

Beiträge zum Parlamentsrecht  
Band 24

**Wahl und Besetzung  
parlamentarischer Gremien**  
**Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse**

**Von**  
**Dr. Florian Edinger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**FLORIAN EDINGER**

**Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien**  
**– Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse –**

**Beiträge zum Parlamentsrecht**  
**Herausgegeben von**  
**Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh**  
**in Verbindung mit**  
**Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck**  
**Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider**  
**Uwe Thaysen**

**Band 24**

# **Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien**

**Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse**

**Von**

**Dr. Florian Edinger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Edinger, Florian:**

Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien : Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse / von Florian Edinger. — Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 24)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07593-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-07593-5

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde 1991 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hans Meyer, und Herrn Prof. Dr. Manfred Stolleis, der das Zweitgutachten anfertigte. Frau Dr. Monika Böhm verdanke ich wertvolle Anregungen.

Ohne das Stipendium nach dem Hessischen Gesetz zur Förderung von Nachwuchswissenschaftlern wäre die Untersuchung nicht möglich gewesen. Den Herausgebern der "Beiträge zum Parlamentsrecht" danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Die Arbeit widme ich meinen Eltern.

Hofheim am Taunus, im April 1992

*Florian Edinger*



# Inhaltsverzeichnis

## Erster Teil

### **Die Entwicklung der Regeln zur Besetzung parlamentarischer Gremien seit dem Beginn des Parlamentarismus in Deutschland**

<b>A. Frühkonstitutionalismus .....</b>	<b>17</b>
I. Vorgeschichte .....	17
II. Funktion der Landtage .....	18
III. Geschäftsordnung der Landtage .....	20
1. Mangelnde Geschäftsordnungsautonomie .....	21
2. Fehlen von Fraktionen .....	22
IV. Die Geschäftsordnungsregeln für die parlamentarischen Gremien und Ämter ..	25
1. Ausschußorganisation .....	25
a) Baden .....	26
b) Bayern .....	27
c) Württemberg .....	28
2. Präsident und sonstige Ämter .....	29
3. Verfahren bei Wahlen .....	30
V. Ansätze eines Fraktionsparlaments .....	33
VI. Fazit .....	34
<b>B. Die Frankfurter Nationalversammlung .....</b>	<b>35</b>
I. Vorgeschichte .....	35
1. Die gesellschaftliche Entwicklung bis zur Revolution 1848 .....	35
2. Die Entwicklung der antifeudalen Opposition im Vormärz .....	36
a) Der gemäßigte Liberalismus .....	37
b) Der demokratische Radikalismus .....	38
3. Die demokratische Revolution bis zur Wahl der Nationalversammlung ....	40
a) Die "Märzministerien" in den Ländern .....	40
b) Die Auseinandersetzungen innerhalb der Opposition .....	41
c) Das Wahlrecht zur Nationalversammlung .....	42
II. Die Nationalversammlung und ihr Geschäftsverfahren .....	43
1. Entstehungsgeschichte der Geschäftsordnung .....	43
a) Theoretische Grundlagen vor der Revolution .....	43
b) Erste Vorarbeiten zu einer Geschäftsordnung der Nationalversammlung	44
c) Die Vorschläge Robert Mohls .....	44

aa) Ausschußbesetzung .....	45
bb) Aufgaben der Abteilungen und Ausschüsse .....	48
cc) Ausschußorganisation .....	48
dd) Besetzung des Präsidiums .....	50
ee) Aufgaben des Präsidiums .....	51
ff) Die Plenardebatte .....	52
d) Die Ausarbeitung der endgültigen Geschäftsordnung .....	54
2. Die Geschäftsordnung der Nationalversammlung vom 29. Mai 1848 .....	55
a) Aufgaben der Ausschüsse .....	55
b) Ausschußorganisation .....	56
c) Ausschußbesetzung .....	57
d) Präsidium .....	58
e) Plenardebatte .....	59
f) Fazit .....	59
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis der Nationalversammlung .....	60
a) Bildung von Fraktionen .....	60
aa) Notwendigkeit der Verfahrensstraffung .....	61
bb) Politische Faktoren .....	62
b) Bewährung und Fortentwicklung des Geschäftsverfahrens .....	65
aa) Einschränkung der Antrags- und Redefreiheit .....	65
bb) Abteilungen .....	67
cc) Ausschußorganisation .....	68
dd) Ausschußbesetzung .....	70
ee) Präsidium .....	72
4. Abschließende Bewertung .....	73
 C. Die Parlamente in der Zeit des Konstitutionalismus .....	76
I. Das preußische Abgeordnetenhaus bis 1867 .....	76
1. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	76
2. Die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses .....	79
a) Der Ablauf der Beratungen .....	79
b) Organisation und Besetzung der Gremien .....	80
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	81
a) Fraktionen .....	81
b) Der Gang der Beratungen .....	82
c) Die Reform der Geschäftsordnung .....	84
4. Vom Konflikt zur Zusammenarbeit .....	85
II. Der Reichstag .....	86
1. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	86

2. Die Geschäftsordnung des Reichstags .....	90
a) Die Plenardebatté .....	90
b) Organisation und Besetzung der Gremien .....	91
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	93
a) Fraktionen .....	93
b) Der Seniorenkonvent .....	93
aa) Entstehung des Seniorenkonvents .....	93
bb) Aufgaben des Seniorenkonvents .....	96
cc) Die Besetzung des Seniorenkonvents .....	96
dd) Die Arbeitsweise des Seniorenkonvents .....	98
c) Die Kommissionen .....	98
aa) Die Bedeutung der Kommissionen .....	98
bb) Die Besetzung der Kommissionen .....	101
cc) Die Bestellung der Kommissionsvorsitzenden .....	106
d) Präsidium .....	107
aa) Bedeutung .....	107
bb) Besetzung .....	107
III. Abschließende Bewertung .....	108
 D. Der Reichstag in der Weimarer Republik .....	111
I. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	111
II. Die Geschäftsordnung des Reichstags .....	116
1. Geschäftsordnungsregeln der Verfassung .....	116
2. Die vom Reichstag erlassene Geschäftsordnung .....	117
a) Plenardebatté .....	117
b) Fraktionen .....	118
c) Ältestenrat .....	119
d) Präsidium .....	119
e) Ausschüsse .....	120
f) Untersuchungsausschüsse .....	123
III. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	123
1. Fraktionen .....	124
2. Ältestenrat .....	125
3. Präsidium .....	125
4. Ausschüsse .....	126
a) Bedeutung .....	126
b) Besetzung .....	127
5. Untersuchungsausschüsse .....	128
IV. Abschließende Bewertung .....	130

<b>E. Ergebnis der historischen Untersuchung .....</b>	<b>133</b>
I. Gremienbesetzung nach Kompetenz .....	133
II. Gremienbesetzung und Minderheitenschutz .....	133
1. Integration statt Obstruktion .....	134
2. Sicherung des argumentativen Diskurses .....	134
3. Fähigkeit zum Kompromiß .....	135
III. Widerspiegelung der Mehrheitsverhältnisse .....	135
IV. Minderheitenschutz und Fraktionen .....	136
V. Techniken der Gremienbesetzung .....	138
VI. Ausblick .....	140

**Zweiter Teil**  
**Die Gremienbesetzung im Bundestag**

<b>A. Stellung und Aufgaben des Bundestages in der parlamentarischen Demokratie .....</b>	<b>141</b>
I. Das Parlament in der Staatsorganisation - Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Grundgesetz und Weimarer Reichsverfassung .....	141
II. Die Aufgaben des Bundestages in der parlamentarischen Demokratie .....	144
1. Kreationsfunktion .....	144
2. Gesetzgebung und Budget .....	145
3. Kontrolle .....	146
4. Öffentlichkeit .....	148
5. Vertretung des Volkes .....	149
III. Wahlrecht .....	149
IV. Parteien .....	151
1. Rechtliche Anerkennung und Regelung der Parteien .....	151
2. Das Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland .....	152
<b>B. Die Regeln über das Geschäftsverfahren des Bundestages .....</b>	<b>154</b>
I. Verfahrensregeln des Grundgesetzes .....	154
II. Die Bundestagsgeschäftsordnung .....	155
1. Plenardebatte .....	156
2. Fraktionen .....	157
a) Fraktionsbildung .....	157
b) Geschäftsordnungsrechte der Fraktionen .....	159
c) Finanzierung .....	160
3. Gruppen .....	161
4. Einzelne Abgeordnete .....	162

<b>C. Die Gremien des Bundestages - Aufgaben und Besetzung nach der Geschäftsordnung und in der Praxis .....</b>	<b>163</b>
<b>I. Präsident und Präsidium .....</b>	<b>164</b>
1. Aufgaben .....	164
2. Besetzung .....	165
a) Nominierung und Wahl des Präsidenten .....	165
b) Zahl der Vizepräsidenten .....	167
c) Wahl der Vizepräsidenten .....	168
d) Abwahl des Präsidenten oder eines Stellvertreters .....	170
e) Besetzung nach Fraktionsproporz .....	172
f) Vorstand .....	174
<b>II. Schriftführer .....</b>	<b>175</b>
1. Aufgaben .....	175
2. Besetzung .....	175
<b>III. Ältestenrat .....</b>	<b>178</b>
1. Aufgaben .....	178
2. Besetzung .....	180
3. Weitere Teilnehmer an den Sitzungen des Ältestenrats .....	184
4. Besetzung der Kommissionen .....	185
<b>IV. Die Ausschüsse nach § 54 GOBT .....</b>	<b>185</b>
1. Aufgaben und Verfahren .....	185
2. Öffentlichkeit .....	189
a) Parlamentsöffentlichkeit .....	189
b) Außerparlamentarische Öffentlichkeit .....	189
3. Besetzung .....	190
a) Regeln der Geschäftsordnung .....	190
b) Die Ausschußbesetzung in der Praxis .....	191
aa) Die Einführung des Systems d'Hondt .....	191
bb) Berliner Abgeordnete .....	195
cc) Die Geschäftsordnung von 1951 .....	196
dd) Die Entwicklung bis zur 6. Wahlperiode .....	198
ee) Die Umstellung von d'Hondt auf Hare-Niemeyer .....	201
ff) Das System St. Lague-Schepers .....	203
gg) Die Ausschußbesetzung nach dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag .....	204
hh) Die Ausschußbesetzung nach der Wiedervereinigung .....	207
4. Wechsel der Ausschußmitglieder .....	207
5. Weitere Mitglieder und Teilnehmer an den Ausschußsitzungen .....	208
6. Ausschüsse und Fraktionen .....	210

7. Verbandseinfluß in den Ausschüssen .....	211
8. Die Ausschußvorsitzenden .....	212
a) Aufgaben .....	212
b) Die Bestimmung der Ausschußvorsitzenden .....	213
V. Gremien mit besonders geregelter Besetzung .....	216
1. Unterausschüsse .....	216
a) Aufgaben .....	216
b) Besetzung .....	217
2. Enquetekommissionen .....	218
a) Aufgaben .....	218
b) Besetzung .....	219
c) Abberufung der Mitglieder .....	220
3. Wahlprüfungsausschuß .....	221
a) Aufgaben .....	221
b) Besetzung .....	221
4. Wahlmännerausschuß zur Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht	224
a) Aufgaben .....	224
b) Die Besetzung des Wahlmännerausschusses .....	225
5. Gemeinsamer Ausschuß .....	227
a) Aufgaben .....	227
b) Besetzung .....	228
6. Vermittlungsausschuß .....	231
a) Aufgaben .....	231
b) Besetzung .....	231
7. Richterwahlausschuß .....	234
a) Aufgaben .....	234
b) Besetzung .....	235
8. Die Entstehung besonderer Gremien zur Kontrolle der Nachrichtendienste	238
a) Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle .....	238
b) Parlamentarische Kontrolle in den Ausschüssen .....	239
c) Das Parlamentarische Vertrauensmännergremium .....	240
d) Die Zusammensetzung des Parlamentarischen Vertrauensmänner-gremiums .....	241
9. Das G 10-Gremium .....	244
a) Aufgaben .....	244
b) Besetzung .....	245
10. Die parlamentarische Kontrollkommission .....	249
a) Aufgaben .....	249
b) Besetzung .....	251

11. Das Vertrauensgremium nach der Bundeshaushaltsgesetzordnung und seine Vorläufer .....	255
a) Entstehungsgeschichte und Aufgaben der Kontrollgremien für die Haushalte der Nachrichtendienste .....	255
b) Besetzung des Gremiums nach § 4 IX HaushaltsgG 84 und 85 .....	257
c) Das Vertrauensgremium .....	259
VI. Untersuchungsausschüsse .....	260
1. Aufgabe .....	260
2. Besetzung .....	261
 D. Zwischenergebnis und offene Fragen .....	263
I. Bedeutung der Gremien für das parlamentarische Verfahren .....	263
II. Fraktionen und Gremien .....	263
III. Besetzung der Gremien .....	265
1. Benennung der Mitglieder durch die Fraktionen .....	265
2. Fraktionsproporz .....	266
3. Parlamentarisches Regierungssystem und Gremienbesetzung .....	267
4. Beteiligung aller Fraktionen .....	267
a) Praxis bis zur 9. Wahlperiode .....	267
b) Praxis nach dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag .....	269
5. Das Berechnungssystem für die Sitzverteilung .....	270
6. Wahlsysteme .....	271
 E. (Verfassungs-)Rechtliche Anforderungen an die Besetzung parlamentarischer Gremien .....	272
I. Anspruch jeder Fraktion auf Vertretung in jedem Gremium (Grundmandat) .....	272
1. Anspruch aus der Geschäftsordnung .....	272
a) Die geschriebene Geschäftsordnung .....	272
b) Geschäftsordnungs-Gewohnheitsrecht .....	274
c) Ergebnis .....	275
2. Anspruch aus der Verfassung .....	275
a) Art. 53 a GG .....	275
b) Art. 45 a GG .....	276
c) Art. 21 I GG .....	276
aa) Fraktion und Partei .....	277
bb) Chancengleichheit der Parteien .....	278
cc) Übertragbarkeit auf Fraktionen .....	280
d) Art. 38 I 1 GG: Wahlgleichheit und Fraktionen .....	282
e) Art. 38 I 1, 2 GG: Gleichheit der Abgeordneten .....	284

f) Fraktionsmitgliedschaft als Voraussetzung zur Wahrnehmung der Abgeordnetenfunktionen .....	285
g) Minderheitenschutz und Recht auf Bildung und Ausübung der Opposition .....	287
aa) Minderheitenschutz .....	287
bb) Opposition .....	288
h) Öffentlichkeit (Art. 42 I GG) .....	292
i) Demokratische Repräsentation .....	293
II. Grenzen des Anspruchs jeder Fraktion auf Vertretung in jedem Gremium .....	298
1. Art. 95 II GG, Richterwahlausschuß .....	298
a) Begrenzte Mitgliederzahl .....	298
b) Fraktionsproporz kontra Grundmandat .....	298
c) Grundmandat mit beratender Stimme .....	301
2. Art. 77 II GG, Vermittlungsausschuß .....	302
3. Art. 40 I GG, Präsident und Stellvertreter .....	304
a) Grundmandat in Leitungsgremien .....	304
b) Ausnahme Präsidium? .....	304
4. Verfassungswidrigkeit des Gremiums kontra Grundmandatsanspruch? .....	307
5. Effektivität parlamentarischer Arbeit .....	308
6. Geheimschutz .....	309
a) Stellenwert des Geheimschutzes .....	309
b) Geheimschutz im Bundestag .....	311
c) Geheimschutz durch Minimierung der Zahl der Gremienmitglieder .....	311
d) Geheimschutz durch Ausschluß einer Fraktion .....	313
e) Geheimschutz durch Ausschluß einzelner Abgeordneter .....	314
f) Ergebnis .....	314
III. Besetzungsverfahren .....	314
1. Anforderungen aus der Sicht der Fraktionen .....	315
2. Proporz-Besetzungsverfahren .....	315
a) Verteilung nach Proporz und Benennung durch die Fraktionen .....	315
b) Verhältniswahl .....	315
3. Mehrheitswahl .....	317
4. Mischformen .....	318
5. Vermittlung demokratischer Legitimation .....	320
IV. Berechnungssysteme .....	323
1. Zeitlich abgestufte Gremienmandate .....	323
2. Gremienmandate mit unterschiedlicher Stimmkraft .....	323
3. Anforderungen an die Berechnungssysteme .....	325
4. Unterschiede zwischen d'Hondt, Hare-Niemeyer und St. Lague-Schepers ..	326

<b>V. Die Rechte fraktionsloser Abgeordneter bei der Gremienbesetzung .....</b>	<b>329</b>
1. Das Recht zur Bildung einer Fraktion .....	330
2. Gruppenrechte bei der Gremienbesetzung .....	332
a) Besetzung von Ausschüssen und Leitungsgremien .....	332
b) Beteiligung am Gemeinsamen Ausschuß .....	334
3. Fraktionsproporz und Rechte einzelner fraktionsloser Abgeordneter .....	335
4. Aktives Wahlrecht .....	336
5. Passives Wahlrecht .....	337
6. Das Recht einzelner fraktionsloser Abgeordneter auf Mitgliedschaft in einem Gremium .....	338
<b>VI. Ausschußrückruf .....</b>	<b>340</b>
<b>VII. Regelung der Gremienbesetzung durch Gesetz .....</b>	<b>342</b>
1. Verfassungsrechtliche Ermächtigungen zu gesetzlichen Verfahrensregeln .....	342
2. Regelung von Außenbeziehungen des Parlaments .....	343
3. Bedeutungswandel der Geschäftsordnungsautonomie .....	344
4. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts .....	345
5. Sinn und Zweck der Geschäftsordnungsautonomie unter dem Grundgesetz .....	347
a) Gewaltenteilung .....	347
b) Minderheitenschutz .....	348
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>353</b>



## Erster Teil

# Die Entwicklung der Regeln zur Besetzung parlamentarischer Gremien seit dem Beginn des Parlamentarismus in Deutschland

### A. Frühkonstitutionalismus

#### I. Vorgeschichte

Die Geschichte des modernen Parlamentarismus beginnt in Deutschland im Vergleich zu den damals fortgeschrittensten Staaten wie England, den USA und Frankreich mit einiger Verspätung erst im 19. Jahrhundert.

Grund dafür war die Rückständigkeit in der sozialen Entwicklung. Deutschland war nach dem dreißigjährigen Krieg verarmt, entvölkert und in Kleinstaaten zersplittert. Die meisten dieser Kleinstaaten waren von dem damals wichtigsten Verkehrsweg, dem Meer, abgeschnitten. Ein ökonomisch starkes und zur politischen Macht strebendes Bürgertum, die soziale Basis der parlamentarisch-demokratischen Umwälzung, konnte sich deshalb nicht in gleichem Maße wie in den ökonomisch und gesellschaftlich fortgeschritteneren Staaten herausbilden<sup>1</sup>. Erst der Beginn des Eisenbahnbaus und die Gründung des deutschen Zollvereins zu Beginn der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts schufen die Voraussetzungen, unter denen dieser Rückstand rasch aufgeholt wurde<sup>2</sup>.

Allerdings war immerhin bereits am 17. März 1793, nach dem Vorstoß revolutionärer französischer Truppen bis Frankfurt am Main, in Mainz ein rheinisch-deutscher Nationalkonvent für das Gebiet zwischen Mainz, Bingen und dem pfälzischen Landau zusammengetreten, der aus einer nach bürger-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Ritter, Entwicklungsprobleme des dt. Parlamentarismus, S. 19 ff., insb. 24 ff. und Vierhaus, von der altständischen zur Repräsentativverfassung, S. 189.

<sup>2</sup> Vgl. zur sozialen Lage und zum Beginn der Industrialisierung zu Beginn des 19. Jahrhunderts Kröger, Verfassungsgeschichte, S. 18 ff. und 49 ff.

lich-demokratischen Grundsätzen durchgeführten Wahl hervorgegangen war<sup>3</sup>. Dieses erste demokratische Parlament in Deutschland, das die Abschaffung der Vorrrechte für Adel und Klerus beschloß und den Anschluß an die französische Republik proklamierte, blieb aber eine kurze Episode. Ihr Ende kam schon im Juli 1793 mit dem Rückzug der französischen Truppen hinter den Rhein<sup>4</sup>. Erst nach den Befreiungskriegen gegen Napoleon begann in Deutschland die Zeit der Verfassungen (Konstitutionen). Der deutsche Frühkonstitutionalismus brachte ab dem zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts erstmals bedeutendere gewählte Repräsentativorgane hervor, zunächst in den größeren süddeutschen Staaten (Bayern, Baden und Württemberg)<sup>5</sup>. Mit ihrer Errichtung begann in Deutschland die Entwicklung zur parlamentarischen Demokratie.

Die Landtage dieser Zeit bilden die Vorstufe der modernen parlamentarischen Volksvertretungen. In ihrer Funktion und ihrer Arbeitsweise unterscheiden sie sich von heutigen Volksvertretungen noch deutlich. Dennoch enthielten die Geschäftsordnungen bereits viele wesentliche, nach 1848 übernommene und teilweise bis heute gültige Regelungen, da man auf den Erfahrungen der französischen und angelsächsischen Parlamente aufbauen konnte.

## II. Funktion der Landtage

Nicht der Druck einer demokratischen Volksbewegung zwang die Fürsten zur Einrichtung repräsentativer Versammlungen. Die Gründe lagen zum einen im enormen Finanzbedarf der einzelnen Staaten als Folge der Befreiungskriege. Um die Steuerlast entsprechend zu erhöhen und den Kreditrahmen zu erweitern, erschien die Einschaltung der Landstände als vorteilhaft<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> An denen sich die Bevölkerung allerdings nur spärlich beteiligt hatte, s. Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 277.

<sup>4</sup> S. Streisand, Dt. Geschichte, S. 118 ff.

<sup>5</sup> Sowie in einer Reihe unbedeutender Kleinstaaten, s. Huber Bd. 1 S. 317 f. und 656 f. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Kammern Bayerns, Württembergs und Badens, weil diese für die Zeit des Frühkonstitutionalismus sowohl in der Ähnlichkeit der politischen Verhältnisse als auch in der Verschiedenheit etwa der Ausschußorganisation typisch waren, und weil ihre Geschichte von den Quellen her sowie durch z.T. erst in jüngster Zeit erschienene Einzeluntersuchungen recht gut erschlossen ist.

<sup>6</sup> Etwa Bayern § 11 Verf.: "Die gesamte Staatsschuld wird unter die Gewährleistung der Stände gestellt." S. Obenaus, Finanzkrise und Verfassungsgebung, S. 66 ff. Zu den drückenden Staatsschulden Württembergs zu Beginn der konstitutionellen Periode vgl. Grube, Der Stuttgarter Landtag, S. 510 f. Preußen konnte zunächst auf andere Finanzquellen zurückgreifen, s. Obenaus, S. 73 f. Aber just dann, als Privatkapital zur Finanzierung des Eisenbahnbaus nicht mehr ausreichte und der Staat einspringen mußte, wurde 1847 der Vereinigte Landtag einberufen (s. Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, S. 181), in dessen Beratungen

Zum anderen waren die Regierungen bestrebt, die enormen Gebietszuwächse ihrer Länder seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts - Baden hatte sich um das 4-fache, Württemberg um das doppelte und Bayern um 1/3 vergrößert<sup>7</sup> - zu staatlichen Einheiten zu integrieren<sup>8</sup> und damit die Herrschaft der feudalen Dynastien zu stärken<sup>9</sup>. Dementsprechend wurden die meisten dieser Verfassungen von den fürstlichen Regierungen formuliert und auch einseitig in Kraft gesetzt<sup>10</sup>. Aber auch wenn sie (wie in Württemberg) vor Inkrafttreten mit den Ständen ausgehandelt oder nachträglich von den Kammern gebilligt wurden, änderte sich ihr Charakter nicht. In Württemberg wollten die Stände vor allem, daß ihre alten Rechtspositionen nach der überkommenen ständischen Verfassung wiederhergestellt werden<sup>11</sup>. Durch die nachträgliche Billigung in Baden<sup>12</sup> wurde die Verfassung nicht geändert<sup>13</sup>.

Das Zwei-Kammer-System<sup>14</sup> und die Besetzung der beiden Kammern zeigen die Verwurzelung der neuen Landtage in der altständischen Tradition<sup>15</sup>. Die erste Kammer bestand aus Mitgliedern des Hochadels, die kraft Geburt dieser Körperschaft angehörten, daneben teilweise aus Vertretern des Klerus, des niedrigen Grundadels, der Universitäten sowie aus von den Fürsten ernannten Mitgliedern<sup>16</sup>. Die zweite Kammer war nur in Baden vollständig aus gewählten Abgeordneten städtischer und ländlicher Wahlkreise zusammengesetzt<sup>17</sup>, in den übrigen Staaten waren auch dort bis zu einem Viertel der Abgeordneten Vertreter der übrigen Stände, vor allem des Adels und des Klerus<sup>18</sup>. Die städtischen und ländlichen Repräsentanten wurden in indirekter Wahl gewählt, wobei die Wahl der Wahlmänner teilweise erheblich einge-

---

Finanzfragen den größten Raum einnahmen (Einführung neuer Steuern, Eisenbahn-Anleihe, Kosten der Ablösung der bäuerlichen Reallasten), s. Der Erste Vereinigte LT (Plenarprotokolle), Bd. 2, Inhaltsverzeichnis der Beratungen.

<sup>7</sup> S. Kröger, Verfassungsgeschichte, S. 31.

<sup>8</sup> So der württ. König: "...eine Staatsverfassung, welche die bis jetzt nur faktisch vereinigten Lande (...) nunmehr auch staatsrechtlich zu einem Ganzen verbinden soll", zit. nach Grube, Der Stuttgarter LT, S. 497.

<sup>9</sup> S. Huber Bd. 1 S. 317, 319, 323, 326, 335.

<sup>10</sup> Vgl. Huber Bd. 1 S. 318.

<sup>11</sup> Dazu Gruber, Der Stuttgarter LT, S. 489 ff.; Huber Bd. 1 S. 331 f.

<sup>12</sup> Vgl. Huber Bd. 1 S. 318.

<sup>13</sup> S. Huber, Dok. Bd. 1 Nr. 54.

<sup>14</sup> Tit. VI § 1 Bay.Verf., § 26 Bad.Verf., § 128. Verf. von Württemberg. Die Verfassungen sind abgedruckt bei Huber, Dok. Bd. 1 Nr. 53 - 55.

<sup>15</sup> Zu diesen Traditionen s. Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, S. 181 ff. und Scheuner, Volkssouveränität und parlamentarische Vertretung, S. 303 ff., 320 f.

<sup>16</sup> Tit. VI § 2 Bay.Verf., § 27 Bad.Verf., § 129 Verf. v. Württemberg.

<sup>17</sup> § 33 Bad.Verf.

<sup>18</sup> Tit. VI § 7 Bay.Verf., § 133 Verf. v. Württemberg.