

Schriftlicher Bericht

des Wahlrechtsausschusses (1. Sonderausschuß)

über die

von der Fraktion der SPD

- Drucksache 1272 -

von der Fraktion der FDP

- Drucksache 1444 -

von den Abgeordneten Stücklen, Dr. Jaeger, Lücke und Genossen

- Drucksache 1494 -

eingebrachten Entwürfe eines Bundeswahlgesetzes

Bericht des Abgeordneten Scharnberg:

Dem Deutschen Bundestag wurden drei Initiativgesetzentwürfe zu einem Wahlrecht zugeleitet. Der erste Entwurf wurde am 16. März 1955 von der SPD, der zweite am 10. Juni 1955 von der FDP und der dritte am 24. Juni 1955 von dem Abgeordneten Stücklen und einer Reihe Abgeordneter der CDU/CSU eingereicht.

Der Bundestag hat in seiner 94. Sitzung am 6. Juli 1955 über diese Gesetzentwürfe in erster Lesung beraten und sie zur weiteren Behandlung dem 1. Sonderausschuß — Wahlrechtsausschuß — überwiesen.

Dieser Ausschuß hat am 29. September 1955 seine Beratungen aufgenommen und in 12 Sitzungen (einschließlich 2 Sitzungen eines Unterausschusses) verhandelt. Er hat zwecks Beschleunigung der Beratung von einer Grundsatzausprache abgesehen und ist sofort in die erste Lesung des Abschnittes „Wahlssystem“ eingetreten. Abstimmungen ergaben, daß eine Mehrheit für das von den Abgeordneten Stücklen und Genossen beantragte relative Mehrheitswahlrecht nicht im Ausschuß vorhanden war. Darauf wurde das absolute Mehrheitswahlrecht in 400 Wahlkreisen beantragt. Auch dieser Antrag wurde mit Mehrheit abgelehnt. Danach standen nur noch die beiden Wahlgesetzentwürfe der SPD und der FDP zur Diskussion.

Beide Entwürfe wollten grundsätzlich ein personalisiertes Verhältniswahlrecht, das heißt, daß für die Errechnung der den einzelnen Parteien zustehenden Mandate ausschließlich die in den Ländern für sie abgegebenen Stimmen maßgebend wären. Zwar wurden in 242 Wahlkreisen nach dem Prinzip der Personenwahl Abgeordnete gewählt, die staatspolitische Auswirkung der Mehrheitswahl aber kam dadurch nicht zustande, daß die in der Personenwahl errungenen Mandate auf die verhältnismäßig jeder Partei zustehenden Mandate angerechnet wurden.

Der Unterschied zwischen der SPD- und FDP-Vorlage bestand im wesentlichen darin, daß die SPD-Vorlage dem Wähler nur eine Stimme zubilligte, mit der er sowohl den Kandidaten im Wahlkreis wie die Landesliste und damit den maßgeblichen Verhältnisanteil der von ihm gewünschten Partei wählte, während die FDP-Vorlage zwei Stimmen gewährte und dadurch die Möglichkeit schaffte, mit der zweiten, für die verhältnismäßige Verrechnung allein maßgeblichen Stimme eine Partei und mit der ersten Stimme im Wahlkreis einen parteilosen Bewerber oder den Bewerber einer anderen Partei zu wählen.

Die Vertreter der CDU/CSU und der DP stellten in der Sitzung vom 14. Dezember 1955 den Antrag,

unter Beibehaltung der zwei Stimmen eine vollständige Trennung beider Stimmen vorzunehmen, also die Bestimmung, wonach die im Wahlkreis errungenen Mandate auf die verhältnismäßig den einzelnen Parteien zustehenden Sitze angerechnet wird, zu streichen. Danach wäre eine eindeutige Trennung zwischen dem Mehrheits- und Verhältnissektor hergestellt worden dergestalt, daß 242 Abgeordnete nach dem relativen Mehrheitswahlrecht und die restlichen Abgeordneten nach dem listenmäßigen Verhältniswahlrecht gewählt werden sollten. Dieser Antrag kam jedoch nicht zur Abstimmung; er führte zu einer Unterbrechung der Sitzungen des Wahlrechtsausschusses.

Die Sitzungen wurden am 24. Februar 1956 wieder aufgenommen. Der Antrag der CDU/CSU-DP wurde nicht wieder zur Diskussion gestellt, und die Abstimmungen ergaben eine Mehrheit für den von der FDP vorgelegten Entwurf. Die wesentliche Bestimmung enthält der § 6 des Gesetzentwurfes. Die vorliegende Fassung wurde mit Mehrheit angenommen. Die überstimmte Minderheit gab eine Erklärung ab, die bei den nachstehenden Ausführungen zu § 6 wiedergegeben ist.

Im einzelnen ist folgendes zu berichten:

Zu § 1

A b s. 1

Der Ausschuß hielt die in den Initiativentwürfen vorgesehene Zahl der Abgeordneten (418 bzw. 420) für nicht hinreichend. Die Ausschußfassung sieht deshalb vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen 506 Abgeordnete vor einschließlich der 22 Abgeordneten des Landes Berlin.

A b s. 2

Die Abgeordneten werden zur Hälfte in Wahlkreisen (253), zur anderen Hälfte nach Landeslisten gewählt.

Zu § 2

A b s. 1

Der Ausschuß ging davon aus, daß unter Wahlgebiet das Bundesgebiet einschließlich Berlin zu verstehen ist. Wegen der für Berlin getroffenen Sonderbestimmungen wird auf § 54 verwiesen.

A b s. 2

Infolge der Kürze der bis zur Bundestagswahl noch zur Verfügung stehenden Zeit soll auch zum dritten Deutschen Bundestag auf Grund der alten Wahlkreiseinteilung gewählt werden.

Zu § 3

Die Wohnbevölkerung der Bundestagswahlkreise hat sich nach der amtlichen Statistik inzwischen beachtlich verändert. An dem Stichtag (30. Juni 1955) beträgt der Durchschnitt der Einwohnerzahl der

242 alten Wahlkreise 206 590. In 25 Fällen liegen Abweichungen von mehr als 50 000 von der durchschnittlichen Einwohnerzahl eines Wahlkreises nach oben und in 20 Fällen Abweichungen in gleicher Höhe nach unten vor. Der Ausschuß hat es deshalb für zweckmäßig gehalten, in § 3 Abs. 3 vorzusehen, daß die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht mehr als 33¹/₃ v. H. nach oben und unten betragen solle.

Wesentlich ist, daß die Wahlkreiskommission der Regierung lediglich zu berichten hat und die Veränderungen der Wahlkreise nur durch Bundesgesetz erfolgen kann.

Zu § 4

Der Ausschuß hielt mit Mehrheit am Zweistimmenwahlrecht fest.

Zu § 6

Abg. Brand (Remscheid) gab in der 8. Sitzung des Wahlrechtsausschusses die folgende Erklärung zu Protokoll:

„Im Namen einer Anzahl Kollegen der CDU/CSU gebe ich die Erklärung ab, daß wir nach wie vor Anhänger eines Mehrheitswahlrechts oder eines Mischsystems, das dem Mehrheitswahlrecht entgegenkommt, sind. Dabei leiten uns ausschließlich staatspolitische Erwägungen, die hier im Ausschuß und in der Öffentlichkeit von uns immer wieder vorgetragen worden sind.

Wenn die Kollegen, für die ich spreche, sich trotzdem entschlossen haben, sich bei der Abstimmung über den einschlägigen Paragraphen der Stimme zu enthalten, so leitet uns hierbei ausschließlich die Überlegung, daß es nötig ist, ein Wahlgesetz auf möglichst breiter Basis zustande zu bringen, zumal wir sonst in einen wahlgesetzlosen Zustand kommen würden.

Wir möchten aber aus diesem Anlaß zum Ausdruck bringen, daß wir der weiteren Entwicklung unserer Demokratie auf der Basis des unseres Erachtens nicht guten personifizierten Verhältniswahlrechts besorgt entgegensehen.“

A b s. 1

Der Abs. 1 enthält eine Automatik dergestalt, daß sämtliche nach Landeslisten zu vergebenden Mandate in einem einheitlichen Berechnungsvorgang auf die Landeslisten aller Parteien in allen Ländern nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt verteilt werden. Eine starre Regelung, wie sie § 6 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes von 1953 — mit festen Abgeordnetenzahlen der Länder — enthält, entfällt damit.

A b s. 2

Entsprechend den Entwürfen der SPD — Drucksache 1272 — und der FDP — Drucksache 1444 — wird in Abs. 2 festgelegt, daß bei der Verteilung der Landeslistensitze die in direkter Wahl errungenen Sitze zu berücksichtigen sind.

A b s. 3

Wie bisher besteht die Möglichkeit einer Erzielung von Überhangmandaten.

A b s. 4

Die Sperrklausel entspricht dem Entwurf der FDP.

Zu § 7

Die Einführung der Möglichkeit einer Verbindung von mehreren Landeslisten derselben Partei ist neu.

Zu § 14

Die in alle drei Initiativentwürfe aufgenommene Bestimmung, daß das Wahlrecht auch für Personen ruhe, die sich in Strafhaft befinden, wurde von der Mehrheit des Ausschusses abgelehnt. Der Ausschuß ging hierbei von der Erwägung aus, daß Personen, die kein ehrenrühriges Delikt begangen haben, das Wahlrecht belassen werden sollte. In den Fällen, in denen der Inhaftierte eine Straftat begangen hat, die zur Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte führte, sei das Wahlrecht bereits nach § 13 Nr. 2 ausgeschlossen worden.

Zu § 16 A b s. 1

Entsprechend dem Entwurf der SPD — Drucksache 1272 — wurde das Erfordernis eines Wohnsitzes im Wahlgebiet als Voraussetzung der Wählbarkeit nicht wieder in das Gesetz aufgenommen. Zweck der Regelung ist es, auch den außerhalb des Bundesgebietes wohnenden Deutschen eine Kandidatur zum Bundestag zu ermöglichen.

Zu § 21 A b s. 2 und § 28 A b s. 1

Satz 2 in § 21 Abs. 2 soll verhindern, daß die Parteien nationaler Minderheiten gezwungen sind, in jedem Wahlkreis, in dem sie einen Bewerber benennen wollen, 200 Unterschriften zu sammeln. Eine entsprechende Bestimmung für die Landeslisten ist in § 28 Abs. 1 eingesetzt.

Zu § 22 A b s. 4

Abs. 4 soll den Landesvorständen oder anderen in den Parteisatzungen hierfür vorgesehenen Stellen die Möglichkeit geben, gegen die Aufstellung von ihnen ungeeignet erscheinenden Bewerbern durch die Mitglieder- oder Vertreterversammlungen Einspruch zu erheben. Dieser Einspruch soll nur durch qualifizierten Beschluß der Versammlung überwunden werden können.

Zu § 36

Der Ausschuß ließ sich bei der Einführung der Briefwahl von den guten praktischen Erfahrungen leiten, die in mehreren europäischen und außer-europäischen Ländern damit gemacht worden sind.

Vom Ausschuß wurde erwogen, ob nicht alle die Wahlbriefe als rechtzeitig übersandt gelten sollten, die bis zum Wahltage um 18 Uhr bei der Post abgegeben worden sind. Es wurde darauf hingewiesen, es sei nach der bisherigen Regelung nicht ausgeschlossen, daß an sich rechtzeitig aufgegebenen Wahlbriefe durch Verzögerungen im Postverkehr oder durch Naturkatastrophen verspätet eingingen könnten. Der Ausschuß ging bei der Beschlußfassung von der Erwartung aus, daß die Bundeswahlordnung eine Bestimmung des Inhalts treffen werde, daß bei Vorliegen der genannten Umstände nicht der Zeitpunkt des Eingangs des Wahlbriefes, sondern des Poststempels maßgebend sein soll.

Der Ausschuß ging bei der Beschlußfassung weiter von der Erwartung aus, daß in der Bundeswahlordnung eine Regelung zu treffen sei, wonach Wahlberechtigte, die gemäß § 18 Abs. 2 wählen, außer ihrem Wahlschein einen Stimmzettel und den Vordruck einer eidesstattlichen Erklärung erhalten sollen, um damit die Zahl ungültiger oder nicht rechtzeitig eingegangener Stimmzettel zu verringern. Der Stimmzettel und der Vordruck einer eidesstattlichen Versicherung sollen dem Wahlberechtigten möglichst gleichzeitig mit dem Wahlschein übergeben werden.

Zu § 38

Der im Entwurf der FDP — Drucksache 1444 — vorgesehene § 36 Abs. 2:

„(2) Das Wahlgeheimnis ist insbesondere im Hinblick auf den dem Wahlbrief beigegebenen Wahlschein sicherzustellen.“

wurde nicht in der Ausschlußfassung übernommen, da bereits Art. 38 GG ein entsprechendes Gebot enthält.

Zu § 46 A b s. 1

Über die in den drei Initiativentwürfen vorgesehenen Mandatsverlustgründe hinaus hat der Ausschuß die Nr. 2 und 4 in das Gesetz eingefügt, da die dort angesprochenen Fälle von den übrigen Verlustgründen nicht erfaßt werden.

Zu § 48 A b s. 1

Mit Satz 2 soll verhindert werden, daß Listenanwärter in den Bundestag nachrücken, die seit dem Zeitpunkt der Aufstellung der Landesliste aus der Partei ausgeschieden sind.

Zu § 52

Die Einfügung dieser Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für die wahlstatistischen Erhebungen schaffen.

Zu § 53 A b s. 1

Der Ausschuß hat durch Einfügung des Wortes „insbesondere“ darauf hinweisen wollen, daß der aufgenommene Katalog nicht erschöpfend ist.

Der Anregung der drei Stadtstaaten, in das Bundeswahlgesetz eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg ermächtigt seien, die organisatorischen Vorschriften dieses Gesetzes an den besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder anzupassen, konnte der Ausschuß nicht entsprechen. Er hat auf Hinweis des Regierungsvertreters beschlossen, daß in der Bundeswahlordnung folgende Bestimmung vorgesehen werden soll:

„In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg bestimmt die Landesregierung, welche Stellen die im Gesetz und in der Bundeswahlordnung der Gemeindebehörde übertragenen Aufgaben wahrnehmen.“

Zu § 54

Der Ausschuß war einstimmig der Auffassung, daß für die Dauer eine gesetzliche Regelung vorliegen müsse, die das Land Berlin den übrigen Ländern der Bundesrepublik gegenüber wahlrechtlich gleichstelle; deshalb wurde der § 1 Abs. 1 einstimmig gebilligt. Wegen der derzeitigen besonderen politischen Verhältnisse beschloß der Ausschuß jedoch mit Mehrheit bei einigen Enthaltungen, die im § 54 vorgesehenen Sonderbestimmungen für

Berlin mit einer Regelung, die „bis auf weiteres“ gilt, in die Schlußbestimmungen aufzunehmen.

Der Entwurf der SPD hat in seinem Zweiten Teil die Wahl der Bundesversammlung und des Bundespräsidenten behandelt. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die diesbezüglichen Bestimmungen im Hinblick auf die Bedeutung der Wahl des Bundespräsidenten in einem besonderen Gesetz niedergelegt werden sollten.

Die Bundesregierung hat mitgeteilt, daß sie noch einige Abänderungen zu dem vorliegenden Entwurf, der im wesentlichen der bisherigen Regelung entspricht, anzuregen hat. Der Ausschuß wird die Beratung dieses Gesetzes baldmöglichst durchführen und dem Bundestag das Ergebnis in Form eines gesonderten Gesetzentwurfs vorlegen. Mit Rücksicht hierauf bezieht sich der Antrag des Ausschusses nicht auf die Ablehnung des Zweiten Teils des von der Fraktion der SPD eingebrachten Gesetzentwurfs — Drucksache 1272 —.

Bonn, den 14. März 1956

Scharnberg
Berichterstatte