©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ERHARD LANGE

DER PARLAMENTARISCHE RAT UND DIE ENTSTEHUNG DES ERSTEN BUNDESTAGSWAHLGESETZES

Zur Problemstellung

„Zwanzig Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist deren unmittelbare ‚Vorgeschichte' noch kaum erforscht", so kennzeichnete der Historiker Rudolf Morsey in einem Aufsatz den Stand der historischen Kenntnisse über die Vorphase der Bundesrepublik zu Beginn der siebziger Jahre[1]. Trotz dieser kritischen Äußerung, die jüngst auch Ernst Deuerlein in einer Bestandsaufnahme über „Forschungsgrundlage und Forschungsproblematik 1945–1949" bestätigte[2] und die insbesondere hinsichtlich der alliierten Besatzungspolitik nach wie vor ihre volle Berechtigung[3] hat, läßt sich nicht verkennen, daß dieser Zeitraum zunehmend in den Blickpunkt zu rücken beginnt und insbesondere deutsche Quellen verstärkt für historische Studien über die Phase nach 1945 herangezogen werden können. Das gilt sowohl für Untersuchungen über die Anfänge nach dem Krieg in den Ländern, wie die Arbeiten von Eberhard Konstanzer, Walter Först, Kurt Jürgensen und eine demnächst erscheinende Veröffentlichung Peter Hüttenbergers zeigen[4], als auch für Studien über einzelne Sachbereiche wie die von Justus Fürstenau zur Entnazifizierung oder die zur Wiederbewaffnung von Klaus von Schubert[5]. Schließlich haben auch die Arbeiten von Werner Sörgel und Volker Otto zum Wirken des Parlamentarischen Rates und der unlängst erschienene Aufsatz von Rudolf Morsey zum politischen Aufstieg Adenauers 1945–1949 die Möglichkeiten verdeutlicht, die sich quellenmäßig schon jetzt der zeitgeschichtlichen Forschung

[1] Rudolf Morsey, Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat, in dieser Zeitschrift 18 (1970), S. 62.

[2] Ernst Deuerlein, Forschungsgrundlage und Forschungsproblematik 1945–1949, in: Polit. Studien 22 (1971), S. 46-67.

[3] Für diesen Bereich ist als quellenfundierte und jetzt auch in deutscher Übersetzung vorliegende Neuerscheinung die Darstellung von John Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949, Frankfurt a. M. 1971, zu erwähnen.

[4] Eberhard Konstanzer, Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1969; Walter Först, Geschichte Nordrhein-Westfalens, Bd. I, 1945–1949, Köln/Berlin 1970; Kurt Jürgensen, Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein nach dem Zweiten Weltkrieg, Neumünster 1969; demnächst erscheint: Peter Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Reihe C der Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen.

[5] Justus Fürstenau, Entnazifizierung, Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Neuwied/Berlin 1969; Klaus von Schubert, Wiederbewaffnung und Westintegration, Die innere Auseinandersetzung um die militärische und außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik 1950–1952, Stuttgart 1970.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

bieten[6]. Diese Lage ist um so begrüßenswerter, als damit eine Anzahl bisheriger Fehlurteile revidiert und neue Erkenntnisse gewonnen werden können, die insbesondere auch die vorliegend behandelte Tätigkeit des Parlamentarischen Rates betreffen.

Denn bei der lange lückenhaften historischen Erschließung der Tätigkeit des Parlamentarischen Rates als Gestalter der formellen Verfassung braucht es nicht zu verwundern, daß dem Rat als Hauptbeteiligtem an der Erstellung des ersten Wahlgesetzes zum Bundestag bisher nur geringe Beachtung widerfuhr, gehören doch zudem Wahlrechtsfragen in den Augen vieler „nicht zu den Glanzpunkten der Politik"[7]. Dabei handelt es sich bei der Frage des Wahlrechts um eine Kernfrage der Demokratie. Die Gestaltung des Wahlrechts bestimmt bereits durch die Regelung der Zulassung zur Wahl und die durch das Wahlsystem beeinflußte rechnerische Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate ganz erheblich die Zusammensetzung des Parlaments und hat wesentliche Auswirkungen auf das politische System. Wieweit und in welcher Weise allerdings das Wahlrecht systemverändernde Wirkungen entfaltet, darüber herrschen in der theoretischen Diskussion sehr unterschiedliche Auffassungen[8].

Die Gestaltung des ersten Bundestagswahlgesetzes war für die Entwicklung der Bundesrepublik von um so größerer Bedeutung, als trotz einiger Novellierungen[9] die Wahlgesetzgebung für den Bund in den 1949 vorgezeichneten Bahnen verblieb. Dennoch wurde lange die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates bei der Wahlgesetzgebung zu wenig oder gar nicht beachtet. So wird beispielsweise in der Habilitationsschrift von Thomas von der Vring fälschlicherweise behauptet, die 5%-Sperrklausel sei vom Parlamentarischen Rat selber eingeführt worden, eine Ansicht, der auch Alfred Jüttner in einer Darstellung zum Wahlrecht folgt[10], ob-

[6] Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965; Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Bonn-Bad Godesberg 1971; Rudolf Morsey, Der politische Aufstieg Konrad Adenauers 1945–1949, in: Adenauer – Studien I, hrsg. Rudolf Morsey, Konrad Repgen, Mainz 1971, S. 20–57; Seit längerem arbeitet auch Eberhard Pikart an einer Monographie über den Parlamentarischen Rat.

[7] Heino Kaack, Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl, Opladen 1967, S. 7.

[8] Einen Überblick über die verschiedenen Auffassungen bietet u. a. Gerhard Lehmbruch, Die Wahlreform als sozialtechnologisches Programm, in: Demokratisches System und politische Praxis in der Bundesrepublik, Festschrift für Theodor Eschenburg, München 1971, S. 174–201.

[9] Die Änderungen des Wahlgesetzes betreffen insbesondere die Verschärfung der Sperrklausel, die Veränderung der Zahl der Abgeordneten, die Einführung des Zweistimmenwahlverfahrens sowie der Briefwahl und die Herabsetzung des Wahlalters; außerdem wurden die Wahlkreisgrenzen im Hinblick auf die eingetretenen Bevölkerungsverschiebungen neu festgelegt. Seitens des Verfassers ist unter dem Titel „Der Kampf um das Bundestagswahlrecht" eine umfassende Darstellung der Nachkriegswahlrechtsentwicklung und Wahlrechtsdiskussion in Vorbereitung.

[10] Thomas von der Vring, Reform oder Manipulation? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts, Frankfurt a. M. 1968, S. 60/61; Alfred Jüttner, Wahlen und Wahlrechtsprobleme, Reihe Geschichte und Staat, Bd. 137, München/Wien 1970, S. 43, 45.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

wohl – wie noch näher ausgeführt werden soll – für diese beabsichtigten Ergänzungen die Konferenz der Ministerpräsidenten im Zusammenwirken mit den Westalliierten verantwortlich zeichnete. Inzwischen ist durch Gudrun Stoltenberg eine umfangreiche Darstellung der Wahlrechtserörterungen im Parlamentarischen Rat erfolgt[11]. Die Heidelberger Dissertation zur Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes basiert in erster Linie auf einer gründlichen Auswertung der Protokolle des Wahlrechtsausschusses des Parlamentarischen Rates und bietet eine detaillierte Schilderung des Diskussionsverlaufes zur Wahlgesetzgebung im Rat. Hingegen bleiben die Erörterungen und Überlegungen im Vorfeld der Tätigkeit des Rates, nämlich in den Parteien, die vertraulichen Beziehungen unter den Parteien und mit den Alliierten bei Stoltenberg weitgehend unberücksichtigt, was bereits durch die vorwiegende Beschränkung der Primär-Quellen auf die Parlamentsprotokolle bedingt ist.

Dem Verfasser geht es demgegenüber in erster Linie darum, die im Parlamentarischen Rat getroffenen Entscheidungen zur Wahlgesetzgebung in ihren politischen Hintergründen deutlich zu machen. Dabei konnten neben Plenums- und Ausschußprotokollen des Rates die Protokolle und Schriftwechsel der Ministerpräsidentenkonferenzen der Jahre 1948/49 herangezogen werden. Außerdem war es möglich, dank des Entgegenkommens von CDU, SPD und FDP Unterlagen dieser Parteien zu verwerten und schließlich auf eine Anzahl von Nachlässen, unter ihnen den Menzel-, Ollenhauer- und Kurt-Schumacher-Nachlaß, die Nachlässe von Max Becker, Hermann Brill, Theodor Heuss und Thomas Dehler sowie Archivunterlagen von Bruno Dörpinghaus und Dr. Otto Schmidt (Wuppertal) neben vielen andere Materialien zurückzugreifen. Als besonders wertvoll erwies sich, daß aus der Zeit des Parlamentarischen Rates noch Protokolle der CDU/CSU-Fraktion vorhanden sind und daher von seiten der CDU sehr konkrete Informationen über die damaligen internen Vorgänge zu erlangen waren. Darüber hinaus bemühte sich der Verfasser darum, seine Kenntnisse durch die Presseberichterstattung der damaligen Zeit und durch Gespräche mit beteiligten Persönlichkeiten abzurunden[12].

Die strittige Frage der Kompetenz zur Wahlrechtsgesetzgebung

Neben der Schaffung des Grundgesetzes wandte sich der Parlamentarische Rat, wie bereits erwähnt, auch der Erstellung eines Wahlgesetzes für die Wahlen zu einem künftigen Bundesparlament zu. Dabei war das Vorgehen des Rates keines-

[11] Gudrun Stoltenberg, Das Wahlsystem zum ersten Bundestag, Funktion und Bedeutung des Parlamentarischen Rates, Diss. Heidelberg 1970.

[12] Für eine Anzahl in persönlichem Gespräch erfolgter Hinweise ist der Verfasser insbesondere Herrn Professor Dr. Carlo Schmid (SPD) und dem früheren niedersächsischen Ministerpräsidenten, Herrn Dr. Georg Diederichs (SPD), als ehemaligen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, ferner dem damaligen Sekretär des Rates, Herrn Ministerialdirektor a. D. Hans Troßmann, sowie dem früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten, Herrn Dr. Reinhold Maier (FDP), dankbar.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

wegs selbstverständlich. Die Frage, ob der Rat auch für die Erstellung eines Wahlgesetzes zuständig sei, sollte vielmehr zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Westalliierten einerseits und den deutschen Kräften auf der anderen Seite führen, wobei diese Kontroverse sogar noch über die Zeit der eigentlichen Tätigkeit des Rates hinausging.

Die für die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates maßgeblichen sogenannten „Frankfurter Dokumente"[13], welche die Westalliierten den deutschen Länderchefs der Westzonen überreichten, enthielten über eine Zuständigkeit der einzuberufenden „Verfassungsgebenden Versammlung" zur Wahlgesetzgebung nichts. Nach dem deutschen Protokoll der Besprechung der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten vom 1. 7. 1948[14] fand auch in den mündlichen Vorträgen die Frage des Wahlgesetzes für das künftige Parlament keine Erwähnung.

Die Frage, warum die Alliierten nicht ausdrücklich den Parlamentarischen Rat mit der Aufgabe, ein Wahlgesetz zu erlassen, beauftragen, läßt sich ohne Kenntnis der alliierten Quellen nicht in den letzten Motiven mit Sicherheit ergründen, sondern allenthalben, gestützt auf einige bekannte Indizien, erschließen. Es dürfte jedoch sicher sein, daß die Besatzungsmächte dieses nicht vergessen hatten, wie es von seiten deutscher Politiker dargestellt worden ist[15], sondern daß die Westalliierten sich bewußt eines derartigen Auftrages an den Rat enthalten hatten.

Daß sie sich durchaus mit der Wahlrechtsfrage befaßt hatten, macht ein Hinweis in den Memoiren von Lucius D. Clay deutlich[16]. In einer Denkschrift über die zu schaffende Verfassungsgebende Versammlung, die zu einer wesentlichen Grundlage für die diesbezüglichen Londoner Außenministerberatungen wurde, hatte Clay ausdrücklich das Wahlrechtsthema angesprochen. In dem Memorandum, welches von seinen seinerzeitigen französischen Gesprächspartnern gebilligt worden war, hieß es unter anderem:

> „Die Verfassungsgebende Versammlung soll einen Wahlausschuß bilden, zu dem jedes der voraussichtlichen Bundesländer einen Vertreter stellt. Dieser Ausschuß soll mit den Landesregierungen zusammen die Wahlen vorbereiten, die gemäß der Verfassung gleichzeitig mit der Ratifizierung der Verfassung abzuhalten sind."

Wenn sich auch die Alliierten bei Zusammentritt des Parlamentarischen Rates in den offiziellen Verlautbarungen nicht zur Kompetenz bezüglich der Wahlgesetzgebung für das künftige Bundesparlament äußerten, so hatten sie doch wohl in erster Linie daran gedacht, den einzelnen Ländern, bzw. den Ministerpräsidenten aufzutragen, jeweils eigene Wahlgesetze für die Wahlen zum Bundesparlament zu erlassen[17].

---

[13] Abgedruckt u. a. bei Dennewitz in Bonner Kommentar, Einleitung, S. 40ff.

[14] Protokoll (Troeger) der Konferenz der 3 Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der 3 Zonen am 1. 7. 1948, Bundesarchiv Z 12/8, fol. 1.

[15] So u. a. bei Theodor Heuss, Der Mythos vom Wahlrecht, in: Die Neue Zeitung vom 11. 6. 1949.

[16] Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt o. J., S. 438–440.

[17] Vgl. Hinweis bei Clay, a. a. O., S. 473.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Den Amerikanern dürfte eine derartige Lösung bereits von ihrer Verfassungstradition her als normal erschienen sein. Die ursprüngliche amerikanische Bundesverfassung hatte nämlich keine unmittelbar anwendbaren Vorschriften über das Wahlrecht für die Wahlen des Präsidenten und des Repräsentantenhauses gekannt. Um dem Aufeinanderprall von altenglischer feudalistischer Wahlrechtsdoktrin, die jenes Recht als ein „Annexinstitut des Eigentumsrechts" betrachtete und den neu aufkommenden naturrechtlichen Vorstellungen, die in dem Wahlrecht eine „Erscheinungsform der allgemeinen Menschenrechte" erblickten, zu entgehen, hatte der Verfassungsgesetzgeber die Wahlrechtsgestaltung der einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassen. Nur langsam bildeten sich in den USA gewisse bundeseinheitliche Wahlrechtsregelungen heraus, ohne daß es zu einer umfassenden Normierung eines Bundeswahlrechtes gekommen wäre[18].

Schließlich entsprach die Nichterteilung der Kompetenz zur Wahlgesetzgebung einem besonderen französischen Interesse. Einmal unterstützten die Franzosen alle Entwicklungen, die wesentliche Entscheidungen den Ländern und ihren Ministerpräsidenten überließen. – Daß der Parlamentarische Rat später statt zu einem Annex der Ministerpräsidentenkonferenz zur Haupthandlungseinheit wurde, vollzog sich entgegen den französischen Wünschen. – Zum anderen aber betrafen die französischen Vorbehalte hinsichtlich der Kompetenz zur Wahlgesetzgebung durch den Rat auch den Inhalt der zukünftigen Verfassung. Die nach den „Frankfurter Dokumenten" bekanntgemachten zusätzlichen Vereinbarungen von London[19], die in einigen Fragen wesentliche Festlegungen hinsichtlich der Inhalte der von den Deutschen zu erstellenden Verfassung enthielten und als äußerste Zugeständnisse der Franzosen, die zunächst weitergehende Forderungen gestellt hatten, zu bewerten sind, ließen nämlich bezüglich des geforderten Parlaments durchaus offen, ob dieses durch direkte Wahlen oder, wie vielfach speziell in bayerischen Kreisen erörtert[20], mittelbar durch die Landtage zu bestellen sei. Die Befassung des Parlamentarischen Rates mit der Wahlrechtsgesetzgebung mußte von vornherein die zuletzt aufgezeigte Möglichkeit aussichtslos erscheinen lassen. Es fiel damit also auch bereits eine über das Wahlgesetz hinausreichende wesentliche verfassungspolitische Vorentscheidung. So übten offizielle französische Kreise vor Zusammentritt des Parlamentarischen Rates an den deutscherseits laut werdenden Absichten, den Rat auch mit der Erstellung eines Wahlgesetzes zu betrauen, heftige Kritik. Insbesondere wies man darauf hin, daß eine auf der Grundlage des allgemeinen und direkten Wahlrechts bestellte Volksvertretung „in kurzer Zeit versuchen ..."

---

[18] Dazu Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, 2. Aufl. Köln/Opladen 1962, S. 44f.

[19] Diese wurden dem Parlamentarischen Rat am 22. November 1948 in einer Denkschrift bekanntgemacht. Die Denkschrift findet sich im englischen Originaltext in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, hrsg. US. Mil. Gov., 1949, S. 106.

[20] So bei Friedrich Glum, Der künftige deutsche Bundesstaat, München 1948; Hans Nawiasky, Probleme einer deutschen Gesamtstaatsverfassung; in: Frankfurter Hefte 3 (1948), S. 216ff., 225/226.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

werde, „den Einfluß der Landtage einzuschränken". Auf diese Weise würde sich sehr bald, getragen von 50 Millionen Einwohnern, wieder ein auf wirtschaftlichem Gebiet zentralisiertes Deutschland bilden[21].

Demgegenüber gingen die Ministerpräsidenten in ihren Koblenzer Erörterungen der „Frankfurter Dokumente" ohne große Debatte – abgesehen von gewissen Gedanken, die Alliierten aus Gründen der Legitimation in das Wahlgesetzgebungsverfahren einzuschalten – wie selbstverständlich davon aus, daß der Parlamentarische Rat auch ein Wahlgesetz beschließen solle[22], wenngleich man sich späteren Äußerungen zufolge damals durchaus bewußt gewesen sein will, daß man damit von dem alliierten Auftrag abwich.

Vermutlich hat es über die Absicht, ein Wahlgesetz durch den Parlamentarischen Rat verabschieden zu lassen, bereits vorher zwischen den Parteien und den Ministerpräsidenten entsprechende Fühlungnahmen gegeben. Dabei scheint jene Forderung zuerst von den Sozialdemokraten erhoben worden zu sein[23]. Auf der Konferenz der sozialdemokratischen Führungsgremien am 28./29. Juni 1948 in Hamburg, die sich ausschließlich mit der Stellung der SPD zu den Londoner Empfehlungen befaßte, hatte die Parteiführung die Schaffung eines Wahlgesetzes für die Wahl einer parlamentarischen Gesamtvertretung als eine wesentliche Aufgabe des „vorbereitenden Ausschusses", also des späteren Parlamentarischen Rates, bezeichnet, wohl schon deswegen, um jenem Gremium möglichst den Charakter einer verfassungsgebenden Versammlung zu nehmen. Der Rat sollte vielmehr lediglich ermöglichen, durch Erstellung eines bloßen „Verwaltungsstatuts" und eines Wahlgesetzes eine formale deutsche Verwaltungs- und Gesetzgebungstätigkeit in Gang zu setzen, ohne die Schaffung eines Weststaates zu vollenden.

In ihrer Stellungnahme zu den „Frankfurter Dokumenten" bezeichneten es die Ministerpräsidenten dementsprechend als weitere Aufgabe des zu schaffenden Gremiums für die Verfassungsgestaltung, „ein Wahlgesetz für eine auf allgemeinen und direkten Wahlen beruhende Volksvertretung zu erlassen"[24].

Im Gegensatz hierzu wiesen die Militärgouverneure anläßlich der am 19. und 20. Juli 1948 mit den Ministerpräsidenten in Frankfurt erfolgten Erörterung der Gesamtsituation die Länderchefs darauf hin, daß die „Frankfurter Dokumente" auf Regierungsvereinbarungen beruhten, von denen die Militärgouverneure nicht abweichen könnten[25]. Damit war auch die von den Deutschen angemaßte Kompetenz zur Erstellung eines Wahlgesetzes in Frage gestellt. Dennoch gab es zur Wahlgesetzgebungskompetenz unterschiedliche Äußerungen aus dem alliierten Lager, die von einer strikten Ablehnung einer Wahlgesetzgebung durch den Rat bis zur Andeutung eines gewissen Spielraumes in diesem Punkte gingen. In einer als

[21] Sopade, Juli 1948, S. 96; Werner Sörgel, a.a.O., S. 43.

[22] Wortprotokolle der Ministerpräsidentenkonferenz in Koblenz vom 8. bis zum 10. 7. 1948, Bundesarchiv Z 12/15, fol. 1.

[23] So Werner Sörgel, a.a.O., S. 41.

[24] Abgedruckt u. a. bei Dennewitz, a.a.O., S. 44ff.

[25] Dazu Dennewitz, ebenda.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Mitteilung für die Mitglieder des Ältestenrates des Parlamentarischen Rates von deutscher Seite erfolgten Zusammenstellung über die Aufgaben dieses Verfassungsgremiums findet sich hierzu unter anderem der Vermerk[26]:

„In den Erklärungen der Militärgouverneure zu den Koblenzer Beschlüssen am 19./20. Juli 1948 und zwar in der Stellungnahme zu der deutschen Antwort betreffs Dokument I haben die Militärgouverneure erklärt:
‚Ich muß auch darauf hinweisen, daß die Frage der Wahlen zu jeder solchen von der Verfassung vorgesehenen Körperschaft unter die Zuständigkeit der Versammlung fällt, soweit die teilnehmenden Staaten nicht für sie zuständig sind ...'".

Wofür die „teilnehmenden Staaten" zuständig sein sollten, war allerdings noch offen, so daß die Frage der Wahlrechtskompetenz nach der vorliegend erwähnten Stellungnahme weiterhin in der Schwebe blieb.

Aus dem Kreis der amerikanischen Verbindungsoffiziere verlautete demgegenüber, die Militärregierung werde den Erlaß eines Wahlgesetzes durch den Parlamentarischen Rat ablehnen. Sie gehe dabei davon aus, daß die einzige Aufgabe des Rates die Schaffung einer provisorischen Verfassung sei und der Rat keine gesetzgeberischen Befugnisse habe. Die amerikanische Militärregierung sei jedoch damit einverstanden, daß

a) Grundnormen für das Wahlrecht in die provisorische Verfassung aufgenommen würden;
b) die Ministerpräsidenten den Text eines Wahlgesetzes berieten, das durch die Landtage aller Einzelstaaten einheitlich erlassen werden könne[27].

Zusätzliche Informationen über die Haltung der Westalliierten zu der angeschnittenen Frage verdanken wir Ausführungen des Abgeordneten Katz (SPD), welche dieser am 16. September 1948 im Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates machte[28].

Katz hatte sondiert, wie sich die Alliierten dazu stellen würden, wenn der Parlamentarische Rat in das Grundgesetz eine Übergangsbestimmung aufnähme, wonach die ersten Wahlen nach einem als Annex beigefügten Wahlrecht stattfinden sollten. Dann würde die Wahlgesetzgebung in einen Zusammenhang mit dem Grundgesetz gebracht, ohne selbst Verfassungsrang zu erhalten. Über seine diese Vorstellungen betreffenden Gespräche „mit einigen Herren von den amerikanischen Verbindungsoffizieren" berichtete Katz:

„Man hat mir angedeutet, daß solche Bestimmungen, wenn wir sie in Übergangsbestimmungen brächten, wahrscheinlich durchgehen würden. Auch diese Auskunft war natürlich unverbindlich, aber die Sache ist versuchsweise dort schon angedeutet worden."

[26] Mitteilung für die Mitglieder des Ältestenrates, Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdrucke 1948/49, S. 51.

[27] Notiz zur Lage am 15. 7. 1948 nach Mitteilungen von Mr. Wahrhaftig (OMGUS), Bundesarchiv, Nachlaß Brill, Ordner 102.

[28] Protokoll Parlamentarischer Rat – Organisationsausschuß, 2. Sitzung vom 16. 9. 1948, S. 8ff.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Zunächst ließen jedoch die Ministerpräsidenten im Anschluß an die Koblenzer Gespräche die Vorstellung einer Wahlrechtsgesetzgebung durch den Parlamentarischen Rat fallen. In dem von ihnen am 26. Juli 1948 veröffentlichten „Modell eines Gesetzes über die Errichtung eines Parlamentarischen Rates", nach dessen Vorbild die Länder die Mitglieder für das zu schaffende Gremium bestellen sollten, fand bei der Aufzählung der Aufgaben des Rates die Wahlgesetzgebung keine Erwähnung. Auch der von den Ministerpräsidenten zur Vorbereitung der Arbeiten des Parlamentarischen Rates am 25. Juli 1948 eingesetzte Verfassungsausschuß, der vom 10. 8. bis zum 23. 8. 1948 auf Herrenchiemsee tagte, ging nur beiläufig auf die Wahlrechtsfrage ein[29].

Nachdem der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 in Bonn zusammengetreten war, stand er vor der Aufgabe, seine Arbeit durch Bildung von Ausschüssen aufzuteilen. Der Ältestenausschuß des Rates wandte sich dieser Frage in Sitzungen vom 8. und 9. September zu. Dabei einigte er sich überraschenderweise darauf, den Fraktionen trotz fehlender Kompetenz für die Erstellung eines Wahlgesetzes durch den Rat auch die Bildung eines Ausschusses für Wahlrechtsfragen vorzuschlagen[30]. Der von den Fraktionen gebilligte Wahlrechtsausschuß setzte sich aus zehn Mitgliedern zusammen, wobei CDU/CSU und SPD je vier Delegierte und die FDP und die KPD je ein Mitglied stellten. Zum Vorsitzenden wählte der Ausschuß in seiner ersten Sitzung vom 15. September den FDP-Abgeordneten Becker, während der SPD-Vertreter Diederichs zum Stellvertreter gewählt wurde.

Was die eigentliche Aufgabe des Wahlrechtsausschusses sein sollte, blieb zunächst jedoch im Dunkeln. Ein Kurzprotokoll der ersten Ausschuß-Sitzung faßte die Aufgabenstellung folgendermaßen zusammen[31]:

> „Der Ausschuß ist der Auffassung, daß in den künftigen Sitzungen nur die Fragen des allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrechts und des Wahlalters, nicht aber die Frage des Wahlmodus erörtert werden sollen. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß mit der Festlegung des Wahlmodus in der Verfassung der Länder schlechte Erfahrungen gemacht worden sind."

Doch dann gab es, der Drucksachenziffer zufolge vermutlich über eine Woche später, eine Berichtigung des Kurzprotokolls. Jetzt hieß es in dem korrigierten Text[32]:

> „Der Ausschuß ist der Auffassung, daß in den künftigen Sitzungen die Fragen des allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrechts nicht, wohl aber des Wahlmodus

[29] Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 35; dazu Einzelheiten bei Gudrun Stoltenberg, a.a.O., S. 68–72.

[30] Vereinbarung im Ältestenausschuß, Sitzung vom 8. und 9. September 1948, Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 9.48–16.

[31] Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Wahlrechtsfragen vom 15. September 1948, Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 9.48–42; im Gegensatz zu den übrigen Sitzungen des Wahlrechtsausschusses scheint ein Wortprotokoll nicht vorhanden zu sein.

[32] Berichtigung des Kurzprotokolls der Sitzung des Ausschusses für Wahlrechtsfragen vom 15. Septemberg 1948, Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 9.48–99.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

erörtert werden sollen. Es wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß mit der Feststellung des Wahlmodus in der *Verfassung* der Länder schlechte Erfahrungen gemacht worden sind. Deshalb soll der Wahlmodus selbst in einem Gesetz, also nur so festgelegt werden, daß zu seiner Abänderung nicht die Voraussetzungen einer Verfassungsänderung erfüllt werden müssen."

Zwischen der Festlegung beider Textvarianten, die ein bezeichnendes Bild auf die Situation des Parlamentarischen Rates werfen[33], hatte der Organisations-Ausschuß des Rates getagt und sich ausführlich mit der Frage der Kompetenz des Parlamentarischen Rates zum Erlaß eines Wahlgesetzes befaßt. Hierbei war von Katz der bereits oben erwähnte Vorschlag, sich die Berechtigung für die Wahlgesetzgebung durch eine Übergangsbestimmung gewissermaßen zu erschleichen, gemacht worden.

Allerdings steuerte der Wahlrechtsausschuß auch danach noch nicht direkt auf die Wahlgesetzgebung zu. Vielmehr bekundete er zunächst ein rein abstraktes Interesse an Wahlverfahren von gestern und heute, wozu er sich Vorträge verschiedener Experten anhörte. Erst in seiner 5. Sitzung, am Nachmittag des 29. September, hatte sich der Ausschuß endgültig an seine sich selbst gestellte eigentliche Aufgabe herangepirscht: den Entwurf eines Wahlgesetzes zum ersten Bundestag.

Die in die Wahlrechtsberatungen des Parlamentarischen Rates einfließenden politischen Interessenbindungen

Durch die Bestellung des Parlamentarischen Rates nach Proporzgesichtspunkten seitens der Länder, wie es in dem „Modell eines Gesetzes über die Errichtung eines Parlamentarischen Rates" vom 26. 7. 1948 vorgesehen worden war, wurden die zuvor in den Ländern entwickelten politischen Kraftlinien auch für das erste Bundestagswahlgesetz maßgeblich. Im einzelnen setzte sich der Rat parteipolitisch folgendermaßen zusammen[34]:

CDU/CSU	27,
SPD	27 (ab 4. 5. 1949 infolge des Austrittes eines Abgeordneten aus der SPD-Fraktion 26),
FDP/LDP/DVP	5,
DP, Zentrum und KPD	je 2 Abgeordnete.

Damit war der Parlamentarische Rat bei zwei gleich starken, großen Parteigruppen und einer Anzahl kleinerer Fraktionen als Ausdruck eines Vielparteiensystems ausgewiesen, wie es sich zuvor in den Ländern herausgebildet hatte. Es

---

[33] Die Sitzungsprotokolle des Parlamentarischen Rates waren den West-Alliierten zugänglich zu machen.

[34] Nach Dennewitz, a.a.O., S. 86. Die vorliegende Aufstellung berücksichtigt nicht die Berliner Abgeordneten, welche lediglich mit beratender Stimme teilnahmen.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

war dieses eine Parteienkonstellation, der allgemein eine interessenmäßige Affinität zu einem Verhältniswahlrechtssystem nachgesagt wird[35].

Für die Herausbildung der politischen Strukturen in den Ländern war die Haltung der Alliierten nicht ohne Bedeutung gewesen. Diese hatten von Anfang an, wenn auch in unterschiedlicher Weise, ein Vielparteiensystem gefördert. Die Einstellung der einzelnen Besatzungsmächte bezüglich der erwünschten politischen Entwicklung war allerdings nicht einheitlich, sondern wies bei aller anfänglichen gemeinsamen Grundhaltung verschiedene Akzente auf. Diese waren einmal durch abweichende Verfassungstradition und zum anderen durch gewisse Unterschiede hinsichtlich der Besatzungsziele bedingt. Auch differierten Grad und Form der Einflußnahme.

Hinsichtlich der Förderung deutscher politischer Aktivitäten dachten die *Amerikaner* sehr stark statisch-konstruktiv und etablierten ein Parteiensystem, welches grundsätzlich durch das Prinzip des starren Proporzes gekennzeichnet war. So drängten sie auf eine gleichmäßige Beteiligung aller zugelassenen politischen Parteien – in erster Linie CDU/CSU, Sozialdemokraten, Liberale und Kommunisten – an den entscheidenden Machtmedien[36]. Hierfür dürften vermutlich zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Einmal ging es der Besatzungsmacht um eine oppositionslose und effektive Durchführung ihrer Besatzungspolitik[37]. Darüber hinaus spielte eine wichtige Rolle, daß die USA zumindest bis 1947 bestrebt waren, durch eine Übereinkunft mit der Sowjetunion zu einer Klärung der Lage in Mitteleuropa zu kommen[38]. Daher wollte und mußte man es in dieser Phase vermeiden, daß sich die politischen Strukturen in der amerikanischen und in der sowjetischen Besatzungszone zu stark auseinanderentwickelten. Im Grunde handelte es sich hier um eine Konsequenz der in den Potsdamer Prinzipien festgelegten Ziele.

Bei den *Briten* traten jene zuletzt genannten Gesichtspunkte demgegenüber nicht so deutlich in Erscheinung. Hier wurden vielmehr zusätzlich zwei aus der britischen Verfassungstradition herkommende Prinzipien bedeutsam. Einmal war der Gedanke der *Selbstverwaltung durch geeignete Persönlichkeiten* für die britische Besatzungspolitik von großer Wichtigkeit. Dieser Gesichtspunkt allein schon bedingte eine Auflockerung des starren Parteienschemas, wie es für die Entwicklung in der US-Zone typisch war. Darüber hinaus versuchten die Briten – soweit mit der Entnazifizierung und Entmilitarisierung vereinbar – an traditionelle politische

---

[35] Vgl. Thomas von der Vring, a.a.O., S. 35; Theodor Eschenburg, Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik, in: Festgabe für Fritz Hartung, Berlin 1958, S. 405–417.

[36] Dolf Sternberger, Lebende Verfassung, Parteien, Fraktionen, Regierungen, Meisenheim am Glan 1956, S. 80, spricht in diesem Zusammenhang vom Prinzip der „starren Koalitionen", das die meisten Lebensbereiche beherrscht habe.

[37] Lutz Niethammer, Die Amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945, in dieser Zeitschrift 15 (1967), S. 208.

[38] Dazu u. a. Thilo Vogelsang, Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945/46, in dieser Zeitschrift 18 (1970), S. 510–528.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Strukturen der Weimarer Zeit anzuknüpfen[39]. Damit wurden aber auch in der britischen Zone trotz gewisser Sympathien der Besatzungsmacht für das britische Parteiensystem die Weichen für ein Vielparteiensystem gestellt.

Die *Franzosen* schließlich fühlten sich nicht eindeutig an die Potsdamer Prinzipien gebunden, waren sie doch einmal an jenen Vereinbarungen nicht beteiligt worden und zielte ihre Deutschlandpolitik zum anderen nicht darauf, ein Zusammengehen der einzelnen Zonengebiete zu fördern. Ebenso versuchten sie, das Entstehen deutscher politischer Aktivitäten zu bremsen, so daß ihre diesbezügliche Strukturpolitik im Vergleich zu den anderen Zonen eher durch einen von der dortigen Entwicklung erzwungenen Nachvollzug gekennzeichnet war. Wo sich die Franzosen genötigt sahen, deutsche Kräfte zu beteiligen und gewisse Befugnisse an dieselben zu delegieren, war ihnen eher an einer Vielfalt als an einer Einheit und Machtkonzentration auf deutscher Seite gelegen. Ganz abgesehen davon, daß dem französischen Verfassungsdenken ein Vielparteiensystem entsprach, lagen mithin auch von den besatzungspolitischen Zielsetzungen her keine Veranlassungen vor, auf ein Zweiparteiensystem in ihrer Zone loszusteuern.

Neben den sich im Parlamentarischen Rat äußernden parteipolitischen Strukturen waren allerdings auch durch die in den Ländern entstandenen Wahlgesetze für die Gemeinde- und Landesebene, die abgesehen von anderslaufenden Tendenzen in einigen Ländern der britischen Zone eindeutig Verhältniswahlrechtsverfahren darstellten, gewisse Weichen für die Wahlrechtsgesetzgebung auf Bundesebene gestellt worden. Auch hieran hatten die Alliierten ihren Anteil. Dabei gilt es zwischen einer direkten und einer indirekten Einflußnahme derselben zu unterscheiden.

Während die *Briten* und die *Franzosen* die ersten Kommunalwahlgesetze im eigenen Namen erließen und beispielsweise die Briten die bei den folgenden Gesetzen beteiligten deutschen Kräfte mit zum Teil sehr konkreten Weisungen versahen, enthielten sich die *Amerikaner* weitgehend derartiger Eingriffe und überließen formal die Gesetzgebung den Deutschen. Zu den Eigentümlichkeiten der amerikanischen Besatzungspolitik gehörte es vielmehr, sich statt dessen vorwiegend indirekter Einflußnahme über die Personalpolitik und über persönliche Kontakte zu den Deutschen zu bedienen, die daher auch weniger deutlich wird. Doch gibt es viele Hinweise dafür, daß die Amerikaner zumindesten bis 1947 das Verhältniswahlrecht unterstützten und daß es sich dabei nicht um zufällige Sympathien einiger zuständiger Besatzungsoffiziere handelte[40], sondern dahinter eine Deutschland-

[39] Allerdings versieht Walter Först, a.a.O., S. 183–185, die vielfach geäußerte These von der Berücksichtigung der politischen Strukturen der Weimarer Ära mit einigen Einschränkungen.

[40] Siehe den Hinweis bei Karl Loewenstein, Das Schicksal der Wahlreform, in: Zeitschrift für Politik, N. F., 17 (1970), S. 15–26, Anm. 18 zu S. 26. – Als Förderer der Verhältniswahl werden vielfach bei den Amerikanern genannt: James K. Pollock, Richard M. Scammons und Roger H. Wells; vgl. Friedrich Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, Erlebtes und Erdachtes in vier Reichen, Bonn 1964, S. 569. – Die sich nach 1947 wandelnde

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Konzeption stand, die vom Ziel einer sowjetisch-amerikanischen Kooperation ausging.

Der Gedanke einer Zusammenarbeit mit der sowjetischen Besatzungsmacht scheint auch für die *Briten* hinsichtlich der Gestaltung des Wahlrechtes nicht ganz unmaßgeblich gewesen zu sein. Anfänglich wohl noch unreflektierten Sympathien für das britische einfache Mehrheitswahlrecht folgte nach einigen Monaten der Besatzung eine flexiblere Haltung, die zwar die Sicherung des Persönlichkeitselements als Forderung beibehielt, aber auch an das Proporzprinzip gewisse Zugeständnisse machte. Wenngleich von britischer Seite verschiedentlich behauptet wurde, hier habe es sich um Konzessionen an deutsche Wünsche gehandelt[41], so erklärt das nicht allein die britische Haltung. Eher spielte wohl das Verhältnis zu den anderen Zonenmachthabern und damit zusammenhängend die ungeklärte Situation hinsichtlich der zukünftigen Stellung Deutschlands eine Rolle.

Den *Franzosen* ging es demgegenüber in ihrer Besatzungspolitik darum, möglichst die Eigenständigkeit der einzelnen Regionen so stark wie möglich zu fördern. Im Gegensatz zu den Briten und auch zu den Amerikanern waren sie daher nicht bestrebt, in ihrer Zone eine einheitliche Rechtsentwicklung zu begünstigen. Vielmehr unterstützten sie Entwicklungen, welche, an historische Reminiszenzen anknüpfend, die territoriale Eigenständigkeit der einzelnen Regionen betonten. Der Gedanke der Vielfalt und der Rückgriff auf frühere regionale Eigentümlichkeiten waren daher maßgebliche Gesichtspunkte, unter denen die Franzosen die erste Wahlgesetzgebung sahen und förderten.

Neben jenen durch die Besatzungsmächte bestimmten Gegebenheiten kam den neuen deutschen Kräften hinsichtlich der Wahlrechtsgestaltung besondere Bedeutung zu. Allerdings ist es äußerst schwierig, rückschauend den realen Anteil von Besatzungsmächten und deutschen Kräften an der Wahlgesetzgebung zu bestimmen. Die Grenzziehung zwischen von den Besatzungsmächten in erster Linie begünstigten und solchen durch deutsche Kräfte bestimmten Entwicklungen wird vermutlich die zukünftige Forschung über die Zeit der Besatzungsherrschaft in vieler Hinsicht noch lange beschäftigen, lassen doch die Erscheinungen der damaligen Epoche in ihrer vielfältigen Verflechtung, Hintergründigkeit, bewußten Verschleierung und Doppelbödigkeit nur schwer eine klare und eindeutige Grenzziehung zu.

Bei der Betrachtung der an der Wahlrechtsgestaltung (mit-)beteiligten deutschen Kräfte gilt es, eine Anzahl von Aspekten zu sehen.

Einmal war es für die deutschen Politiker in den ersten Jahren nach 1945 außerordentlich schwierig, sich ein Bild über die Möglichkeiten der eigenen Partei, aber auch der übrigen Parteien, zu machen, so daß große Unklarheiten über die zur

---

Haltung der Amerikaner zugunsten eines Mehrheitswahlrechtsverfahrens deutet J. F. J. Gillen, State and Government in West Germany, 1945–1953, Hrsg. Office of the US High Commissioner for Germany (HICOG), 1953, S. 107, an.

[41] So Raymond Ebsworth, Restoring Democracy in Germany, The British Contribution, London 1960, S. 53.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Beurteilung der eigenen Interessenlage maßgeblichen Faktoren und damit über das auf Grund des eigenen Interesses anzustrebende Wahlverfahren herrschten. Die Ungewißheit über die Grenzen eines zukünftigen Deutschlands und dessen endgültige territoriale Gliederung ließen es darüber hinaus nicht zu, daß sich die Parteien bis Ende 1947/Anfang 1948 ein konkretes Bild hinsichtlich des für sie jeweils günstigsten Wahlrechtes für ein Zentralparlament machten.

Alle jene geschilderten Gegebenheiten führten dazu, daß in die frühen Stellungnahmen zum Wahlrecht zunächst stärker als in späteren Jahren zusätzliche gefühlsmäßige und traditionelle, vor allem auch weltanschauliche Momente einflossen.

Das äußerte sich insbesondere in der unterschiedlichen Betonung des Sinns von Wahlen und damit der Wahlrechtsgestaltung, sei es, daß dieser entsprechend traditionell liberalen Anschauungen vor allem in der Sicherung der Führungsauslese gesehen wurde[42], sei es, daß im Sinne konservativer und katholischer Vorstellungen eine funktionale Betrachtung des Wahlrechts im Vordergrund stand[43] oder daß Wahlen primär unter dem Gesichtspunkt eines demokratischen Willensvermittlungsprozesses verstanden wurden.

Die Stellungnahme zum Wahlrecht in den ersten Jahren nach dem Kriege wurde darüber hinaus noch durch weitere geistesgeschichtliche Momente beeinflußt, die weltanschauliche und politische Grenzen überlagerten. Anlaß war die Frage nach den Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik. Menschliche Schwäche entzog sich nur allzu gern selbstkritischer Analyse und griff begierig danach, für den Zusammenbruch in erster Linie institutionelle Gegebenheiten wie die des Wahlrechts, der plebiszitären Elemente der Verfassung oder der Stellung des Reichspräsidenten verantwortlich zu machen[44]. Unter den Älteren gab es dabei hinsichtlich des Wahlverfahrens eine gefühlsmäßige Strömung, die beim alten Reichstagswahlrecht vor Weimar wieder anknüpfen wollte[45]. Eine andere Strömung war vom Emigrationserlebnis her beeinflußt. In der Emigration sahen sich viele einer Kriegspropaganda ausgesetzt, welche die Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik in der Psyche der Deutschen schlechthin angelegt sah. In dieser Situation diente vielen Emigranten – möglicherweise nicht einmal bewußt – die Betonung institutioneller Ursachen für den Sieg des Nationalsozialismus als Argu-

[42] Hierzu u. a. Joachim H. Knoll, Führungsauslese in Liberalismus und Demokratie, Stuttgart 1957; Kurt Klotzbach, Das Eliteproblem im politischen Liberalismus, Köln/Opladen 1966.

[43] So im wissenschaftlichen Bereich Ferdinand Aloys Hermens und seine Schule.

[44] In diesem Sinne kommt Alfred Grosser, Die Bundesrepublik Deutschland, Bilanz einer Entwicklung, Stuttgart 1967, S. 25, zu der spöttelnden Bemerkung: und jeder wisse, daß die Schuld am Untergang der Weimarer Republik das Wahlgesetz und Hindenburg träfe.

[45] Diese Vorstellungen reichten bis in das sozialdemokratische Lager, wo sich Paul Löbe entgegen den Absichten der Fraktion für das Reichstagswahlrecht der Kaiserzeit aussprach; Protokoll Parlamentarischer Rat – Wahlrechtsausschuß, 7. Sitzung vom 5. 10. 1948, S. 50; die Auffassungen Löbes zum Wahlrecht werden außerdem deutlich in dessen Memoiren: Erinnerungen eines Reichstagspräsidenten, Berlin 1949, S. 91, 131, 145.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ment gegenüber der auch sie selber treffenden Propaganda[46]. Hierzu kam, daß der Vergleich insbesondere mit den Verfassungsinstitutionen der angelsächsischen Welt das Augenmerk auf die unterschiedliche Gestaltung der Verfassungsinstitutionen lenken mußte, so daß gerade in Kreisen von West-Emigranten nach 1945 sich Tendenzen für das britische einfache Mehrheitswahlrecht zeigten. Daneben wurden in den verschiedenen Parteien nach 1945 spezifische, die Parteiinteressen berührende Faktoren bedeutsam.

Die Haltung der *CDU/CSU* zur Wahlgesetzgebung vor Gründung der Bundesrepublik war dabei keineswegs einheitlich, sondern sehr stark auch durch regionale Gegebenheiten bestimmt[47].

Im rheinisch-westfälischen Raum äußerten sich anfangs die stärksten Bestrebungen innerhalb der CDU, das absolute oder auch das einfache Mehrheitswahlrecht bzw. verwandte Systeme durchzusetzen. Neben weltanschaulichen und geistesgeschichtlich zu erklärenden Momenten wurde insbesondere das Konkurrenzverhältnis zu der wiedererstandenen katholischen Zentrumspartei bestimmend. Mit Hilfe des Wahlrechts hoffte die CDU dieses Gebietes, die Integration aller kirchlich gebundenen Kräfte in einer Partei zu beschleunigen. Im vorwiegend protestantischen Norddeutschland bedingte die vielfältige geistige Herkunft der sich in der CDU zusammenfindenden Kräfte[48] sowie die mangelnde Überschaubarkeit der hinsichtlich des sich herausbildenden Parteienschemas vorhandenen Entwicklungstendenzen sehr unterschiedliche Vorstellungen. Dabei gingen die Überlegungen hier vielfach von der Erkenntnis aus, daß es im norddeutschen Raum im Gegensatz zur Situation im Rheinland vorerst nicht möglich sein werde, die Wähler über das Wahlrecht zur Konzentration auf eine bürgerliche Partei zu zwingen, sondern daß bei der Wahlgesetzgebung von der Existenz mehrerer verwandter bürgerlicher Parteien ausgegangen werden müsse, was ein Wahlrecht erforderlich mache, das verwandte Parteien zur Zusammenarbeit nötige. In den Ländern der amerikanischen Zone schließlich stand die Wahlrechtsfrage anfänglich wegen der zeitlich parallel erfolgenden Verfassungsgebung in engem Zusammenhang mit vielen anderen Fragen der Verfassungsgestaltung. Probleme der föderalistischen Ordnung, des Verhältnisses von Kirche und Staat sowie des Schulsystems drängten die Frage des Wahlrechts in eine nachgeordnete Rolle. Darüber hinaus wandelte

[46] Vgl. dazu die aufschlußreichen Ausführungen bei Ferdinand Aloys Hermens, Zwischen Politik und Vernunft, Berlin 1969, S. XIII, XVIII; ferner dazu den Aufsatz von Hermens, Die deutschen Emigranten in den Vereinigten Staaten und die alliierte Kriegsdiplomatie, in: Zwischen Politik und Vernunft, S. 225–243.

[47] Neben Veröffentlichungen und Pressematerialien konnte der Verfasser Materialien des Bonner CDU-Archives, des rheinischen wie auch des westfälischen CDU-Landesverbandes sowie Privatunterlagen des ehemaligen Generalsekretärs der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft, Bruno Dörpinghaus, und ferner Dr. Otto Schmidts (Wuppertal) heranziehen. Zu dem Material gehören u. a. Protokolle des Zonenausschusses der CDU der britischen Zone sowie des Verfassungsausschusses der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft (sog. „Heppenheimer Kreis").

[48] Dazu vor allem Hans Georg Wieck, Die Entstehung der CDU und die Wiedergründung des Zentrums im Jahre 1945, Düsseldorf 1953, insbesondere S. 153ff., S. 196ff.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sich die Interessenlage der CDU/CSU in jenem Bereich sehr stark, so in Hessen, wo es der FDP zeitweilig gelang, die CDU an die ihr nachgeordnete dritte Stelle zu drängen, oder in Bayern, wo die Bayernpartei die CSU zeitweilig fast um die Hälfte zu reduzieren drohte.

Bei der CDU der französischen Besatzungszone wurde das Verhältniswahlrechtsprinzip zunächst weitgehend ohne nennenswerte Vorbehalte als unproblematisch akzeptiert. Für diese Haltung bezüglich der Wahlgesetzgebung dürfte nicht ohne Bedeutung gewesen sein, daß im süddeutschen Raum Vorstellungen hinsichtlich der Bildung einer zentralen Repräsentationskörperschaft für die Ebene oberhalb der Länder vielfach von einer mittelbar durch die Länderparlamente bestellten Körperschaft ausgingen und nicht von einem direkt durch das Volk gewählten Parlament[49]. Doch auch da, wo man an ein direkt gewähltes Parlament dachte, sollte dieses durch eine gleichberechtigte zweite Kammer, welche die Länderinteressen vertrat, in seinem Einfluß beschränkt werden. Bei diesem Verfassungsmodell fiel dem Wahlrecht mithin keine so dominierende Rolle zu.

Darüber hinaus machten sich zwei weitere Tendenzen hinsichtlich des Wahlrechts in der CDU/CSU bemerkbar, vor allem als es darum ging, Vorstellungen für ein künftiges Zentralparlament zu entwickeln. Einmal wurde bedeutsam, in welchem räumlichen Bezugssystem man dachte. Kreise innerhalb der CDU/CSU, die gedanklich schon frühzeitig auf eine Weststaat-Lösung fixiert waren, neigten eher zu einem Mehrheitswahlrecht als solche, die sich unter dem Einfluß Jakob Kaisers und seines Kreises vorrangig um die Erhaltung der deutschen Einheit bemühten[50]. Denn es lag nicht nur nahe, daß bei einem Mehrheitswahlrecht die CDU/CSU im gesamtdeutschen Bereich ungünstiger abschneiden würde[51], sondern es erschien auch notwendig, bei der Heterogenität der Zonenmachthaber starke Parteizentralen zu schaffen, die in der Lage waren, die zonalen Unterschiede zu überbrücken und die jeweiligen zonalen Einflüsse der einzelnen Besatzungsmächte abzuschwächen. Dazu war aber ein Wahlrecht, das wie das Mehrheitswahlverfahren den Einzelwahlkreisen stärkeren Einfluß beließ, nicht geeignet.

In der aktuellen Gründungsphase der Bundesrepublik spielte dann in die Wahlrechtsdiskussion innerhalb der CDU/CSU als weiteres Element die Frage nach der zukünftigen Regierungskoalition hinein. Kreise, die eine bürgerliche Koalition ansteuerten, wünschten bereits durch das Wahlverfahren vor den Wahlen eine derartige Koalition zu sichern. Sie dachten dabei an ein Wahlverfahren, das die Möglichkeit von Listenverbindungen mit besonderen Vorzügen für Parteien, die sich einer derartigen Verbindung anschlossen, enthielt. Zum Sprecher dieser Richtung machte sich zeitweilig insbesondere Konrad Adenauer, während Jakob Kaiser und

[49] Siehe Anm. 20.

[50] So sucht man auch in den Reflexionen Lemmers über das „Scheitern der Republik" in dessen unter dem Titel „Manches war doch anders" (S. 177–183) im Jahre 1968 erschienenen Memoiren vergeblich einen Hinweis auf die Rolle des Verhältniswahlrechts, das gewöhnlich von den Anhängern eines Mehrheitswahlverfahrens für den Verfall verantwortlich gemacht wurde.

[51] Dazu Werner Conze, Jakob Kaiser, Politiker zwischen Ost und West 1945–1949, Stuttgart 1969, S. 137.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Karl Arnold sich in heftiger Debatte derartigen Vorstellungen, die von vornherein einen Graben zu den Sozialdemokraten schufen, widersetzten[52].

Unter dem nach außen hin gezeigten Mantel der programmatischen Forderungen nach einem Persönlichkeits- oder Mehrheitswahlverfahren – wobei häufig offen blieb, um welche der in ihren politischen Auswirkungen recht unterschiedlichen Verfahren, die sich hinter jenen Begriffen verbergen konnten, es sich handelte – gab es somit innerhalb der CDU/CSU die vielfältigsten Vorstellungen hinsichtlich des zu erstrebenden Wahlverfahrens, ohne daß es zu einer prinzipiellen grundsätzlichen Austragung der Gegensätze kam. Auch auf der Düsseldorfer Konferenz führender Politiker und Verfassungsexperten der CDU/CSU vom Mai 1948, auf welcher nochmals versucht werden sollte, vor Zusammentritt des Parlamentarischen Rates ein einheitliches Verfassungskonzept zu entwickeln, fand man sich zwar zu einem deklaratorischen Bekenntnis für ein „System der Personenwahl" bereit, machte diese Frage aber nicht zum Gegenstand prinzipieller Erörterungen und verbindlicher Aussagen[53]. So blieben auch die Meinungen in der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat zum Wahlrecht sehr uneinheitlich, wobei die nach außen erfolgenden Erklärungen vielfach über die Vielfalt der Auffassungen innerhalb der Fraktion im Hinblick auf die Wahlrechtsfrage hinwegtäuschten[54].

In der politischen Praxis wurde von der CDU/CSU die Wahlrechtsfrage jedoch in erster Linie pragmatisch, nach Zweckmäßigkeitserwägungen, behandelt. Unter diesem Gesichtspunkt sah insbesondere auch Konrad Adenauer, der in der CDU zunehmend Einfluß gewann, die Frage der Wahlrechtsgestaltung.

Unter dem Gesichtspunkt der Gewinnung und Stärkung der eigenen Machtposition behandelten auch die *Sozialdemokraten* in erster Linie die Wahlrechtsangelegenheit[55]. Trotz einiger traditioneller Anhänger des Verhältniswahlprinzips verhielten sie sich in der Wahlrechtsfrage je nach Interessenlage sehr flexibel. So gelang es ihnen, vor allem in der britischen Zone, unter Ausnützung gewisser Neigungen der Besatzungsmächte bei den ersten Landeswahlgesetzen in den einzelnen

---

[52] So auf der Sitzung der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft vom 5. März 1949, siehe Anm. 95.

[53] Bericht über die Beratungen des Verfassungs-Ausschusses der CDU/CSU in Düsseldorf am 24./25. Mai 1948 (v. Brentano) v. 31. 5. 1948; CDU-Archiv Bonn.

[54] So waren insbesondere bei der CSU – abgesehen von dem Abgeordneten Kroll – die Neigungen für ein Mehrheitswahlrecht im Hinblick auf die durch die Bayernpartei und die WAV bei den zuvor erfolgten Kommunalwahlen erlittenen haushohen Verluste sehr gering. Als Mehrheitswahlrechtsgegner traten in der Fraktion insbesondere die Abgeordneten Chapeauroge, Kaufmann, Kleindinst, Weber, aber auch Süsterhenn und Kaiser des öfteren in Erscheinung.

[55] Zur diesbezüglichen Meinungsbildung bei den Sozialdemokraten verdankt der Verfasser insbesondere den umfangreichen Nachlässen von Walter Menzel und Erich Ollenhauer sowie dem beim Bundesarchiv lagernden Nachlaß von Brill viele einschlägige Kenntnisse. Der zu dem Themenkreis auf den beiden erstgenannten Nachlässen basierende Aufsatz von Friedrich Schäfer, Sozialdemokratie und Wahlrecht, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch des Kölnischen Forschungsinstituts für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Teil 2, 2. Halbbd., Köln/Opladen 1967, S. 157–196, vernachläßigt zu stark den Interessen- und Macht-Aspekt der Wahlrechtsdiskussion innerhalb der Sozialdemokratie.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Ländern jeweils für sie besonders günstige Wahlrechtsgestaltungen durchzusetzen. Das hatte zur Folge, daß vielfach die Sozialdemokraten in den verschiedenen Ländern mit einander widersprechenden Argumenten fochten, und es kam so zwischen den Landesverbänden zu wiederholten Auseinandersetzungen. Diese äußerten sich öffentlich etwa auf dem 2. Nachkriegsparteitag der SPD in Nürnberg (29. Juni bis 2. Juli 1947)[56]. Doch verhielt sich die sozialdemokratische Parteiführung bis Ende 1947/Anfang 1948 weitgehend abwartend, wenngleich bekannt ist, daß gerade hier, nicht zuletzt auf Grund verfassungstheoretischer Überlegungen der durch Ollenhauer repräsentierten, während des „Dritten Reiches" nach Großbritannien emigrierten Gruppe[57], zunächst das einfache Mehrheitswahlverfahren über starke Sympathien verfügte. Erst als sich zu Beginn des Jahres 1948 die Gründung eines Weststaates abzeichnete, begann sich die Waage langsam zugunsten der Anhänger der Verhältniswahl, für die mit am entschiedensten der nordrhein-westfälische Innenminister Menzel eintrat[58], zu senken. Neben Zweifeln, ob bei den künftigen Wahlen eines Zentralparlaments die SPD wirklich die Nutznießerin eines Mehrheitswahlrechts sein würde, spielte die Erwägung eine Rolle, nicht den Graben zu den kleineren bürgerlichen Parteien unnötig zu vertiefen und möglicherweise die Integration der bürgerlichen Kräfte zu fördern. Schließlich glaubte man, beim Verhältniswahlrecht eine bessere Möglichkeit zu haben, seine Organisation gleichmäßig aufzubauen und auch in ausgesprochen ländlichen katholischen Gegenden Fuß fassen zu können[59].

So waren die Sozialdemokraten vor Zusammentritt des Parlamentarischen Rates weitgehend bereits auf das Verhältniswahlrecht oder verwandte Verfahren festgelegt. Ursprüngliche Sympathien einiger für ein Mehrheitswahlrecht spielten keine entscheidende Rolle mehr[60]. Allerdings gab es insbesondere aus dem süddeutschen Raum sozialdemokratische Vertreter, die sich gegen die Einführung des starren Listensystems, welches der Parteiführung über die Listenaufstellung we-

---

[56] Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD in Nürnberg (29. 6.–2. 7. 1947), S. 121ff., 145ff.

[57] Zu den Wahlrechtsvorstellungen der „Union deutscher sozialistischer Organisationen in Großbritannien" siehe die „Richtlinien für eine deutsche Staatsverfassung", abgedruckt bei Werner Röder, Die deutschen sozialistischen Exilgruppen in Großbritannien 1940–1945, Hannover 1969, Dokument XII, S. 275–278.

[58] Neben Menzel traten insbesondere Brill und Diederichs für das Verhältniswahlrecht ein, während der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Lüdemann aus Gründen, die insbesondere auf die Vertriebenenstimmen abzielten, sich für ein (modifiziertes) Mehrheitswahlrecht stark machte.

[59] Die wesentlichen Gründe für die Verhältniswahl finden sich zusammengefaßt in einem Brief Menzels an Brill (Wiesbaden) vom 21. 10. 1947 sowie in einer Vorlage zu Punkt 2 der Tagesordnung der Sitzung des Verfassungspolitischen Ausschusses beim Parteivorstand vom 8. 4. 1948 in Hannover; SPD-Archiv Bonn, Nachlaß Menzel.

[60] Die Entscheidung zugunsten des Verhältniswahlrechts fiel noch vor dem Düsseldorfer SPD-Parteitag auf der Vorstandssitzung in Springe am 28. 5. 1948; Beschluß des Parteivorstandes, abgedruckt in: Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1948/49, S. 130/131.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sentlichen Einfluß gab, wandten. Zum Sprecher dieser Gruppe, die bemängelte, daß die Abgeordneten beim Listensystem „auf dem ‚Sanitätswagen' einer nicht der unmittelbaren Abstimmung zugrunde liegenden Sammelliste" ins Parlament kämen, machte sich insbesondere der württembergisch-badische Innenminister Fritz Ulrich[61]. Er empfahl vielmehr ein Wahlverfahren, welches bei grundsätzlicher Verhältniswahl dem Wähler eine Auswahlmöglichkeit aus dem Kandidatenangebot beließ.

Die Einstellung zur Wahlrechtsfrage sollte das Verhältnis der SPD zu den kleineren Parteien des Parlamentarischen Rates günstig beeinflussen, was auch für andere Verfassungsfragen von Bedeutung war. Von den *kleineren Parteien* waren nämlich das Zentrum und die KPD eindeutig auf das Verhältniswahlrecht festgelegt. Allein die Deutsche Partei trat als Anhängerin der absoluten Mehrheitswahl gegen das Verhältniswahlprinzip auf.

Die *Liberalen* schließlich, die sich später unter der Bezeichnung FDP zusammenschlossen, standen bei der Beurteilung der Wahlrechtsfrage vor einer Anzahl zusätzlicher Probleme, welche eine eindeutige Stellungnahme zunächst erschwerten. Einmal blieb in der Frühzeit nach 1945, in der insbesondere die SPD schon eine feste Form gefunden hatte, die Stellung einer liberalen Partei innerhalb des sich herausbildenden Parteiensystems äußerst schwierig zu übersehen. Die ersten Wahlergebnisse wiesen für die Liberalen beachtliche Unterschiede auf. Darüber hinaus besaßen die sich regional bildenden liberalen Parteigruppen bis zur Gründung der Bundesrepublik lediglich ein äußerst lockeres Verhältnis zueinander. Eine gegenseitige Abstimmung in den öffentlichen Willensäußerungen stieß auf große Schwierigkeiten. Neben dem Verhältniswahlrechtsprinzip erfreute sich insbesondere das absolute Mehrheitswahlrechtsverfahren – in seinen unterschiedlichen Spielarten – erheblicher Sympathien, sei es, daß man in der britischen Zone und bei den Liberalen in Hessen hiermit den Gedanken eines „Bürgerblocks" verband[62], sei es, daß, wie zunächst etwa bei Theodor Heuss und einigen südwestdeutschen Liberalen,

[61] Fritz Ulrich, Mehrheitswahl oder Verhältniswahl?, in: Neuer Vorwärts vom 23. 10. 1948; derselbe, Der Kampf um das beste Wahlsystem, in: Stuttgarter Nachrichten, Sonderdruck; Brief Fritz Ulrichs an Kurt Schumacher vom 12. 2. 1949, Kopie, in: Materialien zum Wahlgesetz zum ersten Bundestag, Bd. B, Lfd. Nr. 19, Archiv Bundestag.

[62] In bezug auf die Quellen zur Haltung der Liberalen zum Wahlrecht der Nachkriegszeit verdankt der Verfasser insbesondere Herrn Dr. Friedrich Henning (Bonn), der die FDP-Akten archivarisch betreut, sehr viele wertvolle Hinweise. – Die Vorstellungen eines absoluten Mehrheitswahlrechts fanden in der Frühphase nach 1945 ihren Niederschlag etwa in den „Richtlinien der Freien Demokraten der britischen Zone vom 4. 2. 1946", abgedruckt bei Wilhelm Heile, Abschied von der FDP, Syke 1947, S. 57–59; ferner in Verfassungsentwürfen und -überlegungen von Kurt Martin Weiß, Mitglied des FDP-Verfassungsausschusses der britischen Zone, Theodor Tantzen u. a. Vor dem schleswig-holsteinischen Landtag erklärte der FDP-Abgeordnete Asmussen am 31. 1. 1947 (Protokoll S. 59/60): „Wir bekennen uns ausdrücklich als Freunde des Mehrheitswahlsystems. Infolgedessen lehnen wir das Listensystem ab." In der gleichen Phase traf demgegenüber Johannes Siemann im niedersächsischen Landtag in der Sitzung vom 11. 2. 1947 (Protokoll Spalte 8) die Feststellung: „Wir Demokraten sind an sich Anhänger des Verhältniswahlsystems."

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

dahinter das Selbstverständnis einer Mittelpartei stand, die darüber entschied, welches politische Lager den Wahlsieg davontrug[63].

Wenn auch auf ihrem Parteitag in Bremen vom 11. und 12. Juni 1949 die Liberalen ein Bekenntnis zur Verhältniswahl ablegten[64], so war die Haltung ihrer Vertreter im Parlamentarischen Rat zunächst in der Schwebe geblieben. Insbesondere ihr Wahlrechtsexperte Max Becker hatte lange mit dem Gedanken gespielt, über die Gestaltung des Wahlrechts schon vor den Bundestagswahlen eine bürgerliche Koalition zu sichern[65]. Erst durch die Unentschlossenheit der Christdemokraten war es im Laufe der Zeit zu einer Annäherung an die Sozialdemokraten in der Wahlrechtsfrage gekommen.

Angesichts der bei den im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien vorgeprägten Interessenlage zum Wahlrecht vermochten außerhalb des Rates stehende politische Gruppen keinen Einfluß auf die Wahlgesetzgebung zu nehmen. Das galt auch für die durch Dolf Sternberger repräsentierte „Deutsche Wählergesellschaft", die sich die Propagandierung des Mehrheitswahlrechts zur Aufgabe gesetzt hatte[66], und die Vertriebenenorganisationen, die für eigenständige Vertriebenenwahlkreise eintraten[67].

Der erste Wahlgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates und die Intervention der West-Alliierten

Trotz der unsicheren Kompetenzlage begann der Wahlrechtsausschuß in seiner 5. Sitzung vom 29. 9. 1948, konkret ein Wahlgesetz zu beraten[68]. Zu diesem Zweck hatte der stellvertretende Ausschußvorsitzende Diederichs (SPD) einen Struktur-

---

[63] Zur ursprünglichen Ablehnung der Verhältniswahl durch Theodor Heuss siehe Theodor Heuss, Zur Frage der staatsrechtlichen Gestaltung Deutschlands (Juli 1947), in: Aufzeichnungen 1945–1947, aus dem Nachlaß herausgegeben und mit einer Einleitung versehen von Eberhard Pikart, Tübingen 1966, S. 111–140, insbesondere S. 137–140.

[64] Beschluß Nr. 17 des Parteitages der Freien Demokratischen Partei vom 11. und 12. 6. 1949 in Bremen zum Wahlrecht; abgedruckt bei Ossip K. Flechtheim, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 2, Teil 2, Berlin 1963, S. 293–295. Dazu ferner der gleichzeitig erschienene Aufsatz von Theodor Heuss, Der Mythos vom Wahlrecht, in: Die Neue Zeitung vom 11. 6. 1949, in welchem Heuss das Verhältniswahlrecht theoretisch rechtfertigt.

[65] Diese Absicht schlug sich in dem von Becker zunächst im Parlamentarischen Rat vorgeschlagenen „Graben"-Wahlgesetz-Entwurf nieder; Entwurf Becker, in: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 10.48–197.

[66] Die Vorstellungen Sternbergers zum Wahlrecht finden sich zusammengefaßt in Dolf Sternberger, Die große Wahlreform, Zeugnisse einer Bemühung, Köln/Opladen 1964.

[67] Dazu Werner Sörgel, a.a.O., S. 225–231; Volker Otto, a.a.O., S. 171f.; Linus Kather, Die Entmachtung der Vertriebenen, Bd. 1, München/Wien 1964, S. 71f.

[68] Eine detaillierte Darstellung über den Gang der Wahlrechtsdebatte im Wahlrechtsausschuß des Parlamentarischen Rates liefert auf der Grundlage der Ausschußprotokolle Gudrun Stoltenberg, a.a.O., S. 88ff.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

entwurf vorbereitet[69], welcher lediglich die zu behandelnden Problemkreise systematisierte, dabei allerdings bereits von einem Kombinationssystem aus Direktwahl und Listenwahl ausging. Jedoch zeigten die ersten Erörterungen im Wahlrechtsausschuß, daß es zwar schnell möglich war, über allgemeine technische Regeln eine Einigung zu erzielen, die Frage des eigentlichen Wahlsystems aber zur entscheidenden Problematik der Beratungen werden würde.

Indessen milderten eine Reihe von Umständen allzu starre Frontlinien. Einmal fehlte es im Parlamentarischen Rat an der starren Fraktionsdisziplin, die sich später für das Bundesparlament herausbilden sollte. In vielen Fragen gingen die Ansichten quer durch die Fraktionen[70]. Dann aber gab es eine Anzahl von Fragen, die weitaus bedeutsamer erschienen – wenigstens aus der Sicht der im Parlamentarischen Rat vertretenen Mehrheitswahlrechtsanhänger – als die Wahlrechtsproblematik, so etwa die Frage nach der bundesstaatlichen Struktur, der Finanz- und Wirtschaftsverfassung, der Stellung der Kirchen, des Eltern- und Schulrechts. Zur Durchsetzung ihrer diesbezüglichen Vorstellungen bedurften die im Rat vertretenen politischen Gruppen Bündnispartner. Doch war es auch nicht alleine damit getan, im Parlamentarischen Rat Mehrheiten zu finden. Als das Gremium seine Beratungen begann, stand noch offen, ob das zu beschließende Grundgesetz in einer Volksabstimmung oder durch die Landtage zu billigen war. Auf jeden Fall verlangten diese Umstände, daß Kompromisse erzielt wurden, die am Ende allen bedeutsamen politischen Kräften die Zustimmung zur Verfassung möglich machten. Daneben scheinen auch die West-Alliierten darauf gedrungen zu haben, daß sich die Grundsatzentscheidungen der Verfassung auf breite Mehrheiten stützen konnten. Der somit notwendige Konsens war nur durch vertrauliche Kontakte unter allen politischen Parteien zu erzielen, und zwar auf einer Ebene, von der aus der Gesamtbereich der anstehenden verfassungspolitischen Fragen erörtert werden konnte. So fielen letztlich die eigentlichen Entscheidungen nicht in den Fachausschüssen, sondern im kleineren Kreis auf interfraktioneller Ebene[71]. Die Parteien versuchten demzufolge zunächst, allzu starre Frontlinien zu vermeiden. Daher zog auch die CDU/CSU-Fraktion, in welcher es die entschiedensten Anhänger des Mehrheitswahlrechts gab, nicht den prinzipiellen Mehrheitswahlrechtsanhänger und früheren

---

[69] Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 9.48–128a.

[70] So betonte Prof. Dr. Carlo Schmid in einem Gespräch mit dem Verfasser ganz besonders die Bedeutung der interfraktionellen Ebene für die Beratungen des Parlamentarischen Rates. Die Kontakte unter den Fachleuten in den Ausschüssen seien quer durch die Fraktionen gegangen und vielfach weitaus enger gewesen, als zu den eigenen Fraktionskollegen.

Entsprechendes berichtete Ministerialdirektor Dr. Troßmann, dem die administrative Leitung des Parlamentarischen Rates oblag, dem Verfasser. Der Rat habe damals vor der Schwierigkeit gestanden, kaum über Hilfsmittel, angefangen von ausreichender Literatur bis hin zu ausreichenden Hilfskräften, zu verfügen. Daher seien die Abgeordneten in starkem Maße aufeinander angewiesen gewesen.

[71] Insofern mißt der Verfasser der personellen Zusammensetzung des Wahlrechtsausausschusses nicht die überragende Bedeutung zu wie Gudrun Stoltenberg, a.a.O., S. 84–88.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Reichskanzler Luther[72], der von einigen Fraktionsmitgliedern als Wahlrechtsberater empfohlen worden war, heran, sondern sie einigte sich auf den konzilianteren Gerhard Schröder, den Adenauer der Fraktion als einen „Kenner in der Vermischung aller Wahlsysteme" empfohlen hatte[73].

Die ersten Diskussionen im Wahlrechtsausschuß über die verschiedenen Wahlverfahren zeigten sehr schnell, daß reine Systeme keine Chancen besaßen. So legten die Vertreter der drei größten Fraktionen jeweils Diskussionsentwürfe vor, die mehr oder minder stark Misch-Systeme enthielten, die Grundlage für Kompromißbildungen sein konnten[74]. Am stärksten entsprach der von dem SPD-Abgeordneten Diederichs vorbereitete Entwurf Verhältniswahlrechtsgrundsätzen. In mittelgroßen Wahlkreisen sollten Vertreter der angebotenen Listenvorschläge derart gewählt werden, daß es dem Wähler selbst überlassen blieb, innerhalb der Listen einen gewünschten Kandidaten zu wählen. Reststimmen waren dann, soweit auf die zugehörige Liste ein Mandat entfallen war, einer Bundesliste zu überweisen, über die zusätzliche Mandate vergeben wurden. Der Diederichs-Vorschlag kam also sehr den in den süddeutschen Ländern erörterten Vorschlägen nahe. Von den Vorstellungen Diederichs' war am weitesten der Vorschlag des CDU/CSU-Abgeordneten Kroll entfernt. Dieser basierte grundsätzlich auf der Wahl in 300 Einzelwahlkreisen nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht, die durch Vergabe weiterer 50 Mandate für die nicht verwendeten Stimmen nach Verhältniswahlrechtsgrundsätzen ergänzt werden sollte.

Eine mittlere Linie verfolgte der FDP-Abgeordnete Becker, nach dessen Entwurf 230 Abgeordnete in Einmann-Wahlkreisen nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht gewählt werden sollten und 170 nach Proporzgesichtspunkten, wobei die gewonnenen Direktmandate unberücksichtigt blieben. Der Becker-Vorschlag brachte also nichts anderes, als das später in den 50er Jahren seitens der Freien Demokraten auf das heftigste befehdete „Graben"-Wahlrechtsprinzip. Becker motivierte seinen Vorschlag damit, daß dieses Wahlverfahren dazu führe, daß sich schon im Zeitpunkt der Wahlen „Koalitionen für oder gegen die künftige Regierung" bildeten[75].

Allerdings vermochte vorerst kein Vorschlag eine hinreichende Mehrheit in dem Ausschuß zu finden. So vertagte sich dieses Gremium Anfang November für einen

---

[72] Luther gehörte der Deutschen Wählergesellschaft an und hatte sich der Zielsetzung dieser Vereinigung entsprechend stark für das Mehrheitswahlrecht exponiert.

[73] Gerhard Schröder war seinerzeit Leiter des von den Briten berufenen Wahlrechtsausschusses in Bünde gewesen, in welchem die Kommunal- und Landtagswahlgesetze der britischen Zone auf der Ebene der Gesamtzone erörtert und mit den Briten diskutiert wurden; zur Tätigkeit des Ausschusses vgl. u. a. Gerhard Schröder, Vorgeschichte der Gemeindewahlen in der britischen Zone, in: Wie wird gewählt?, Düsseldorf 1946, S. V–XIV.

[74] Entwurf Diederichs = Drucksache 10.48–178; Entwurf Becker = Drucksache 10.48–197; Vorlage Kroll = Anlage Parl. Rat. PR. Nr. 264a.

[75] Protokoll Parlamentarischer Rat—Wahlrechtsausschuß, 12. Sitzung vom 28. 10. 1948, S. 56/57. Becker erwog im April 1949 (nach den alliierten Einwänden) schließlich erneut, jenen Vorschlag als Kompromiß anzubieten; Brief Becker an Thomas Dehler vom 8. 4. 1949, Nachlaß Becker.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Monat. Die Verhandlungen verlagerten sich auf die Ebene privater interfraktioneller Kontakte. Insbesondere galt es jetzt, auch die kleineren Parteien ernsthaft in die Diskussion mit einzubeziehen.

Theoretisch boten sich hinsichtlich der auf einen Wahlrechtsvorschlag zu vereinenden Kräfte eine Anzahl von Möglichkeiten an. Neben dem Versuch eines allseitigen Konsens ließ sich daran denken, in erster Linie zwischen CDU/CSU und SPD eine gemeinsame Basis zu finden. Es war aber auch ein Zusammengehen der SPD oder der CDU/CSU mit den kleineren Parteien möglich.

Sowohl die SPD als auch die CDU/CSU entschieden sich jedoch von Anfang an gezielt für die letztgenannte Möglichkeit, trotz der verschiedentlich im Parlamentarischen Rat laut werdenden Bedürfnisse nach einer Wahlgesetzgebung auf „breiter Grundlage"[76]. So bemerkte Diederichs (SPD) bereits in der Sitzung vom 3.11. 1948, in welcher sich der Wahlrechtsausschuß vertagte[77]:

> „Gerade die Vorschläge von Herrn Dr. Kroll und von mir ... liegen am weitesten auseinander. Ich könnte mir vorstellen, wenn ich mich mit Frau Wessel (Zentrum), Herrn Dr. Becker (FDP) und vielleicht auch mit Herrn Renner (KPD) zusammensetzte – die wir uns alle für ein modifiziertes Verhältniswahlrecht ausgesprochen haben –, daß wir vielleicht zu einer Form kommen würden, die wir alle vertreten könnten."

Doch auch die CDU/CSU, die lediglich auf die Unterstützung der Deutschen Partei hoffen durfte, bot sich als Verhandlungspartner an. In einem Artikel in der CDU-nahen Kölnischen Rundschau wandte sich Gerhard Schröder, welcher der CDU/CSU-Fraktion in Wahlrechtsfragen beratend zur Seite stand, insbesondere an die FDP, wenn er am 8. 11. 1948 schrieb[78]:

> „Die SPD, unterstützt von der KPD und Zentrum, ist anscheinend gewillt, in der Wahlrechtsentwicklung wieder ein beträchtliches Stück zurückzufallen ... Demgegenüber ist die Stellung der CDU-CSU eindeutig zugunsten des relativen Mehrheitswahlrechts ... Aber die Entscheidung in Bonn ist letztlich abhängig von den fünf Abgeordneten der FDP. Weder die SPD noch die CDU können ihre Vorschläge durchsetzen, ohne daß sie die FDP auf ihre Seite bringen."

Von dieser Erkenntnis ausgehend, empfahl Schröder eine „Kompromißformel":

> „Diese bietet sich nach meiner Auffassung darin, daß man mit der direkten Wahl in Ein-Mann-Wahlkreisen beginnt und sich dann darüber unterhält, wieviel Abgeordnete man aus der Reserveliste dazu nehmen will. Hier die richtige Linie zu finden, ist allerdings nicht ganz einfach ... Sollte man diesen Mut wirklich nicht aufbringen können?"

Doch es gelang der CDU/CSU-Fraktion nicht, weitere Bündnispartner zu finden, obwohl sie in einem neuen Entwurf in wesentlichen Punkten auf den ursprüng-

[76] Vgl. Gudrun Stoltenberg, a.a.O., S. 83.

[77] Protokoll Parlamentarischer Rat-Wahlrechtsausschuß, 13. Sitzung vom 3. 11. 1948, S. 12.

[78] Gerhard Schröder, Bonn vor der Wahlrechtsentscheidung, in: Kölnische Rundschau vom 8. 11. 1948.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

lichen Becker-Entwurf einzuschwenken begann[79] und sich in ihrer Sitzung vom 2. Dezember entschloß, den bisher in Wahlrechtsfragen federführenden CSU-Abgeordneten Kroll (einen entschiedenen Anhänger des Mehrheitswahlrechts) in den Hintergrund treten zu lassen und den Mehrheitswahlrechtsgegner Kaufmann (dem zusätzlich besondere Verbindlichkeit nachgesagt wurde) beauftragte, an Stelle von Kroll eine Schwenkung in der Wahlrechtsfrage vorzunehmen, um den kleinen Parteien eine Existenzmöglichkeit zu geben[80].

Die Gründe für diese Kompromißbereitschaft lagen wohl nicht nur auf dem Sektor der Wahlrechtsfrage. Entscheidend dürfte gewesen sein, daß die CDU/CSU-Fraktion zu diesem Zeitpunkt durch interne Auseinandersetzungen über Fragen des Föderalismus, der Steuer- und Finanzverfassung, der kulturpolitischen Angelegenheiten und der Stellung der Kirchen im künftigen Verfassungssystem sowie durch persönliche Streitigkeiten innerlich sehr zerrissen war, so daß sie nach außen hin in dieser Phase einen Teil ihrer Aktionsfreiheit eingebüßt hatte und daher nur bedingten Kredit hinsichtlich ihrer Zusagen genoß. Ereignisse wie die sogenannte „Frankfurter Affäre", die durch den Vorwurf der anderen Fraktionen gekennzeichnet waren, Adenauer habe bei einer Unterredung am 16. 12. 1948 mit den Militärgouverneuren diese unter Mißbrauch seiner Stellung als Ratsvorsitzender dazu animiert, zu Streitfragen des Parlamentarischen Rates authentisch Stellung zu nehmen[81], taten ein übriges, das Klima zu verschlechtern. Schließlich konnte auch der Umstand, daß es zum Jahreswechsel zwischen Adenauer und führenden FDP-Politikern zu bedeutsamen Begegnungen kam, bei denen bereits Fäden für eine spätere gemeinsame Politik gesponnen worden zu sein scheinen, keine grundsätzliche Klimaverbesserung in der Zusammenarbeit beider Parteien bezüglich der Wahlrechtsfrage herbeiführen. Vielmehr vertiefte sich die Kooperation zwischen Diederichs (SPD) und Becker (FDP), die – unterstützt vom Zentrum – sich auf einen gemeinsamen Entwurf einigten, der nach dem Vorbild des nordrhein-westfälischen und des niedersächsischen Landtagswahlrechts gestaltet war. Nach dem Entwurf sollte die Hälfte der Abgeordneten direkt nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen gewählt werden, während die andere Hälfte unter Anrechnung der erzielten Direktmandate über Bundeslisten zur Verteilung kommen

[79] Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Drucksache 12.48–369.

[80] Die Bedeutung der Ablösung Krolls durch Kaufmann wird auch von Gudrun Stoltenberg, a. a. O., S. 126, hervorgehoben. Unzutreffenderweise vermutet sie allerdings auch in Kaufmann einen Anhänger des relativen Mehrheitswahlrechts. Stattdessen war Kaufmann in der Fraktion, so am 13. 10. und am 14. 10. 1948, gegen das Mehrheitswahlrecht aufgetreten. Dabei hatte er in der letztgenannten Sitzung davor gewarnt, sich in der Wahlrechtsfrage zum ersten Mal von der bisherigen Linie abbringen zu lassen und gefordert, zu einer Einigung mit der größten anderen Fraktion zu kommen.

[81] Zur sog. „Frankfurter Affäre" siehe die unterschiedlichen Darstellungen von Carlo Schmid in: Albert Wucher (Hrsg.), Wie kam es zur Bundesrepublik? Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, Freiburg 1968, S. 134f., und Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965, S. 159–162. Zu der Auseinandersetzung neuerdings Rudolf Morsey in Adenauer-Studien, S. 38–43.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sollte. Als Zugeständnis an die kleineren Parteien verzichtete der Entwurf auf eine Sperrklausel.

Dieser Entwurf fand nach der Annahme im Wahlrechtsausschuß am 4. 2. 1949 und im Hauptausschuß am 22. und 23. 2. 1949 in wenig modifizierter Form am 24. Februar gegen die Stimmen der CDU/CSU und der KPD die Billigung des Plenums[82].

Die Christdemokraten waren mit diesem Ergebnis äußerst unzufrieden. Auf der tags darauf stattfindenden Vorstandssitzung der Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU, die unter dem Vorsitz Konrad Adenauers tagte, fühlte man sich in der Wahlrechtsfrage überspielt[83]. Am stärksten kritisierten die Beteiligten einen Punkt, der auf den ersten Blick von untergeordneter Bedeutung zu sein schien, nämlich das in dem Wahlgesetz enthaltene Verbot von Listenverbindungen. Hierdurch sah man nicht nur die Möglichkeit der Christdemokraten eingeschränkt, mit anderen Parteien Wahlabsprachen einzugehen, sondern man befürchtete darüber hinaus, daß es damit der CDU/CSU, die auf Bundesebene noch keine einheitliche Organisation besaß, verwehrt werden könne, eine einzige Bundesliste aufzustellen. Denn sehr leicht konnten sich deren Gegner auf den Standpunkt stellen, jeder Landesverband der offiziell noch nicht gegründeten Gesamtpartei sei als eigenständige Partei zu behandeln.

Entscheidend kam es jetzt darauf an, wie sich die Alliierten zu dem Wahlgesetz stellen würden. Diese überreichten am 2. März den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates Adenauer, von Brentano, Kaufmann (alle CDU/CSU), Carlo Schmid und Menzel (beide SPD) in Frankfurt eine schriftliche Stellungnahme zu dem in erster Lesung fertiggestellten Grundgesetz und zu dem ursprünglich als endgültig betrachteten Wahlgesetz.

In ihrem Memorandum bemängelten die westlichen Besatzungsmächte den geringen föderativen Charakter des Grundgesetzes und meldeten diesbezüglich erhebliche Änderungswünsche an. Aber auch hinsichtlich der Wahlrechtsgestaltung äußerten die Alliierten Vorbehalte. Im einzelnen hieß es zu der Wahlgesetzgebung in dem überreichten Text[84]:

„Wir sind zu der Schlußfolgerung gekommen, daß das vom Parlamentarischen Rat entworfene Wahlgesetz dem Grundgesetz nicht angeschlossen werden kann und die Bestimmungen des Art. 145[85] deshalb nicht zur Anwendung kommen können. Wir sind jedoch der Auffassung, daß der Parlamentarische Rat die An-

[82] Wahlgesetz in der Fassung vom 24. 2. 1949, in: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck Nr. 53.

[83] Wortprotokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft (Wahlausschuß) in Königswinter vom 5. 3. 1949, Archiv Dörpinghaus.

[84] Englischer Originaltext in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution OMGUS, Berlin 1949, S. 108f.; deutsche Übersetzung aus: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck 5.

[85] Artikel 145 besagte in der damaligen Fassung: „Für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland gilt das diesem Grundgesetz beigefügte Wahlgesetz."

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

zahl der Volkstags-Abgeordneten und die Verteilung dieser Abgeordneten an jedes Land bestimmen soll.
Wir schlagen vor, den Ministerpräsidenten zu sagen, daß sie geeignete Schritte unternehmen sollen, um die erforderliche Gesetzgebung in jedem Landtag vorzubereiten und daß sie berechtigt sind, den Wahlgesetzentwurf, wie er durch den Parlamentarischen Rat fertiggestellt wurde, als Grundlage für die Vorbereitung einer Gesetzesvorlage (‚model law') zu verwenden, die den Landtagen der einzelnen Länder zur Verabschiedung (‚enactment') vorzulegen ist."

Mit dieser Stellungnahme zum Wahlrecht, die allerdings in den weiteren Diskussionen gegenüber den hinsichtlich des Grundgesetzes geäußerten Vorbehalten zunächst in den Hintergrund trat, war deutlich gemacht worden, daß die Westmächte den Rat nur für die Verabschiedung des Grundgesetzes zuständig hielten und auch nicht über den Umweg einer im Grundgesetz enthaltenen Übergangsbestimmung die Kompetenz des Rates zur Erstellung eines Wahlgesetzes für gegeben erachteten.

Die mündlichen Ausführungen, die die Vertreter der West-Besatzungsmächte auf Befragen hin gegenüber ihren deutschen Gesprächspartnern zu der Wahlrechtsfrage machten[86], vermittelten allerdings den Eindruck, als maßen die einzelnen Mächte diesem Komplex unterschiedliche Bedeutung zu. Der britische Vertreter, Robertson, erklärte lediglich:

„Uns geht es in erster Linie um die Abgeordneten",

während General Clay darauf hinwies, daß auch in den USA der Kongreß nach Wahlgesetzen der Einzelstaaten gewählt werde.

Über die Gründe der plötzlichen alliierten Intervention zur Wahlrechtsfrage läßt sich noch nichts Abschließendes sagen. John Ford Golay vertritt dazu die Auffassung, daß es vor allem der „Verhältniswahlrechtscharakter" des vom Parlamentarischen Rat beschlossenen Wahlgesetzes gewesen sei, der die Alliierten zu ihren Gegenvorstellungen veranlaßt habe. Golay macht hierfür insbesondere die Franzosen verantwortlich, denen es darum gegangen sei, nicht nur eine föderalistische Staatsstruktur durchzusetzen, sondern auch gleichzeitig die gesellschaftlichen Organisationen wie Parteien und Gewerkschaften föderalistisch zu gliedern[87]. Diese Auffassung teilt auch Gudrun Stoltenberg, die allerdings zusätzlich vermutet, daß die Alliierten daran Anstoß genommen hätten, daß das Wahlrecht nur mit knapper Mehrheit vom Parlamentarischen Rat verabschiedet worden sei[88]. Ob allerdings damit die entscheidenden Motive genannt sind, muß bezweifelt werden. Die Frage des vom Parlamentarischen Rat beschlossenen Wahlverfahrens hat vermutlich nur eine nebengeordnete Rolle gespielt. Es ist zwar nicht auszuschließen, daß die Fran-

---

[86] Wortprotokoll des Treffens der drei Militärgouverneure mit den Vertretern des Parlamentarischen Rates in Frankfurt vom 2. 3. 1949, 14.30 Uhr, Bundesarchiv Z 12/9, fol. 1.

[87] John Ford Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany, 2. Aufl., Chikago 1965, S. 143.

[88] Gudrun Stoltenberg, a.a.O., S. 160f.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

zosen das Listenwahlverfahren, welches den Parteiführungen starken Einfluß sicherte, ablehnten, hatten sie doch früher auch in ihrer Zone deshalb hinsichtlich der Landtagswahlgesetze Einwendungen gegen das Listenwahlverfahren geäußert[89]. Doch entscheidend dürfte es bei dem alliierten Vorgehen um die Geltungskraft der Londoner Vereinbarungen gegangen sein. Die Franzosen, die diesen Vereinbarungen nie mit innerer Begeisterung gefolgt waren – diese hatten im französischen Parlament eine nur sehr knappe Mehrheit gefunden –, strebten auch weiterhin danach, entgegen den in London getroffenen Regierungsvereinbarungen ihre spezifischen Vorstellungen hinsichtlich der Gestaltung Westdeutschlands durchzusetzen[90]. Gegenüber diesen Vorstößen bestanden die Vertreter der Vereinigten Staaten und Großbritanniens auf dem Wortlaut der Londoner Beschlüsse. Das bedeutete aber, daß man sich amerikanischer- und britischerseits wohl überlegen mußte, ob man das Prinzip der strikten Anwendung der Londoner Beschlüsse nun zugunsten des besiegten Deutschlands durchlöchern lassen durfte.

In der Tat erweckt auch ein Protokoll einer Unterredung des französischen Generals Koenig mit den drei Regierungschefs der Länder der französischen Zone[91], welche am 11. März 1949 in Baden-Baden stattfand, den Eindruck, als sei die Wahlrechtsfrage in erster Linie in das Gesamtpaket der alliierten Einwendungen gegen die bisherigen Ergebnisse der Tätigkeit des Parlamentarischen Rates hineingeraten, weil die Kompetenz zur Erstellung eines Wahlgesetzes nicht von den Londoner Vereinbarungen gedeckt wurde. Allerdings zeigte jene Unterredung auch, daß es den Franzosen entgegen den Absichten der Amerikaner und Briten nicht um die Sicherung der Londoner Beschlüsse ging, sondern gerade umgekehrt darum, von diesen wegzukommen. Denn Koenig ermunterte geradezu die Deutschen, sich einer eigenständigen Rolle zu besinnen. Wenn die Entscheidungen der Deutschen nicht den Londoner Empfehlungen entsprächen, dann werde man weitersehen müssen. Es würde „vielleicht ein weiterer Versuch mit einem anderen Gremium" als dem Parlamentarischen Rat gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich die Wahlrechtsfrage, die als solche für die Alliierten keine übermäßige Bedeutung zu haben schien, in einer außerordentlich problematischen Verknüpfung. Hinzu kam, daß gerade die als Kernpunkte des Memorandums vom 2. März anzusehenden Einwendungen zum Grundgesetz Bereiche betrafen, über die es zuvor unter den Deutschen im Parlamentarischen Rat zu einem zähen Tauziehen gekommen war, das schließlich zwischen Sozialdemokraten, Christdemokraten und Freien Demokraten zu einem komplizierten Kompromiß geführt hatte, der in dem den Alliierten vorgelegten Grundgesetzentwurf seinen Niederschlag gefunden hatte. Das Wahlgesetz wurde zwar nicht von jener Verein-

[89] Dazu Hinweise im Protokoll der Kabinettssitzung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 25. 3. 1947, Archiv Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

[90] Lucius D. Clay, a.a.O., S. 451, 454, 455.

[91] Auszugsweises Protokoll über die Besprechung der Regierungschefs der französischen Zone mit General Koenig in Baden-Baden vom 11. 3. 1949, Villa Maria Halden, 15.00 Uhr, im vormaligen Theodor-Heuss-Archiv, Stuttgart, Akte Parlamentarischer Rat.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

barung umfaßt[92], stand aber in einem gewissen atmosphärischen Zusammenhang mit der Kompromißbildung.

Die Forderungen der Alliierten hinsichtlich der föderalistischen Gestaltung der Bundesrepublik und insbesondere hinsichtlich der Finanzverfassung waren geeignet, wesentliche Konzessionen der Christdemokraten an die Sozialdemokraten rückgängig zu machen, um deretwillen diese umgekehrt der CDU eine Reihe von Konzessionen eingeräumt hatten. Die Sozialdemokraten versuchten daher an Stelle des bisherigen Entwurfs einen „vereinfachten Grundgesetzentwurf" ins Spiel zu bringen[93]. Die CDU wiederum stand vor der Frage, ob sie den Sozialdemokraten Kompensationen bieten sollte. In dieser Situation trat insbesondere Adenauer vor der Fraktion und den Führungsgremien der Partei für eine harte, kompromißlose Linie ein. Auch hinsichtlich des Wahlgesetzes empfahl er dringend, die Situation für die CDU/CSU zu nutzen. Entschieden lehnte er daher einen Vorschlag von Heuss ab, wonach die Landtage parallel einheitliche Wahlgesetze erlassen sollten. Adenauer forderte vielmehr, jetzt von seiten der Christdemokraten zu versuchen, die eigenen Wahlgesetzvorstellungen in den einzelnen Ländern durchzusetzen. Allerdings stieß Adenauer in der Fraktion auf Gegenansichten, so seitens von Brentano, der davor warnte, daß in 11 Ländern jeweils andere Wahlgesetze gemacht würden[94].

Wenngleich von seiten der CDU/CSU öffentlich zunächst nur wenig hinsichtlich des Wahlrechts geäußert wurde, so maß man doch weiterhin intern der Frage einen hohen Stellenwert zu, wobei es heftige Debatten gab.

Die Mitglieder der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft berieten die neue Situation bezüglich des Wahlrechts am 5. März 1949[95]. Dabei warnte Adenauer davor, sich in theoretische Überlegungen über die Vorzüge und Nachteile des Mehrheits- oder Verhältniswahlrechts zu ergehen. Statt dessen sollte man die letzten Landeswahlergebnisse „nüchtern durchprüfen und durchsprechen" unter dem Gesichtspunkt: „wobei fahren wir am besten und was ist in den einzelnen Ländern mit Hilfe der anderen Parteien zu erreichen?". „Wir sind sicher alle prinzipientreu", so rechtfertigte Adenauer seine Ansicht, „aber in den ungeklärten Zeiten darf man keine Prinzipienreiterei treiben. Das Ziel, um das es sich handelt, ist folgendes:

Wie verhüten wir eine sozialistisch-kommunistische Mehrheit im zukünftigen Bundesparlament? Das ist so überragend wichtig, daß man dahinter Prinzipien

---

[92] Nach einem Hinweis Max Beckers in einem Brief an Thomas Dehler vom 6. 4. 1949 (Nachlaß Becker) sei bei Beginn der Kompromißverhandlungen ausdrücklich ausgemacht worden, die Wahlrechtsfrage nicht in den Kompromiß mit einzubeziehen.

[93] Dieser Zusammenhang von vorangegangenem Grundgesetzkompromiß, der durch das Eingreifen der Alliierten einseitig zugunsten der CDU/CSU verschoben wurde, und der Absicht der SPD, nun einen neuen, verkürzten Verfassungsentwurf ins Spiel zu bringen, scheint dem Verfasser bei Rudolf Morsey, Adenauer-Studien, S. 45, nicht hinreichend gewürdigt.

[94] Nach außen hin traten von Brentano und Süsterhenn als Vertreter der jeweiligen gegensätzlichen Standpunkte, die wohl nicht zuletzt auch in landespolitischen Gegebenheiten begründet waren, auf; vgl. Gudrun Stoltenberg, a. a. O., S. 161 f.

[95] Wortprotokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft (Wahlausschuß) in Königswinter vom 5. 3. 1949, Archiv Dörpinghaus.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

zurückstellen kann." Die weitere Debatte zeigte, daß damit bereits mehr angesprochen worden war, als lediglich das Wahlrecht. Als eigentlicher Hintergrund verdeutlichte sich die Frage nach der zukünftigen Bundeskoalition. Darüber kam es zwischen Adenauer und Jakob Kaiser in dieser Sitzung zu heftigen Wortgefechten. Adenauer strebte nämlich in erster Linie die Möglichkeit einer Listenverbindung mit anderen Parteien an. Es sei unbedingt notwendig, so forderte er, bereits vor den Wahlen eine bürgerliche Koalition zu sichern. Ein Zusammengehen mit den Sozialdemokraten könne nicht in Frage kommen, denn „die christentumsfeindlichen Instinkte sind seit dem Jahre 1945 bei der Sozialdemokratie immer stärker in Erscheinung getreten, ebenso der Grundsatz der Sozialdemokratie, rücksichtslos ihre Parteiinteressen zu vertreten". Demgegenüber meinte Kaiser, es sei das Beste für Deutschland, wenn sich die beiden großen Parteien zusammenfänden. Hier sähe er ein wichtiges und großes Anliegen. Man solle daher nicht nur sein Augenmerk auf die Möglichkeit einer Listenverbindung mit den Liberalen richten. Kaiser tendierte daher zu der Ansicht, es prinzipiell bei dem vom Parlamentarischen Rat beschlossenen Wahlgesetz zu belassen. Als Ergebnis jener Sitzung kamen die Anwesenden zu dem Beschluß, einen „Arithmetiker-Ausschuß", dem Kenner der Situation in den einzelnen Ländern neben Wahlrechtsexperten zuzuordnen seien, unter Leitung Gerhard Schröders einzusetzen. Aufgabe dieses Ausschusses sollte es sein, die ganze Wahlrechts-Materie einmal „mit dem Rechenstift in der Hand" durchzuarbeiten. Der Ausschuß tagte am 11. März 1949 in Königswinter[96]. Zu der Sitzung waren vor allem die CDU-Landesgeschäftsführer erschienen. Als Ergebnis seiner Beratungen empfahl der Kreis, „bei den Militärgouverneuren, bzw. bei der Konferenz der Ministerpräsidenten und einem sonst für zuständig erklärten Gremium auf die Einführung der relativen Mehrheitswahl hinzuwirken und dabei zur Unterstützung auf die durch die deutsche Wählerschaft aus Kreisen der Jugend und im überwiegenden Teil der deutschen Presse vertretene Auffassung hinzuweisen". Allerdings könne für den Fall, daß das Mehrheitswahlrecht nicht von einer von den Landtagen unabhängigen Instanz verordnet werde, die Einführungen desselben auf Schwierigkeiten stoßen. Bei einer solchen Lage solle die CDU/CSU in den von ihr dominierten Ländern das Mehrheitswahlrecht einführen und so die SPD zwingen, nachzuziehen.

Diese Überlegungen beschäftigten die CDU-Landesvorsitzenden auf einer Tagung am 19. März 1949 in Königswinter[97], zu der Adenauer diese wegen der Bedeutung der Wahlrechtsfrage eingeladen hatte[98]. In vertraulichen Schreiben legte Adenauer zusätzlich den CDU/CSU-Ministerpräsidenten nochmals nahe, im Sinne der diesbezüglichen Vorstellungen im Kreise der Ministerpräsidenten zu agieren[99]:

[96] Niederschrift über die Sitzung des Arithmetiker-Ausschusses am 11. 3. 1949 in Königswinter, Archiv Dörpinghaus.

[97] Wortprotokoll über die Sitzung des Wahlrechtsausschusses und des Presse- und Propaganda-Ausschusses der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft am 19. 3. 1949 in Königswinter, Archiv Dörpinghaus.

[98] Schreiben Generalsekretariat der Arbeitsgemeinschaft der Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union Deutschlands, Frankfurt vom 7. 3. 1949, CDU-Archiv Bonn.

[99] Abschriften im CDU-Archiv Bonn und im Archiv Dörpinghaus.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

„Es soll unter allen Umständen erstrebt werden, in den Ländern, in denen das möglich ist, Wahlgesetze mit Mehrheitswahlrecht zu erlassen. Die SPD wird dadurch gezwungen, auch in den Ländern, in denen sie entscheidend ist, solche Wahlgesetze zu verabschieden, weil der Erlaß von Gesetzen mit Verhältniswahlrecht in diesen Ländern eine Stärkung der CDU sein würde."

Allerdings stimmten die Christdemokraten der von Adenauer unterstützten Strategie keineswegs geschlossen zu. Die Gegenansicht vertrat vor der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates ihr Fraktionsvorsitzender, der bayerische Minister Anton Pfeiffer. Er riet dazu, der SPD über den toten Punkt zu helfen. Als Verständigungsfaktor empfahl er, daß auf der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen werden sollte, den Bundestag in allen 11 Ländern nach einem einheitlichen Wahlgesetz wählen zu lassen, wobei nicht unbedingt das vom Parlamentarischen Rat erstellte Wahlgesetz zur Grundlage genommen werden brauche. Pfeiffer näherte sich damit der auch von den Sozialdemokraten und den Freien Demokraten vertretenen Forderung nach einem einheitlichen Wahlgesetz für alle Bundesländer.

Schließlich befaßten sich die Ministerpräsidenten, wie in dem alliierten Memorandum ausdrücklich gefordert worden war, mit der Wahlrechtsangelegenheit, und zwar am 24. 3. 1949 in Königstein unter Beteiligung der Fraktionsvorsitzenden des Parlamentarischen Rates sowie der Vorsitzenden des Wahlrechtsausschusses, Becker und Diederichs[100]. Hier zeigte sich, daß eine Einigung über das Wahlgesetz schwerlich zu erzielen war. Während die der CDU/CSU angehörigen Ministerpräsidenten auf eine Anzahl wesentlicher Modifikationen des Wahlgesetzes drängten, widersprachen dem die Sozialdemokraten. Andererseits wünschten die Länderchefs nicht, sich zu zerstreiten. Das galt insbesondere auch für die christdemokratischen Ministerpräsidenten aus der französischen Zone. Diese wurden zu jener Zeit stark durch die in Paris stattfindenden Sechs-Mächte-Verhandlungen, welche unter anderem Fragen deutscher Grenzänderungen im Westen zum Inhalt hatten, beunruhigt und suchten daher nach politischem Rückhalt über eine baldige Gründung der Bundesrepublik. So fand schließlich ein Vermittlungsvorschlag Lüdemanns (Schleswig-Holstein) Zustimmung, der die Wahlrechtsangelegenheit an den Parlamentarischen Rat zurückverwies, allerdings mit der Auflage, nach erneuter Beratung ein Wahlgesetz mit „mindestens $^2/_3$ Mehrheit" zu beschließen. Wörtlich hieß es in der einstimmig gefaßten Entschließung zum Wahlrecht[101]:

„1. Die Ministerpräsidenten halten es für zweckmäßig, für das ganze Bundesgebiet ein einheitliches Wahlrecht für den Volkstag zu schaffen.
2. Sie richten daher an den Parlamentarischen Rat die Bitte, auf Grund erneuter Beratungen ein Wahlgesetz zu verabschieden, das, mit mindestens zwei Drittel Mehrheit beschlossen, der Zustimmung der großen Mehrheit des Volkes gewiß ist.

[100] Wortprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz in Königstein/Ts. vom 24. 3. 1949, Bundesarchiv, Z 12/78, fol. 1.

[101] Entschließung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. 3. 1949, Bundesarchiv Z 12/75, fol. 1; auch abgedruckt in: Die Neue Zeitung vom 26. 3. 1949, S. 2.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

3. Den Militärgouverneuren unterbreiten die Ministerpräsidenten die Bitte, ein so vom Parlamentarischen Rat beschlossenes Wahlgesetz zu genehmigen."

Gleichzeitig äußerten die Länderchefs ihre Abneigung gegen die allzu stark föderalistischen Forderungen der Alliierten, wie sie in dem Memorandum vom 2. März aufgestellt worden waren.

Mit dem Ergebnis ihrer Beratungen machten die Ministerpräsidenten die Militärgouverneure in gesonderten Briefen vertraut[102]. Nachdem es als Folge der von deutscher Seite erfolgten Stellungnahmen zunächst zwischen Alliierten und Deutschen zu weiteren erheblichen Spannungen gekommen war, wobei sich allerdings zeigte, daß es den Alliierten in erster Linie um die Frage der Finanzverfassung zu tun war, zeichnete sich bei ihnen in der Wahlrechtsfrage eine konziliantere Haltung ab. Am 14. April 1949 empfingen die drei Militärgouverneure eine Abordnung des Parlamentarischen Rates unter Führung Adenauers[103]. Dabei erteilten sie dem Rat unter anderem die Kompetenz zur Erstellung eines Wahlgesetzes mit der Auflage, daß bei einer Listenwahl Listen für jedes Land gesondert aufgestellt werden müßten. Wörtlich hieß es in dem bei diesem Anlaß übergebenen Schriftstück[104]:

„Die Militärgouverneure sind bereit, die Ansichten, die die Ministerpräsidenten über die Notwendigkeit eines einheitlichen Wahlsystems für alle Länder zum Ausdruck gebracht haben, in Rechnung zu stellen und haben demzufolge beschlossen, dem Parlamentarischen Rat gewisse Zuständigkeiten in dieser Angelegenheit zuzubilligen.
Diese Zuständigkeiten werden beschränkt sein auf die Festsetzung der Anzahl der Abgeordneten, die Aufschlüsselung der Sitze der Länder und die Festlegung des Wahlsystems.
Darunter ist zu verstehen, daß die Durchführung der Wahl (‚the electoral machinery') der Zuständigkeit jedes Landes unterliegt, und daß jeder Modus, der die Ausnutzung von Reststimmen vorsieht, in jedem Land beschränkt bleiben soll auf Wahllisten, die in diesem Land vorgelegt sind."

Der Wortlaut des Textes räumte also auch jetzt nicht alle Unklarheiten hinsichtlich der konkreten Kompetenz zur Wahlgesetzgebung aus. Immerhin war zunächst einmal grundsätzlich die Kompetenz des Parlamentarischen Rates festgelegt, wenngleich es schien, daß die Alliierten diese lediglich als eine „Rahmenkompetenz" verstanden wissen wollten, die die eigentliche Gesetzgebungsbefugnis den Ländern überließ.

---

[102] Durchschläge der Schreiben des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz (Stock) an die Militärgouverneure vom 28. 3. 1949, Bundesarchiv Z 12/75, fol.1.

[103] Lucius D. Clay, a.a.O., S. 473; Bonn faßt neue Hoffnung, in: Die Neue Zeitung vom 19. 4. 1949, S. 1/2.

[104] Englischer Originaltext in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 145; deutsche Übersetzung nach Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck 55.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Der zweite Entwurf des Parlamentarischen Rates zum Bundeswahlgesetz – Erneute alliierte Einwände und der Erlaß des Wahlgesetzes durch die Ministerpräsidenten

Zunächst sah es aus, als sollte sich die weitere Behandlung der Wahlrechtsfrage ohne große Probleme vollziehen.

Der Wahlrechtsausschuß behandelte die notwendig werdenden neuerlichen Erörterungen als zweite Lesung[105]. Auf interfraktioneller Ebene erstellten Becker (FDP), Schröder (CDU/CSU) und Diederichs (SPD) einen gemeinsamen Entwurf über die „Rahmenbestimmungen für die Wahl zum deutschen Bundestag und des Bundespräsidenten"[106], der weitgehend an dem ersten Wahlgesetz festhielt, aber die alliierten Vorbehalte im wesentlichen berücksichtigte. Der Entwurf verstand sich nämlich als ein Rahmengesetz und behielt den Ländern vor, daß „die Rechtsquelle, aus der das Wahlrecht fließt, ... nach der Vorschrift der Gouverneure ein Landesgesetz"[107] sei. Doch die CDU/CSU-Fraktion verweigerte ihre Zustimmung, weil der Gesetzesentwurf nicht ihrer Wahlrechtsvorstellung entsprach. Dennoch gingen die Beratungen auf der bisher gefundenen Grundlage weiter.

Eine wesentliche Modifikation nahm der Hauptausschuß vor, der das Wahlgesetz am 9. 5. 1949 beriet. Insbesondere auf Betreiben Diederichs', Beckers und Carlo Schmids kam es hier zur Streichung derjenigen Bestimmungen, welche das Wahlgesetz lediglich als „Rahmengesetz" auswiesen. Zuvor hatte Carlo Schmid (SPD) als Vorsitzender des Hauptausschusses nochmals die Alternativen klar herausgestellt. Einmal könnte man davon ausgehen, daß das zu verabschiedende Wahlgesetz für die Länder unmittelbar geltendes Recht sein solle, zu dem die Länder lediglich Ausführungsverordnungen erlassen müßten, zum anderen sei es aber auch möglich, das vom Parlamentarischen Rat zu gestaltende Wahlgesetz als lediglich für die Ländergesetzgebung verbindliche Norm zu erstellen, wobei es dann Aufgabe der Länder sein würde, ihrerseits eigene und komplette Wahlgesetze zu entwerfen[108]. Indem der Hauptausschuß der ersten aufgezeigten Möglichkeit folgte, setzte er sich in Widerspruch zu den Forderungen der West-Alliierten.

Das Plenum des Rates ließ den Wahlgesetzentwurf in seiner 11. Sitzung am 10. 5. 1949 ohne nennenswerte Änderungen passieren. Die Schlußabstimmung ergab 36:29 Stimmen für das Gesetz, wobei sich unter anderem die CDU/CSU-Fraktion gegen dasselbe aussprach[109].

---

[105] Bemerkung Adenauers in: Protokoll Parlamentarischer Rat-Plenum, 11. Sitzung vom 10. 5. 1949, S. 246.

[106] Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck 5.49–58.

[107] Becker in: Protokoll Parlamentarischer Rat – Wahlrechtsausschuß, 25. Sitzung vom 5. 5. 1949, S. 10.

[108] Protokoll Parlamentarischer Rat – Hauptausschuß, 59. Sitzung vom 9. 5. 1949, S. 769.

[109] Protokoll Parlamentarischer Rat – Plenum, 11. Sitzung vom 10. 5. 1949, S. 269; Die Neue Zeitung vom 12. 5. 1949, S. 1/2. Das Wahlgesetz wurde veröffentlicht in der Drucksache 5.49–924.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Damit hing es jetzt wieder von den Alliierten ab, ob der erste Bundestag nach dem vom Parlamentarischen Rat angenommenen Wahlgesetz bestellt wurde. Einwände konnten sich insbesondere daraus ergeben, daß man deutscherseits die alliierten Forderungen außerordentlich großzügig interpretiert hatte. Hinzu kam, daß die Verabschiedung des Wahlgesetzes nicht im Einklang stand mit der Königsteiner Entschließung der Ministerpräsidenten vom 24. 3. 1949, in der die Aufforderung an den Parlamentarischen Rat ausgesprochen worden war, das Wahlgesetz „mit mindestens zwei Drittel Mehrheit" zu beschließen.

Doch obwohl die Alliierten mit Schreiben vom 12. Mai 1949[110] nur dem Grundgesetz ihre Zustimmung gaben, verkündete der Rat das Wahlgesetz, ohne eine Stellungnahme der Besatzungsmächte abzuwarten, am 23. Mai zusammen mit dem Grundgesetz.

Dennoch war damit keineswegs die Wahlgesetzgebung entschieden. Am 28. Mai übergaben die Militärgouverneure den Ministerpräsidenten ein Schreiben, das die Aufforderung an diese enthielt, einige Passagen des Wahlgesetzes zu ändern[111]. Darüber hinaus ließen einige Formulierungen des Schreibens die Schlußfolgerung zu, als sollten die Ministerpräsidenten auch die von den Besatzungsmächten nicht beanstandeten Regelungen nochmals kritisch überprüfen. So sprach das Schreiben von der Verantwortlichkeit der Ministerpräsidenten für „alle diejenigen Maßnahmen ..., die für die Errichtung der im Grundgesetz vorgesehenen Einrichtungen erforderlich sind ..." (‚whatever is required for the establishment of the institutions provided in the Basic Law').

Für die alliierten Einsprüche war insbesondere die französische Regierung verantwortlich gewesen. Darüber hinaus wurden manche Vermutungen laut, daß deutsche politische Kreise hier mit der Besatzungsmacht zusammengearbeitet hätten. So warf Kurt Schumacher in einer Pressekonferenz den CDU-Politikern vor, im Hintergrund mit den Franzosen zusammengewirkt zu haben[112]. Und in der Tat scheint Adenauer hierbei eine undurchsichtige Rolle gespielt zu haben. Bereits am 23. Mai wußte er der CDU/CSU-Fraktion zu berichten, daß der französische Außenminister Schuman größte Bedenken wegen des Wahlgesetzes hege, und zwar in der Hauptsache deswegen, weil es mit einer so geringen Mehrheit verabschiedet worden sei und außerdem den Ländern zuviel technische Einzelheiten vorwegnehme. Schuman habe deswegen bei Adenauer als dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates angefragt, ob es nicht möglich sei, daß der Rat nochmals in eine Beratung einträte, um das Wahlgesetz mit größerer Mehrheit zu verabschieden.

Von diesen französischen Überlegungen scheint Adenauer indessen die übrigen

---

[110] Englischer Text des Schreibens der Militärgouverneure vom 12. 5. 1949, abgedruckt in: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck P. R. 5.49- S. 71.

[111] Schreiben abgedruckt in: Documents on the Creation of the German Constitution, S. 148; deutsche Übersetzung in: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck P. R. 5.49- S. 76.

[112] Nach Der Tag vom 4. 6. 1949.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Fraktionen nicht in Kenntnis gesetzt zu haben. Vielmehr schrieb er in einem Brief an Thomas Dehler am 14. Juni lediglich[113]:

„Wie mir der Leiter des französischen Verbindungsstabes, der damals Sprecher war, am 4. Juni sagte, sei die Frage, ob man die von den Gouverneuren geplanten Änderungen des Wahlgesetzes dem Parlamentarischen Rat vorlegen solle, erwogen worden. Man sei zu dem Ergebnis gekommen, daß dazu eine Neukonstituierung des Parlamentarischen Rates erforderlich sei, dies sei ihnen zu umständlich erschienen. Sie hätten deswegen die Ministerpräsidenten um ein Gutachten ersucht."

Und der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat, der bayerische Staatsminister Pfeiffer, berichtete wenige Stunden nach der oben erwähnten Fraktionssitzung in der Ministerpräsidentenkonferenz nur, daß aller Voraussicht nach das Wahlgesetz nicht von den Alliierten genehmigt werde, wie ein Beauftragter Außenminister Schumans in den letzten 24 Stunden dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates mitgeteilt habe. Es bestünden französischerseits erhebliche Bedenken gegen das Wahlgesetz. Jedoch sei eine Entscheidung der Außenminister noch nicht getroffen. Der Generalsekretär der französischen Delegation bei der Außenministerkonferenz in Paris, der einige Zeit dem Verbindungsstab in Bonn angehört habe, werde in Paris über den deutschen Standpunkt zu diesen Fragen berichten[114]. Doch wurde später von Schuman bei der Erörterung des Briefes vom 28. Mai den Ministerpräsidenten der französischen Zone bestätigt, er habe sich zusammen mit anderen Außenministern an Adenauer gewandt, um zu erreichen, daß sich der Parlamentarische Rat nochmals mit dem Wahlgesetz beschäftige. Er, Schuman, sei daraufhin auf das äußerste darüber erstaunt gewesen, daß der Präsident des Parlamentarischen Rates, bzw. der Parlamentarische Rat selber auf diese Aufforderung nicht reagiert habe[115].

Neben konkreten Einwänden, die insbesondere die Erstellung des Wahlgesetzes durch den „Parlamentarischen Rat" an Stelle der „Ministerpräsidenten", ferner die Zahl der Berliner Abgeordneten und sonstige weniger wesentliche Punkte betrafen, deren Abänderung die Alliierten von den Ministerpräsidenten verlangten, enthielt das bereits oben zitierte Schreiben vom 28. Mai die folgenden bedeutsamen Bemerkungen:

„7. Bevor die Militärgouverneure ihre Zustimmung zu dem Wahlgesetz endgültig aussprechen, möchten die Militärgouverneure Sicherheit darüber haben, daß die Ministerpräsidenten mit erheblicher Mehrheit das in der oben bezeichneten Weise abgeänderte Wahlgesetz billigen.
8. Wenn eine erhebliche Mehrheit der Ministerpräsidenten das so geänderte Wahlgesetz nicht billigt, sind die Militärgouverneure bereit, etwa von den Minister-

[113] Brief Adenauer an Dehler vom 14. 6. 1949, Archiv Bundesparteileitung FDP, Parlamentarischer Rat, Fraktionsschriftwechsel.

[114] Pfeiffer in Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. 5. 1949, 14.00 Uhr in Bad Godesberg, S. 2/3; Bundesarchiv Z 12/79, fol. 1.

[115] Bericht Staatspräsident Müller über die Besprechung mit dem französischen Außenminister Schuman in: Stenographisches Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 31. 5./1. 6. 1949 in Bad Schlangenbad, Bundesarchiv Z 12/79, fol. 1.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

präsidenten vorgeschlagene Modifikationen in Erwägung zu ziehen, damit die Zustimmung einer erheblichen Mehrheit der Ministerpräsidenten erreicht wird.

9. Für solche von den Ministerpräsidenten etwa vorzuschlagende Änderungen sind die Militärgouverneure der Auffassung, daß die in den Wahlgesetzen enthaltenen Materien, für die dem Parlamentarischen Rat durch den Brief der Gouverneure vom 14. 4. 1949 die Zuständigkeit gegeben wurde, ohne wesentliche Änderungen beibehalten werden sollten."

Das Schreiben, welches einen weiten Interpretationsspielraum im Hinblick darauf zuließ, wieweit die Wahlgesetzmaterie den Ministerpräsidenten zur Disposition stehen sollte, war bewußt so vieldeutig formuliert worden. Es dokumentierte gleichsam einen Gegensatz im Lager der West-Alliierten. Während nämlich die Franzosen generell auf die Ablehnung des Wahlgesetzes gedrängt hatten, waren die Amerikaner und die Briten für die grundsätzliche Annahme des Wahlgesetzes eingetreten.

Die Motive für diese Auseinandersetzungen erschließen sich durch einen Blick auf die internationale Szenerie jener Tage. Am 23. Mai 1949 war in Bonn das Grundgesetz verkündet worden. Am gleichen Tage begann in Paris die 6. Außenministerkonferenz der Großmächte, welche sich mit der Deutschland-Frage befassen sollte. Dieser terminlichen Koordination lag von britischer und amerikanischer Seite her die Absicht zugrunde, für die Konferenz zwischen Acheson (USA), Wyschinskij (UdSSR), Bevin (Großbritannien) und Schuman (Frankreich) bereits vor deren Beginn hinsichtlich Westdeutschlands vollendete Tatsachen zu schaffen. Demgegenüber hoffte die Sowjetunion, noch in letzter Minute die Gründung der Bundesrepublik zu verhindern[116]. Ihren bisherigen Außenminister Molotow, welcher als harter Verhandlungspartner galt und mit der Berlin-Blockade in enge Verbindung gebracht wurde, hatte sie zur Verbesserung des Verhandlungsklimas durch den konzilianteren und aus seiner UN-Tätigkeit im Westen gut bekannten Wyschinskij ersetzt[117]. Die sowjetischen Hoffnungen konzentrierten sich dabei insbesondere auf Frankreich. Denn auch Frankreich sann immer noch nach alternativen Möglichkeiten gegenüber der sich anbahnenden Entwicklung in Deutschland. Jedenfalls mußte den französischen Politikern sehr daran gelegen sein, hinsichtlich Westdeutschlands nicht schon vor der Pariser Konferenz vollendete Tatsachen geschaffen zu wissen. In dieser Situation bot sich die Wahlrechtsfrage als letzte Möglichkeit an, gestützt auf formale Argumente, die Bildung einer westdeutschen Regierung hinauszuzögern und damit Zeit zu gewinnen. Denn solange kein gültiges Wahlgesetz existierte, konnte sich die Bundesrepublik nicht institutionalisieren. Darüber hinaus konnte man französischerseits hoffen, daß die Wahlrechtsfrage schließlich noch zum Zankapfel unter den Ministerpräsidenten werden würde, so daß ein Teil der Ver-

[116] Vgl. Vorschläge zur Lösung der deutschen Frage auf der Pariser Außenministerkonferenz vom 23. Mai bis 20. Juni 1949, in: Europa-Archiv 4 (1949), S. 2287/2288; zum Ablauf der Konferenz Hermann Volle, Der Verlauf der Pariser Außenministerkonferenz vom 23. Mai bis 20. Juni 1949, in: Europa-Archiv 4 (1949), S. 2391–2398.

[117] Kessing's Archiv der Gegenwart vom 5. 3. 1949, S. 1843 F.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

antwortung für die von den Franzosen erwünschte Verzögerung den Deutschen angelastet werden konnte.

Diese Absichten spiegelten sich sehr deutlich in der unterschiedlichen Presseberichterstattung der französischen Zone einerseits und insbesondere der amerikanischen Zone auf der anderen Seite wieder. Während die Presseorgane in der amerikanischen Zone die grundsätzliche Zustimmung der Alliierten zu der Wahlgesetzgebung des Parlamentarischen Rates in den Vordergrund stellten und die alliierten Einwände nur beiläufig erwähnten, verhielt sich die Presse in der französischen Zone gerade umgekehrt und betonte zusätzlich die weitere Rolle der Ministerpräsidenten.

Auch die Hinweise, welche die Franzosen und die Amerikaner den Ministerpräsidenten ihres jeweiligen Besatzungsgebietes gaben, zeigten interessante Unterschiede auf.

In Offenburg traf sich der französische Außenminister Schuman mit den drei Ministerpräsidenten seiner Zone[118]. In seiner Unterredung wies Schuman darauf hin, daß er sein Veto gegen das vom Parlamentarischen Rat beschlossene Wahlgesetz eingelegt habe, weil die wesentliche Bedingung, die von der Konferenz der Ministerpräsidenten an die Genehmigung des vom Parlamentarischen Rat angenommenen Wahlgesetzes geknüpft worden sei, nämlich, daß jenes Wahlgesetz von den beiden großen Parteien angenommen werden müsse, nicht erfüllt wurde. Da er die Interessen der französischen Zone und ihrer Ministerpräsidenten zu wahren habe, sei von ihm das Veto eingelegt worden. Die Schuld träfe ausdrücklich den Parlamentarischen Rat. Schuman nannte insbesondere drei Bedingungen für die Rücknahme des Vetos. Einmal müßten die von den Oberbefehlshabern in deren Schreiben vom 28. Mai gewünschten Änderungen in dem neuen Wahlgesetz enthalten sein. Des weiteren müsse eine beträchtliche Mehrheit der Ministerpräsidenten dem Wahlgesetz insgesamt zustimmen. Schließlich betonte Schuman sehr nachdrücklich, daß sich die von den Ministerpräsidenten etwa zu machenden Änderungsvorschläge auf *alle wesentlichen Punkte* des Wahlgesetzes erstrecken dürften, wobei er seinen Gesprächspartnern sogar gewisse Anregungen gab.

Davon unterschied sich manches, was General Hays zusammen mit Botschafter Murphy aus Paris und dem Rechtsexperten Fritz Oppenheimer den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone sowie einigen weiteren Deutschen auf einem Treffen in Königstein sagte[119]. Hays gab zunächst eine Darstellung der Verhandlungssituation in Paris, wobei es ihm in besonderer Weise um die Zustimmung der Deutschen hinsichtlich der amerikanischen Haltung in der deutschen Frage gegenüber der Sowjetunion zu tun war. Weiter schilderten er und Murphy vertraulich die Hintergründe der französischen Haltung. Einer der deutschen Gesprächspartner

[118] Bericht zu der Konferenz durch Staatspräsident Müller, in: Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 31. 5./1. 6. 1949 in Bad Schlangenbad, S. 2ff., Bundesarchiv Z 12/79, fol. 1.

[119] Bericht zu der Konferenz durch Ministerpräsident Maier, in: Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 31. 5./1. 6., ebenda.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

äußerte sich später zu dem Gespräch, man habe zum ersten Mal das Gefühl gehabt, daß die Amerikaner und die Deutschen „in einer gewissen vertrauensvollen Gleichberechtigung beieinander saßen". Murphy forderte die Ministerpräsidenten auf, jetzt alles daranzusetzen, Verzögerungen zu vermeiden und Wahlen mit großer Beschleunigung durchzuführen. Dabei gab er zu verstehen, daß die nicht von den Besatzungsmächten beanstandeten Passagen des Wahlgesetzes unter den aufgezeigten Aspekten gesehen und behandelt werden sollten. Als „beträchtliche Mehrheit", von welcher in dem alliierten Schreiben die Rede war, nannte Murphy eine Zustimmung von sieben der elf Ministerpräsidenten. Das bedeutete also, daß die vier Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone zusammen mit drei sozialdemokratischen Ministerpräsidenten aus der britischen Zone in der Lage waren, das Wahlgesetz durchzusetzen.

Die Ministerpräsidenten befaßten sich ausführlich mit den alliierten Einwänden zum Wahlgesetz am 31. 5. und 1. 6. 1949 in Bad Schlangenbad[120]. Kurzfristig hatte man die ursprünglich auf den 3. Juni nach Baden-Baden in der französischen Zone einberufene Konferenz um einige Tage vorverlegt, da, wie es hieß, die Vertreter der britischen und amerikanischen Zone am 31. Mai sowieso zu einer Aussprache mit ihren Militärgouverneuren nach Frankfurt bestellt worden seien. Das gab den Amerikanern und Briten die Möglichkeit, die Franzosen in gewisser Weise zu überspielen. Denn nur wenige Stunden vor der Beratung der Ministerpräsidenten kamen die zuständigen Generale der beiden erstgenannten Zonen mit ihren Ministerpräsidenten zusammen[121]. Hierbei interpretierten die Generale der Bizone nochmals ausführlich das Schreiben vom 28. Mai. Gleichzeitig übermittelten sie ihren Ministerpräsidenten einen Katalog von Paragraphen, welche nicht abgeändert werden dürften. Wenn man mit großer Mehrheit den alliierten Abänderungswünschen zustimme, dann werde das Wahlgesetz genehmigt, und es bedürfe keiner neuen Unterhaltung mehr mit den Außenministern, vor allem auch nicht mehr mit der französischen Zone. Wenn man allerdings den Abänderungswünschen nicht zustimme, andere Vorschläge mache oder die Abänderungswünsche gar anders gefaßt haben wolle, so bedeute das eine Verzögerung, weil dann noch einmal mit den Außenministern verhandelt werden müßte. Jene entschiedene Interpretation des Schreibens vom 28. Mai durch die Militärgouverneure zweier Zonen unmittelbar vor den Verhandlungen der deutschen Länderchefs war geeignet, die Position derjenigen zu schwächen, die vor allem aus parteipolitischen Gründen entscheidende Änderungen des Wahlgesetzes durchzusetzen hofften. Dazu gehörten einmal die Ministerpräsidenten der französischen Zone, zu deren Sprecher sich Gebhard Müller (Württemberg-Hohenzollern) machte, sowie Karl Arnold (Nordrhein-Westfalen), der hier weniger eigenen Vorstellungen folgte, sondern stark unter dem Einfluß gewisser CDU-Kreise Nordrhein-Westfalens stand[122].

[120] Protokoll, ebenda.

[121] Allgemeine Zeitung, Mainz, vom 1. 6. 1949, S. 1.

[122] Dazu Aktenvermerk aus der Handakte „Wahlgesetz" von Dr. Spiecker vom 9. 6. 1949, in: Materialien zum Wahlgesetz zum ersten Bundestag ... Band B, Lfd. Nr. 36, Archiv Bundes-

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Allerdings führten die Gespräche mit den Alliierten der Bizone keineswegs zu einer völligen Preisgabe der Wahlrechtsziele des zuvor erwähnten Kreises. Die Diskussion unter den Ministerpräsidenten konzentrierte sich vor allem auf eine Veränderung des Verhältnisses von Wahlkreis- und Landeslistenkandidaten zugunsten der Wahlkreismandate, ferner auf die Einführung einer Sperrklausel derart, daß die Parteien nur in den Ländern bei der Listenmandatsvergabe Berücksichtigung finden sollten, in denen sie auch ein Direktmandat gewonnen hatten. Die Vorschläge fanden schärfste Kritik seitens der anwesenden sozialdemokratischen Ministerpräsidenten, die den versammelten Kreis für nicht kompetent hielten, über die alliierten Anweisungen hinaus Änderungen an dem Wahlgesetz vorzunehmen, sowie seitens des freidemokratischen Ministerpräsidenten Reinhold Maier, der sich zunächst der Auffassung der Sozialdemokraten anschloß[123]. Schließlich endete die Debatte allerdings doch mit einer Anzahl zusätzlicher Anregungen zu Änderungen des Wahlgesetzes. Einmal wurde für Wahlvorschläge „nichtpolitischer Parteien" – hier dachte man offensichtlich an sich eventuell bildende Parteigruppierungen der Vertriebenen – das bisher vorgesehene Quorum von 100 auf 500 notwendige Unterschriften erhöht. Dann schlugen die Länderchefs an Stelle eines Verhältnisses von 50 : 50 zwischen direkt zu wählenden Abgeordneten und Listenmandaten ein solches von 60 : 40 vor. Der bedeutsamste zusätzliche Vorschlag war jedoch der, daß „Wählervereinigungen", die weniger als 5% der Stimmen im gesamten Bundesgebiet erzielten oder zu keinem Direktmandat kamen, nicht an der Listenverrechnung teilnehmen sollten.

Dabei wählten die Ministerpräsidenten in ihrem diesbezüglich den Alliierten zugeleiteten Schreiben[124] eine Form, die es diesen ermöglichte, für den Fall, daß die ergänzenden Vorschläge zu einer wesentlichen Verzögerung führen würden, das Wahlgesetz auch ohne Berücksichtigung der zusätzlich entworfenen Vorstellungen zu genehmigen.

Für dieses Ergebnis zeichnete insbesondere Reinhold Maier verantwortlich, der, nachdem er die christdemokratischen Antragssteller zu einer Milderung ihrer Forderungen in der Sperrklauselfrage bewogen hatte, die zunächst zusammen mit den Sozialdemokraten vertretene Grundsatz-Position gegen eine solche Klausel preisgab. Unter diesen Umständen stimmten schließlich auch die Sozialdemokraten dem Kompromiß zu.

Noch am gleichen Tage antworteten die Gouverneure den Ministerpräsidenten[125].

tag, woraus hervorgeht, daß Spiecker den sich zunächst sträubenden Arnold bewogen hat, für die Änderung des Wahlgesetzes einzutreten.

[123] Die Darstellung, die Reinhold Maier, Erinnerungen 1948–1953, Tübingen 1966, S. 154–156, gibt, stimmt demgegenüber nicht mit dem in den Wort-Protokollen aufgezeichneten Diskussionshergang überein.

[124] Schreiben der Ministerpräsidenten an die Militärgouverneure vom 1. 6. 1949, abgedruckt (englisch) in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 149; deutscher Text: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck 79.

[125] Antwortschreiben der Militärgouverneure an die Ministerpräsidenten vom 1. 6. 1949, abgedruckt in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 149/150; deutscher Text: Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, Sekretariatsumdruck 78.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Sie stellten unter anderem fest, daß sowohl der Vorschlag betreffs Erhöhung des Unterschriftenquorums als auch die Änderungswünsche der Ministerpräsidenten im Hinblick auf das Verhältnis von direkt zu wählenden und über Liste zu bestellenden Mandatsträgern, sowie schließlich die Einrichtung einer Sperrklausel der Regelung der „electoral machinery" zuzurechnen seien, die im Schreiben der Militärgouverneure vom 14. April 1949 ausdrücklich der Kompetenz der Länder vorbehalten worden sei. Allerdings dürfte die Sperrklausel nicht auf den Bereich des Bundesgebietes bezogen werden, sondern sei nur für den Landesbereich statthaft. Auch wollten die Alliierten den Begriff „Wählervereinigung", auf den sich die 5%-Klausel bezog, durch den juristisch eindeutigeren „Partei" ersetzt wissen. In diesem Zusammenhang erteilten sie den Regierungschefs der Länder die Ermächtigung, das Wahlgesetz unter Berücksichtigung der verfügten Änderungen zu erlassen und alle Maßnahmen zu seiner schnellen Durchführung zu ergreifen.

Das Verhalten der Ministerpräsidenten in der Wahlrechtsfrage führte zu heftigsten Angriffen seitens der Parteiführungen der Sozialdemokraten, der Freien Demokraten, des Zentrums und der Kommunisten, während die Christdemokraten die Haltung der Ministerpräsidenten verteidigten. Das Wort vom „ersten Verfassungsbruch" machte die Runde, ein Vorwurf, den sich selbst die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten von der eigenen Parteiführung gefallen lassen mußten.

Schließlich machten die Militärgouverneure den Auseinandersetzungen ein Ende. Am 13. Juni 1949 beauftragten sie die Ministerpräsidenten, indem sie die Angriffe auf die Länderchefs zurückwiesen, unverzüglich das Wahlgesetz zu erlassen und die zu seiner Ausführung notwendigen Maßnahmen beschleunigt einzuleiten. Dabei wiesen die Militärgouverneure darauf hin, daß ihre Anordnung auf deren „oberster Gewalt" beruhe, von der sie – solange es kein Besatzungsstatut gäbe – jederzeit Gebrauch machen könnten[126]. So verkündeten die Ministerpräsidenten das Wahlgesetz am 15. 6. 1949 in der durch sie unter Bezugnahme auf die alliierte Autorität abgewandelten Fassung[127]. Dabei erweiterten sie das Wahlgesetz auf Drängen der SPD-Ministerpräsidenten um eine Präambel, welche auf die alliierte Mitwirkung hinweisen sollte:

„Auf Grund der mit Schreiben der Militärgouverneure vom 13. Juni 1949 erfolgten Anordnung über das vom Parlamentarischen Rat am 10. Mai 1949 beschlossene Wahlgesetz verkünden wir hiermit dieses Gesetz mit den von den Militärgouver-

[126] Dazu Schreiben der Militärgouverneure an die Ministerpräsidenten vom 13. 6. 1949, abgedruckt in: Documents on the Creation of the German Federal Constitution, S. 151. Zur Auffassung der West-Alliierten ferner Aktenvermerk Bergner (Büro der Ministerpräsidenten) vom 6. 6. 1949, Aktenvermerk Bergner vom 9. 6. 1949, beide Bundesarchiv Z 12/9, fol. 1.

[127] BGBl. 1949 vom 15. 6. 1949 (Nr. 2). Die drei westlichen Besatzungsmächte erließen ferner ergänzend in ihren Zonen gleichlautende Gesetze über die Wahl von Richtern, Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, da die Ministerpräsidenten in diesem Punkt den alliierten Vorstellungen nicht genügend nachgekommen waren. – Gesetz Nr. 20 in: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland – Amerikanische Zone 1949 = Gesetz Nr. 20 in: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland – Britische Zone 1949 = Verordnung Nr. 216 in: Journal Officiel vom 4. 6. 1949.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

neuren mit Schreiben vom 28. Mai 1949 und 1. Juni 1949 vorgenommenen Änderungen wie folgt ...“

So wurde also durch das Gewicht, welches die Alliierten in die Balance der deutschen politischen Kräfte warfen, eine folgenschwere Abwandlung des Wahlgesetzes durchgesetzt, die ohne deren Eingreifen nicht erfolgt wäre. Diese Abwandlung sollte das Parteiensystem der Bundesrepublik in der Folgezeit entscheidend mitprägen. Denn durch die Einführung einer Sperrklausel, welche später durch den Bundestag noch verschärft wurde, reduzierte sich das im Parlament vertretene Parteienspektrum erheblich, wurde weitgehend eine aussichtsreiche Parteineugründung verhindert und einer Absplitterung einzelner Gruppen von den bestehenden Parteien entgegengewirkt.

MITARBEITER DIESES HEFTES

Julian Campbell Doherty, M. A. (Oxon.), Akadem. Rat an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz, Abt. Koblenz, 54 Koblenz, Rheinau 3–4.

Dr. Lothar Gruchmann, Wiss. Mitarbeiter im Institut für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46b.

Erhard Lange, Rechtsreferendar; 53 Bonn-Godesberg, Plittersdorfer Str. 73

Dr. Heinrich Potthoff, Wiss. Mitarbeiter der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien; 533 Königswinter 1, Ferdinand-Schmitz-Str. 37a.

Jahrgang 20 (1972), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1972_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte