

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
4 — 13001 — 2254/58 III

Bonn, den 30. April 1958

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes
über die Wahl der Bundesversammlung
und des Bundespräsidenten

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 191. Sitzung am 28. März 1958 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

§ 4 Satz 1 ist eingangs wie folgt neu zu fassen:

„Jedes Mitglied des Landtages und jeder in eine Vorschlagsliste aufgenommene Bewerber kann . . .“

B e g r ü n d u n g

Die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze erfordern es, auch solchen vorgeschlagenen Bewerbern, die nicht Landtagsabgeordnete sind, das Einspruchsrecht zu gewähren.

Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Bundesregierung ist mit dem Änderungsvorschlag des Bundesrates einverstanden.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Ludwig Erhard

Entwurf eines Gesetzes über die Wahl der Bundesversammlung und des Bundespräsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Die Bundesregierung stellt, sobald eine Wahl zur Bundesversammlung erforderlich wird, fest, wieviel Mitglieder von den einzelnen Landtagen zur Bundesversammlung zu wählen sind. Dabei sind die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages einschließlich der vorübergehend unbesetzten Sitze im Zeitpunkt der Beschlußfassung der Bundesregierung und das Verhältnis der letzten amtlichen Bevölkerungszahlen der Länder zugrunde zu legen. Die Bundesregierung macht die Zahl der von den einzelnen Landtagen zu wählenden Mitglieder im Bundesgesetzblatt bekannt.

(2) Die Landtage haben die Wahl unverzüglich vorzunehmen. Besteht am Tage der Bekanntmachung nach Absatz 1 Satz 3 kein Landtag oder hat ein Landtag vor Ablauf seiner Wahlperiode die Wahl nicht mehr vorgenommen, so wählt der neue Landtag die Mitglieder. Kann der neue Landtag die Wahl nicht mehr rechtzeitig vornehmen, so tritt an seine Stelle der Ausschuß, der verfassungsgemäß die Rechte des Landtages gegenüber der Regierung bis zum Zusammentritt des neuen Landtages wahrnimmt, oder ein vom Landtage für die Wahl der Mitglieder der Bundesversammlung gebildeter Ausschuß. Kommt eine rechtzeitige Wahl nicht zustande, so bleiben die auf das Land entfallenden Sitze unbesetzt.

§ 2

Zur Bundesversammlung ist wählbar, wer zum Bundestage wählbar ist.

§ 3

(1) Der Landtag wählt die auf das Land entfallenden Mitglieder nach Vorschlagslisten. Bei der Wahl sind die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtages entsprechend anzuwenden.

(2) Jeder Abgeordnete hat eine Stimme.

(3) Die Sitze werden, wenn mehrere Vorschlagslisten vorliegen, den Listen nach der Zahl der ihnen zugefallenen Stimmen im Höchstzahlverfahren d'Hondt zugeteilt. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleichen Höchstzahlen das vom Präsidenten des Landtages zu ziehende Los. Die Sitze werden den Bewerbern in der Reihenfolge ihrer Namen auf den Vorschlagslisten zugewiesen. Entfallen auf eine Liste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so gehen die Sitze in der Reihenfolge der nächsten Höchstzahlen auf die anderen Listen über.

(4) Der Präsident des Landtages fordert die Gewählten auf, binnen zwei Tagen schriftlich zu erklären, ob sie die Wahl annehmen. Die Gewählten erwerben die Mitgliedschaft in der Bundesversammlung mit dem Eingange der schriftlichen Annahmeerklärung bei dem Präsidenten des Landtages. Gibt der Gewählte bis zum Ablaufe der gesetzten Frist keine Erklärung ab, so gilt die Wahl als zu diesem Zeitpunkte angenommen.

(5) Nimmt ein Gewählter die Wahl nicht an oder scheidet ein Mitglied aus, so tritt der nächste nicht gewählte Bewerber der gleichen Vorschlagsliste ein. Ist die Vorschlagsliste erschöpft, so geht der Sitz auf die Liste über, auf die die nächste Höchstzahl entfällt. Die Feststellung, wer als Listennachfolger eintritt, trifft der Präsident des Landtages. Absatz 4 gilt entsprechend.

(6) Der Präsident des Landtages übermittelt das Ergebnis der Wahl dem Präsidenten des Bundestages.

§ 4

Jedes Mitglied des Landtages kann binnen zwei Tagen nach Verkündung des Wahlergebnisses beim Präsidenten des Landtages Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl erheben. Über den Einspruch entscheidet der Landtag unverzüglich, spätestens jedoch eine Woche vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung. Ergeht bis dahin keine Entscheidung, so entscheidet die Bundesversammlung. Der Präsident des Bundestages bereitet die Entscheidung der Bundesversammlung vor.

§ 5

Wird die Wahl nach § 1 Abs. 2 Satz 3 von einem Landtagsausschuß vorgenommen, so gelten die §§ 3 und 4 entsprechend.

§ 6

(1) Die Artikel 46, 47, 48 Abs. 2 des Grundgesetzes finden auf die Mitglieder der Bundesversammlung entsprechende Anwendung. Die Mitglieder sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

(2) Die Mitglieder erhalten für die Dauer ihrer Inanspruchnahme durch die Bundesversammlung Tagegelder in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages; außerdem werden ihnen die Fahrkosten ersetzt. Mitglieder, die keine Abgeordneten des Bundestages sind, erhalten ferner für jeden Tag der Inanspruchnahme ein Dreißigstel der monatlichen Aufwandsentschädigung eines Mitgliedes des Bundestages; eine Aufwandsentschädigung als Abgeordneter eines Landtages wird angerechnet.

§ 7

(1) Der Präsident des Bundestages bestimmt Ort und Zeit des Zusammentrittes der Bundesversammlung und leitet ihre Sitzungen und Geschäfte.

(2) Auf den Geschäftsgang der Bundesversammlung findet die Geschäftsordnung des Bundestages sinngemäße Anwendung, sofern sich nicht die Bundesversammlung eine eigene Geschäftsordnung gibt.

§ 8

(1) Wahlvorschläge für die Wahl des Bundespräsidenten können von jedem Mitglied der Bundesversammlung beim Präsidenten des Bundestages schriftlich eingereicht werden. Ein Wahlvorschlag darf nur die zur Bezeichnung des Vorgeschlagenen erforderlichen Angaben enthalten. Dem Wahlvorschlag ist die schriftliche Zustimmungserklärung des Vorgeschlagenen beizufügen. Für den zweiten und für den dritten Wahlgang können neue Wahlvorschläge eingebracht werden.

(2) Der Sitzungsvorstand prüft, ob die Wahlvorschläge den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen. Über die Zurückweisung eines Wahlvorschlages entscheidet die Bundesversammlung.

(3) Gewählt wird mit verdeckten amtlichen Stimmzetteln. Stimmzettel, die auf andere als in den zugelassenen Wahlvorschlägen benannte Personen lauten, sind ungültig.

(4) Der Präsident des Bundestages teilt dem Gewählten die Wahl mit und fordert ihn auf, ihm zu erklären, ob er die Wahl annimmt.

§ 9

Das Amt des Bundespräsidenten beginnt mit dem Ablauf der Amtszeit seines Vorgängers, jedoch nicht vor Eingang der Annahmeerklärung beim Präsidenten des Bundestages.

§ 10

Der Präsident des Bundestages veranlaßt die Eidesleistung des Bundespräsidenten.

§ 11

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin.

§ 12

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig tritt der Zweite Teil des Wahlgesetzes zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung vom 8. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 470) außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Grundgesetz legt in Artikel 54 die Grundsätze für die Wahl des Bundespräsidenten fest. Es überträgt die Wahl einer Bundesversammlung, regelt deren Zusammensetzung, bestimmt die Fristen für ihren Zusammentritt und das Quorum für die Wahl. Im übrigen überläßt es die Regelung einem Bundesgesetz.

Das Bundeswahlgesetz von 1949 enthielt auch Bestimmungen über die Wahl zur ersten Bundesversammlung und über die Wahl des ersten Bundespräsidenten. Das Bundeswahlgesetz vom 8. Juli 1953 (BGBl. I S. 470), dessen Erster Teil nur für die Wahl zum zweiten Bundestag galt, enthält in seinem Zweiten Teil ohne zeitliche Beschränkung Vorschriften für die Wahl der Bundesversammlung und des Bundespräsidenten.

Schon bei der Beratung des nunmehr zeitlich unbeschränkt geltenden Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956 (BGBl. I S. 383) bestand die Absicht, den Zweiten Teil des Wahlgesetzes von 1953 wegen der Bedeutung der Wahl des Staatsoberhauptes durch ein besonderes Gesetz über die Wahl der Bundesversammlung und des Bundespräsidenten zu ersetzen, zumal auch sachliche Gründe eine Neuregelung erfordern. Bei der Bundespräsidentenwahl im Jahre 1954 hat sich gezeigt, daß die jetzigen Bestimmun-

gen einige Lücken enthalten; diese sollen mit dem Entwurf, der sich im übrigen weitgehend den bisherigen Vorschriften anschließt, geschlossen werden.

Artikel 54 Abs. 7 GG ermächtigt und verpflichtet den Bundesgesetzgeber, die Wahl einer der Zahl der Bundestagsabgeordneten gleichen Zahl von Mitgliedern durch die Volksvertretung der Länder, den Zusammentritt der Bundesversammlung und den Ablauf des Verfahrens für die Wahl des Bundespräsidenten zu regeln, soweit nicht das Grundgesetz selbst Bestimmungen getroffen hat. Die dem Gesetzgeber durch die Verfassung damit übertragene Aufgabe erschöpft sich nicht in der Regelung technischer Einzelheiten, sondern erfordert auch die Ausfüllung gewisser Lücken durch Ergänzungsbestimmungen.

Die Bestimmungen müssen so getroffen werden, daß sie gleichermaßen den Normalfall wie auch den Fall einer unvorhergesehenen Erledigung des Amtes regeln.

B. Im einzelnen

Zu § 1

Wie bisher ist vorgesehen, daß die Bundesregierung die in den Ländern zu wählenden Mitglieder der Bundesversammlung auf die Länder verteilt.

Für die Verteilung werden feststehende Merkmale (gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages zu einem bestimmten Zeitpunkt, Bevölkerungszahlen der Länder) festgelegt. Die Verteilung ist eine rein rechnerisch zu lösende Aufgabe. Die bisherige Regelung sah die Zustimmung des Bundesrates zur Verteilung vor. Sachliche Bedenken, diese Zustimmung auch weiterhin vorzuschreiben, bestehen an sich nicht. Durch die Einholung dieser Zustimmung würde jedoch im Falle vorzeitiger Erledigung des Amtes des Bundespräsidenten u. U. ein Zeitverlust eintreten, der die ordnungsmäßige Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und den rechtzeitigen Zusammentritt der Bundesversammlung gefährdet. Der Entwurf sieht deshalb die Zustimmung des Bundesrates nicht mehr vor.

Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages be- Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestags bestimmt sich nach dem Wahlgesetz. Sie kann von der Normalzahl durch Überhangmandate oder Freibleiben von Sitzen, z. B. infolge Listenerschöpfung, nicht mehr durchzuführende Wiederholungs- oder Ersatzwahlen, Wegfall von Sitzen verbotener Parteien, abweichen. Nur vorübergehend unbesetzte Sitze sollen jedoch wie besetzte Sitze behandelt werden. Mit Rücksicht auf diese Abweichungen muß die Gesamtzahl der in den Ländern zu wählenden Mitglieder der Bundesversammlung von Fall zu Fall festgestellt werden, und zwar nach einem möglichst spät gelegenen Stichtag. Der Entwurf sieht vor, daß der Stand im Zeitpunkt der Beschlußfassung der Bundesregierung zugrunde zu legen ist.

Die „amtlichen Bevölkerungszahlen der Länder“ werden vom Statistischen Bundesamt laufend nach dem Stand am Ende jedes Vierteljahres ermittelt und in den Statistischen Berichten veröffentlicht und stellen einen feststehenden Begriff dar.

Artikel 54 Abs. 3 GG nennt als Wahlorgan die „Volksvertretungen der Länder“. Dieser Begriff wird entsprechend dem Sprachgebrauch in neueren Gesetzen ersetzt durch die Bezeichnung „Landtage“. Absatz 2 bestimmt, daß die Wahlen unverzüglich vorzunehmen sind, und regelt die Zuständigkeit, wenn die Wahl der Mitglieder in eine Zeit fällt, in der die Wahlperiode eines Landtages ausläuft und eine Neuwahl bevorsteht.

Wenn auch davon ausgegangen werden kann, daß in aller Regel die Landtage die Wahlen selbst vornehmen können und werden, muß doch im Interesse einer rechtlich unanfechtbaren Wahl des Bundespräsidenten Vorsorge für die Wahl bei Ausfall eines Landtages getroffen werden. Der Entwurf sieht deshalb in Ausfüllung einer diesbezüglichen Lücke des Grundgesetzes vor, daß die im Grundgesetz den Landtagen übertragene Wahl der Mitglieder zur Bundesversammlung durch einen Ausschuß des Landtages erfolgt, wenn eine rechtzeitige Wahl durch den Landtag selbst nicht mehr möglich ist. Mit der Zulassung der Wahl durch einen Landtagsausschuß wird für den Notfall eine ähnliche Regelung getroffen, wie sie nach § 6 BVerfGG allgemein für die in Artikel 94 GG dem Bundestag übertragene Wahl der Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts durch einen Wahlmännerausschuß vorgesehen ist.

Wenn in einem Land keine rechtzeitige Wahl zustande kommt, bleibt nur übrig, den dadurch eingetretenen Zustand in der Weise rechtlich zu ordnen, daß die auf ein solches Land entfallenden Sitze unbesetzt bleiben.

Zu § 2

Wie bisher soll zur Bundesversammlung wählbar sein, wer zum Bundestag wählbar ist. Es ist sachlich gerechtfertigt, an die in den Ländern hinzuzuwählenden Mitglieder der Bundesversammlung dieselben Anforderungen zu stellen wie an die Bundestagsabgeordneten. Von der Einführung weiterer Wählbarkeitsvoraussetzungen sieht der Entwurf ab. Insbesondere ist die Mitgliedschaft in einem Landtag nicht Voraussetzung für die Wählbarkeit.

Zu § 3

Artikel 54 Abs. 3 GG schreibt vor, daß die Mitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Dem entspricht die vorgeschlagene Regelung, die sich im übrigen weitgehend an die bisherigen Vorschriften anlehnt. Auch die Wahl nach einer gemeinsamen Vorschlagsliste ist weiterhin zulässig.

Während das Bundeswahlgesetz vorsieht, daß Sitze, die wegen Erschöpfung der Liste nicht besetzt werden können, unbesetzt bleiben, sollen bei der Wahl der Bundesversammlung diese Sitze auf die anderen Listen übergehen. Damit wird erreicht, daß die Bundesversammlung immer möglichst voll besetzt ist und jedes Land soviel Mitglieder entsenden kann, wie ihm an sich zustehen.

Abweichend von der bisherigen Regelung wird der Erwerb der Mitgliedschaft entsprechend den Vorschriften über den Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag (§ 45 BWG) nicht mehr von einer ausdrücklichen Annahmeerklärung abhängig gemacht. Vielmehr soll aus Zweckmäßigkeitsgründen auch hier mit Ablauf der Erklärungsfrist die Wahl als angenommen gelten, wenn der Gewählte keine Erklärung abgibt.

Zu § 4

Die Einführung eines Wahlprüfungsverfahrens ist neu. Wenn einem solchen auch keine besondere Bedeutung zukommt, so erscheint es doch, um eine spätere Anfechtung der Wahl des Bundespräsidenten nach Möglichkeit auszuschließen, geboten, ein kurzes Verfahren der Wahlprüfung durch den Landtag, notfalls durch die Bundesversammlung, vorzusehen.

Zu § 5

Für den Fall, daß die Wahl nach § 1 Abs. 2 Satz 3 von einem Landtagsausschuß vorgenommen wird, müssen die Vorschriften der §§ 3 und 4, die auf die Wahl durch den Landtag selbst abgestellt sind, entsprechend angewandt werden.

Bei der Wahl der Mitglieder durch einen Ausschuß nimmt der Ausschußvorsitzende die Aufgaben des Landtagspräsidenten wahr und entscheidet der Ausschuß über Wahleinsprüche.

Zu § 6

Es ist notwendig, allen Mitgliedern der Bundesversammlung für deren Dauer Indemnität, Immunität, Zeugnisverweigerungsrecht und Mandatsschutz wie den Bundestagsabgeordneten zu gewähren, zumal zu Mitgliedern auch Personen gewählt werden können, die weder Abgeordnete des Bundestages noch eines Landtages sind.

Wie bisher ist vorgesehen, daß die Mitglieder wie die Bundestagsabgeordneten Tagegelder und Ersatz für Fahrkosten erhalten. Ferner sollen die Mitglieder, die keine Abgeordnete des Bundestages sind, anteilig die gleiche Aufwandsentschädigung erhalten wie die Bundestagsabgeordneten.

Zu § 7

Mit Rücksicht auf früher aufgetretene Zweifel wird klargestellt, daß der Bundestagspräsident, der nach Artikel 54 Abs. 4 GG die Bundesversammlung einzuberufen hat, auch Ort und Zeit ihres Zusammentritts bestimmt und daß er ihre Sitzungen und Geschäfte leitet. Diese Regelung entspricht der bisherigen Praxis. Nach dem Grundgesetz wäre es an sich möglich, daß die Bundesversammlung nach ihrem Zusammentritt ein anderes Mitglied zu ihrem Präsidenten wählt. Es besteht aber kein Anlaß, eine solche Möglichkeit offenzulassen.

Vorgesehen ist ferner, daß für die Bundesversammlung, sofern sie sich nicht eine eigene Geschäftsordnung gibt, die Geschäftsordnung des Bundestages sinngemäße Anwendung findet. So ist auch bei der letzten Bundespräsidentenwahl 1954 verfahren worden. Aus der Anwendung der Geschäftsordnung des Bundestages ergibt sich auch, daß ein Sitzungsvorstand zu bilden ist, der aus dem Bundestagspräsidenten und einer Anzahl von Schriftführern besteht, die von der Bundesversammlung zu wählen sind. Weitere Vorschriften sind nicht vorgesehen, damit insbesondere dem Präsidenten des Bundestages die Handlungsfreiheit bleibt, die die jeweilige Lage erfordert.

Zu § 8

Jedem Mitglied der Bundesversammlung soll das Recht zustehen, einen Wahlvorschlag für die Wahl des Bundespräsidenten zu machen. Es wird davon abgesehen, zu verlangen, daß der Wahlvorschlag durch eine bestimmte Zahl anderer Mitglieder, etwa

in Höhe der Mindestzahl einer Bundestagsfraktion, unterstützt wird. Eine solche Beschränkung des Initiativrechts mag zur Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit eines Parlaments erforderlich sein. Bei der Bundesversammlung, deren Tätigkeit sich mit der Wahl des Bundespräsidenten erschöpft, sind solche Sicherungen entbehrlich.

Mit Rücksicht auf frühere Erfahrungen ist vorgesehen, daß Wahlvorschläge nur schriftlich eingereicht werden können und daß sie bestimmten Anforderungen entsprechen müssen. Insbesondere wird die schriftliche Zustimmungserklärung des Vorgesetzten gefordert. Die Prüfung der Wahlvorschläge soll durch den Sitzungsvorstand erfolgen; doch soll nur die Bundesversammlung Wahlvorschläge zurückweisen können, die den Anforderungen nicht entsprechen.

Um die Wahrung der Formvorschriften für die Wahlvorschläge sicherzustellen, müssen die Mitglieder der Bundesversammlung bei der Abstimmung an die eingereichten und zugelassenen Wahlvorschläge gebunden sein.

Zu § 9

In der Regel schließt sich die Amtszeit des neugewählten Bundespräsidenten an die Amtszeit seines Vorgängers an. Die Fassung der Vorschrift wird deshalb auf den Regelfall abgestellt. Voraussetzung ist aber auch in diesem Falle, daß die Annahmeerklärung des Neugewählten vor Ablauf der Amtszeit des Vorgängers abgegeben wird. Da bei vorzeitiger Erledigung des Amtes des Bundespräsidenten die Kontinuität nicht gewahrt werden kann, beginnt in einem solchen Falle das Amt und die Amtszeit mit dem Eingang der Annahmeerklärung bei dem Präsidenten des Bundestages.

Es wird nicht mehr verlangt, daß der Bundestagspräsident den Amtsantritt des Bundespräsidenten im Bundesgesetzblatt bekanntmacht. Eine solche Bekanntmachung ist bereits bei der Wiederwahl im Jahre 1954 unterblieben. Sie ist entbehrlich, weil der Amtsantritt ohnedies allgemein bekannt wird. Auch für den Amtsantritt des Bundeskanzlers ist eine Bekanntmachung nicht vorgeschrieben.

Zu § 10

Nach der Praxis bei der letzten Wahl wird, wie auch in der Weimarer Zeit, bei anschließender Wiederwahl des bisherigen Bundespräsidenten eine erneute Vereidigung nicht vorgenommen, da bei Wiederwahl das seit der ersten Wahl bestehende Amtsverhältnis lediglich fortgesetzt wird, also nicht eigentlich das Amt, sondern nur die Amtszeit neu beginnt.