

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 II

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

PR, Hauptausschuß, StenProt. der 30. Sitzung vom 6. Januar 1949, 15. 15 Uhr, S. 369–371

96

VORS. DR. SCHMID (SPD): Wir kommen zu Abschnitt IV. Der Bundestag.

Artikel 45

(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.

Der Allgemeine Redaktionsausschuß schlägt vor, statt „bestimmt“ zu sagen „regelt“.
– Es heißt weiter in Absatz 3:

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.

DR. SEEBOHM (DP): Wir haben in unserem Antrag Nr. 20 Drucksache PR. 12.48 – 414 beantragt, den letzten Satz des Absatz 3 zu streichen. Ich bin der Auffassung, daß eine derartige Kann-Bestimmung in der Verfassung keinen Platz hat. Wenn wir schon sagen, das Nähere regelt das Bundeswahlgesetz, so können diese Fragen bei der Erledigung des Bundeswahlgesetzes behandelt werden.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Das ist nicht möglich.

DR. SEEBOHM (DP): Eine solche Kann-Bestimmung ist in einer Verfassung immer unerfreulich. Darüber hinaus bin ich auch sachlich gegen diesen Zusatz; denn dadurch wird die Neubildung von Parteien und das dynamische Prinzip im demokratischen Leben beschränkt. Ich halte das nicht für tragbar. Wenn man glaubt, diese Einschränkungen aus den augenblicklichen politischen Verhältnissen heraus in einem Wahlgesetz vorübergehend machen zu müssen, so mag das hingehen. Aber es ist nicht möglich, einen solchen Grundsatz in eine Verfassung – wenn auch in der Form einer Kann-Bestimmung – hereinzunehmen, wenn man sich auf einen wirklich demokratischen Standpunkt stellt. Eine demokratische Verfassung muß unter allen Umständen die Bildung neuer Parteien und ihr langsames Entstehen und Wachsen ermöglichen.

WALTER (CDU): Ich bin anderer Auffassung als der Herr Kollege Dr. Seebohm. Es läßt sich darüber streiten, ob es notwendig und zweckmäßig ist, diese Bestimmung überhaupt aufzunehmen. Wenn aber eine Einschränkung hier erfolgen soll, ist eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts eingeschränkt wird. Wenn diese Einschränkung nur in ein Wahlgesetz hineinkommt, können nachträglich Zweifel entstehen, ob diese Bestimmung

im Wahlgesetz nicht der Verfassung widerspricht. Es ist möglich, daß dann der Bundesverfassungsgerichtshof diese Bestimmung für verfassungswidrig erklärt.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Das ist schon einmal in Württemberg vor 1933 geschehen.

BROCKMANN (Z): Die Ausführungen des Kollegen Walter sind die beste Begründung für den Antrag des Herrn Kollegen Dr. Seebohm, daß nämlich dieser Passus aus Absatz 3 des Artikel 45 gestrichen werden soll. Herr Kollege Walter hat das Wort von der Einschränkung der Gleichheit, das heißt der Gleichberechtigung der Wähler gebraucht. Das widerspricht meiner Ansicht nach dem primitivsten Grundrecht, das in der Verfassung für jeden Menschen verankert werden muß, nämlich dem der Gleichberechtigung aller. Ich kann mir keine bessere Begründung für die ablehnende Haltung meiner politischen Freunde gegen diesen Passus in Absatz 3 denken als das, was der Herr Kollege Walter für seine Auffassung hier vorgebracht hat. Ich stimme dem Antrag, den der Herr Kollege Dr. Seebohm eingebracht hat, vollinhaltlich zu.

DR. KATZ (SPD): Es sind hier zwei Fragen zu entscheiden. Die erste ist die rein rechtliche Frage. Wenn wir überhaupt mit der Möglichkeit rechnen, daß ein späteres Bundeswahlgesetz derartige Beschränkungen zulassen soll, müssen wir das hier aufnehmen, weil in früheren oberstgerichtlichen Entscheidungen die Sache außerordentlich zweifelhaft geworden ist.

Die zweite Frage ist die politische Frage. Zu der möchte ich nichts sagen.

(Renner [KPD]: Warum nicht?)

DR. BECKER (FDP): Ich möchte im Anschluß an die Verhandlungen des Wahlrechtsausschusses, ohne Anträge zu stellen, hier nur noch zwei Gesichtspunkte zum Vortrag bringen, um darauf hinzuweisen, daß wir vielleicht in zwei Punkten noch zu einer Änderung kommen können. Der eine Gesichtspunkt ist die Frage der unmittelbaren Wahl. Wir wollen nicht etwa auf die preußischen Wahlmänner oder sonstige Einrichtungen zurückkommen. Es liegen im Wahlrechtsausschuß hierzu Anregungen vor, unter anderem die nicht unbeachtliche Anregung von Pfister-München, die eine besondere Art der Wahl der Abgeordneten vorsieht.¹⁴ Ich will das hier nur referierend mitteilen.

Der zweite Gesichtspunkt, auf den ich hinweisen möchte, ist folgender. Wir waren uns im Wahlrechtsausschuß bisher einig, daß Angehörige der Gruppe III, die Minderbelasteten, das passive Wahlrecht nicht haben sollen. In den Entnazifizierungsgesetzen ist mit der Einreihung in die Gruppe III nicht automatisch der Verlust des passiven Wahlrechts verbunden, sondern er kann in einzelnen Fällen auch zusätzlich ausgesprochen werden. Grundsätzlich wird das Entnazifizierungsgesetz hier der Verfassung – es steht wohl in den Übergangsbestimmungen – vorgehen. Aber in den Fällen, in denen mit der Einreihung in die Gruppe III der Verlust des passiven Wahlrechts nicht automatisch verbunden ist, muß, wenn der Wahlgesetzentwurf diese Bestimmung bringt, die Verfassung das mitenthalten, weil das sonst gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstoßen würde.

¹⁴ Gemeint ist die Eingabe von Landgerichtsdirektor a.D. Karl Pfister, München: Meinungsäußerung zum Grundgesetz der Deutschen Bundesrepublik in der Fassung erster Lesung vom Dezember 1948 (*Nachweis: ACDP, NL Laforet, I-122-080/1*).

Ich schließe mich dem Antrag Dr. Seebohm an. Es ist richtig, daß es aus formalen Rechtsgründen in der Verfassung stehen muß, nämlich im Hinblick auf die frühere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der der Meinung war, daß das im Bundeswahlgesetz nicht ausgesprochen werden kann, weil es dann gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichberechtigung verstößt. Aber aus politischen Gründen sind wir für die Streichung. Insbesondere ist der zweite Halbsatz innerlich denkbar ungerecht. Wenn Sie schon aus politischen Gründen darüber debattieren können, ob jemand von einer Richtung, die im ganzen Bund nicht einen gewissen Quotienten überschreitet, kein Mandat haben soll, so ist es doch Tatsache, daß, wenn eine sehr große Gruppe über das ganze Wahlgebiet verbreitet ist und es nicht fertigbringt, in einem einzelnen Wahlkreis ein Mandat durchzubringen, weite Schichten gar nicht vertreten sind. Wir sehen darin eine ganz grobe innere Ungerechtigkeit und schließen uns deshalb dem Antrag auf Streichung an.

WALTER (CDU): Ich möchte zur Erwägung geben, ob es nicht vielleicht zweckmäßig ist, die Abstimmung über den Absatz 3 auszusetzen, bis die Wahlrechtsfrage behandelt ist. Sie steht in engstem Zusammenhang mit dem Wahlgesetz selber. Ich weiß zwar nicht, ob das aus technischen Gründen möglich ist. Wir sollen schließlich den Entwurf in zweiter Lesung ganz durchführen. Ich nehme an, daß die Wahlrechtsfrage erst am Schluß, wenn die Verfassung erledigt ist, behandelt wird. Ich möchte jedoch keinen Antrag stellen. (370)

RENNER (KPD): Es ist interessant, mit welcher Hartnäckigkeit man hier an einer Klärung der Frage sich vorbeizuwinden bestrebt ist. Dieselbe Argumentation haben wir bereits bei der ersten Lesung gehört. Ich bin der Meinung, wenn wir hier in Absatz 1 hineinschreiben, der Bundestag soll aus Abgeordneten bestehen, die in gleicher Wahl gewählt worden sind, dürfen wir gar nicht mit der Möglichkeit spielen, daß durch ein Gesetz eine Ausnahme geschaffen werden soll. Es berührt mich besonders eigenartig, daß es gerade die SPD ist, die sich an einer Klärung dieser Frage vorbeidrückt.

(Zuruf von der SPD: Wieso?)

– Ich kann Ihnen sagen, wieso. Solange es eine sozialistische Weltbewegung und eine sozialdemokratische Bewegung in Deutschland gibt, ist es für uns eine Selbstverständlichkeit, daß wir uns für das gleiche Wahlrecht, das heißt für die Gleichwertigkeit jeder abgegebenen Stimme eines jeden wahlberechtigten Bürgers eingesetzt haben. Wenn die älteren Herren in Ihrem Kreise sich der Kämpfe im alten Preußen um das Dreiklassenwahlrecht erinnern, werden ihnen diese Kämpfe und Auseinandersetzungen etwas geläufiger werden. Was man hier will, ist im Wahlausschuß sehr eindeutig zum Ausdruck gekommen. Man will so weit gehen, alle Stimmen, die für eine Partei abgegeben worden sind, solange sie nicht in einem Wahlbezirk ein Mandat direkt erobert, unter den Tisch fallen zu lassen. Ich habe im Wahlausschuß ausgerechnet – und niemand konnte mir widersprechen –, daß, wenn man an dieser Einschränkung festhält, die Möglichkeit besteht, daß die von etwa 10 Millionen Wählern abgegebenen Stimmen wertlos werden. Wenn das Ihre Auffassung von Demokratie ist, dann ist es mit dieser Demokratie meines Erachtens nicht sehr weit her.

Aber hinter diesen Bestrebungen steht etwas anderes, und zwar das Prinzip, zu einem Zweiparteiensystem zu kommen. Die Erfahrungen mit dem Arbeiten eines Zweiparteiensystems, die wir hier in den wenigen Wochen machen konnten, sind sehr aufschlußreich. Hier stehen sich in allen entscheidenden Fragen zwei große Parteien gegenüber, die CDU/CSU auf der einen Seite und die SPD auf der anderen Seite. Ich darf wohl wahrheitsgemäß aussprechen, daß es bei diesem Kampf der zwei Parteien bisher immer die SPD gewesen ist, die durch den stärkeren Bruder in die Knie gedrängt wurde.

(Wagner [SPD]: Das ist Hetze!)

– Das ist gar keine Hetze. Ich lasse die Frage offen, woher der Druck kam, Herr Wagner. Ich will mir nicht wieder einen Ordnungsruf zuziehen; ich bin heute friedlich gesonnen. Aber ich darf Sie an das erinnern, was sich gestern in diesem Saal abgespielt hat. Sogar in der entscheidenden Frage: Mißbilligung an die Adresse des Herrn Adenauer, hat sich gezeigt, daß Sie mit Ihrer ursprünglichen Auffassung, die noch im Ältestenrat gestern in einem bestimmten Antrag ihren Niederschlag gefunden hat, in die Knie gezwungen worden sind.

(Zuruf von der SPD.)

– Nein, das ist gar nicht Auffassungssache. Wer gestern der Blamierte war, das ist doch für jeden, der sehen kann, klar. Gestern waren Sie eindeutig der Blamierte.

(Wagner [SPD]: Sie sind es jeden Tag!)

Gestern hat sich eindeutig herausgestellt, daß Sie vor der CDU in die Knie gehen mußten.

(Kaufmann [CDU]: Er will jetzt die Hosenfalten wieder bügeln!)

– Ich bin ja nicht der Überfahrene. Ich stelle nur wahrheitsgemäß fest, wer wen überfahren hat. Konrad Adenauer hat es sogar fertiggebracht, den Parteivorstand der SPD in dieser Entscheidung zu überfahren. Ollenhauer ist sogar überfahren worden.

(Wagner [SPD]: Sie merken auch alles!)

Es ist sogar durch den Rundfunk bekanntgegeben worden, daß Herrn Ollenhauers Vorschlag, dem Herrn Adenauer die Mißbilligung auszusprechen, in Ihrer Fraktion mit 16 Stimmen niedergestimmt worden ist. Also war in dieser Angelegenheit Dr. Konrad Adenauer sogar stärker als der Parteivorstand in Hannover.

(Zuruf des Abgeordneten Kaiser [CDU].)

– Ich weiß, Herr Kaiser, daß auch Sie vermittelnd eingegriffen haben. So dicht ist keine Tür zum Ältestenrat, daß das nicht bekanntgeworden ist. Ich weiß, daß Sie und Herr Reuter den Weihnachtsengel gemacht haben.

(Kaufmann [CDU]: Horchen Sie an der Tür?)

– Nein, ich stehe nicht an der Tür. Das hat sich in der Zwischenzeit herumgesprochen. Das ist, unter uns gesagt, sogar durch Rundfunk bekanntgegeben worden. Hier haben wir den Beweis, wer bei diesem Zwei-Parteiensystem überspielt wird. Sie mögen noch so stark werden, meine Herren von der SPD, stärker als die CDU/CSU in dieser Kombination, die sich in Frankfurt bildet, werden Sie wahrscheinlich nicht werden. Also seien Sie vorsichtig! Sie werden, wenn Sie die CDU-Herrschaft überwinden wollen, die kleinen Parteien nötig haben. Es hat sich hier schon herausgestellt, wie glücklich es manchmal war, daß eine kleine Partei sich bei irgendeiner Abstimmung auf Ihre Seite schlagen konnte. Also seien Sie vorsichtig und seien Sie

so konsequent demokratisch, daß Sie diesen Satz streichen! Oder geben Sie auf, sich Demokraten zu nennen!

DR. KATZ (SPD): Ich möchte nach dieser Geburtstagsansprache wieder auf den Kern der Sache zurückkommen. Herr Kollege Walter hat angeregt, die Beschlußfassung über den Absatz 3 auszusetzen. Ich möchte mich dagegen aussprechen. Wir müssen davon ausgehen, der Hauptsatz ist: „Das Nähere regelt das Bundeswahlgesetz.“ Jetzt handelt es sich um die Frage, ob wir dieses Bundeswahlgesetz schon vorher einschränken sollen oder nicht. Wir schränken es dadurch ein, daß wir nichts weiter sagen. Wir wollen aber alles offenlassen. Und um alles offenzulassen, müssen wir auf Grund der juristischen und staatsrechtlichen Lage diese Bestimmung aufnehmen. Sonst binden wir den späteren Bundesgesetzgeber. Darum bin ich dafür, diesen Passus heute zu verabschieden. Dadurch bleibt alles offen, und der Kampf um das spätere Wahlrecht wird im Bundesparlament ausgetragen werden. Das vorläufige Wahlrecht für das erste Bundesparlament hat mit der ganzen Sache nichts zu tun. Das ist einmalig und ist an dem Tage erledigt, an welchem gewählt worden ist.

BROCKMANN (Z): Ich vermag mich dieser Auffassung nicht anzuschließen. Ich kann es zu meinem Bedauern nicht. Mein Bedauern bezieht sich nur auf die Persönlichkeit des Antragstellers hier.

In Absatz 1 des Artikel 45 sind meiner Ansicht nach die Rechtsgrundsätze ganz klar und deutlich festgelegt, die für die Gestaltung des Wahlrechts bzw. Wahlgesetzes maßgeblich sein sollen. Wenn man mit der Auffassung rechnet, daß hier Möglichkeiten für den Gesetzgeber geschaffen werden sollen, in Abweichung von Ziffer 1 vorzugehen, so darf ich auf das verweisen, was ich schon bei der ersten Lesung dieser Materie zum Ausdruck gebracht habe, daß man sich dann nicht nur auf diese beiden Vorbehalte beschränken kann, sondern man könnte bei jedem Verfassungsartikel wer weiß wie viel Rechtsvorbehalte einschalten. Warum das gerade hier notwendig ist, vermag ich mit Rücksicht auf die ganz klaren Bestimmungen nicht einzusehen, die in den Worten „in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl“ in dem Absatz 1 des Artikel 45 zum Ausdruck gebracht sind. Allgemein und gleich bedeutet in der Konsequenz, daß jede abgegebene Stimme gleichwertig mit jeder anderen Stimme sein muß. Daran kann auch keine andere Entscheidung irgend etwas ändern, es sei denn, daß sie gegen diesen Grundsatz der Verfassung, gegen die Gleichberechtigung aller Staatsbürger verstößt.

Aus diesem Grunde bin ich der Auffassung, das man dem Antrag Dr. Seebohm stattgeben sollte, ganz abgesehen von den politischen Erwägungen, die aus den Reihen der FDP hier zum Vortrag gebracht worden {371} sind. Darum sehe ich in der Anregung seitens der CDU, die Abstimmung zu vertagen, die Möglichkeit, daß wir uns doch auf diesen vernünftigen Nenner, der in dem Antrag Dr. Seebohm zum Ausdruck gebracht ist, finden werden. Wenn das die Absicht der CDU ist, würde ich diesem Antrag auf Vertagung der Abstimmung zustimmen. Sollte man aber anderer Auffassung sein, würde auch ich der Meinung sein, man müßte heute hier die Sache entscheiden, damit vor dem Lande Klarheit besteht, wer dem Volk und dem Wähler die Rechtsgleichheit geben will und wer nicht.

WALTER (CDU): Ich darf feststellen, daß ich keinen Antrag auf Vertagung der Beschlußfassung über den Absatz 3 gestellt habe. Es sollte nur als Anregung in die Debatte geworfen werden.

DR. BECKER (FDP): Ich komme noch einmal auf meine letzten Ausführungen zurück. Es widerspricht dem Grundsatz der Gleichheit, wenn dieser Satz bleibt. Er zeigt auch gewisse parteipolitische Absichten, auf die ich nicht näher eingehen möchte, um die Stimmung hier nicht zu verderben, zumal ein prominenter Kollege Geburtstag hat.

(Renner [KPD]: Da sind Sie mit mir einig.)

Der zweite Teil dieses Satzes 2 ist ganz besonders ungerecht, weil er innerhalb der kleineren Parteien Differenzierungen bringt, die sachlich in keiner Weise gerechtfertigt sind. Nehmen Sie an, eine kleine Partei hat in einer bestimmten Gegend, weil sie lokal gebunden ist, die Möglichkeit, ein oder zwei Mandate durchzubekommen. Sie kann dann mit ihren Reststimmen vielleicht noch fünf bis sechs Mandate bekommen. Eine andere Partei, die sehr viel mehr Stimmen hat, weil sie sich auf Wählerschichten stützt, die auf das ganze Land in einer gewissen gleichmäßigen Dichte verteilt sind, bekommt trotz ihrer größeren Stimmenzahl kein Mandat, wenn sie nicht im einem bestimmten Wahlkreis ein Mandat durchbekommt. Darin liegt eine ganz besondere Ungerechtigkeit. Der erste Halbsatz verstößt an sich auch gegen den Grundsatz der Gleichheit, aber nicht in dem Maße.

DR. LEHR (CDU): Die Anregung des Herrn Kollegen Walter hat, wie er betont hat, den Sinn, heute in keiner Weise die künftige Entscheidung zu präjudizieren; und die Rechtsausführungen des Herrn Kollegen Dr. Katz sind eindeutig klar. Das ist auch unsere Auffassung. Da wir von dem Grundsatz ausgehen, heute keine Entscheidung treffen zu wollen, müssen wir zunächst einmal die Bestimmung stehen lassen. Sonst verbauen wir uns tatsächlich die Entscheidungsmöglichkeit. Das möchten wir heute vermeiden.

STOCK (SPD): Der Wahlrechtsausschuß hat seine Beratungen noch nicht endgültig abgeschlossen. Wir haben noch einen Fall, der auch hier herein muß, um nicht später, meinerwegen bei Anrufen des Staatsgerichtshofs, zu unterliegen. Das ist der Fall, daß diejenigen, die durch das Entnazifizierungsgesetz in die Gruppe I, II oder III gekommen sind, nicht das passive Wahlrecht haben. Wenn die Bestimmung nur im Wahlrechtsgesetz enthalten ist, wird sie unter Umständen illusorisch. Deshalb glaube ich, daß wir erst im Wahlrechtsausschuß diese Beratungen abschließen sollten.

DR. KATZ (SPD): In den Übergangsbestimmungen steht, daß alle Denazifizierungsgesetze in Kraft bleiben.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Das genügt nicht.

STOCK (SPD): Das ist ganz gut und recht, Herr Kollege Dr. Katz. Wir wissen aber, daß wir in den drei Zonen verschiedene Entnazifizierungsarten haben. Deshalb muß das genau präzisiert werden. Das können wir nur in diesem Artikel und nicht in einem anderen Teil des Grundgesetzes machen.

DR. KATZ (SPD): Meines Erachtens gehört alles, was sich auf Denazifizierungsbestimmungen usw. bezieht, in die Übergangsbestimmungen. Es sollte nicht hier

vorn in den Verfassungsbestimmungen geregelt werden. Wenn da noch Zweifel oder Unklarheiten bestehen sollten – was ich nicht weiß und was mir neu ist –, so muß das hinten in den Übergangsbestimmungen klargestellt werden.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Artikel 146 genügt in der jetzigen Fassung nicht.

STOCK (SPD): Der Artikel genügt nicht. Das haben wir mit der bayerischen Verfassung erlebt.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich würde vorschlagen, die Dinge nicht hier, sondern bei Artikel 146 zu behandeln, wo sie hingehören. Meines Erachtens genügt der Artikel 146 in der jetzigen Fassung nicht.

Ich lasse satzweise über Artikel 45 abstimmen, zunächst über Absatz 1, Satz 1: „Der Bundestag besteht aus Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden.“ – Einstimmig angenommen.

Absatz 1 Satz 2: „Groß-Berlin hat das Recht, Abgeordnete zu entsenden.“ – Gegen 1 Stimme angenommen.

Absatz 2: „Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.“ – Angenommen.

Absatz 3 Satz 1: „Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz.“ – Angenommen.

Ich lasse zunächst über den ersten Halbsatz von Absatz 3 Satz 2 abstimmen: „Es kann bestimmen, daß Parteien, die nicht einen bestimmten Hundertsatz aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten –.“ – Mit 11 gegen 5 Stimmen angenommen.

Zweiter Halbsatz: „– und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.“ – Das ist mit 7 gegen 5 Stimmen angenommen.

Ich lasse über den ganzen Artikel abstimmen. – Der Artikel ist mit 13 gegen 3 Stimmen angenommen.

PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 30. Sitzung vom 6. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 528, S. 15–16

97

Artikel 45

(Fassung der 1. Lesung im Hauptausschuß)

(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.

DR. SEEBOHM (DP) verweist auf den Antrag der DP-Fraktion – Umdruck PR. 414 – auf Streichung des letzten Satzes des Absatz 3. Er begründet die Forderung auf Streichung dieser „Kann-Bestimmung“ damit, daß diese Fragen bei der Erledigung des Bundeswahlgerichts behandelt werden könnten. Außerdem werde durch diesen Zusatz die Neubildung von Parteien und das dynamische Prinzip im demokratischen Leben eingeschränkt.

Ihm hält WALTER (CDU) entgegen, daß in formeller Hinsicht das Verbleiben dieser „Kann-Bestimmung“ in der Verfassung erforderlich sei, wenn man die beabsichtigte Einschränkung machen wolle, weil andernfalls die Unterbringung dieser Bestimmung im Wahlgesetz Zweifel aufkommen lasse, ob sie nicht wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts verfassungswidrig sei.

BROCKMANN (Z) leitet aus dieser Erklärung von Walter (CDU) die Berechtigung für den Streichungsantrag von Dr. Seebohm (DP) her. Denn seiner Ansicht nach widerspreche die von Kaufmann (CDU) erwähnte Einschränkung der Gleichheit des Wahlrechts, d. h. der Gleichberechtigung der Wähler, dem primitivsten Grundrecht, das in der Verfassung für einen jeden verankert sein müsse, nämlich dem Recht der Gleichberechtigung aller.

Für den DP-Antrag spricht sich ebenfalls DR. BECKER (FDP) aus, und zwar aus politischen Gründen. Er betont und weist auf die Möglichkeit hin, daß eine sehr große Gruppe über das ganze Wahlgebiet verbreitet sein könne, aber in keinem einzelnen (16) Wahlkreis ein Mandat durchbringe. Dann würde weite Wählerschichten überhaupt nicht vertreten sein. Andererseits könnte der Fall eintreten, daß eine weitaus kleinere Partei in einer bestimmten Gegend, weil sie lokalgebunden sei, ein oder zwei Mandate durchbringen und dann mit ihren Reststimmen vielleicht noch fünf bis sechs Mandate erreiche. Darin liege aber eine große Ungerechtigkeit.

Auch RENNER (KPD) wendet sich gegen diese umstrittene Bestimmung des Satzes 2 in Absatz 3 und erklärt, daß sie mit den Grundsätzen des Absatzes 1, wonach die Abgeordneten in gleicher Wahl zu wählen seien, unvereinbar sei. Seiner Meinung nach könne dabei der Fall eintreten, daß Millionen von abgegebenen Stimmen wertlos würden.

Dagegen spricht sich DR. KATZ (SPD) für die Beibehaltung der Bestimmung aus, da man damit alles offenlasse und der Kampf um das spätere Wahlrecht im Bundsparlament noch ausgetragen werden könne.

BROCKMANN (Z) widerspricht dieser Ansicht mit dem Bemerkten, daß man dann aus demselben Grunde bei jedem Verfassungsartikel Rechtsvorbehalte einschalten könne. Warum solch ein Vorbehalt gerade in Art. 45 angebracht sein solle, sehe er bei den ganz klaren Bestimmungen des Absatzes 1, wo von allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl die Rede sei, nicht ein.

Der Hauptausschuß stimmt über Artikel 45 satzweise ab und

- a) nimmt Absatz 1 Satz 1 ohne Änderungen einstimmig an,
- b) nimmt Absatz 1 Satz 2 gegen die Stimme von Renner (KPD) an,
- c) nimmt Absatz 2 ohne Änderungen einstimmig an,
- d) nimmt Absatz 3 Satz 1 ohne Änderungen einstimmig an,

- e) nimmt Absatz 3 Satz 2 Halbsatz 1 (bis zu den Worten „keinen Sitz erhalten“) mit 11 gegen 5 Stimmen (FDP, DP, Z, KPD) an,
- f) nimmt schließlich den zweiten Halbsatz mit 7 gegen 5 Stimmen (FDP, DP, Z, KPD) an und
- g) nimmt Artikel 45 als Ganzes mit 13 gegen 3 Stimmen an.

PR, Hauptausschuß, Fassung 2. Lesung der Artikel 36 bis 45, 6. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 460

98

Artikel 45

- (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.

PR, Organisationsausschuß, StenProt. der 31. Sitzung vom 14. Januar 1949, 9. 18 Uhr, S. 38–40

99

DR. BECKER (FDP): Wir müssen uns noch einen Abs. 2 zu Art. 146 vorbehalten, der von der Fassung des Wahlgesetzes abhängt. Der Wahlrechtsausschuß neigt dazu, der Gruppe III generell das passive Wahlrecht zu entziehen. Da nach diesem Gesetz das {39} passive Wahlrecht nur dann entzogen wird, wenn es ausdrücklich ausgesprochen ist, muß ein entsprechender Zusatz als Übergangsbestimmung auch noch mit hinein.

VORS. DR. LEHR (CDU): Dann würden wir vermerken: Eventuell Abs. 2 betreffend passives Wahlrecht der Minderbelasteten.

DR. KATZ (SPD): Ich würde einfach sagen, daß eine Ermächtigung für das erste Wahlgesetz hier noch hinein muß, auch gewisse Bestimmungen aufzunehmen.

SCHLÖR (CSU): Es sind in der britischen und französischen Zone ganz unterschiedliche Vorschriften gegenüber der amerikanischen Zone erlassen worden. Die Leute aus der amerikanischen Zone sind gegenüber anderen stark benachteiligt. Soll das nun in einem gemeinsamen Gebiet aufrechterhalten werden?

DR. KATZ (SPD): Das wird bei diesem Wahlgesetz einheitlich geregelt werden. In diesen Art. 146 Abs. 2 soll, wenn ich den Kollegen Becker richtig verstehe, nur

die allgemeine Ermächtigung hinein, entgegen den Prinzipien des allgemeinen Wahlrechts noch gewisse Ausnahmen für das erste Wahlgesetz zuzulassen.

SCHLÖR (CSU): Es handelt sich doch nicht bloß um das Wahlgesetz, sondern es betrifft doch die allgemeinen Rechtsverhältnisse. Gilt denn die Bestimmung bloß für das Wahlgesetz?

DR. KATZ (SPD): Die unterschiedliche Situation können wir durch die Verfassung nicht aufheben. Das wird später durch die Bundesgesetzgebung oder Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums geschehen müssen. Diese unterschiedliche Situation gibt es in x Fällen, z. B. in der Gerichtsverfassung, wo es in Hessen (40) Friedensrichter gibt. Diese Vereinheitlichung wird auf einer Fülle von Gebieten kommen müssen. Damit können wir uns im Augenblick nicht befassen, hier schon eine Angleichung des Rechtssystems zu

VORS. DR. LEHR (CDU): Ich empfehle zu warten, bis das Wahlgesetz zustande kommt.

100 PR, Organisationsausschuß, Kurzprot. der 31. Sitzung vom 14. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 504, S. 2–3

Artikel 144 wird unverändert beibehalten, vorbehaltlich redaktioneller Änderungen nach Erlaß des Wahlgesetzes.

Artikel 145 wird zugestimmt.

Artikel 145 a wird in der aus der Anlage ersichtlichen Fassung neu hinzugefügt. (3)

Artikel 146 bleibt unverändert. Es wird darauf hingewiesen, daß nach Erlaß des Wahlgesetzes evtl. ein Zusatz nötig werden kann.

101 PR, Hauptausschuß, StenProt. der 40. Sitzung vom 14. Januar 1949, 15. 20 Uhr, S. 505–506

VORS. DR. SCHMID (SPD): Artikel 144 lautet in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses:

- (1) Bis zur Wahl des ersten Bundespräsidenten werden dessen Befugnisse von dem Präsidenten des Bundesrats ausgeübt. Das Recht zur Auflösung des Bundestags steht ihm nicht zu.
- (2) Die Frist des Artikel 87 Absatz 2 Satz 1 beginnt mit dem Zusammentritt des Bundestags.

DR. BECKER (FDP): Wir stimmen zu, aber unter dem Vorbehalt einer Umredigierung, wenn das Wahlgesetz vorliegt, weil zum Beispiel die Bestimmung des Wahltages, die sonst die Prärogative des Bundespräsidenten ist, für die erste Wahl wahrscheinlich durch das Präsidium des Parlamentarischen Rates vorgenommen werden muß.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich lasse über Artikel 144 abstimmen. – Der Artikel 144 ist mit 20 Stimmen angenommen.

Artikel 145 lautet in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses:

Für die Wahl des ersten Bundestags und der ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz.

DR. BECKER (FDP): Ich möchte vorschlagen, hinzuzufügen: „Durch einfaches Bundesgesetz kann seine Weitergeltung vorgeschrieben werden“, und zwar aus folgender Erwägung. Wir kennen alle den Satz: *Le provisoire c'est le définitif*. Es ist durchaus möglich, daß eine Wahl aus irgendeinem Grunde einmal plötzlich notwendig wird, zum Beispiel im Falle der Auflösung, in einem Zeitpunkt, in dem ein neues Wahlgesetz noch nicht beschlossen ist.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich glaube, eine Bestimmung dieser Art ist gar nicht notwendig. Es ist doch von vornherein möglich, durch einfaches Bundesgesetz dieses Wahlgesetz zu verlängern oder es als zweites Wahlgesetz gleichlautend zu erlassen.

DR. BECKER (FDP): Dies ist doch eine Verfassungsbestimmung. Diese Verfassungsbestimmung kann man nur unter ganz bestimmten Kautelen ändern.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Aber es handelt sich doch nicht darum, die Verfassung abzuändern, sondern darum, etwas, das durch das Grundgesetz geschaffen worden ist, durch ein einfaches Bundesgesetz über den von dem Grundgesetz gewollten Zeitpunkt hinaus zu verlängern.

DR. KATZ (SPD): Dieser Vorbehalt ist schon in dem Abschnitt über den Bundestag gemacht worden, wo steht, daß das Wahlrecht durch einfaches Bundesgesetz geregelt wird. Infolgedessen ist hier ein derartiger Zusatz nicht mehr nötig.

(Dr. Becker [FDP]: Wenn wir uns einig sind, ist es gut.)

DR. LAFORET (CSU): Was hindert denn den einfachen Bundesgesetzgeber, einfach zu beschließen: dieses Wahlgesetz gilt?

DR. BECKER (FDP): Wenn es in dem Kapitel über den Bundestag drinsteht, ist es in Ordnung.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich lasse über Artikel 145 abstimmen. – Der Artikel 145 ist einstimmig angenommen.

Über den Artikel 145 a haben wir schon anlässlich unserer Beschlußfassung zu Ziffer 1 des Artikel 36 beschlossen. Das ist der Vorbehalt für die süddeutschen Länder betreffend das Notariatswesen.

Artikel 146 lautet in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses:

Die zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus erlassenen Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.

DR. BECKER (FDP): Auch hier muß ich je nach dem Inhalt des Wahlgesetzes einen kleinen Vorbehalt für einen etwaigen Zusatz machen.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich weiß nicht, ob die Bestimmung alles das decken wird, was gedeckt werden müßte. Bei uns in Württemberg-Hohenzollern zum Beispiel ist außer dem Befreiungsgesetz zur Korrektur einiger Mängel, die sich durch die Anwendung dieses Gesetzes ergeben haben – zu freigebige Entlastung durch die Spruchkammern und ähnliches –, noch ein besonderes Gesetz ergangen, das es der Regierung ermöglicht, auch Beamten, die etwa für entlastet erklärt worden sind, trotzdem den Genuß ihrer alten Beamtenrechte zu versagen, weil die Spruchkammerentscheidung, materiell gesehen, offensichtlich falsch war. Ich weiß nicht, ob ein Gesetz dieser Art gedeckt wäre.

(Zinn [SPD]: Es ist ja auch eine Rechtsvorschrift!)

– Aber nicht zur „Befreiung“, sondern in deren Gefolge.

ZINN (SPD): Diese Vorschriften werden dadurch nicht aufgehoben; denn das Grundgesetz kennt keine wohlverworbenen Rechte. Infolgedessen kann das Land sein Beamtenrecht durchaus eigenständig gestalten.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Dann lasse ich über Artikel 146 abstimmen. – Der Artikel 146 ist angenommen.

Artikel 148 lautet nach der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses:

Die dem Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 51 Absatz 1 zustehende Befugnis wird bis zu seiner Errichtung von dem Obergericht der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wahrgenommen, das nach Maßgabe seiner Verfahrensordnung entscheidet.

Ich lasse abstimmen. – Artikel 148 ist einstimmig angenommen.

Artikel 148 a

Die Verfassung eines Landes kann binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Grundgesetzes zur Angleichung an das Grundgesetz durch einfaches Landesgesetz geändert werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

DR. SEEBOHM (DP): Wir hatten den Antrag gestellt, die beiden Artikel 148 a und b zu streichen, weil sie nach unserer Auffassung nicht notwendig sind. Mit der Annahme des Grundgesetzes durch die Länder treten ja entgegenstehende Verfassungsbestimmungen und Landesrechte außer Kraft. Das gilt auch im Hinblick auf die Landeswahlgesetze. Ich glaube, es ist nicht notwendig, diese Bestimmungen hier extra aufzunehmen. Sie stellen einen unnötigen Eingriff in das Landesverfassungsrecht dar.

(Zinn [SPD]: Nein!)

DR. LAFORET (CSU): Die gleichen Bedenken muß ich äußern. Wird hier nicht in die Landesverfassung eingegriffen, in das ausschließliche Recht des Landes, im Rahmen des Bundesgesetzes sein Verfassungsrecht in alleiniger Zuständigkeit zu ordnen? Die Bestimmungen einer Länderverfassung, die dem Grundgesetz widersprechen, sind ohnehin rechtsunwirksam. Aber ein Bedürfnis für Artikel 148 a und b ist nicht gegeben. Das kann nur mißverstanden werden.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich glaube, es wäre zur Bereinigung der Texte der Verfassungen doch gut, wenn (506) man bestimmte Änderungen erleichtern würde. Manche dieser Länderverfassungen kennen die Abänderung der Verfassung nur im Wege des Volksentscheids oder durch ganz besonders hohe qualifizierte Mehrheiten. Ich glaube, daß es wirklich sinnvoll wäre, für diesen einen Fall die Länderverfassungen von diesem Ballast zu befreien. Ich denke zum Beispiel an die Bestimmung der badischen Verfassung, daß Baden einem deutschen Bundesstaat durch ein Gesetz beitreten wird, das mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden soll. Diese Bestimmung wird durch das Grundgesetz selber völlig gegenstandslos. Es wäre aber ein Schönheitsfehler, wenn diese Bestimmung in der badischen Verfassung verbliebe. Bei der erforderlichen qualifizierten Mehrheit mit Volksabstimmung usw. könnte es sein, daß etwas Dummes passiert und so die Mehrheit nicht erreicht wird. Man hätte dann in Baden einen Verfassungstext, der sich angesichts des Grundgesetzes, das wir nun beschließen, grotesk ausmachen würde.

DR. FECHT (CDU): Ich kann den Ausführungen des Herrn Vorsitzenden nur zustimmen. Wir haben schon seinerzeit bei der Weimarer Verfassung eine solche Schwierigkeit gehabt. Unsere badische Verfassung ist ja etwas früher erlassen worden als die Weimarer Verfassung.

(Vors. Dr. Schmid [SPD]: In Württemberg war es genau so!)

Es hat einige Jahre gedauert, bis wir endlich so weit waren, daß wir aus einem bestimmten Grunde die notwendige Volksabstimmung abhalten konnten. Ich glaube, man sollte diese Erleichterung den Ländern wirklich geben.

DR. LEHR (CDU): Ich schließe mich ebenfalls an und mache darauf aufmerksam, daß keine Vergewaltigung eines Landes erfolgen kann. Es ist eine Kann-Vorschrift, es kann gar nichts Böses passieren.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Ich lasse über Artikel 148 a abstimmen. – Artikel 148 a ist mit 17 gegen 4 Stimmen angenommen.

Artikel 148 b

Vorschriften einer Landesverfassung, die über die Vorschriften dieses Grundgesetzes hinaus das Wahlverfahren und die Art des Wahlrechts regeln, können jederzeit durch einfaches Landesgesetz geändert werden.

Das würde zum Beispiel bedeuten, daß, wenn in einer Verfassung das Verhältniswahlrecht zwingend vorgeschrieben ist, auf Grund des Artikel 148 b ein anderes Wahlrecht durch einfaches Gesetz eingeführt werden könnte.

DR. LEHR (CDU): Wir haben heute morgen im Organisationsausschuß auch diese Frage noch einmal erörtert und sind zu dem Ergebnis gekommen, daß Artikel 148 b eigentlich in Artikel 148 a schon enthalten ist, also nicht notwendig ist. Aber wir haben ihn trotzdem hier stehenlassen, auch wieder deshalb, weil es sich um eine Kann-Vorschrift handelt. Endlich könnte man empfehlen, die Sache zurückzustellen, bis das Wahlgesetz verabschiedet ist.

DR. BECKER (FDP): Ich bin aus folgendem Grunde für eine Streichung dieses Artikels. Ich sehe keine Notwendigkeit, eine Verfassungsbestimmung des Landes zu ändern, die mit der Verfassungsbestimmung des Bundes in gar keinem Widerspruch steht; denn das Bundesrecht regelt die Wahl zu den Bundesinstanzen, das Landesrecht die Wahl zu den Landesinstanzen. Ich entdecke einen Widerspruch nicht. Das mögen die Länder selber nach ihren eigenen Verfassungen ändern.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Diese Bestimmung kann als eine Hilfe zur leichteren Korrektur übereilter Beschlüsse der verfassungsgebenden Versammlungen des Jahres 1946 bezeichnet werden. An und für sich gehören meines Erachtens Bestimmungen über die Modalitäten des Wahlrechts nicht in eine Verfassung. Man sollte der Entwicklung eine Chance geben, indem man die Möglichkeit offenläßt, ein Wahlsystem nach den gemachten Erfahrungen zu ändern. Wenn ein bestimmtes Wahlsystem in einer Verfassung verankert ist, schleppt man es weiß Gott wie lange durch die Zeiten hindurch und man kann es nicht ändern, obwohl sehr gute Gründe dafür sprechen mögen, es zu ändern. Hier wird nun eine Möglichkeit geschaffen, das zu korrigieren. Es braucht aber nicht zu geschehen; es kann nur geschehen.

DR. SEEBOHM (DP): Ich bin aber doch der Auffassung, daß der Artikel in Wegfall kommen kann. Wenn in den Länderverfassungen etwas enthalten ist, das ihr eigenes Landeswahlrecht betrifft und das die Länder ändern wollen, dann sollen es die Länder aus ihrer Zuständigkeit nach den für sie geltenden Rechtssätzen machen. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, ihnen da Erleichterungen zu schaffen oder Vorschriften zu machen. Das ist ein Eingriff in das Landesverfassungsrecht, der in das Grundgesetz nicht hineingehört. Selbst eine Kann-Bestimmung halte ich in diesem Fall für unerfreulich.

ZINN (SPD): Die hessische Verfassung enthält tatsächlich eine Vorschrift, die das reine Verhältniswahlrecht zwingend vorschreibt. Wir in Hessen bedauern es, daß diese Vorschrift damals im Jahre 1946, ich muß wie der Herr Kollege Schmid sagen, übereilt in die Verfassung hineingekommen ist. Man sollte solche Dinge nicht verfassungsrechtlich verankern. Heute hat man es eingesehen, und wir legen in Hessen Wert darauf, daß uns durch das Bundesgesetz die Möglichkeit gegeben wird –

(Dr. Seebohm [DP]: Ihr könnt es selber machen!)

– Nein, eine Verfassungsänderung ist bekanntlich sehr schwierig und umständlich, sie ist unter Umständen von einem Volksentscheid abhängig. Aus diesem Grunde begrüßen wir es, wenn wir die Möglichkeit haben, auf erleichtertem Wege, nämlich durch gewöhnliches Landesgesetz, diese Vorschrift zu ändern.

BROCKMANN (Z): Ich möchte bemerken, daß der Nachdruck auf das Wort „können“ gelegt ist. Zweitens heißt es: „durch einfaches Landesgesetz“. Mir ist die Begründung, die Herr Dr. Seeböhm für seine Ablehnung gibt, sympathisch; aber ich weiß auch nicht, wenn es hier stehenbleibt, ob dadurch Porzellan zerschlagen werden könnte. Ich kann mir denken, daß tatsächlich ein Land auf diese Weise ohne große Komplikation aus einer Verfassungsbestimmung herauskommt, die es sonst niemals würde ändern können. Dann ist es völlig von dem Landtag des Landes abhängig; er hat zu beschließen. Allerdings würde mir auch sympathisch sein, zunächst einmal zu wissen, wie das kommende Wahlgesetz für den Bund aussehen wird.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Das hat damit nichts zu tun. Es hat für Nordrhein-Westfalen auch keine Bedeutung. Sie haben ja noch keine Verfassung. Aber in den süddeutschen Verfassungen hat man ein bißchen viel hineingepackt, was man besser draußen gelassen hätte.

DR. LAFORET (CSU): Es kann gar keinem Zweifel unterliegen, daß Verfassungen geirrt haben können. Aber sie sind dann in der Form zu ändern, wie es die Landesverfassung vorschreibt. Ich bedaure, auch wenn Zweckmäßigkeitserwägungen für den Artikel 148 b sprechen, ihn nicht annehmen zu können; denn er greift in das alleinige Bestimmungsrecht des Landes hinsichtlich seines Verfassungsrechts ein.

VORS. DR. SCHMID (SPD): Wir können über Artikel 148 b abstimmen lassen. – Der Artikel ist mit 12 gegen 9 Stimmen angenommen.

102 PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 40. Sitzung vom 14. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 529, S. 9

Artikel 144

(1) Bis zur Wahl des ersten Bundespräsidenten werden dessen Befugnisse von dem Präsidenten des Bundesrats ausgeübt. Das Recht zur Auflösung des Bundestags steht ihm nicht zu.

(2) Die Frist des Art. 87, Abs. 2 Satz 1 beginnt mit dem Zusammentritt des Bundestags.

Der Hauptausschuß beschließt mit 20 Stimmen Annahme. Dr. Becker (FDP) stimmt zu vorbehaltlich einer Regelung der Materie im Wahlgesetz.

Artikel 145

Für die Wahl des ersten Bundestags und der ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz.

Der Hauptausschuß beschließt einstimmig Annahme.

103 PR, Hauptausschuß, Fassung 2. Lesung der Artikel 143 c-1 bis 149 aus Abschnitt XIII „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ sowie Abschnitt V „Der Bundesrat“, 14. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 514

Artikel 145

Für die Wahl des ersten Bundestags und der ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz.

PR, Hauptausschuß, Gegenüberstellung der Grundgesetzentwürfe der 1. [links] und 2. [rechts] Lesung, Stand vom 15. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 517

104

Artikel 18

(1) Das Recht zu wählen oder abzustimmen, die Wahlfreiheit sowie das Wahlgeheimnis werden gewährleistet. Wer wahlberechtigt ist, entscheidet Verfassung oder Gesetz. (Artikel 18 ausgesetzt) [...]

(2) Jede Beschränkung in der Freiheit der Entscheidung bei einer Wahl oder Abstimmung ist verboten. Insbesondere darf durch die Vorschriften über die Wahlvorbereitungen und das Wahlverfahren dem Wähler die Möglichkeit freier Entscheidung zwischen mehreren Kandidaten, Parteien oder Parteigruppen nicht genommen werden. [...]

Abschnitt IV „Bundestag“

Artikel 45

(unverändert)

Satz 2 des Abs. 3 wurde gegen die Stimmen der FDP, DP, KPD und Zentrum angenommen. [...]

Artikel 46

(entfällt)

Artikel 47

[...]

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

– Satz 1 wurde mit 20 gegen eine Stimme, Satz 2 mit 14 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen angenommen. –

PR, Hauptausschuß, StenProt. der 42. Sitzung vom 18. Januar 1949, 10. 20 Uhr, S. 541–542

RENNER (KPD):

Mann und Frau sind gleichberechtigt. Alle Gesetze und Bestimmungen, die der Gleichberechtigung der Frauen entgegenstehen, sind aufgehoben. Männer, Frauen und Jugendliche erhalten bei gleicher Arbeit gleichen Lohn. (542)

Dann sind alle Fragen geklärt, und wir haben der Frau, vor allen Dingen der berufstätigen Frau, den Schutz gegeben, auf den sie heute ein unbedingtes Anrecht hat, das sie auch geltend macht.

FRAU WESSEL (Z): Ich möchte mich zu dieser Frage ganz kurz äußern. Wenn wir diesen Artikel jetzt in dieser Form annehmen, hat das nicht nur Auswirkungen gesetzlicher Art. Ich möchte gerade gegenüber den Männern, die jetzt so begeistert für die Gleichberechtigung der Frau im staatsbürgerlichen Recht eingetreten sind, die Hoffnung aussprechen, daß sie sich mit derselben Begeisterung auch für die Förderung der Frau im politischen Raum einsetzen werden.

(Dr. Strauß [CDU]: Das haben wir auch in der Vergangenheit schon gemacht, Frau Wessel! –

Renner [KPD]: Haben die Frauen das nicht selber in der Hand?)

– Die Frauen haben es gewiß selber in der Hand. Ich spreche diese Bitte aus, damit man diese Frage bei dem kommenden Wahlgesetz in entsprechender Weise berücksichtigen möge. Wir haben die Tatsache, daß 7 bis 9 Millionen Frauen infolge des verlorenen Krieges und der ungeheuren Einbuße, die wir in unserer Bevölkerungssubstanz haben, darauf angewiesen sind, ihr Leben allein zu verbringen, ihre Existenz im Beruf zu suchen. Unter diesen Umständen müssen wir auch daran denken, den Frauen den Weg in den politischen Raum zu ermöglichen. Ich führe das an, weil diese Frage bisher nicht erörtert worden ist. Das muß sich dann auch im politischen Leben und in den Parlamenten auswirken. Es ist eine Tatsache, die nicht wegzuleugnen ist, daß unter den 65 Mitgliedern dieses Parlamentarischen Rates 4 Frauen sind. Deshalb ist es gerade angesichts dieser Frage mein Anliegen, daß wir ein Wahlgesetz schaffen, das den Frauen nicht nur die staatsbürgerliche Gleichberechtigung sichert, ihnen nicht nur nach dem Grundgesetz das aktive und passive Wahlrecht zuerkennt, sondern daß wir auch in der Form des Wahlmodus die Möglichkeit schaffen, die Frauen entsprechend ihrer Zahl und auch ihren Fähigkeiten, die sie immerhin seit 1919 im politischen Leben bewiesen haben, zu berücksichtigen.

Das ist das Anliegen, das ich im Zusammenhang mit dieser Frage auch aufgeworfen haben möchte. Denn das Wahlrecht steht uns noch bevor, und bei dieser Frage haben der Parlamentarische Rat und seine männlichen Mitglieder ein gewichtiges Wort mitzureden. Ich freue mich, daß gerade Herr Dr. Strauß in dieser Offenheit für die Männer die Zustimmung zur politischen Gleichberechtigung der Frau gegeben hat. Wenn wir jetzt diesen Paragraphen so einmütig – Männer und Frauen – verabschieden, so geht meine Bitte dahin, daß wir dann auch bei den Beratungen des Wahlgesetzes die gleiche Förderung und Unterstützung hinsichtlich der Stellung der Frau im politischen Leben sehen mögen.

[(Frau Dr. Weber [CDU]: Sehr richtig!)]^{au}

^{au} Vorstehende Textstelle findet sich nur im maschinenschriftl. StenProt. (S. 64), nicht in der Druckfassung.

DR. HEUSS (FDP): Ich bin kein Fachmann für Meteorologie. Infolgedessen weiß ich nicht genau, wie man Stürme macht oder wie sie entstehen. Aber man muß offenbar das, was in den Zeitungen und Zeitschriften drin war, als Sturm ansehen, während es doch nur ein wildgewordenes Mißverständnis ist. Ich möchte infolgedessen von mir aus etwas zur Entpathetisierung dieser Debatte sagen, die deshalb entstanden ist, weil Frau Selbert nicht im Grundsatzausschuß gewesen ist. Denn diese Probleme haben wir alle durchgeredet. Da waren keine Unterschiede. Es war weder ein Kavaliere wie Herr Strauß noch eine Frauenrechtlerin da, sondern wir waren lauter verständige Frauen und Männer, die sich über diese Dinge ausgesprochen haben. Beim Wort „Gleichberechtigung“ haben auch sozialdemokratische Juristen ein bißchen Bauchweh bekommen wegen der unmittelbaren Auswirkung dieser Dinge. Deshalb haben wir geglaubt, daß wir mit dieser Formulierung „niemand bevorzugt, niemand benachteiligt“ die Problematik, über die wir vollständig einer Meinung waren, gedeckt haben.

(Frau Dr. Selbert [SPD]: Das Bauchweh ist wohl auf Grund der Übergangsbestimmungen kuriert.

PR, Hauptausschuß, Kurzprot. der 42. Sitzung vom 18. Januar 1949, Drs. PR 1. 49 – 540, S. 10

106

Mann und Frau sind gleichberechtigt. Alle Gesetze und Bestimmungen, die der Gleichberechtigung der Frauen entgegenstehen, sind aufgehoben. Männer, Frauen und Jugendliche erhalten gleichen Lohn bei gleicher Arbeit.

FRAU WESSEL (Z) wünscht noch, daß man die Frauen auch im „politischen Raum“ fördere und daß man beim kommenden Wahlgesetz einen entsprechenden Wahlmodus finde, der die Möglichkeit schaffe, die Frauen entsprechend ihrer Zahl und ihren Fähigkeiten, die sie seit 1919 im politischen Leben schon bewiesen hätten zu berücksichtigen.

DR. HEUSS (FDP) weist noch auf die Schwierigkeiten hin, die für den Gesetzgeber bei Durchführung dieser Bestimmung insofern beständen, daß die Gleichberechtigung nicht irgendwie zum Nachteil der Frau interpretiert werden könne.

PR, Wahlrechtsausschuß, StenProt. der 20. Sitzung vom 18. Januar 1949, 15. 30 Uhr, S. 1–61

107

DER VORS. DR. BECKER (FDP), eröffnet die Sitzung und gibt die Eingaben bekannt. Er hebt besonders hervor, daß der hessische Minister des Innern, den der Ausschuß gebeten habe, für die erste Wahl das hessische Wahlprüfungsgericht zur Verfügung zu stellen, mitgeteilt habe, daß das Wahlprüfungsgericht inzwischen ernannt worden sei; daraus könne man wohl schließen, daß es für die erste Wahl benutzt werden könne.

KAUFMANN (CDU): Wir haben zufällig Herrn Oberregierungsrat Schröder von Nordrhein-Westfalen hier im Hause, der ja Wahlrechtsfachmann ist. Wenn Sie keine Bedenken haben, würde ich vorschlagen, daß wir ihn vielleicht für technische Fragen zuziehen.

STOCK (SPD): Ich möchte bitten, von der Zuziehung von Fachleuten abzusehen. Sie geben mehr oder minder ihre eigene Auffassung bekannt, und wir haben schon so viel gehört. Wir müssen endlich einmal zum Schluß kommen. Da wir alle Mitglieder irgendeines Landtages sind, sind wir wohl auch kompetent dafür, dieses Wahlgesetz hier zu verabschieden. (2)

VORS. DR. BECKER (FDP): Ist der Antrag offiziell gestellt?

(Zustimmung des Abg. Kaufmann [CDU].)

– Dann bitte ich, darüber abzustimmen. Wer dafür ist, den bitte ich die Hand zu erheben. – Es sind 4 Stimmen.

Ich bitte um die Gegenprobe. – Das sind ebenfalls 4 Stimmen. Der Antrag ist mit Stimmgleichheit abgelehnt.

In der Dezembersitzung war beschlossen worden, auf der damals behandelten Grundlage eine Redaktionskommission einzusetzen. Sie ist nicht zusammengetreten, und zwar absichtlich nicht, weil Herr Dr. Diederichs seinen Antrag zurückgezogen hat und jetzt zwei vollkommen neue Vorschläge vorliegen, der eine von der CDU und ein Vermittlungsvorschlag von Herrn Dr. Diederichs.

Ich würde vorschlagen, so zu verfahren, daß die Herren von der CDU jetzt ihren Antrag begründen, daß dann Herr Dr. Diederichs seinen Antrag begründet und wir dann grundsätzlich schlüssig werden. Dann würde ich vorschlagen, eine Redaktionskommission einzusetzen und was dann noch nötig ist, zu redigieren. Würden Sie damit grundsätzlich einverstanden sein?

KAUFMANN (CDU): Die Fraktionen haben ihn noch nicht.

(Dr. Diederichs [SPD]: Die Verteilung ist aber veranlaßt worden!)

Ich habe ja meinen Vorschlag schon in der letzten Sitzung vor Weihnachten begründet und lediglich zugesagt, daß ich diesen Entwurf in den Jahresendtagen durcharbeiten werde, um die technischen Dinge noch herauszuarbeiten. Das ist geschehen. Der Gesamtentwurf ist allen Mitgliedern dieses Ausschusses schon vor 8 bis 10 Tagen zugegangen.

Bei der Begründung habe ich damals darauf hingewiesen, daß ich dankbar wäre, wenn mir Abänderungsvorschläge mitgeteilt würden, so daß ich sie noch als Eventualanträge bearbeiten könnte, und {3} hatte gebeten, sie mir zuzuschicken. Mir ist nichts dergleichen zugegangen.

Ich habe damals gleichfalls darauf hingewiesen, daß, wenn auf der Basis eine Eini-gung zu erzielen sei, die Frage diskutabel sei, ob ein erster Wahlgang mit absoluter Mehrheit und ein zweiter Wahlgang mit relativer Mehrheit notwendig sei, oder ob man den einen Wahlgang umgehen könne, und daß darüber hinaus auch noch einige andere Kleinigkeiten, die sich im Laufe der Besprechung ergeben könnten, diskutiert werden könnten.

Ich brauche also die Begründung, die ich damals gegeben habe, meiner Ansicht nach hier nicht zu wiederholen und brauche ihr auch nichts hinzuzufügen, sondern könnte vielleicht gleich mit der Stellungnahme zu diesem Vermittlungsvorschlag, der ja in unserer Hand ist, aber in den Fraktionen noch nicht offiziell besprochen werden konnte, beginnen.

VORS. DR. BECKER (FDP): Darf ich mit die Anregung erlauben, daß vielleicht Herr Kollege Dr. Diederichs seinen Vermittlungsvorschlag zunächst begründet!

DR. DIEDERICHS (SPD): Wenn wir bei der Besprechung des Wahlrechts von den großen Wahlkreisen einmal abgewichen sind, sind wir von dem Gesichtspunkt ausgegangen, hier gewissen Wünschen entgegenzukommen. Unsere Fraktion hat sich darüber unterhalten, ob die Möglichkeit bestände, evtl. auf den Vorschlag, kleinere Wahlkreise zu bilden, einzugehen. Wenn wir dabei an den § 2 des Entwurfs der CDU/CSU anknüpfen müssen, so weicht dieser von einem Mehrheitsbeschluß dieses Ausschusses insofern vollkommen ab, als sich ja hier im Ausschuß grundsätzlich eine Mehrheit für ein Verhältniswahlrecht ausgesprochen hatte, während nach

Ihrem Wahlrechtsvorschlag ja nur ein Viertel der Abgeordneten verhältnismäßig gewählt, während drei Viertel der Mandate in reiner Mehrheitswahl nach dem (4) englischen System gewählt werden. In unserem Vorschlag gehen wir davon aus, daß grundsätzlich das Verhältniswahlssystem zugrundegelegt wird, daß aber in Einzelwahlkreisen einzelne Kandidaten mit relativer Mehrheit gewählt werden sollen. Insofern bauen wir damit auf dem Beschluß auf, der hier gefaßt worden war, das Verhältniswahlrecht zugrunde zu legen, zeigen aber ein Entgegenkommen in Richtung auf die Persönlichkeitswahl im kleinen Wahlkreis mit einer Stimme des Wählers.

Seinerzeit war nun vorgeschlagen worden, 350 Abgeordnete zu wählen. In den Besprechungen, die ich inzwischen geführt habe, ist nun zum Ausdruck gekommen, daß hier wohl die Neigung besteht, die Zahl doch etwas höher zu nehmen. Wir sind nicht der Auffassung, daß das notwendig wäre. Ich habe aber hier von verschiedenen Seiten hören können, daß man der Auffassung war, daß 400 Abgeordnete evtl. das Richtige wären. Das würde Ihrem Vorschlag entsprechen, das würde dem Vorschlag des Herrn Dr. Becker entsprechen, und würde, glaube ich, auch dem Vorschlag des Zentrums entgegenkommen. Das ist also eine Frage, in der eine Einigung möglich sein könnte.

Wenn wir also von den Einzelwahlkreisen ausgehen, in denen mit relativer Mehrheit gewählt wird, so schlagen wir vor, daß dort die mit relativer Mehrheit Gewählten als gewählt gelten, daß dann die gesamten Stimmen durch den Quotienten der gesamten Mandate dividiert werden und daraus der Quotient errechnet wird, durch diesen die Stimmen der einzelnen Parteien dividiert und ihnen dann die Ausgleichsmandate, soweit sie sie nicht direkt erobert haben, zugeteilt werden. Für den Fall, daß eine Partei in den Kreiswahlen mehr Mandate errungen hat als ihr zustehen, soll sie diese selbstverständlich behalten, da ein direkt Gewählter natürlich (5) nicht mehr ausscheiden soll. Diese Mehr-Mandate aber sollen dann der Gesamtziffer zugeschlagen werden, damit der Teilungsquotient für die übrigen insgesamt der gleiche bleiben kann, so daß sich also nicht die Ziffer für die übrigen Parteien erhöht, denn dann gingen sie ihnen ja praktisch doppelt verloren. Denn angenommen, es würden 15 Mandate in direkter Wahl mehr gewählt, als der betreffenden Partei nach dem Relationsverhältnis im ganzen zustehen, dann würden diese 15 Mandate auf der einen Seite mehr vorhanden sein, auf der anderen Seite aber bei der Verteilung fehlen. Sie sollen also dann außerhalb der Berechnung bleiben und der Partei verbleiben, die sie auf diese Weise erobert hat.

Wir glauben damit, den Wünschen derer, die die Persönlichkeitswahl möglichst in den Vordergrund stellen wollen, entgegengekommen zu sein, aber im übrigen das Prinzip der Verhältniswahl, von dem wir ausgegangen waren, gewahrt zu haben. Das ist im Grunde genommen das Prinzip. Das ist relativ einfach, indem jeder Wähler eine Stimme hat und in seinem Wahlkreis einem von den Kandidaten, die von den verschiedenen Parteien oder als Parteilose präsentiert sind, seine Stimme gibt. Da entscheidet die Mehrheit. Alle übrigen Mandate werden durch Verrechnung zugeteilt.

Dabei bleibt die Frage offen, ob man eine Zwischenabrechnung auf der Länderebene machen will, um dort evtl. noch solchen, die mit großer Minderheit durchgefallen sind, noch das Einrücken ins Parlament zu erlauben und nicht die gesamten restli-

chen Stimmen auf einer großen Liste verrechnen zu müssen. Das ist eine Frage der Zweckmäßigkeit, vielleicht auch für diejenigen, die eben doch auch ihre Abgeordneten in gewisser Weise mit einer gewissen Landeslokalbindung in das Parlament hineinschicken möchten. (6)

Das ist in großen Zügen der Vorschlag, den wir hier gemacht haben, um diesem Wunsch nach Einzelwahlkreisen entgegenzukommen, – gegen große Bedenken!

KAUFMANN (CDU): Ich habe mich an sich über diesen Vorschlag gefreut, weil er dem in etwa Rechnung trägt, was draußen gefordert wird, und zwar auch aus den Kreisen derjenigen, die hier die reine Verhältniswahl als das Richtige und das Notwendige dargestellt haben.

Richtig ist, was Herr Kollege Dr. Diederichs hier offen ausführt, daß sich im Grunde genommen auch dieser Vermittlungsvorschlag absolut auf der Basis des Verhältniswahlrechts bewegt, indem er durch den Verrechnungsquotienten auch wieder das Verhältniswahlrecht klarlegt, mit der einzigen Durchbrechung, daß eine Partei, die auf dem Wege über die relative Mehrheitswahl etwas mehr Sitze bekommt, diese nicht angerechnet erhält.

Im übrigen ist auch dieses System aber ein ausschließliches Verhältniswahlrecht, das demjenigen, das in Nordrhein-Westfalen üblich ist, fast genau entspricht.

(Löbe [SPD]: Nicht ganz!)

– Das war auch der Grund dafür, daß ich vorhin anregte, Herrn Oberregierungsrat Schörder, der hier im Hause ist, zuzuziehen, der ja auf Grund seiner seinerzeitigen amtlichen Tätigkeit dieses Wahlrecht genau kennt.

Ich freue mich auch darüber, daß die Erhöhung der Abgeordnetenzahl für angemessen gehalten wird. Das erleichtert das Zustandekommen einer Einigung. Dagegen wird der Verrechnungsmodus, der das reine Verhältniswahlrecht mit sich bringt, Schwierigkeiten machen und von uns kaum getragen werden können.

Nicht richtig ist, was Herr Kollege Dr. Diederichs über meinen (7) Entwurf sagt, daß drei Viertel der Mandate nach dem reinen englischen System gewählt würden. Denn gerade um das reine englische System zu vermeiden und dadurch die Annahme für die kleinen Parteien, aber auch für die Anhänger des Verhältniswahlrechts evtl. erträglicher zu machen, waren 2 Wahlgänge vorgesehen, von denen dem ersten die absolute Mehrheit und erst dem zweiten die relative Mehrheit zugrundeliegt, während das englische System von vornherein die relative Mehrheit hat, so daß eine Zwischenverständigung im Interesse einer Vereinigung von Parteien und dergleichen mehr nicht vorhanden ist.

Fraglich scheint mir, wie gesagt – meine Fraktion hat dazu noch keine Stellung genommen – die Angelegenheit der Verrechnung, die unter Ziffer 6 steht, auf der Landesebene. Es würde wahrscheinlich von einer Anzahl Länder sehr begrüßt werden, wenn die Möglichkeit vorhanden wäre, auch auf Landesebene eine Reststimmenverrechnung zu haben; andererseits aber ist es nun praktisch so, daß der Wähler, wenn wir neben der Mehrheitswahl in den Einzelwahlkreisen eine Bundesliste aufstellen, von vornherein weiß, daß er den Kandidaten in seinem Wahlkreis wählt, und daß seine Stimme, wenn der Kandidat nicht durchkommt, evtl. auf eine Liste kommt, die bestimmte und offiziell bekannte Kandidaten enthält, während der Wähler, wenn diese Landesverrechnung auf Kandidaten, die mit Minderheit

durchgefallen sind, erfolgt, die eigentliche Entscheidung verliert. Denn dann tauchen Kandidaten auf, die dem Wähler im Wahlkreis ja gänzlich unbekannt sind, ihm auch niemals genannt worden sind, die aber auf diese Weise auf die Landesliste kommen. Dagegen habe ich gewisse Bedenken, und zwar umso mehr, als dadurch Gesichtspunkten nicht Rechnung getragen wird, die vielleicht eine der wenigen Plus für die Listenwahl sind, nämlich die Sicherung bestimmter Kategorien (8) der Bevölkerung als Kandidaten in jedem Fall. Ich denke dabei nicht nur an die Frauen, von denen heute morgen im Hauptausschuß mit Recht die Rede gewesen ist, sondern ich denke dabei auch an die Flüchtlinge, die in derselben Lage sind, und die man meiner Ansicht nach nicht nach einem anderen System als dem des guten Willens und der offenen Aufstellung auf Bundesliste zu einer gebührenden Vertretung bringen kann. Das beides würde beseitigt durch diese Verrechnung auf der Landesebene – nicht Landesliste, die also nicht vorher bekannt ist, sondern sich nachher zufällig aus den in den Wahlkreisen mit größter Minuszahl durchgefallenen Kandidaten zusammensetzt, die allerdings die nächsten gewesen wären, wenn die anderen nicht durchgekommen wären.

Da wird also dem Wähler ein Zufälligkeitsergebnis präsentiert, gegen das ich persönlich Bedenken habe. Ich sage aber offen, daß diese Frage in meiner Fraktion noch nicht besprochen werden konnte.

Nicht klar ist mir die in Nummer 9 angedeutete Frage der Einfügung einer Sperrgrenze von 5 %^{av}. Ich selber hatte ja für meine Fraktion zum Ausdruck gebracht, daß ich auf diese Sperrgrenze und auch auf alle derartigen Absperrungen zu verzichten bereit sei, um auf diese Weise, den wirklich politischen Parteien die Möglichkeit zu geben, nach dem Einfluß, den sie haben, vertreten zu sein oder nicht vertreten zu sein, wenn die Bevölkerung sie ablehnt.

Ein weiteres möchte ich dann in die Debatte werfen, was wir allerdings beantragen, getrennt behandeln zu wollen: Wir beabsichtigen, sehr ernsthaft über die Frage der Wahlpflicht zu diskutieren.

(Dr. Diederichs [SPD]: Das lehnen wir rundweg ab!)

Diese Frage ist sehr ernsthaft zu diskutieren, und sie ist auch nicht ganz so ungewöhnlich, wie sie scheint; denn es sind in (9) dieser Richtung eine große Anzahl von [ernsthaften]^{aw} Versuchen^{ax} gemacht worden; ich erinnere nur an das benachbarte Belgien, das seit Jahrzehnten die Wahlpflicht besitzt und regelmäßig mit einem Wahlquotienten von 97 bis 98 % rechnen kann, wobei die Zahl derjenigen, die etwa durch Nichterfüllung dieser Wahlpflicht ohne angemessene Entschuldigung mit dem Gesetz in Konflikt kommen, so außerordentlich gering ist, daß die Rechtsgutachter erklärt haben, daß sie überhaupt nicht ins Gewicht falle, so daß also aus dieser Sache keine Konflikte entstehen. Wohl aber entsteht dabei eins, was uns außerordentlich wichtig erscheint: derjenige, der aus Gründen der Verärgerung, aus Gleichgültigkeit, aus Opposition gegen die Parteien und dergleichen mehr an den offiziellen Handlungen nicht teilnimmt, muß dann doch irgendeine klare Entscheidung treffen, so daß er also nicht nur als Meckerer neben den Dingen steht,

^{av} Umgebung im Original unleserlich.

^{aw} *In der Vorlage unleserlich, vermutlich:* ernsthaften

^{ax} Umgebung im Original unleserlich.

sondern mindestens durch einen weißen Wahlzettel eine politische Demonstration zum Ausdruck bringt, die seinen Willen darstellt oder mindestens in irgendeiner Form einen Willen darstellt. Jedenfalls aber wird das Gros der Bevölkerung an die Wahlurnen gebracht, um an den Dingen, die in den jetzigen Jahren für alle so entscheidend sind, irgendwie aktiv mitzuwirken.

STOCK (SPD): Ich möchte da anfangen, wo Herr Kollege Kaufmann aufgehört hat. Ich könnte mich nicht für einen Wahlzwang entscheiden; denn damit würde man auch gegen die Demokratie verstoßen. Es ist undemokratisch, wenn man jemand durch Strafen oder sonstigen Druck zwingen will, an der Wahl irgendwie teilzunehmen. Das, glaube ich, muß man schon den Einzelnen überlassen, und es wird auch sicherlich nichts Vernünftiges dabei herauskommen.

Was nun die Abänderungsvorschläge oder – sagen wir – die Kompromißvorschläge anbelangt, so sage ich ganz offen, daß ich <10> mich dafür nicht erwärmen kann. Wenn sie aber dazu führen können, das Wahlgesetz auf eine breitere Basis zu stellen, läßt sich darüber diskutieren. Ich möchte aber von vornherein sagen: mit einem eigentlichen Verhältniswahlrecht hat dieses jetzt geänderte System nichts mehr zu tun.

(Widerspruch der Abg. Kaufmann [CDU] und Löbe [SPD])

Denn es ist nun so: Wenn auf Ihren Vorschlag hin in 300 Stimmbezirken die relative Mehrheit entscheiden soll, also 300 Abgeordnete mit relativer Mehrheit gewählt werden sollen und für 100 Abgeordnete das Verhältniswahlrecht entscheidend sein soll, dann frage ich, wo denn da das Verhältniswahlrecht ist.

(Kaufmann [CDU]: Es ist zu 25 % da!)

– Dann ist es kein Verhältniswahlrecht mehr. Ein Verhältniswahlrecht ist nur dann vorhanden, wenn sämtliche Stimmen nach dem Verhältnis verrechnet werden, aber nicht, wenn drei Viertel der Stimmen nach dem relativen Mehrheitswahlrecht und das restliche Viertel nach dem Verhältniswahlrecht berechnet werden.

(Kaufmann [CDU]: Sie haben mich mißverstanden! Diesen neuen Vorschlag Dr. Diederichs meine ich!)

– Ich rede von Ihrem Vorschlag. Den haben Sie ja noch nicht fallen gelassen.

(Kaufmann [CDU]: Nein!)

– Und darum dreht es sich! Wir wollen ja von Ihnen wissen, ob Sie, damit wir eine breitere Basis für das Wahlsystem bekommen, auf Ihren Vorschlag verzichten und dann auf Grund des Kompromißvorschlages, den Herr Kollege Dr. Diederichs vorgelegt hat, mit uns stimmen können. Wenn Sie natürlich auf Ihrem Vorschlag beharren, dann müssen wir jenen Vorschlag, den wir ursprünglich ja mit Mehrheit angenommen hatten, auch mit in den Hauptausschuß bringen. <11> Wenn Sie aber bereit sind, auf den Vorschlag des Herrn Kollegen Dr. Diederichs mit einzugehen, damit die Basis breiter wird, dann ist unter Umständen die Möglichkeit gegeben, daß wir uns auf dieser Basis einigen. – Das zunächst einmal grundsätzlich.

Dann zu den Bedenken, die der Herr Kollege Kaufmann gegenüber der Aufrechnung auf Landesbasis geäußert hat. Ja, richtig ist doch, daß man dann nicht allzuviel Stimmen mehr auf die Bundesliste bekommt, wenn erst noch einmal auf Landesbasis aufgerechnet wird. Aber man darf auf der anderen Seite nicht vergessen, daß es gerade für die großen Länder wie Nordrhein-Westfalen, Bayern, Niedersach-

sen, dann so kommen wird, daß Hunderttausende von Stimmen nachher nicht auf Landeskandidaten, sondern auf solche Kandidaten entfallen, die eben auf der Bundesliste stehen, während, wenn erst die landesmäßige Aufrechnung kommt, immer erst der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl von seinem Lande aus wiederum zum Zuge kommt. Ich meine, das hat etwas für sich und hat nichts damit zu tun, daß man deswegen keine Flüchtlinge und keine Frauen mit hineinbringt; denn die Flüchtlinge und die Frauen werden dafür sorgen, daß sie in ihrem Lande so untergebracht werden, daß sie auch dort zu ihren Stimmen kommen. Wenn nicht auf Landesbasis, sondern nur auf Bundesbasis aufgerechnet wird, befürchte ich im Gegenteil, daß eine geschickte Parteibürokratie dann dafür sorgen würde, daß Leute, die im Wahlkampf usw. gar nicht beteiligt waren, auf die alleinige Bundesliste kommen und dadurch die Kategorie von Menschen, die wir gerade im Parlament haben wollen, nicht zum Zuge kommt. Deshalb bin ich schon der Meinung, daß unter allen Umständen etwas dieser Art vorgeschrieben werden muß. Man kann ja irgendeine Ziffer aufstellen, und sagen, daß bis zu einem bestimmten Stimmenüberschuß erst einmal landesmäßig $\langle 12 \rangle$ aufgerechnet werden muß; sonst werden gerade die großen Länder dabei einen kolossalen Nachteil haben, wenn ihre Stimmen restlos auf die Bundesliste kommen und die Landeskandidaten, die dort aufgestellt sind und ihren Wahlkampf geführt haben, nicht zum Zuge kommen.

RENNER (KPD): Die Frage, ob es sich hier mehr um ein Proportional- oder um ein Persönlichkeitswahlssystem handelt, scheint mir doch geklärt zu sein. Ich will einmal den Verteilungsschlüssel ansehen, der hier vorgesehen ist. Wenn die Zusatzmandate 120 von 350 betragen sollen, dann ist eben das Verhältnis zwischen Verhältniswahl und Persönlichkeitswahl wie 1 : 2, nämlich ein Drittel der Gesamtzahl.

(Kaufmann [CDU]: Durch den Berechnungsquotienten!)

– Sie hätten absolut recht, Herr Kollege, wenn hier oben gesagt würde: Die Gesamtzahl der Abgeordneten beträgt *m i n d e s t e n s* 350; dann wären die Bedenken schon in etwa beseitigt; dann wäre auch der Zustand hergestellt, den wir in Nordrhein-Westfalen haben, wo wir eine gleitende und nicht eine fixe Zahl von Abgeordneten haben. Das scheint mir auch das richtigere zu sein. Ich werfe einmal eine zweite Frage auf.

In einem der Einzelwahlkreise, wie sie hier vorgeschlagen sind, kommt ein Kandidat mit etwa 40 % der abgegebenen Stimmen zu einem Mandat. Das kann bei der derzeitigen politischen Situation eintreten. Es kann passieren, daß ein Kandidat mit 30 % aller abgegebenen Stimmen bereits ein Mandat erobert. Die Mandate hat die betreffende Partei mit Sicherheit für sich. Und wenn ich nun das Ergebnis der letzten Wahlen bei uns in der britischen Zone einmal daraufhin ansehe, dann ist das ein Beweis für mich, daß das Recht der zwei großen Parteien dadurch absolut in den Vordergrund $\langle 13 \rangle$ gestellt wird. Die beiden großen Parteien profitieren auf jeden Fall bei der Geschichte, weil je nach der örtlichen Lage einmal der CDU-Kandidat, einmal der SPD-Kandidat mit einem relativ geringen Prozentsatz aller abgegebenen Stimmen zu seinem Mandat kommen kann. Das ist also gerade ein Beweis für mich, daß das Moment der Persönlichkeitswahl weitaus überberücksichtigt ist.

Aber nun zur zweiten Frage! Die Schwierigkeit besteht nun darin – ich sage das, angeregt durch die Bemerkung des Herrn Kollegen Kaufmann –, ob man nun die Reststimmen im Landes- oder Bundesmaßstab verteilen will. Herr Kaufmann

und auch Herr Stock haben geltend gemacht, daß es wünschenswert wäre, jene Kandidaten zum Zuge zu bringen, die in ihrem jeweiligen Lande mit einer relativ geringen Minderheit unterlegen sind. Schön! Könnte man das nicht dadurch erreichen, daß man von vornherein zuläßt, daß auf der Landesliste sämtliche auch in den Wahlen in den Einzelwahlkreisen kandidierenden Kandidaten aufgeführt werden, und daß man dann einen Zusatz ins Gesetz aufnimmt, daß bei der Verteilung der Restmandate die Verhältnisse in den Ländern berücksichtigt werden müssen, daß also die Restmandate dann so verteilt werden müssen, daß derjenige Kandidat zum Zuge kommt, der in seinem Lande in der Höhe des prozentualen Anteils aller abgegebenen Stimmen der Nächstfolgende gewesen ist? So könnte man meines Erachtens die Schwierigkeit aus der Welt schaffen.

Aber der springende Punkt ist ja nun der: Bestehen Sie auf einer fixen Zahl von Abgeordneten, wie das hier gesagt ist, nämlich von 350 Abgeordneten, dann tritt die große Gefahr ein, daß die Zahl der 120 Zusatzmandate evtl. nicht ausreicht, um das zu berücksichtigen, was Sie selber in Ihrem Gesetzentwurf berücksichtigt wissen wollen. Sie müssen deshalb meines Erachtens noch (14) etwas anderes einführen. Und wenn ich mir es recht überlege, könnte man das aus Ziffer 8 sogar herauslesen, nämlich daß, wenn die Bedingungen nicht erfüllt werden, die hier in den vorherigen Ziffern gegeben sind, die Gesamtzahl der Sitze entsprechend höher wird. Wenn das hineinkäme, und wenn man dann zu der Regelung gelangen könnte, daß für die Verteilung der Restmandate nicht etwa nur der Koeffizient, der sich durch die Gegenüberstellung der in einem Lande für die jeweilige Partei abgegebenen Stimmen ergibt, entscheidend sein soll, sondern daß man den Koeffizienten dadurch zieht, daß man ihn im Bundesmaßstab errechnet – mit welcher Höchstziffer ist ein Mandat erobert worden? mit welcher Mindestziffer ist ein Mandat in einem anderen Lande erobert worden? und wenn man den Koeffizienten in dem Mittel dieser Summe finden würde –, dann wären die wichtigsten Bedenken behoben, die gegen ein reines Verhältniswahlssystem überhaupt vorgebracht werden können.

Das ist meine Meinung zu diesen Dingen. Ich sehe natürlich auch in diesem Vorschlag nur einen Versuch, das in der Verfassung statuierte und fomulierte gleiche Wahlrecht zu umgehen. Das ist kein gleiches Wahlrecht mehr. Denn da kommt die Stimme des Wählers nur per Zufall dem Siegerkandidaten zugute, und diese Stimme hat auf jeden Fall mehr inneren Wert als die Stimme eines Wählers, der sich für eine kleine Partei entscheidet.

DR. MÜCKE (SPD): Ich habe vom Gesichtspunkt der Vertriebenen – aber dasselbe gilt auch für die Frauen – grundlegende Bedenken gegen das System des Einmannwahlkreises.

(Stock [SPD]: Das haben wir schon debattiert!)

– Ich wollte nur im Zusammenhang mit den Ausführungen des Herrn (15) Kollegen Kaufmann folgendes feststellen.

Den Belangen der Vertriebenen und der Frauen wird durch die von Herrn Kaufmann und seinen Freunden vorgeschlagene Regelung meines Erachtens nicht Rechnung getragen. Wenn hier ein Ausgleich auf der Landesebene mit der Maßgabe erfolgt, daß die in den einzelnen Stimmkreisen nicht durchgekommenen Kandidaten mit den meisten Stimmen verrechnet werden, so muß ich darauf hinweisen, daß bei dem

System der Einmannwahlkreise doch in erster Linie maßgebend ist, wer überhaupt kandidiert. Die Flüchtlinge sind heute noch immer eine Minderheit. Das Flüchtlingsproblem ist ein Problem der Eingliederung auch auf der politischen Ebene, und bei einem Einmannwahlkreis wird es doch im wesentlichen so sein, daß ein Flüchtlingskandidat nicht aufgestellt wird. Und wenn er nicht aufgestellt ist, kann er auch nicht auf der Landesebene verrechnet werden. Somit besteht also bei dieser vorgeschlagenen Regelung keine Gewähr für die Vertriebenen, nun zum Zuge zu kommen. Dasselbe gilt auch für die Frauen.

Wenn man hier an eine Regelung auf der Landesebene denkt, muß man eine Landesliste zulassen, damit schon auf der Landesliste den Belangen und den Notwendigkeiten sowohl der Flüchtlinge wie der Frauen Rechnung getragen wird.

Ich bin auch grundsätzlich für eine Zwischenverrechnung, schon deshalb, weil ja die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten bei einer Bundesliste überhaupt nicht besteht; ja, ich hege sogar Zweifel, ob damit dem Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl Rechnung getragen ist; denn die Bundesliste wird von den Parteivorständen aufgestellt, und der Wähler hat keinen Einfluß auf die Reihenfolge der Kandidaten. Er weiß im wesentlichen gar nicht, wer auf der Bundesliste steht. Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß nicht der Wähler wählt, sondern praktisch tut (16) es der Parteivorstand unter Zugrundelegung der Stimmenüberschüsse. Und das ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl.

FRAU WESSEL (Z): Ich möchte das unterstreichen, was Herr Mücke in bezug auf die Frauen und die Vertriebenen gesagt hat. Das trifft durchaus zu. Aber gerade hierfür scheint es mir ja notwendig zu sein, daß wir eine höhere Ebene, eben die Bundesliste, bekommen; sonst wird es auch zu Schwierigkeiten kommen, oder es müßte dazu kommen, daß der zurückgestellte Vorschlag der SPD wieder als Grundlage dafür genommen wird.

Für mich kommt es darauf an, zu wissen, ob bei der Zahl, die jetzt die Erhöhung bedeuten soll, auch eine weitere Erhöhung der Bundesliste erfolgt; denn sonst würde die Möglichkeit für die Frauen und die Vertriebenen – dazu rechne ich auch die Experten, die jede Partei braucht, und die in der Kreisebene einfach nicht durchzubringen sind – zu gering sein.

Das zweite, worauf es mir ankommt, ist folgendes. Mir leuchtet das, was Herr Renner gesagt hat, durchaus ein, und zwar auf Grund der Erfahrungen, die wir in Nordrhein-Westfalen gemacht haben. Die gleitende Zahl kann auch etwas durchaus Bestehendes haben, und zwar insofern, als dann die Mandate, die direkt durchgekommen sind, eben über die eigentliche Zahl hinaus berücksichtigt werden sollen. Wenn man es so macht, wie es hier vorgeschlagen wird, daß die Partei, die im direkten Wahlgang mehr Kandidaten durchbekommen hat, als ihr stimmenmäßig zustehen, diese Mandate behält und nicht wieder abzugeben braucht, dann weiß ich nicht, ob man unbedingt eine feste Zahl nehmen muß. Hier kann das gleitende System durchaus etwas für sich haben.

Dann habe ich auch Zweifel hinsichtlich der Vorschrift, daß unbedingt auf der Landesebene verrechnet werden soll. Mir persönlich (17) liegt natürlich die Verrechnung vom Einerwahlkreis zur Bundesliste aus den verschiedensten bereits dargelegten Gründen viel näher. Wenn man aber dazu kommen sollte, wäre doch zu überlegen,

ob man daraus nicht eine Kann-Vorschrift macht. Ich könnte mir durchaus denken, daß auf der Landesebene Frauen oder Vertriebene so gut wie gar nicht durchkommen. Jetzt könnten sie aber auf der Bundesliste nachrücken. Nun erfolgt aber unten auf der Landesebene eine Verrechnung, und eine Gruppe, die wichtig ist, kommt wieder nicht hinein. Man sollte es vielleicht den einzelnen Parteien überlassen, wenn man schon zu einer solchen Verrechnung auf der Landesebene kommt, hier von sich aus einen gewissen Ausgleich vorzunehmen.

Wenn ich auch nur einer kleineren Partei angehöre, so halte ich es doch für berechtigt, daß man einer Partei, die mehr Kandidaten direkt durchbekommen hat, als ihr eigentlich zustehen, die Chance gibt, im Bundestag stärker vertreten zu sein. Diese Chance muß man auch größeren Parteien geben.

Und nun komme ich als letztes zu der Frage der Wahlpflicht. Es hat durchaus etwas für sich, daß man in der Form der Wahlpflicht die Menschen vielleicht stärker an ihre Verantwortung und an ihr Pflichtgefühl erinnert. Aber bedenken Sie folgendes: Wir stehen heute meinem Empfinden nach in der Krisis der Parteien, vielleicht sogar in der Krisis der Demokratie überhaupt, und zwar ist es eine Vertrauenskrise. Die Vertrauenskrise ist einfach da. Die Menschen haben zu einem erheblichen Teil zu den Parteien überhaupt kein Vertrauen mehr. Wenn wir jetzt eine solche Wahlpflicht einführen, dann sieht das in dem Blickfeld des kleinen Mannes so aus, als wenn jetzt eine Monopolstellung der Parteien erreicht werden soll. Man hat es auf der einen Seite nicht fertiggebracht, und irgendwie stößt man sich daran auch von einem demokratischen Empfinden aus. Wenn wir es nicht kraft unserer Leistungen (18) fertigbringen, die Menschen endlich herbeizubringen, daß sie für uns stimmen, dann verspreche ich mir nicht viel davon, wenn wir sie gezwungenermaßen hinbringen. Das würde den Zersetzungsprozeß der Demokratie nur beschleunigen.

DR. DE CHAPEAUROUGE (CDU): Ich bin Frau Wessel dankbar, daß sie eine Bemerkung über die Wahlpflicht gemacht hat. Ich bedauere, daß niemand außer Herrn Stock die Anregung des Herrn Kollegen Kaufmann bezüglich der Wahlpflicht aufgegriffen hat, und daß Herr Stock sie nur mit einigen Worten abgetan hat.

Die Frage der Wahlpflicht ist schon in der Zeit des Staates von Weimar diskutiert worden, weil man es für nötig hielt, unser unpolitisches Volk mehr in die Politik hineinzuführen. Wenn wir nun hören, daß die Wahlpflicht in Belgien seit langen Jahren besteht und sich dort vollkommen eingebürgert hat, so beweist das, daß das ein Problem ist, das ernster Prüfung bedarf. Und ich glaube, wir müßten vom Standpunkt der CDU aus die SPD namentlich bitten, das Problem der Wahlpflicht in ihrer Fraktion noch einmal zu behandeln.

An mich ist die Sache auch erst kürzlich herangekommen. Aber ich habe unendlich viel dafür übrig, namentlich, weil ich weiß, wie die Echtheit des Wahlbildes durch die mangelnde Wahlbeteiligung in allen Ländern dauernd leidet, und daß, wenn die apolytische Stimmung in unserer Bevölkerung weitere Eroberungen macht, sich die Möglichkeit ergibt, daß die parlamentarischen Körperschaften und Gemeindevertretungen tatsächlich von Minderheiten der Bevölkerung gewählt werden, während sich die Mehrheit an den Wahlen überhaupt desinteressiert und gar nicht beteiligt. Das ist ein ernstes Problem, das jedenfalls noch einer ernstlichen Prüfung bedarf. Wir würden unsere Aufgabe verkennen, wenn wir daran vorbeigehen. (19)

Ich wundere mich, daß Herr Kollege Stock den Vorschlag von Herrn Kaufmann so apodiktisch abgelehnt hat. Ich darf darauf aufmerksam machen, daß in Hamburg, wo ein sozialdemokratischer Senat absolut herrscht, jetzt ein Landesgesetz zur Beratung steht, in dem gerade Mehrheitswahlrecht und eine Restliste mit 25 % vorgeschlagen wird. Unser Hamburger Senat, der, wie Sie auch wissen, außerordentlich tüchtige Mitarbeiter hat, hat ein solches Wahlrecht seinerzeit nach eingehender Erwägung des Für und Wider als berechtigt erkannt. Ich möchte bitten, daß die Herren der Sozialdemokratie diese Frage ihrerseits noch einmal durchdenken und durchprüfen.

Herr Renner hat in die Diskussion einen neuen Gedanken gebracht, für den ich als alter Politiker unendlich viel übrig habe, nämlich den Gedanken, die Zahl der Mitglieder des Bundestages überhaupt nicht ziffernmäßig fest zu fixieren, sondern – ähnlich wie es im Staat von Weimar der Fall gewesen ist – von der Wahlbeteiligung abhängig zu machen. Im Staat von Weimar war es so, daß auf 60 000 Stimmen 1 Abgeordneter entfiel, und die Zahl der Mitglieder des Reichstags schwankte entsprechend der Höhe der Wahlbeteiligung. Das schadete gar nichts. Es war ein interessantes Spiegelbild und gab auch den Parteien ganz andere Möglichkeiten, ihrerseits letzte Reserven, letzte Kräfte einzusetzen, um eine höhere Wahlbeteiligung zu erreichen. Wenn aber die Zahl der Abgeordneten ziffernmäßig genau feststeht, dann fehlt ein wichtiges Stimulans, um das Volk in die Wahl hineinzureißen.

Diese Frage hängt eng zusammen mit der Wahlpflicht. Wenn wir auch im Augenblick die gesetzliche Wahlpflicht nicht einführen zu können glauben, dann ist die Frage der nicht ziffernmäßigen Begrenzung der Zahl der Abgeordneten jedenfalls ein Problem, das auch noch einmal durchdacht werden sollte. <20>

Landesliste und Bundesliste! Bei den Ausführungen des Herrn Kollegen Stock ist mir eins aufgefallen. Er ist mit einem Mal ein ausgesprochener Anhänger der Landesliste und will die Zahl der Kandidaten der Bundesliste möglichst beschränken. Er will also in diesem Fall als Vertreter der SPD sich zu stark föderalistischen Grundsätzen bekennen und dem Bund weniger geben, als er bei einer reinen Bundesliste bekommen würde. Die Bundesliste hat ja eine ganz große Bedeutung, weil nur sie die Möglichkeit gibt, auf einer höheren Ebene für ein Parlament Abgeordnete zu bekommen, die es infolge ihrer Veranlagung oder ihrer ganzen Tätigkeit ablehnen, sich in den direkten, unmittelbaren Wahlkampf zu stürzen, deren Mitarbeit im Parlament aber doch von allerhöchster sachlicher Bedeutung ist. Ich möchte für meine Person die Frage des Verhältnisses von Landesliste und Bundesliste noch offenhalten, aber darauf aufmerksam machen, daß es im Hinblick auf die Qualifikation der ins Parlament kommenden Abgeordneten außerordentlich stark auf die Bundesliste ankommt.

Nun ein Wort zu den Flüchtlingen. Ich weiß nicht, ob es den Damen und Herren bekannt ist, daß ich in der Flüchtlingsfrage in einer der ersten Sitzungen des Organisationsausschusses eine Vertreterzahl vorgeschlagen habe – nicht für alle Zeit, aber doch für zunächst 5 oder 10 Jahre. Ich hatte beantragt, es möchten für die Flüchtlinge Sonderlisten aufgestellt und 50 Abgeordnete des Bundestags nur aus der Zahl der Flüchtlinge entnommen werden. Darin liegt eine bewußte Privilegierung der Flüchtlinge und eine Verletzung des Grundsatzes des allgemeinen Wahlrechts. Ich war aber der Meinung und bin es auch heute noch, daß man diesen

unglücklichen Leuten, die ihre Heimat verloren haben und nun um eine Existenz ringen, die Möglichkeit geben muß, durch eigene (21) Vertreter ihre Interessen im Bundestag geltend zu machen. Dabei hatte ich mir die Sache so gedacht, daß diese 50 Flüchtlings-Mandate entsprechend dem Ergebnis der Hauptabstimmung verteilt werden sollen. Wenn also bei 350 Abgeordneten die SPD 45 % und die CDU 42 % oder auch 47 % der Mandate hat, dann werden die Flüchtlingskandidaten, die für den ganzen Bund natürlich einheitlich von den Parteien aufgestellt werden müssen, entsprechend dieser Prozentzahl auf die Parteien verteilt. Dieser Vorschlag hat den großen Vorteil, daß durch ihn das politische Ergebnis der Hauptwahl nicht irgendwie geändert wird, daß aber die Flüchtlinge die Möglichkeit haben, durch Leute vertreten zu werden, die selber das harte Flüchtlingsschicksal erlebt haben und jetzt aus eigenem Erleben am besten die Aufgaben und Wünsche der Flüchtlinge zu beurteilen vermögen.

Das war bewußt eine Verletzung des Grundsatzes des allgemeinen Wahlrechts und kann sicherlich nicht eine Dauerlösung sein; denn es wird und muß das Ziel sein, die Flüchtlinge in Westdeutschland ganz einzugliedern, wenn sie nicht zurückkehren können. Aber ich hatte geglaubt, man könnte für die erste und vielleicht auch zweite Wahl eine solche Sache versuchen.

Ich weiß nicht, ob dieser Gedanke schon einmal besprochen worden ist. Mein verehrter Herr Kollege Dr. Mücke und ich haben uns damals bei der Vertretung dieses Vorschlages im Organisationsausschuß zusammgefunden. Wir haben im Organisationsausschuß bei allen Parteien zunächst eine sehr freundliche Aufnahme gefunden. Nach einiger Zeit aber war die Meinung umgeschlagen und man schreckte vor der Verletzung des Grundsatzes des allgemeinen Wahlrechtes zurück. Der Grundsatz ist aber meiner Ansicht nicht so tabu, daß man sich nicht in Ausnahmefällen ruhig über ihn hinwegsetzen könnte. Ich war der Meinung, daß man bei der (22) hoffentlich einmaligen Lage, in der sich unsere deutschen Flüchtlinge befinden, ihre Schwierigkeiten, ohne daß es irgendwie Geld kostet, dadurch erleichtern soll, daß man, soweit es möglich ist, der Sonderart ihrer Bedürfnisse bei den Wahlen Rechnung trägt. Deshalb wäre es zum mindesten erwünscht, daß von den Vertretern der anderen Fraktionen zu diesem Gedanken noch einmal Stellung genommen wird. Richtig war eine Bemerkung, die Kollege Mücke gemacht hat, indem er darauf hinwies, daß man bei den Bundes- und Landeslisten vielleicht nicht mehr ganz von der unmittelbaren Wahl sprechen kann. Ich persönlich hatte mir schon lange gedacht, daß bei der Form des Wahlrechts das Wort „unmittelbar“ in der Verfassung als historisch überholt fehlen könnte. Ich hatte Gelegenheit, über diese Frage mit Professor Thoma zu sprechen. Er machte mich auch darauf aufmerksam. Das Wort ist nicht mehr zeitgemäß, man könnte es ohne jede Bedenken streichen.

VORS. DR. BECKER (FDP): Ich hatte gehofft, daß wir am Schluß dieser Sitzung so weit wären, daß wir aus diesen beiden Vorschlägen gemeinsame Leitsätze herausarbeiten könnten, auf Grund deren mit der Redaktion begonnen werden könnte. Ich muß gestehen, daß ich angesichts der Tatsache, daß die Persönlichkeiten hier im Ausschuß dauernd wechseln, diese Debatte – glaube ich – zum 15. Male höre.

Ich bitte, dies nicht persönlich zu nehmen. Aber wir wollen doch einmal zum Ziel kommen. Deshalb möchte ich Sie bitten, die Frage der Wahlpflicht, die ja mit der Struktur des Wahlrechts nichts zu tun hat, vielleicht separat zu behandeln. Es ist

eine Frage, die schon der Erörterung wert ist. Auch die Frage der Zahl von 50 Abgeordneten aus Flüchtlingskreisen bitte ich evtl. separat zu behandeln, so daß wir uns nur über die Frage des strukturellen <23> Gehalts unterhalten und einander hoffentlich näherkommen.

DR. DIEDERICHS (SPD): Ich möchte das beherzigen, was Herr Dr. Becker eben gesagt hat, und möchte eigentlich gern den Versuch machen, nun einmal zu sehen, ob wir irgendwo mit Ziffern etwas bezüglich der Abgeordneten und des Modus, in dem sie gewählt werden, festlegen können, damit wir zu einer Linie kommen, auf Grund deren wir einen Entwurf fertigstellen können, den wir dem Hauptausschuß vorlegen.

Seinerzeit ist also beschlossen worden, 350 Abgeordnete zu wählen. Das stand in dem Vorschlag von Dr. Becker. In dem Vorschlag der CDU ist die Zahl von 400 Abgeordneten genannt worden. Ich habe daraufhin erklärt, wenn der Wunsch, diese Zahl etwas zu erhöhen, von mehreren Parteien ausgesprochen würde, wollten wir nicht unbedingt Widerstand leisten.

Können wir dann die Frage aufwerfen, ob wir uns hier erst einmal auf eine Ziffer einigen, oder ob wir die Ziffer offenlassen wollen? Diese Frage kann nur dann entschieden werden, wenn wir wissen, wie viele Leute direkt gewählt werden, und woraus sich dann nachher die Gesamtzahl errechnet. Es hat hier in Nordrhein-Westfalen, wenn ich richtig orientiert bin, ein System gegeben, nach dem der Modus nach der Partei berechnet wurde, die ihre Mandate – sagen wir einmal – für den billigsten Preis erworben hat, während die anderen Parteien eine prozentual entsprechende Anzahl von Abgeordneten bekamen. Stimmt das?

FRAU WESSEL (Z): Es ist, glaube ich, eine feste Zahl von 200 gewesen, und dann hat die CDU auf Grund ihres direkten Wahlergebnisses 16 Mandate mehr bekommen, als ihr stimmenmäßig zustanden. Infolgedessen hat der Landtag Nordrhein-Westfalen 216 Abgeordnete. <24>

DR. DIEDERICHS (SPD): Die Ziffer wurde also einfach zugezählt. Das wäre also das, was auch ich vorgeschlagen habe. Mir ist es aber so dargestellt worden, als wenn das nun prozentual zugerechnet wurde und die anderen Parteien prozentual mehr bekämen. Das könnte zu einem Kuriosum führen. Wenn eine kleine Partei wie z. B. die Deutsche Partei in Niedersachsen, die an einigen Stellen stark geballt ist, in der direkten Wahl das Doppelte an Mandaten bekommt, was dem Quotient entspricht, und wenn das dann der Richtpunkt wäre, dann würde das Parlament doppelt so stark sein, weil der Quotient nur halb so groß wäre. Das könnte zu Abnormitäten führen, die gar nicht vorher zu übersehen sind. Ich glaube also, davon kann man nicht ausgehen.

Deshalb hatte ich in meinem Vermittlungsvorschlag, dessen Zahlen nicht verbindlich sind, 350 Abgeordnete zugrundegelegt, weil hier einmal ein solcher Beschluß gefaßt worden war. Wenn aber, wie gesagt, jemand es zum Antrag erheben würde, so wäre die Zahl von 400, glaube ich, auch akzeptabel.

Der zweite Punkt, den ich behandeln möchte, ist die Einteilung in 300 Mandate nach dem Mehrheitswahlssystem und 100 Mandate nach dem Verhältniswahlssystem im Wahlkreis. Das ist für uns nicht annehmbar, weil damit die kleinen Parteien,

soweit sie nicht irgendwo geballt sind, in der direkten Wahl überhaupt zu keinem Mandat kämen und trotz der Höhe ihrer aufgebrachtten Stimmen nur mit einem Viertel am Parlament beteiligt wären. Es muß damit gerechnet werden, daß bei dieser Verteilung von direkten und indirekten Mandaten die kleinen Parteien dieses Mandat, das sie erringen, mit dem vierfachen Stimmenpreis dessen bezahlen, was die großen für die unmittelbaren Mandate bezahlen. Damit muß gerechnet werden. Denn bei der Verrechnung werden die Gesamtstimmen zugrundegelegt und bei diesen restlichen 100 Mandaten sind auch die großen Parteien, die (25) Direktmandate erobern, noch einmal beteiligt, während nach unserem Vorschlag die Mandate, die sie in unmittelbarer Wahl erobert haben, ihnen von dem Verhältnissatz abgezogen, also nicht angerechnet werden. Nur die, die sie darüber hinaus erobern, bleiben ihnen dann erhalten. Ich glaube, damit ist aber auch den großen Parteien, wenn sie diese Überschußmandate behalten können, schon in einer gewissen Weise ein Entgegenkommen gezeigt und ihnen ein Vorzug gegenüber den kleinen Parteien gegeben, der selbst von den Vertretern der kleinen Parteien, zum Beispiel von Frau Wessel, als berechtigt anerkannt worden ist.

FRAU WESSEL (Z): Darf ich ganz kurz folgendes sagen. Ich halte die Zahl von 100 aus den hier schon erörterten Gründen bei der Bundesliste für zu gering. Wenn Herr de Chapeaurouge hier schon davon gesprochen hat, daß er glaubt, daß in einem kommenden Bundesparlament allein 50 Flüchtlinge sein sollen, so ist diese Zahl schon deswegen unmöglich. Dann sollen dazu noch die Frauen kommen. Die Experten müssen auch noch hinzukommen. Wenn wir also von dem Standpunkt ausgehen, daß den Flüchtlingen allein 50 Mandate gegeben werden sollen, dann müßte mindestens die Zahl 50 hineinkommen. Wenn ich die gleiche Zahl für die Sachbearbeiter nehme, dann müßten wir zu 50 plus 50 kommen. Mir ist diese Zahl von 100 also viel zu gering. Deshalb glaube ich, und zwar auch auf Grund der Ausführungen, die Herr Dr. Diederichs gemacht hat, daß es den kleinen Parteien gegenüber ein Unrecht ist. Wenn wir auf der anderen Seite sagen, wer stark ist und direkt durchkommt, kann seine Mandate angerechnet bekommen, dann kann man es aber nicht so machen, daß man sagt: die kleinen Parteien müssen für ein Mandat das Vierfache dessen aufbringen, was die großen aufbringen. Das ist dann kein gleiches Wahlrecht (26) mehr und verstößt gegen jedes Gefühl für demokratischen Aufbau. Schließlich hat ja jede Partei einmal klein angefangen. Man muß jeder Partei, die etwas echtes Politisches darstellt und Leben hat, die Möglichkeit geben, größer zu werden. Man kann nicht solche Hemmungen einfügen, die diese Möglichkeit von vornherein beseitigen.

DR. BECKER (FDP): Wenn Sie die Vorschläge einmal genau ansehen, dann werden Sie außerordentlich viel gemeinsames finden. Das Gemeinsame besteht in der Kombination von Mehrheitswahlen – wenn ich dieses Wort einmal so gebrauchen darf – mit Verhältniswahlen. Diese Kombination bietet beides. Ich sehe die Möglichkeit darin, daß wir uns auf der Grundlage von 400 Abgeordneten einigen können. Dabei wäre die Frage, ob wandelbare oder feste Zahlen, offen zu lassen. Aber auf dieser Höhe könnten wir uns wohl einigen.

Den Hauptunterschied zwischen beiden Vorschlägen sehe ich nun darin, daß nach dem einen – entsprechend meinem Vorschlag von damals – zwei Wahlgänge stattfin-

den sollen, der eine mit absoluter Mehrheit und der zweite mit relativer Mehrheit, während im anderen Falle nur in einem Wahlgang nur die relative Mehrheit entscheiden soll, aber das Ergebnis dieser relativen Mehrheit dadurch wieder korrigiert werden soll, daß auch diejenigen, die nicht direkt zum Zuge gekommen sind, aber nahe daran vorbeigegangen sind, durch eine Verrechnung von ^{ay} Stimmen auch wieder eine Chance bekommen sollen. Ich sehe darin ebenfalls eine Hinneigung zu dem Prinzip, den Erfolg der Persönlichkeit entscheiden zu lassen. Der Unterschied im Endergebnis ist, rein prozentual gerechnet, bei beiden verhältnismäßig gering. Strittig wäre nur die Frage, wie wir es erreichen können, daß einerseits die Bundesliste im Hinblick auf die Frauen, Flüchtlinge (27) und Experten nicht zu knapp wird, andererseits aber diejenigen, die gerade unterhalb des Pegels durchgefallen sind, vielleicht doch noch gewählt werden können. Ich darf hinzufügen, daß diese Anregung, den Ausgleich in den Ländern stattfinden zu lassen, gerade bei meinen Freunden ziemlichen Anklang gefunden hatte. Es ist mir aber auch aus anderen Fraktionen berichtet worden, daß sie auch dort Anklang gefunden hätte. Schließlich ist einem ja das Hemd näher als der Rock. Sie hat auch insofern etwas Richtiges als die Stimmen, die innerhalb einer in sich geschlossenen Organisation zunächst erarbeitet worden sind, auch einen gewissen Anspruch darauf haben, zunächst einmal in dem betreffenden Lande verrechnet zu werden.

Man kann aber beide Prinzipien, glaube ich, miteinander vereinigen. Und nun darf ich einmal bitten, zu rechnen, ob dieses System mathematisch stimmen kann und wie es sich auswirken würde. Ich weiß nicht, ob Sie noch die Zusammenstellung der Bevölkerungsziffern haben, die wir einmal haben verteilen lassen. Sonst kann ich sie Ihnen kurz nennen. Nach dem Stande vom Oktober 1946 sind es folgende Ziffern:

Bayern	8.789.000
Württemberg-Hohenzollern	1.059.000
Bremen	484.000
Rheinland-Pfalz	2.753.000
Hamburg	1.406.000
Württemberg-Baden	3.583.000
Hessen	3.995.000
Niedersachsen	6.659.000
Schl.-Holstein	2.575.000
Nordrhein-Westfalen	11.705.000
Südbaden	1.174.000

Wenn wir jetzt von 230 Mandaten ausgehen, die ich in meinem ersten Vorschlag genommen hatte, dann würde das bei einer Einwohnerzahl von rund 46.000.000 bedeuten, daß auf 200.000 Einwohner ein Mandat entfällt. Umgerechnet auf die Länder, würden sich folgende (28) Mandatszahlen ergeben:

^{ay} Umgebung im Original unleserlich.