfassung enthielt, wurden zum Bundeswahlgesetz bzw. zum Rahmenwahlgesetz von allen Fraktionen eine Vielzahl von Änderungsanträgen gestellt, die in der 59. Sitzung des Hauptausschusses am 9. Mai 1949 behandelt und in das Wahlgesetz eingearbeitet wurden. Die einzelnen Vorschriften des Wahlgesetzes wurden der Reihe nach diskutiert. Am Ende wurde mit 12 gegen 9 Stimmen beschlossen, den Entwurf in der aktualisierten Fassung dem Plenum vorzulegen (*Dok. 180*). Es folgten weitere Änderungsanträge von Fraktionen oder Abgeordneten, die in der 11. Sitzung des Plenums am 10. Mai 1949 bei der Zweiten Lesung des Wahlgesetzes erörtert und teilweise berücksichtigt wurden. Dabei kam es wiederum zu heftigen, bisweilen geradezu erbitterten Debatten über das Wahlsystem, bei denen die verschiedenen Seiten auf ihrem jeweiligen Standpunkt beharrten. Im Endeffekt wurde das Wahlgesetz mit 36 gegen 28 Stimmen angenommen. Am 12. Mai fand in Frankfurt am Main eine „Konferenz“ der Militärgouverneure mit Mitgliedern des Parlamentarischen Rates und den Ministerpräsidenten statt, bei der von den Alliierten eine nähere Prüfung des Wahlgesetzes angekündigt wurde (*Dok. 198*; vgl. auch das Schreiben an den Senatspräsidenten von Bremen, Bürgermeister *Wilhelm Kaisen* [*Dok. 199*]). Das Ergebnis dieser Prüfung wurde den Ministerpräsidenten mit Schreiben vom 28. Mai 1949 an Hessens damaligem Regierungschef *Christian Stock* mitgeteilt. Man sei zwar grundsätzlich bereit das Wahlgesetz zu billigen; es seien aber nach der Entscheidung vom 8. Mai 1949 über das Grundgesetz noch weitere Änderungen erforderlich. Sie betrafen §§ 22 Abs. 2, 23 Abs. 2 sowie §§ 24 und 25 im Abschnitt B. Auch sei die Zahl von 15 beratenden Vertreter Berlins im Bundestag zu hoch; keinesfalls dürften mehr als 8 vorgesehen werden (*Dok. 201*). Mit Schreiben des Büros der Ministerpräsidenten vom 1. Juni 1949 meldeten diese Vollzug, änderten ihrerseits noch weitere Vorschriften und baten um eine rasche Entscheidung, damit die Bundesorgane zeitnah gebildet werden könnten (*Dok. 202*). Nachdem Forderungen der FDP und des Zentrum nach erneuter Einberufung des Plenums durch Nichtbeachtung abgewehrt worden waren, erklärte *Diederichs* in seiner Eigenschaft als Stellvertretender Vorsitzende des WRA, dass die von den Alliierten verlangten Änderungen des Wahlgesetzes nicht vom Parlamentarischen Rat beschlossen worden und daher mit Art. 137 Abs. 2 unvereinbar seien (*Dok. 204*). Erst das gleichsam im Befehlston abgefasste Schreiben der Militärgouverneure vom 13. Juni 1949 an die Regierungschefs der westlichen Länder, in dem die verfassungsrechtlichen Bedenken wegen Art. 137 Abs. 2 zurückgewiesen und die unverzügliche Verkündung gefordert wurden, veranlasste die Ministerpräsidenten, am 15. Juni 1949 das Wahlgesetz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen (vgl. *Dok. 210*).

2. Beratungsschwerpunkte

In der verwirrenden Vielfalt der Themen und Argumente bei den Beratungen über ein Wahlgesetz für den Bundestag und den Bundespräsidenten lassen sich insgesamt sechs Beratungsschwerpunkte erkennen und besonders hervorheben: 1. die Frage des Wahlsystems, 2. das Erfordernis einer Sperrklausel, 3. die Bildung von sog. Flüchtlingswahlkreisen, 4. die Wahlrechtsgrundsätze, 5. die Einführung einer Wahlpflicht sowie 6. das Kompetenzproblem und seine Auswirkungen auf die Verkündung des Wahlgesetzes.

1. Der Streit um das Wahlsystem trennte von Beginn an schon auf Herrenchiemsee die Befürworter des absoluten bzw. relativen Mehrheitswahlrechts (CDU/CSU-Fraktion und die Vertreter der DP) von dessen Gegnern, die sich für ein Verhältniswahlrecht (in der einen oder anderen Form) aussprachen (SPD-Fraktion, die FDP-Fraktion sowie die Vertreter/innen des Zentrums und der KPD). Die Kontroverse setzte sich über die gesamte Länge der Beratungen bis in die Endphase hinein fort und überschattete auch die im Anschluss an die Eingaben oder Referate der Sachverständigen *Walter Jellinek*, *Richard Thoma* und *Hans Luther* geführten Debatten, in denen die Vor- und Nachteile des einen oder anderen Wahlsystems dargestellt worden waren. Da von Anfang an allen bekannt gewesen ist, welche Position jeder einzelne Abgeordnete vertrat oder vertreten würde, und dass für ein reines Mehrheitswahlrecht weder im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee noch im Parlamentarischen Rat eine Mehrheit vorhanden war, suchte und diskutierte man schon frühzeitig über Kompromisslösungen. Deren Kern bestand darin, dass nur ein Teil der Sitze im Bundestag nach der absoluten (mit 2. Wahlgang) oder relativen Mehrheitswahl vergeben werden sollte, während für die Besetzung der verbleibenden Sitze Landes- oder Bundeslisten der Parteien vorgesehen waren. Dies setzte allerdings eine Einigung über die Anzahl der Sitze und die Zahl der Wahlkreise voraus, die ebenfalls nur schwer zu erreichen war. Hauptanstoß für die Protagonisten der Mehrheitswahl bildete die Ver- oder Umrechnung der Listenbewerber auf die übrigen Parlamentssitze (mit oder ohne Reststimmenausgleich auf Bundes- oder Landesebene), die nach dem Verhältnis der Gesamtstimmen vorzunehmen war, die für eine Partei(-liste) abgegeben worden sind. Die Reihe der „Kompromissentwürfe“ eröffneten *Max Becker* (*Dok. 52*) und *Georg Diederichs* mit seinem „Teilentwurf“ (*Dok. 53*), beide bereits im Oktober 1948, gefolgt von *Gerhard Kroll* ebenfalls mit einem „Teilentwurf“ (*Dok. 68*) und *Diederichs* (*Dok. 76*), beide aus dem November 1948, sowie erneut von *Diederichs* aus dem Dezember 1948 (*Dok. 83*). All diesen Kompromissentwürfen stellte die CDU/CSU-Fraktion noch vor dem 13. Dezember 1948 einen eigenen Entwurf entgegen (*Dok. 82*). Dennoch setzten sich die Bemühungen um eine Einigung im Neuen Jahr fort, wie die vom WRA gebilligten „Leitsätze für das Wahlgesetz“ zeigen (*Dok. 108*). Ende Januar 1949 überraschte *Becker* mit einem weiteren „Kompromißentwurf eines Wahlgesetzes“ (*Dok. 121*), der vom Redaktionskomitee des WRA überarbeitet wurde (*Dok. 123*). Kurz vor Schluss der Beratungen im WRA schien eine Verständigung zum Greifen nahe. In der 24. Sitzung des WRA am 3. Mai 1949 bemerkte der Abg. *Carl Schröter* CDU, dass durch das von *Diederichs* angeregte Verfahren (Vertagung) „die Möglichkeit für die Erreichung eines schnellen Ergebnisses gegeben sei“ (*Dok. 161*). In der

nachfolgenden, 25. und letzten Sitzung des WRA musste *Schröter* jedoch einräumen, dass es ihm nicht gelungen sei, die Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion zum beschlossenen Wahlgesetz zu erwirken. Danach waren die Gräben zwischen den Kontrahenten tiefer und verhärteter als je zuvor.

2. Das Problem der Festsetzung einer Sperrklausel stellte sich nur beim Verhältniswahlrecht, wie es vorgesehen war und Gesetz geworden ist. Während sich kleinere Parteien, etwa das Zentrum (so *Helene Wessel* in der 21. Sitzung des WRA am 1. Februar 1949), gegen eine Sperrklausel aussprachen, wollten Abgeordnete der SPD jedenfalls bei der Wahl zum 1. Deutschen Bundestag darauf verzichten (so *Paul Löbe* in derselben Sitzung), denn sie beschränke und relativiere das „gleiche“ und „freie“ Wahlrecht. Deshalb solle in Art. 45 Abs. 3 der 2. Satz gestrichen werden (vgl. *Dok. 116; Dok. 117*). Gleichwohl entschied man sich – dem Herrenchiemseer Entwurf folgend – zunächst für die Zulassung von Sperrklauseln, und zwar in einer Fassung, die auch die Festlegung einer Mindestprozentzahl dem Wahlgesetz überließ. Bei der Dritten Lesung in der 48. Sitzung des Hauptausschusses am 9. Februar 1949 wurde die Sperrklausel in Art. 45 Abs. 3 Satz 2 auf Vorschlag des Fünferausschusses (*Dok. 126*) doch gestrichen (*Dok. 127*). Sie widerspräche dem Wesen der Demokratie und beschränke die Wahlfreiheit. Spätere Versuche, sie wiederherzustellen oder wenigstens die Option dafür aufrechtzuerhalten, schlugen fehl. Erst die mit Schreiben der Militärgouverneure an die Ministerpräsidenten vom 1. Juni 1949 angeordneten Änderungen des am 10. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat bereits beschlossenen Wahlgesetzes führten zur Einfügung der Fünfprozent-Sperrklausel in § 10 Abs. 4 mit folgendem Wortlaut: „*Parteien, deren Gesamtstimmenzahl weniger als fünf von Hundert der gültigen Stimmen im Lande beträgt, werden bei der Berechnung und Zuteilung der Mandate nach Absatz 1-3 nicht berücksichtigt*“ (vgl. *Dok. 210*).

3. In der Endphase der Beratungen über das Wahlgesetz wurde in zahlreichen Telegrammen von Arbeitsgemeinschaften der Ortsvertriebenen an den Parlamentarischen Rat die Bitte herangetragen, sog. „Flüchtlingswahlkreise“ einzurichten. Daraufhin beantragte die CDU/CSU-Fraktion am 9. Mai 1949 hinter § 9 des Rahmenwahlgesetzes einen § 9 a mit folgendem Wortlaut einzufügen: „*Für Flüchtlinge und Vertriebene sind unter Anrechnung auf die Zahl der Wahlkreise des § 9 besondere Wahlkreise zu bilden. Die Flüchtlingswahlkreise sollen in der Regel so viel Flüchtlinge und Vertriebene umfassen, wie es der durchschnittlichen Einwohnerzahl der sonstigen Wahlkreise entspricht. In Ländern, in denen die Gesamtzahl der Flüchtlinge und Vertriebenen hinter der durchschnittlichen Einwohnerzahl eines Wahlkreises wesentlich zurückbleibt, kann von der Bildung von Flüchtlingswahlkreisen abgesehen werden*“ (*Dok. 183*; als Antrag zum Wahlgesetz am 10. Mai 1949 wiederholt [*Dok. 186*]). Zur Begründung wurde vorgetragen, dass die zahlreichen Flüchtlinge und Vertriebenen in Westdeutschland eigene Interessen hätte, die sich von den Bedürfnissen der Einheimischen deutlich unterschieden und die anderenfalls im deutschen Parlament nicht repräsentiert wären. Dagegen wurde geltend gemacht, dass eine solche Sonderregelung der Integration dieses Bevölkerungsteils schade, Trennendes hervorhebe und gegebenenfalls sogar Flüchtlinge gegen Flüchtlinge kandidieren würden (vgl. dazu die Diskussion in der 11. Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 10. Mai 1949 [*Dok. 196*]). Daraufhin wurde der Antrag der CDU/CSU-Fraktion im Plenum mit 34 gegen 29 Stimmen abgelehnt.

4. Die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Geheimhaltung der Abstimmung und Gleichheit der Wahl) standen schon sehr früh fest. Vorbilder waren Art. 22 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung und einige gleichlautende Landesverfassungen (für Bayern Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Bremen Art. 75 Abs. 1 Satz 1, Berlin Art. 26 Abs. 1). Inspiriert durch den „Entwurf eines Grundgesetzes“ als Arbeitsgrundlage für die bayerische Delegation (*Dok. 14*) übernahm der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee die Wahlrechtsgrundsätze auf Vorschlag des Unterausschusses III (Organisationsfragen) zu Art. 31 Abs. 1 (vgl. *Dok. 18*) in einen Art. 45 (*Dok. 22*), dessen Wortlaut während der gesamten Zeit der Beratungen auch für den Parlamentarischen Rat maßgebend blieb und bis zum 2. Mai 1949 textlich nicht verändert wurde (vgl. *Dok. 160*). Erst auf der 10. Plenarsitzung am 8. Mai 1949 wurde ein Antrag von *Otto Heinrich Greve* (SPD) vom selben Tage behandelt, der vorschlug, in Art. 38 Abs. 1 zwischen die Worte „gleicher und unmittelbarer“ das Wort „freier“ einzufügen. Obwohl *Greve* sogar auf eine Begründung verzichtete, wurde sein Antrag ohne weitere Diskussion angenommen (*Dok. 178*; vgl. auch *Dok. 179*). Somit muss die Entstehung des neuen Wortlauts von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 mit dem Zusatz „freie“ Wahlen im Dunkeln bleiben. Zu vermuten ist aber, dass der besondere Hinweis auf die Wahlfreiheit an die Stelle des weggefallenen Art. 18 Abs. 2 getreten ist, wonach „jede Beschränkung der Freiheit der Entscheidung bei einer Wahl oder Abstimmung verboten“ ist. Weiter heißt es: „Insbesondere darf durch die Vorschriften über die Wahlvorbereitungen und das Wahlverfahren dem Wähler die Möglichkeit freier Entscheidung zwischen mehreren Kandidaten und mehreren voneinander unabhängigen Parteien mit eigenen Programmen nicht genommen werden“ (vgl. *Dok. 160*).

5. Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussionen im Parlamentarischen Rat betraf die Einführung einer „Wahlpflicht“, etwa nach belgischem Vorbild (vgl. dazu *Dok. 115*). Das Problem wurde erstmals in der 6. Sitzung des Grundsatzausschusses am 5. Oktober 1948 thematisiert (*Dok. 48*). Nachdem dazu lange Zeit Stillschweigen geherrscht hatte, brachte es der Abg. *Theophil Kaufmann* in der 20. Sitzung des WRA am 18. Januar 1949 wieder auf. Er bat darum, diese Frage ernsthaft zu diskutieren, weil man auf diese Weise Bevölkerungsteile, die aus Gründen der Verärgerung, Apathie oder Gleichgültigkeit nicht an Wahlen teilnahmen, wieder an die Urnen bringen oder zumindest veranlassen könnte, einen weißen Stimmzettel einzuwerfen. Andere, z.B. *Stock* und *Diederichs* lehnten eine Wahlpflicht kategorisch ab, weil sie durch den Zwang, den sie ausübe, gegen die Demokratie verstoße. Wieder andere, z.B. *Helene Wessel* und *Paul de Chapeaurouge* meinten, sie sei mindestens einer Debatte wert (vgl. *Dok. 107*; *Dok. 108*). Sie wurde nicht nur in der 20., sondern in der 21. Sitzung des WRA am 1. Februar 1949 diskutiert und im Ergebnis für das zu schaffende Wahlgesetz mit 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt (vgl. *Dok. 116*; *Dok. 117*). Nachdem der Hauptausschuss in seiner 52. Sitzung am 22. Februar 1949 den Punkt „Wahlpflicht“ zusammen mit dem (passiven) Wahlrecht der Beamten von der Tagesordnung abgesetzt hatte (*Dok. 137*), griff *Hans-Christoph Seeböhm* in der 8. Plenarsitzung vom 24. Februar 1949 den Gesprächsfaden zur Wahlpflicht wieder auf und setzte sich „aus dem rein erzieherischen Moment“ dafür ein, konnte damit aber nicht durchdringen (*Dok. 143*). Somit blieb es bei der Verneinung einer Wahlpflicht im WRA.

6. In der Schlussphase der Beratungen zum Wahlgesetz kam es bei der Auseinandersetzung des Parlamentarischen Rates mit den Militärgouverneuren, auf die oben bei den Editions Hinweisen (unter I, 4) schon hingewiesen worden ist, noch einmal zu einer dramatischen Zuspitzung über die Frage der Verkündung. Die von den Alliierten genehmigte Fassung des Art. 137 Abs. 2 lautete (und lautet): „Für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik gilt das vom Parlamentarischen Rat zu beschließende Wahlgesetz“. Damit hatten die Alliierten – offenbar aus Versehen – eine Regelung gebilligt, die von ihnen stets abgelehnt worden war. Das sollte sich rächen. In ihrer Stellungnahme vom 28. Mai 1949 zum Wahlgesetz beanstandeten die Militärgouverneure unter anderem die Festlegung eines Wahltermins durch den Parlamentarischen Rat als Überschreitung seiner Kompetenzen und das Fehlen einer „breiten 2/3-Mehrheit“ bei der Beschlussfassung über das Wahlgesetz (vgl. *Dok. 200*). Auf ihrer Konferenz am 31. Mai/1. Juni 1949 in Schlangenbad erörterten die Ministerpräsidenten diese Stellungnahmen und fielen dabei dem Parlamentarischen Rat in den Rücken. Sie änderten das Verhältnis zwischen Einzel- und Listenmandaten von 50:50 in 60:40 und empfahlen den Einbau einer Sperrklausel von 5 Prozent der gültig abgegebenen Stimmen (*Dok. 202*). Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren empört. Sie fühlten sich sowohl von den Ministerpräsidenten als auch von den Alliierten hintergangen. Am 3. Juni 1949 soll *Georg-August Zinn* auf der Sitzung des Überleitungsausschusses, der aus Mitgliedern des Parlamentarischen Rates und Vertretern der Länder bestand, gesagt haben, dass der Schritt der Militärgouverneure ein Verstoß gegen das Grundgesetz gewesen sei. Ebenso wie *Rudolf-Ernst Heiland* und *Otto Suhr* kritisierte er, dass „das Grundgesetz mit einem Bruch des Grundgesetzes beginne“. *Georg Diederichs* erklärte am 7. Juni 1949: „Nach meiner Auffassung sind die auf Vorschlag der Ministerpräsidenten im Gesetz aufgenommenen Änderungen so lange verfassungswidrig, als sie nicht vom Parlamentarischen Rat beschlossen sind. Eine auf Grund eines durch die Ministerpräsidenten geänderten Wahlgesetzes zustande gekommene Wahl könnte als verfassungswidrig angefochten werden“ (*Dok. 204*). Dem schloss sich der Gesamtvorstand der FDP am 14. Juni 1949 an (*Dok. 209*). *Thomas Dehler* und die Zentrumsfraktion forderten daher unverzüglich eine erneute Einberufung des Plenums (*Dok. 205* und *Dok. 206*). *Konrad Adenauer* erklärte, dass der Parlamentarische Rat seit der Verabschiedung des Grundgesetzes nicht mehr bestehe und daher für Abänderungen des Grundgesetzes nicht zuständig sei (vgl. *Dok. 208*). Die Militärgouverneure wischten mit ihrem Schreiben vom 1. Juni 1949 an die Ministerpräsidenten alle Bedenken zurück und forderten die Ministerpräsidenten im Befehlston auf, das Wahlgesetz in der von ihnen genehmigten Form zu veröffentlichen: „Wir haben die gegenüber der Verfassungsmäßigkeit des in dieser Weise abgeänderten Wahlgesetzes geäußerten Zweifel erwogen und wir haben sie zurückgewiesen. Daher ordnen wir nunmehr Kraft unserer obersten Gewalt an, daß das Wahlgesetz in der durch unser Schreiben vom 1.6.1949 abgeänderten Fassung in Durchführung des Art. 137 Abs. 2 des Grundgesetzes angewandt wird. Dementsprechend wiederholen wir Ihnen unsere Ermächtigung vom 1.6.1949, das vom Parlamentarischen Rat beschlossene Wahlgesetz mit den in unserem Schreiben vom 1.6.1949 angegebenen Änderungen zu verkünden“ (vgl. *Dok. 207*). Auf diese

Weise wurde ein erster Konflikt über die Interpretation eines Artikels des soeben erst in Kraft getretenen Grundgesetzes durch Machtspruch erledigt.

III. Weitere Materialien

1. Beratungen innerhalb der CDU/CSU-Fraktion

Über das Wahlrecht und seine Ausgestaltung, namentlich über das Wahlsystem, wurde nicht nur im Parlamentarischen Rat, sondern auch innerhalb der CDU/CSU-Fraktion heftig gestritten. Während *Konrad Adenauer* und andere das einfache Mehrheitswahlrecht durchsetzen wollten, galt in dem von der CSU regierten Freistaat Bayern nach § 19 Landeswahlgesetz ein „verbessertes Verhältniswahlrecht“, das die sechs Vertreter der CSU *Josef Ferdinand Kleindinst, Gerhard Kroll, Wilhelm Laforet, Karl Sigmund Mayr, Kaspar Gottfried Schlör* und *Josef Schwalber* möglichst beibehalten wollten. Im Folgenden werden die wichtigsten Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion aufgeführt, in denen der Streit ausgetragen wurde (Nachweis: *Rainer Salzmann* (Bearb.), *Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, Stuttgart 1981* [mit Seitenzahlen]).

- | | | |
|----|---|-------------|
| a) | Dok. 5 (Sitzung vom 22. September 1948, 18 Uhr), | S. 26 f. |
| b) | Dok. 7 (Sitzung vom 28. September 1948, 15 Uhr), | S. 35 f. |
| c) | Dok. 9 (Sitzung vom 30. September 1948, 15 Uhr), | S. 49. |
| d) | Dok. 10 (Sitzung vom 10. Oktober 1948, 18 Uhr), | S. 52. |
| e) | Dok. 16 (Sitzung vom 13. Oktober 1948, 16.30 Uhr), | S. 76. |
| f) | Dok. 17 (Sitzung vom 14. Oktober 1948, 16.30 Uhr), | S. 78 f. |
| g) | Dok. 22 (Sitzung vom 3. November 1948, 16 Uhr), | S. 117. |
| h) | Dok. 61 (Sitzung vom 13. Dezember 1948, 20.30 Uhr), | S. 277. |
| i) | Dok. 87 (Sitzung vom 18. Januar 1949, 15 Uhr), | S. 346 f. |
| j) | Dok. 99 (Sitzung vom 3. Februar 1949, 16.30 Uhr), | S. 382 f. |
| k) | Dok. 110 (Sitzung vom 17. Februar 1949, 15.30 Uhr), | S. 409. |
| l) | Dok. 112 (Sitzung vom 23. Februar 1949, 10 Uhr), | S. 412. |
| m) | Dok. 113 (Sitzung vom 23. Februar 1949, 20 Uhr), | S. 413. |
| n) | Dok. 114 (Sitzung vom 3. März 1949, 20 Uhr), | S. 417. |
| o) | Dok. 118 (Sitzung vom 10. März 1949, 15 Uhr), | S. 428. |
| p) | Dok. 121 (Sitzung vom 18. März 1949, 12.30 Uhr), | S. 434 ff. |
| q) | Dok. 123, Anlage 1 (Sitzung vom 25. März 1949, 18 Uhr), | S. 441. |
| r) | Dok. 130 (Sitzung vom 5. April 1949, 11 Uhr), | S. 464 f. |
| s) | Dok. 152 (Sitzung vom 2. Mai 1949, 20.30 Uhr), | S. 531 ff. |
| t) | Dok. 155 (Sitzung vom 4. Mai 1949, 9 Uhr), | S. 541–544. |
| u) | Dok. 156 (Sitzung vom 5. Mai 1949, 11.30 Uhr), | S. 548 f. |
| v) | Dok. 160 (Sitzung vom 9. Mai 1949, 10.30 Uhr), | S. 559. |
| w) | Dok. 161 (Sitzung vom 10. Mai 1949, 10 Uhr), | S. 559 f. |
| x) | Dok. 166 (Sitzung vom 23. Mai 1949, 11.30 Uhr), | S. 566. |
| y) | Anhang Dok. *1 (Sitzung vom 22. September 1948), | S. 579 f. |
| z) | Anhang Dok. *3 (Sitzung vom 28. September 1948), | S. 599 f. |