

## Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung und zum Abgeordnetenhaus von Berlin zwischen 1862 und 2011

berliner statistik **150**  
jahre

### Die Jahre 1862 bis 2011

Die 150-jährige Geschichte des Statistischen Amtes Berlin ist eng verknüpft mit der Organisation von Wahlen. Die Aufgaben des Amtes haben sich in dieser Zeit nicht nur auf die Dokumentation der Wahlergebnisse beschränkt, sondern reichten zum Teil weit darüber hinaus.

In diesem Beitrag wird beschrieben, wie und mit welchen Ergebnissen in der Stadt Berlin in den letzten 150 Jahren das städtische Parlament gewählt wurde und dabei auch kurz auf die Beteiligung des Statistischen Amtes eingegangen.

### Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung im Kaiserreich

Kurz zum geschichtlichen Hintergrund: Erstmals 1809 wurde in Berlin eine Stadtverordnetenversammlung gewählt. Im Rahmen der Reformen des Freiherrn vom Stein wurde eine neue Städteordnung und damit eine kommunale Selbstverwaltung eingeführt, mit einem – von dem Landesherren unabhängigen – Magistrat als oberstem Verwaltungsorgan und einer Stadtverordnetenversammlung als Volksvertretung ([1], S. 1145). Die Stadtverordnetenversammlung, die am 25. April 1809 erstmals zusammentrat, bestand aus 102 Abgeordneten ([1], S. 1145), die in 102 Wahlbezirken gewählt worden waren. Die Stadtverordnetenversammlung wählte die Mitglieder des Magistrats, wie auch den Kandidaten für den Posten des Oberbürgermeisters, der aber vom König bestätigt werden musste.

Wahlberechtigt zu dieser „Volksvertretung“ war allerdings nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, und zwar Männer, die Hauseigentum oder ein Jahreseinkommen von mehr als 200 Talern besaßen. Anstelle des Einkommens konnten auch die gezahlten Steuern als Grundlage für die Wahlberechtigung dienen. Frauen und Besitzlose waren von der Wahl ganz ausgeschlossen.

Sowohl die Größe dieses städtischen Parlaments als auch der Wahlmodus und die Wahlberechtigten wurden bis zum Ende des Kaiserreichs 1918 mehrfach gravierend geändert.

Nach der Städteordnung von 1808 [2] galt eine Wahlpflicht. Wer bei der Wahlversammlung unentschuldigt fehlte, konnte sein Stimmrecht verlieren. Die Wahl selbst war geheim. Jeder Stimmberechtigte konnte einen Kandidaten vorschlagen, über den dann nach § 94 der Städteordnung jeweils geheim abzustimmen war:

„§ 94 Über die Wahlkandidaten werden die Stimmen der Reihe nach gesammelt.

Jedes Mitglied erhält ein weißes und ein schwarzes Zeichen, wovon jenes für und dieses wider den Kandidaten gilt. Es geht alsdann ein verdecktes Gefäß herum, in welches von Jedem eins dieser Zeichen geworfen wird. Das zweite Zeichen muss jedes Mitglied in ein anderes verdecktes Gefäß zurücklegen.“

Es handelte sich um eine Personenwahl nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl.

Die Stadtverordneten erhielten für ihre Tätigkeit in der Stadtverordnetenversammlung keine Entschädigung. Nach § 114 der Städteordnung war die Entschädigung sogar ausdrücklich untersagt, da sie einen Mangel an Gemeinsinn verrathen würde [2].

Nach Änderung der Städteordnung im Jahre 1853 war die Wahl nicht mehr geheim [3]. In der Wahlversammlung wurde jeder anwesende Wahlberechtigte aufgerufen, der dann den Namen des Mannes (Frauen waren weiterhin nicht wahlberechtigt und nicht wählbar) rief, für den er, im wahrsten Sinne des Wortes, stimme. Im Jahre 1876 wurde dann festgelegt, dass die Wahl mit Stimmzetteln, statt durch mündliche Abstimmung erfolgt [3].

Als das Statistische Amt 1862 gegründet wurde, war Berlin in 36 Wahlbezirke (vergleichbar mit heutigen Wahlkreisen) eingeteilt – nach Magistratsbeschluss von 1854 aus je drei bis vier aneinanderliegenden Stadtbezirken. Jeder Wahlbezirk hatte entsprechend des 1850 [4] eingeführten Dreiklassenwahlrechts eine erste, eine zweite und eine dritte Abteilung, in dem jeweils ein Stadtverordneter zu wählen war – insgesamt also 108 Personen ([5], S. 13).

Durch das Dreiklassenwahlrecht hatten die Stimmen der einzelnen Wahlberechtigten nicht das gleiche Gewicht. Jeder Wahlberechtigte wurde nach der Höhe seiner geleisteten Steuer in eine von drei Klassen (Abteilungen) eingeteilt. In jeder Klasse wurde die gleiche Zahl an Stadtverordneten gewählt. Die Klassen waren allerdings unterschiedlich groß.

In der ersten Klasse wählten die Wahlberechtigten, die die meisten Steuern zahlten, wobei zu dieser Klasse so viele Wahlberechtigte zugeordnet wurden, bis ihre Steuern ein Drittel des gesamten Steueraufkommens ausmachten. Die 2. Klasse beinhaltete die Steuerzahler, die das 2. Drittel des Steueraufkommens entrichteten. Der Rest der Wahlberechtigten wählte in der dritten Klasse.

Anstelle der Steuerleistung konnte auf Beschluss der zuständigen Stadtbehörde auch das jährliche Einkommen als Basis herangezogen werden [5].

Die Stadtverordneten wurden für sechs Jahre gewählt, allerdings nicht alle am selben Tag: Alle zwei Jahre fanden regelmäßige Ergänzungswahlen statt, bei denen jeweils ein Drittel der Stadtverordneten gewählt wurde.

Ende der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts gehörten von den Wahlberechtigten zur Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Berlin 3,8 % zur ersten Abteilung, 15,0 % zur zweiten und 81,3 % zur dritten Abteilung. Bei gleicher Wahlbeteiligung hätte damit ein Wähler der ersten Abteilung ein um mehr als 20 Mal so hohes Stimmengewicht gehabt wie ein Wähler der dritten Klasse.

Die Wahlbeteiligung war allerdings in den einzelnen Klassen sehr unterschiedlich; vermutlich aufgrund des unterschiedlichen Stimmengewichtes nahm die Wahlbeteiligung von der ersten Klasse (55,0 %) über die zweite (35,2 %) zur dritten Klasse (13,1 %) stetig ab. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung bei 18,0 % der Wahlberechtigten.

Schon damals wurde die niedrige und weiter sinkende Wahlbeteiligung beklagt ([5], S. 13) und Änderungen am Wahlverfahren gefordert.

Bezogen auf die Bevölkerungszahl des Jahres 1868 (729 001 Personen) waren nur rund 10 % der Bevölkerung wahlberechtigt und ganze 1,8 % gaben eine Stimme ab.

In den vom Statistischen Büro herausgegebenen Statistischen Jahrbüchern wurde für jede Stadtverordnetenwahl die Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Abteilungen dokumentiert, aber erst ab 1909 die Zahl der Stimmen für die einzelnen Parteien. Im Jahre 1868 beauftragte der Magistrat das Statistische Büro, einen umfassenden Bericht der Organisation der Stadtverordneten-Wahlen auszuarbeiten.

Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass folgende juristische Personen zusätzlich in die Wahllisten der ersten Abteilung aufzunehmen sind:

- königlich preußischer Fiskus,
- preußische Hauptbank,
- Berlin-Anhalter und die Berlin-Potsdamer Eisenbahn-Gesellschaft sowie
- Berliner Wasserwerke.

Dies wurde mit entsprechenden Vorschriften in der Städteordnung begründet, die besagten, dass juristische Personen, die mehr Steuern zahlten als die drei Höchstbesteuerten, aufzunehmen seien. Ohne dass auf Datenschutz Rücksicht genommen werden musste, wurden die Höchstbesteuerten übrigens auch benannt:

- Graf von Schaffgotsch (königlicher Kammerherr und Reichstagsabgeordneter),
- geheimer Kommerzienrath Bosig und
- Dr. phil. Strousberg (Rittergutsbesitzer).

Diese vorgeschlagenen Änderungen wurden schon zu den Wahlen im Jahre 1870 umgesetzt. Andere Vorschläge, wie eine Änderung des Zuschnitts der Wahlbezirke, jedoch noch nicht.

In den Veröffentlichungen des Statistischen Amtes wurde die Tatsache, dass die Wahl nicht gleich war, nicht nur anhand von Zahlen anschaulich dargestellt,

Tab.1 Wahlberechtigte nach Abteilungen bei den Berliner Stadtverordnetenwahlen 1866 bis 1870

Jahr <sup>1</sup>	Wahlberechtigte nach Abteilungen			Anteile nach Abteilungen			Wahlbeteiligung nach Abteilungen			Insgesamt
	1.	2.	3.	1.	2.	3.	1.	2.	3.	
	Anzahl			%						
1866.....	737	3 142	18 691	3,3	13,9	82,8	63,2	35,1	12,4	17,2
1868.....	1 011	4 472	22 059	3,7	16,2	80,1	51,8	37,1	13,5	18,7
1870.....	999	3 303	18 579	4,4	14,4	81,2	52,2	32,8	13,2	17,8
1866–1870	2 747	10 917	59 329	3,8	15,0	81,3	55,0	35,2	13,1	18,0

<sup>1</sup> Es wird hier ein Zeitraum von sechs Jahren dargestellt, da in diesem Intervall alle Stadtverordneten sich einmal der Wahl gestellt hatten. Wie erwähnt wurden die Stadtverordneten jeweils für sechs Jahre gewählt und alle zwei Jahre schied ein Drittel aus.

sondern auch explizit kritisiert: „Die Eintheilung [der Wahlbezirke – Anmerkung des Autors] ist nicht nur der Bevölkerungszahl nach und der Wählerzahl nach überhaupt eine ungleiche, sondern die Ungleichheit des Wahlrechts in den einzelnen Bezirken wird noch dadurch gesteigert, daß innerhalb derselben die Wahl nach den drei Klassen der Steuerleistung erfolgt (...)“ ([6], S. 218).

Durchaus kritisch wurde auch angemerkt, „daß die allgemeine, unsere ganzen sozialen Verhältnisse beherrschende Tendenz, daß der Reichtum sich in immer weniger Händen concentrirt, dem eine immer mehr anwachsende, lediglich von ihrer Arbeit ernährte Bevölkerung gegenübersteht, (...) stark auf die allmähliche Verringerung der höheren und Vergrößerung der dritten Abteilung ein [wirkt]“ ([5], S. 9).

Diese zusätzliche Ungleichheit der Stimmen in den einzelnen Wahlbezirken war ein Resultat der starken und unterschiedlichen Bevölkerungszunahme in den einzelnen Stadtbezirken und Stadtteilen, bei Beibehaltung der einmal festgelegten Wahlbezirke.

Die Größe der Wahlbezirke reichte von nur 558 Wahlberechtigten im 17. Wahlbezirk (ein kurzer Straßenabschnitt der Leipziger Straße im heutigen Bezirk Mitte) bis zu 14 884 im 23. Wahlbezirk (ein größerer Bereich im heutigen Ortsteil Kreuzberg, der folgende Straßen umfasst: Waldemarstraße, Mariannenufer, Bethanien, Engelufer, Köpenicker Straße usw.). Auf einen Stadtverordneten kamen damit im 17. Wahlbezirk 186 Wahlberechtigte und im 23. Wahlbezirk 4 961 Wahlberechtigte. Durch die ungleiche regionale Verteilung kam es interessanterweise auch vor, dass in einigen Wahlbezirken in der zweiten und sogar in der dritten Abteilung weniger Wahlberechtigte auf einen Stadtverordneten kamen als in der ersten Abteilung eines anderen Wahlbezirkes. Die Wähler der dritten Abteilung hatten in diesen Fällen damit ein höheres Stimmengewicht als die Wähler der ersten Abteilung eines anderen Wahlbezirkes, was dem Prinzip des Dreiklassenwahlrechts widersprach.

Das Statistische Amt hatte zur Lösung eine völlige Neueinteilung des Wahlgebietes vorgeschlagen mit 12 etwa gleich großen Wahlbezirken, in denen jeweils 9 Stadtverordnete zu wählen gewesen wären ([5], S. 18). Dieser weitgehende Vorschlag scheint dem Magistrat allerdings zu radikal gewesen zu sein. Stattdessen wurde erstmals bei der Wahl 1880 zur Abmilderung der Ungleichheiten entschieden, die Zahl der Mandate um 18 auf insgesamt 126 zu erhöhen. Einzelne Abteilungen in unterschiedlichen Wahlbe-

Tab.2 **Wahlberechtigte und Wähler bei den Berliner Stadtverordnetenwahlen 1866 bis 1913**

Jahr	Wahlberechtigte	Wähler	Wahlbeteiligung	Bemerkung
	Anzahl		%	
1866 ...	22 570	3 891	17,2	E
1868 ...	27 542	5 148	18,7	E
1870 ...	22 881	4 064	17,7	E
1872 ...	26 775	4 673	17,5	E
1874 ...	39 464	5 567	14,1	E
1876 ...	53 927	6 075	11,3	E
1878 ...	51 083	10 518	20,6	E
1880 ...	107 879	16 032	14,9	E
1882 ...	88 090	18 702	21,2	E
1883 ...	185 184	77 808	42,0	A
1885 ...	80 805	27 819	34,4	E
1887 ...	81 819	27 147	33,2	E
1889 ...	94 765	31 389	33,1	E
1891 ...	117 185	41 179	35,1	E
1893 ...	111 637	31 430	28,2	E
1895 ...	94 617	32 151	34,0	E
1897 ...	127 046	43 934	34,6	E
1899 ...	141 228	50 387	35,7	E
1901 ...	133 723	56 580	42,3	E
1903 ...	138 551	46 169	33,3	E
1907 ...	149 836	64 207	42,9	E
1909 ...	153 711	63 155	41,1	E
1911 ...	155 287	66 310	42,7	E
1913 ...	159 836	65 910	41,2	E

E – Regelmäßige Ergänzungs- bzw. Ersatzwahlen

A – Wahl aller Stadtverordneten nach Auflösung

wenige Monate später veranlasst, das Stadtparlament aufzulösen [4]. Die anhaltende Diskussion über die ungleiche Verteilung der Wahlbezirke hat sicherlich auch zu diesem Schritt beigetragen. Der König hat dann am 23. April 1883 die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung und eine neue Einteilung aller Wahlbezirke verfügt hat [8].

Am 18. Oktober 1883 wurden alle 126 Stadtverordneten in den neu eingeteilten Wahlbezirken neu gewählt. Von den 126 Sitzen gewannen die Fortschrittlichen 109, die Konservativen und Antisemiten 12 und die Sozialisten 5 Sitze ([9], S. 242).

Die Wahlbeteiligung ist nach der Neueinteilung der Wahlbezirke 1883 deutlich gestiegen und liegt in etwa doppelt so hoch wie in den Jahren davor.

Im Statistischen Jahrbuch von 1916 sind die Ergebnisse der letzten drei Ergänzungswahlen zur Stadtverordnetenversammlung vor Zusammenbruch des Kaiserreichs 1918, erstmals aufgeschlüsselt nach Parteien, veröffentlicht.

In der dritten Abteilung, die knapp 80 % der Wahlberechtigten umfasste, wurde völlig anders gewählt als in der ersten und zweiten Abteilung. So kamen die sozialdemokratischen Kandidaten in der dritten Abteilung auf 82,7 % bis 86,2 %; in der ersten und zweiten Abteilung dominierten hingegen die Kandidaten der Freisinnigen Volkspartei mit 74,5 % bis 98,7 %.

zirken, bei denen die Zahl der Wahlberechtigten am stärksten vom Durchschnitt der Abteilung abwich, bekamen einen oder sogar zwei zusätzlich zu wählende Stadtverordnete hinzu.

Im Statistischen Jahrbuch von 1882 wird diese Maßnahme als unzureichend kritisiert ([7], S. 283): „Eine wirkliche Beseitigung der Ungleichheiten ist allerdings hierdurch nur in geringem Maße bewirkt worden, denn wenn in einem Wahlbezirke zwei Stadtverordnete statt einem gewählt werden, so ist dies keineswegs dem gleich zu achten, wie wenn der Wahlbezirk geteilt und jedem Theile die Wahl eines Stadtverordneten überlassen wäre.“

Politische Gründe haben den konservativen Innenminister

### Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung von 1919 bis 1933

Die erste Wahl zum Berliner Stadtparlament nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs fand am 23. Februar 1919 statt. Trotz der revolutionären Wirren zu Beginn der Weimarer Republik war es eine demokratische Wahl – das Dreiklassenwahlrecht war kurz vorher abgeschafft worden. Erstmals waren auch Frauen wahlberechtigt und wählbar.

Durch eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes wurde die Wahl vom 20. Juni 1920 für ungültig erklärt (Neuwahlen aufgrund der Wahlordnung vom 10. August 1921 am 16. Oktober 1921) [11].

Bei der Wahl am 23. Februar 1919 gaben nur 57,6 % der Wahlberechtigten ihre Stimme ab. Diese relativ niedrige Beteiligung lässt sich sicher mit einer gewissen Wahlmüdigkeit erklären. Es war die dritte Wahl innerhalb von nur fünf Wochen: Am 19. Januar 1919 hatten die Wahlen zur Deutschen Nationalversammlung stattgefunden, bei der noch 82 % der Berliner Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben und am 26. Januar 1919 war die Preußische Landesversammlung gewählt worden – die Wahlbeteiligung in Berlin lag bei 70,7 % ([12], S. 28).

Insgesamt bestand die Stadtverordnetenversammlung 1919 aus 144 Stadtverordneten. SPD und USPD errangen zusammen 93 Sitze – knapp zwei Drittel der Mandate.

Schon ein Jahr später wurde der Gebietsstand Berlins wesentlich erweitert. SPD und USPD setzten gegen den Widerstand der meisten Abgeordneten der anderen Parteien im Preußischen Parlament das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin durch ([13], S. 162).

Die Einwohnerzahl Berlins verdoppelte sich durch die Eingemeindung von sieben Stadtgemeinden (Charlottenburg, Cöpenick, Lichtenberg, Neukölln, Schöneberg, Spandau und Wilmersdorf) sowie von 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken, die Stadtfläche verdreizehnfachte sich sogar (siehe Beitrag „Stadtgebiet und Gliederungen“ von H. Bömermann).

Verdoppelt hat sich auch die Zahl der Wahlberechtigten. Durch das Groß-Berlin-Gesetz war die Zahl der zu wählenden Stadtverordneten auf insgesamt 225 Stadtverordnete festgesetzt worden. Die Wahlperiode betrug jetzt vier Jahre.

Insgesamt wurde Groß-Berlin in 15 Wahlkreise eingeteilt, die bis auf drei Ausnahmen, und zwar die Wahlkreise X (mit Zehlendorf, Steglitz und Tempelhof), XIII (mit Treptow und Cöpenick) und XV (mit Weißensee, Pankow und Reinickendorf) mit einem der 20 Verwaltungsbezirke übereinstimmten (siehe nebenstehende Tabelle).

Wahlkreis	Verwaltungsbezirk	Einwohner <sup>1</sup>
I	..... Mitte	292 761
II	..... Tiergarten	273 502
III	..... Wedding	337 193
IV	..... Prenzlauer Tor	311 631
V	..... Friedrichshain	326 067
VI	..... Hallesches Tor	366 317
VII	..... Charlottenburg u. s. w.	324 981
VIII	..... Spandau u. s. w.	104 223
IX	..... Wilmersdorf u. s. w.	158 005
X	..... Zehlendorf u. s. w., Steglitz u. s. w., Tempelhof u. s. w.	239 651
XI	..... Schöneberg u. s. w.	222 071
XII	..... Neukölln u. s. w.	279 732
XIII	..... Treptow u. s. w., Cöpenick u. s. w.	145 947
XIV	..... Lichtenberg u. s. w.	182 870
XV	..... Weißensee u. s. w., Pankow u. s. w., Reinickendorf u. s. w.	241 582

<sup>1</sup> Einwohnerzahlen aus dem vorläufigen Ergebnis der allgemeinen Volkszählung vom 8. Oktober 1919

Tab. 3 Ergebnis der Berliner Stadtverordnetenwahlen 1909 bis 1913

Jahr	Abt.	Wahlberechtigte		Wahlbeteiligung	Stimmen für					
		Anzahl	in % aller Wahlberechtigten		Freisinnige Volkspartei	Sozialdemokraten	Konservative	Soz. Fort-Partei	Bürgerpartei	war. zerspl.
%										
1909 ...	3	121 210	78,9	43,3	11,8	84,1	0,3	3,3	x	0,5
	2	31 506	20,5	32,2	97,0	2,3	x	x	x	0,6
	1	995	0,6	49,6	74,5	x	x	24,7	x	0,8
1911 ...	3	122 376	78,8	46,3	17,1	82,7	x	x	x	0,2
	2	32 079	20,7	29,0	94,0	2,6	3,0	x	x	0,4
	1	832	0,5	46,3	98,2	x	x	x	x	1,8
1913 ...	3	126 830	79,4	44,6	13,4	86,2	x	x	x	0,4
	2	32 236	20,2	28,0	96,5	2,2	x	x	1,0	0,3
	1	770	0,5	39,9	98,7	0,3	x	x	1,0	x

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, 1916

Tab. 4 Ergebnisse der Wahlen zur Berliner Stadtverordnetenversammlung 1919 bis 1933

Wahltag	Wahlberechtigte Anzahl	Wahlbeteiligung	Stimmen für								
			SPD	USPD	KPD	DDP	DNVP	DVP	Zentrum	NSDAP	Sonstige
%											
23.02.1919 ...	1 389 246	57,6	31,7	33,0	x	14,6	10,5	4,5	5,7	x	x
20.06.1920 <sup>1</sup> ...	2 554 147	64,7	17,2	38,4	x	7,1	11,4	16,9	3,7	x	5,3
25.10.1925 ...	2 935 493	63,7	32,6	0,8	18,7	9,3	20,8	6,0	3,4	x	8,4
17.11.1929 ...	3 289 182	70,3	28,4	0,2	24,6	6,0	17,6	6,7	3,6	5,8	7,1
12.03.1933 ...	3 409 726	75,9	22,0	x	19,5	2,0	12,1	0,7	4,7	38,2	0,8

Quelle: Die Berliner Wahlen 1946 bis 1971, Sonderheft 233 ([11], S. 92)

**Parteien:**

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
DDP	Deutsche Demokratische Partei – 1933: Deutsche Staatspartei (DStP)
DNVP	Deutschnationale Volkspartei – 1933: Kampffront Schwarz-Weiß-Rot (KFSWR)
DVP	Deutsche Volkspartei
Zentrum	Zentrumspartei – 1919: Christliche Volkspartei
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei

<sup>1</sup> Durch eine Entscheidung des Obergerichtes wurde die Wahl vom 20. Juni 1920 für ungültig erklärt (Neuwahlen auf Grund der Wahlordnung vom 10.08.1921 am 16.10.1921). [11]

Es galt ein Verhältniswahlssystem, das im Groß-Berlin-Gesetz wie folgt beschrieben war:

„§ 9. (1) Für die Wahl der Stadtverordneten werden Wahlkreise gebildet. (...)

1.

(1) Neben den Wahlvorschlägen für die einzelnen Wahlkreise (Kreiswahlvorschläge) können Wahlvorschläge für die ganze Stadt (Stadtwahlvorschläge) eingereicht werden.

(2) Die Kreiswahlvorschläge müssen von mindestens hundert im Wahlkreis zur Ausübung der Wahl berechtigten Personen, die Stadtwahlvorschläge müssen von mindestens zweihundert in der Stadt Berlin Wahlberechtigten unterzeichnet werden.

(3) Die Kreiswahlvorschläge müssen die Erklärung enthalten, welchem Stadtwahlvorschlag die bei Zuteilung der Stadtverordnetensitze nicht berücksichtigten Stimmen zugerechnet werden sollen (Ziffer 2 Abs. 1).

(4) Will der Wähler seine Stimme zugleich für den zugehörigen Stadtwahlvorschlag abgeben, so muß der Stimmzettel eine Erklärung hierüber enthalten. Fehlt eine solche Erklärung, so darf der Stimmzettel keinem Stadtwahlvorschlag zugerechnet werden.

(5) Eine Verbindung von Wahlvorschlägen ist nur bei den Stadtverordnetenvorschlägen zulässig.

2.

(1) Zur Ermittlung des Wahlergebnisses ist zunächst die Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen durch 225 [Anmerkung des Autors: Zahl der Sitze in der Stadtverordnetenversammlung] (...) zu teilen und auf diese Weise der Wahlquotient festzustellen. Jedem Kreiswahlvorschlag werden soviele Stadtverordnetensitze zugeteilt, als sich die Zahl der für ihn abgegebenen Stimmen durch den Wahlquotienten voll teilen läßt. Die übrigbleibenden Stimmen und die Stimmen eines Kreiswahlvorschlags, für den weniger Stimmen abgegeben sind, als der Wahlquotient beträgt, werden dem entsprechenden Stadtwahlvorschlag angerechnet, soweit eine Anrechnung gemäß Ziffer 1 Abs. 4 zulässig ist.

(2) Auf die Stadtwahlvorschläge werden diejenigen Stadtverordnetensitze, über welche durch die Verteilung auf die Kreiswahlvorschläge nicht verfügt ist, nach den allgemeinen, für die Stadtverordnetenwahlen geltenden Grundsätzen der Verhältniswahl aufgeteilt.

(3) Die Anzahl und die Grenzen der Wahlkreise können durch Gemeindebeschluss abgeändert werden.“

Mit der Wirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre ging eine zunehmende Politisierung und Radikalisierung der Bevölkerung einher. Dies drückte sich auch in der Wahlbeteiligung aus, die von 63,7 % (1925) über 70,3 % (1929) auf 75,9 % im Jahre 1933 gestiegen war. Die politische Radikalisierung zeigte sich im Stimmenanteil für die NSDAP, die ihren Anteil zwischen 1929 und 1933 mehr als versechsfachen konnte und zur stärksten Partei in der Stadtverordnetenversammlung wurde.

Am 15. Juli 1934, etwas mehr als ein Jahr nach der Machtergreifung Hitlers, trat das Gesetz über die Verfassung der Hauptstadt Berlin in Kraft, mit dem die Stadtverordnetenversammlung aufgelöst wurde. Es fanden dann erst wieder nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges demokratische Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung statt.

### Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung 1946 und 1948

Im Frühjahr 1946 ordnete die Alliierte Kommandantur die ersten Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung nach dem Zweiten Weltkrieg in Berlin an. Mit der Organisation der Wahlen beauftragte der Magistrat der Stadt das Statistische Amt und übertrug ihm die Geschäfte eines „Hauptwahlamtes“ (1947 wurde das Amt dann auch in Hauptamt für Statistik und Wahlen umbenannt).

Die Durchführung der Wahlen im kriegszerstörten Berlin mit einer erst im Aufbau befindlichen Verwaltung stellte eine enorme Herausforderung dar. Die Wahl ging trotzdem reibungslos vonstatten ([14], S. 125).

Insgesamt waren 130 Stadtverordnete für zwei Jahre zu wählen. Die Stadt war in 20 Wahlkreise eingeteilt, wobei jeder Verwaltungsbezirk mit einem

Wahlkreis identisch war. Gewählt wurden nach den Vorschriften der Verhältnis- und Listenwahl [11], S. 13). Es gab keine Sperrklausel. Das Wahlsystem und die Verteilung der Mandate war ähnlich geregelt wie die im Groß-Berlin-Gesetz 1920 beschriebenen Regelungen (siehe oben).

Die Wahlbeteiligung von 92,3 % war die höchste, die je in der gesamten Stadt zu verzeichnen war. Lediglich bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus in Westteil der Stadt 1958 konnte eine noch höhere Wahlbeteiligung registriert werden.

Am 6. September 1948 verlegte die Stadtverordnetenversammlung unter kommunistischem Druck ihren Sitz in den Westteil der Stadt. Die politischen Ereignisse führten dann zu einer weitgehenden Spaltung Berlins: Nach und nach baute der Magistrat in Berlin-West eine eigene Verwaltung auf.

Die Ende 1948 fällige Neuwahl der Stadtverordnetenversammlung konnte dann nur im Westteil der Stadt stattfinden, da die sowjetische Besatzungsmacht den Wahlberechtigten des Ostsektors die Teilnahme an der Wahl untersagt hatte. Die SED rief zusätzlich im Westteil der Stadt zum Boykott der Wahl auf und beteiligte sich nicht mit eigenen Kandidaten.

Trotz des Boykott-Aufrufs gaben 86,3 % der West-Berliner ihre Stimme ab.

Durch eine Ergänzung der Wahlordnung (§73 b) war die Verteilung der Mandate für den Fall, dass nur in einem Teil der Stadt gewählt werden kann und aus dem anderen keine Ergebnisse vorliegen, geregelt. Danach sollten die 32 Stadtverordneten der im Ostteil liegenden, an der Wahl durch höhere Gewalt behinderten Wahlkreise ihr Mandat behalten, das sie 1946 auf Kreisebene erhalten hatten. Für die Verteilung der weiteren Sitze wurden von den 130 in Berlin insgesamt zu vergebenden Sitzen diese 32 Sitze (aus dem Ostteil von 1946) abgezogen. Es blieben also 98 Sitze, die entsprechend des Wahlergebnisses im Westteil verteilt wurden, übrig ([11], S. 9).

Tab. 5 Wahlen zum Abgeordnetenhaus<sup>1</sup> von Berlin 1946 bis 2011  
Ergebnisse<sup>2</sup> ausgewählter Parteien

Jahr	Region	Wahl-	Wähler	Wahl-	SPD	CDU	SED/ DIE LINKE <sup>3</sup>	GRÜNE <sup>4</sup>	FDP <sup>5</sup>	Sonstige <sup>6</sup>
		berechtigte		beteiligung						
1946 ...	Berlin	2 307 122	2 128 677	92,3	48,7	22,2	19,8	x	9,3	x
1948 ...	Berlin-West	1 586 461	1 369 492	86,3	64,5	19,4	x	x	16,1	x
1950 ...	Berlin-West	1 664 221	1 504 580	90,4	44,7	24,7	x	x	23,1	7,5
1954 ...	Berlin-West	1 694 896	1 555 511	91,8	44,6	30,4	2,7	x	12,8	9,5
1958 ...	Berlin-West	1 757 842	1 632 540	92,9	52,6	37,7	2,0	x	3,8	3,9
1963 ...	Berlin-West	1 748 588	1 572 027	89,9	61,9	28,8	1,4	x	7,9	x
1967 ...	Berlin-West	1 718 435	1 481 674	86,2	56,9	32,9	2,0	x	7,1	1,1
1971 ...	Berlin-West	1 652 916	1 469 633	88,9	50,4	38,2	2,3	x	8,4	0,7
1975 ...	Berlin-West	1 579 924	1 387 471	87,8	42,6	43,9	1,8	x	7,1	4,6
1979 ...	Berlin-West	1 533 728	1 310 553	85,4	42,7	44,4	1,2	3,7	8,1	0,1
1981 ...	Berlin-West	1 514 642	1 291 842	85,3	38,3	48,0	0,6	7,2	5,6	0,3
1985 ...	Berlin-West	1 507 276	1 259 818	83,6	32,4	46,4	0,6	10,6	8,5	1,5
1989 ...	Berlin-West	1 532 870	1 220 423	79,6	37,3	37,7	0,6	11,8	3,9	8,7
1990 ...	Berlin	2 524 553	2 040 709	80,8	30,4	40,4	9,2	9,4	7,1	3,5
1995 ...	Berlin	2 479 735	1 700 000	68,6	23,6	37,4	14,6	13,2	2,5	8,7
1999 ...	Berlin	2 414 493	1 582 407	65,5	22,4	40,8	17,7	9,9	2,2	7,0
2001 ...	Berlin	2 417 574	1 645 673	68,1	29,7	23,8	22,6	9,1	9,9	4,9
2006 ...	Berlin	2 425 480	1 407 754	58,0	30,8	21,3	13,4	13,1	7,6	13,8
2011 ...	Berlin	2 469 716	1 487 487	60,2	28,3	23,3	11,7	17,6	1,8	17,3

- 1 vor 1950: Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung  
2 ab 1979: Ergebnisse der Zweitstimmen  
3 bis 1958: SED; 1963 bis 1989: SEW; 1990 bis 2001: PDS; 2006: Die Linke.  
4 1979 bis 1989: AL; 1990 GRÜNE/AL plus B90/GR  
5 vor 1950: LDP  
6 1989: einschl. 7,5 % für Republikaner (REP) und 2011: einschl. 8,9 % für Piratenpartei (PIRATEN)

### Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Westteil Berlins zwischen 1950 bis 1989

Für die am 3. Dezember 1950 (nur im Westteil) stattfindende Wahl gab es eine Reihe von Änderungen:

- Statt einer Stadtverordnetenversammlung war ein Abgeordnetenhaus zu wählen.
- Die Legislaturperiode wurde auf 4 Jahre verlängert.
- Das Abgeordnetenhaus bestand aus 200 Abgeordneten, von denen nach der aktuellen Bevölkerungszahl 127 auf den Westteil Berlins entfielen. Nur diese Mandate standen zur Wahl – die Wahl im Ostteil und damit die Besetzung der restlichen 73 Sitze galten weiterhin als durch höhere Gewalt verhindert ([11], S. 9).
- Außerdem wurde erstmal eine 5 %-Sperrklausel eingeführt.

Dem 1950 gewählten Abgeordnetenhaus gehörte zusätzlich zu den 127 im Westteil Gewählten, weitere Abgeordnete mit beratender Stimme an, und zwar Personen, die bei den Wahlen 1946 auf Wahlkreisvorschlägen im Ostteil der Stadt gewählt worden waren und die am Wahltag, dem 3. Dezember 1950, noch im Ostsektor ihren Wohnsitz hatten. Insgesamt waren das 19 Personen, von denen 11 auf ihr Mandat verzichteten (einer von der SPD und zehn von der SED) und sieben das Mandat annahmen (fünf von der SPD und zwei von der CDU).

Grundsätzlich musste die Zahl der auf den Westteil Berlins entfallenden Abgeordneten vor jeder Wahl, entsprechend dem Anteil der Einwohnerzahl des Westteils an der Gesamtbevölkerung Berlins, durch Senatsbeschluss festgestellt werden. Vor jeder Wahl musste also die Bevölkerungszahl des Ostteils ermittelt werden, damit im Westteil regulär gewählt werden konnte. Dieses Prinzip, dass die Bevölkerungszahl des Ostteils für die Durchführung der Wahl im Westteil benötigt wurde, blieb so bis zum Ende der Teilung 1989 erhalten.

Auf die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung, die nach der Spaltung der Stadt bis zum Ende der DDR im Ostteil abgehalten wurden, wird hier nicht eingegangen, da diese nicht in der dortigen amtlichen Statistik angelegt waren.

Am 1. April 1951 wurde im Westteil Berlins das Statistische Amt der Stadt neu geordnet. Aus dem Hauptamt für Statistik und Wahlen wurde das Statistische Landesamt Berlin. In diesem Zuge wurde auch das Arbeitsgebiet Wahlen (mit Ausnahme der Wahlstatistik) in die Senatsverwaltung für Inneres verlagert. Das Statistische Landesamt blieb aber in der Folgezeit weiterhin wesentlich an der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen beteiligt: So war der Leiter des Amtes bei den Wahlen, die zwischen 1967 bis 1999 stattfanden, als Landeswahlleiter verantwortlich für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung aller politischen Wahlen. Seit 2005 ist die Leiterin des Amtes auch gleichzeitig die stellvertretende Berliner Landeswahlleiterin.

Zur Abgeordnetenhauswahl am 7. Dezember 1958 wurde auf ein kombiniertes Mehrheits- und Verhältniswahlssystem umgestellt, wobei jeder Wähler eine Stimme hatte. Die Mandate wurden ausschließlich nach dem Verhältniswahlssystem verteilt, wohingegen die Bewerber nach dem Mehrheitsystem ausgewählt wurden ([11], S. 22).

Durch das neue Wahlsystem konnte es zu Überhangmandaten kommen, die durch weitere Mandate (Ausgleichsmandate) ausgeglichen wurden. Dadurch waren statt genau 200 Abgeordnete, wie 1950 und 1954, in Gesamtberlin mindestens 200 Abgeordnete zu wählen, davon 120 in Wahlkreisen nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl. Entsprechend den Bevölkerungszahlen waren diese Wahlkreise vorher auf die Stadthälften, und da nur im Westteil tatsächlich gewählt werden konnte, hier auf die 12 Bezirke zu verteilen. Bei den Wahlen 1958 bis 1975 war die Zahl der Wahlkreise nach diesen Bevölkerungszahlen auf 80 und die der mindestens zu wählenden Abgeordneten auf 133 bzw. auf 134 festgelegt worden.

Weitere grundsätzliche Änderungen des Wahlsystems traten dann vor der Wahl zum Abgeordnetenhaus 1979 in Kraft.

Die Änderung war nötig geworden, da zwei parteiunabhängige Wahlkreisbewerber erfolgreich gegen die Nichtzulassung zur Wahl am 2. März 1975 in Zehlendorfer Wahlkreisen vor dem Berliner Verfassungsgericht geklagt hatten. Das Verfassungsgericht erklärte das bis dahin geltende Monopol politischer Parteien bei der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern für unzulässig. Die Wahl musste daraufhin im betroffenen Bezirk wiederholt und das Landeswahlgesetz geändert werden.

#### Die wichtigsten Neuerungen waren:

1. Einführung eines Zwei-Stimmensystems, und zwar einer Erststimme für die Direktwahl eines Bewerbers im Wahlkreis und einer Zweitstimme für die Wahl einer Liste, die maßgebend für die Verteilung der Gesamtsitze im Abgeordnetenhaus auf die Parteien ist.
2. Zulassung von parteiunabhängigen Wahlkreisbewerbern, die mit der Erststimme gewählt werden können.
3. Nichtberücksichtigung von Ausländern bei der Feststellung der auf den Westteil Berlins entfallenden Mindestzahl zu wählender Abgeordneten auf Grundlage der Einwohnerzahl.

Die Zahl der im Westteil Berlins mindestens zu wählenden Abgeordneten sank, aufgrund der unter Punkt 3 genannten Neuerung, von 133 auf 125 und die Zahl der Wahlkreise von 80 auf 79.

Während der Spaltung der Stadt machte ein außerordentlich hoher Anteil der Wahlberechtigten von seinem Wahlrecht Gebrauch: Die Wahlbeteiligung lag mehrfach über 90 % und nur einmal, und zwar am 29. Januar 1989, knapp unter 80 %.

Über die Zeit war ein Wandel des Parteiensystems zu beobachten: So verlor die SPD seit Mitte der 70er Jahre ihre dominierende Rolle; in den 1960er Jahren hatte sie mehrfach die absolute Mehrheit der Stimmen errungen, 1948 und 1963 sogar über 60 % der Stimmen. Im Gegenzug gewann die CDU hinzu und erzielte zwischen 1975 und 1989 die meisten Stimmen. Außerdem konnte sich die Alternative Liste (AL), der Berliner Vorläufer der GRÜNEN, Anfang der 80er Jahre im Parteiensystem etablieren. Die Berliner Politik verwandelte sich von einem Drei-Parteiensystem (SPD, CDU und FDP) zu einem Vier-Parteiensystem (SPD, CDU, FDP und GRÜNE). Bei der Wahl 1989 schaffte dann eine weitere Partei vom rechten

Rand des politischen Spektrums, (DIE REPUBLIKANER – REP), den Einzug ins Abgeordnetenhaus.

### Wahlen im wieder vereinten Berlin seit 1990

Nach der Deutschen Vereinigung konnte am 2. Dezember 1990 erstmals wieder nach 1946 in der gesamten Stadt ein gemeinsames Parlament gewählt werden. Die Wahl fand zusammen mit der Bundestagswahl statt.

In der Folge der Vereinigung wurde die Geschäftsstelle des Landeswahlleiters von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ins Statistische Landesamt Berlin verlagert, wo sie bis heute ansässig ist.

Wie 1958 festgelegt und seitdem nicht mehr geändert, bestanden das zu wählende Abgeordnetenhaus aus 200 Abgeordneten und das Wahlgebiet aus 120 Wahlkreisen.

In der Vorbereitungsphase zur Abgeordnetenhauswahl am 2. Dezember 1990 kam es mehrfach zu kurzfristigen Änderungen der Rechtsgrundlagen. So entschied zum Beispiel am 29. September 1990 das Bundesverfassungsgericht, dass für diese Wahl eine, für die ehemals getrennten Stadtteile, regionalisierte 5 %-Hürde zu gelten hat. Eine Partei musste danach nicht in der gesamten Stadt mindestens 5 % der Zweitstimmen erringen, um ins Abgeordnetenhaus einzuziehen, wie ursprünglich festgelegt, sondern es reichten mindestens 5 % in einem der beiden ehemals getrennten Stadthälften. Unabhängig davon galt, wie auch bei den Wahlen zuvor, die 5 %-Hürde nicht für Parteien, die mindestens in einem Wahlkreis ein Direktmandat errungen hatten. Sie wären dann ebenfalls entsprechend ihres Zweitstimmenanteils ins Parlament eingezogen. Dieser Fall kam in Berlin bisher allerdings noch nicht vor.

Die Beteiligung bei der 1990er Wahl betrug 80,8 % und war damit etwas höher als knapp zwei Jahre zuvor im Westteil Berlins. Von der regionalisierten 5 %-Hürde profitierten die beiden Parteien, die später zu den GRÜNEN fusionierten: Bündnis 90/Grüne (B90/GR) errang insgesamt, in der gesamten Stadt, 4,4 % der Zweitstimmen, aber übersprang die Hürde, da 9,8 % der Wähler im Ostteil für sie votierten. Die im Westteil kandidierende GRÜNE/AL erzielte insgesamt in Berlin 4,99 % und zog dank 6,9 % im Westteil errungener Zweitstimmen ins Abgeordnetenhaus ein.

In die Volksvertretung wurden damit fünf Parteien gewählt: SPD, CDU, GRÜNE (B90/GR plus GRÜNE/AL), PDS und FDP.

Aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten bestand das erste Gesamtberliner Abgeordnetenhaus aus 241 Personen.

In den folgenden Jahren wurden die Zahl der Mindestmandate und die Zahl der Wahlkreise noch zweimal reduziert, und zwar 1995 auf 150 Mindestmandate und 90 Wahlkreise und 1999 auf 130 Mindestmandate und 78 Wahlkreise.

Zum 1. Januar 2007 wurde das Statistische Landesamt Berlin mit dem Statistikteil des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg zum Amt für Statistik Berlin-Brandenburg fusioniert. Auch nach der Gründung des gemeinsamen Amtes blieb die Leiterin des Amtes die stellvertretende Landeswahlleiterin in Berlin und die Geschäftsstelle des Landeswahlleiters/der Landeswahlleiterin im Amt angesiedelt.

Seit der Vereinigung ist die Wahlbeteiligung tendenziell mit leichten Schwankungen gesunken, auf zuletzt 60,2 % bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus am 18. September 2011.

Bei dieser bisher letzten Berliner Wahl schaffte eine weitere Partei den Einzug ins Berliner Parlament, und zwar die Piratenpartei, die 8,9 % der Zweitstimmen auf sich vereinigen konnte. Da die FDP an der 5 %-Hürde scheiterte, sind weiterhin im Abgeordnetenhaus von Berlin fünf Parteien vertreten. Ob diese Veränderungen zu einem längerfristigen Wandel des Parteiensystems führen werden oder ein einmaliges Ergebnis bleiben, wie der Einzug der Republikaner ins Berliner Parlament bei den Wahlen 1989, wird die Zukunft zeigen.

### Ausblick

Wie die Entwicklung der letzten 150 Jahre gezeigt hat, ist das Wahlsystem ständigen Änderungen unterworfen.

Derzeit werden weitere Reformen des Wahlrechts von den politischen Parteien, aber auch von gesellschaftlichen Gruppen, wie dem Verein „Mehr Demokratie e.V.“, diskutiert. Die Vorschläge reichen von kleineren Eingriffen, wie einer Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre – das von allen derzeit im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien, mit Ausnahme der CDU, unterstützt wird – bis hin zu einer grundlegenden Wahlrechtsreform. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“, das darauf abzielte, wurde jedoch 2010 von der Trägerin abgebrochen. Ziel war die Einführung von 5 Parteistimmen, veränderbaren Parteilisten, Mehrmandatswahlkreisen und einer Ersatzstimme.

Autor: Geert Baasen

**Quellennachweis**

- [1] Berlin Handbuch, Das Lexikon der Bundeshauptstadt, Herausgeber: Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, FAB Verlag, 1992.
- [2] Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie (Städteordnung) vom 19. November 1808.
- [3] No. 11. Provinzial-Correspondenz. Vierzehnter Jahrgang. 15. März 1876, im (Internet unter: <http://zefys.staatsbibliothek-berlin.de/amtspresse/ansicht/issue/9838247/2002>)
- [4] Landesarchiv Berlin; A Rep. 000-02-01; Stadtverordnetenversammlung der Stadt Berlin; Vorläufiges Findbuch.
- [5] Die Reorganisation der Gemeindevahlen in Berlin. In: Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik; Herausgeber: Statistisches Bureau der Stadt; Berlin 1871, S. 1–22.
- [6] Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, 1878.
- [7] Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, 1882.
- [8] No. 42. Provinzial-Correspondenz. Einundzwanzigster Jahrgang. 17. Oktober 1883; im (Internet unter: <http://zefys.staatsbibliothek-berlin.de/amtspresse/ansicht/issue/9838247/2399>)
- [9] Die Wurzeln des Bösen. Das Abendland, Neue Folge; Gründerjahre des Antisemitismus: Von der Bismarckzeit zu Hitler von Massimo Ferrari Zumbini, Verlag Klostermann, 2003, Frankfurt am Main, S. 240.
- [10] Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, 1916, enthaltend die Statistik der Jahre 1912 bis 1914.
- [11] Die Berliner Wahlen 1946 bis 1971, Sonderheft 233, hrsg. vom Statistischen Landesamt Berlin, 1975.
- [12] Berlin als Hauptstadt der Weimarer Republik 1919–1933 von Otto Büsch, Wolfgang Haus; Walter de Gruyter, 1987.
- [13] Wolfgang Ribbe, Jürgen Schmädeke: Kleine Berlin-Geschichte; Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin in Verbindung mit der Historischen Kommission zu Berlin, 3. Auflage 1994.
- [14] „100 Jahre Berliner Statistik. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Berliner Statistischen Amtes“; hrsg. vom Statistischen Landesamt Berlin, 1962.