

## **Gesetzentwurf**

### **des Bundesrates**

---

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

### **A. Problem und Ziel**

Bei der letzten Bundestagswahl hat sich gezeigt, dass die wahlrechtlichen Folgen des Todes einer Wahlkreisbewerberin oder eines Wahlkreisbewerbers nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl, unbefriedigend geregelt sind.

Die nach dem geltenden Recht für diesen Fall im Wahlkreis vorgeschriebene Nachwahl als Erst- und Zweitstimmenwahl verzögert die Ermittlung und Feststellung der Wahlergebnisse. Ferner wird in der Öffentlichkeit geltend gemacht, die Wählerinnen und Wähler dieses Wahlkreises hätten einen Informationsvorsprung und könnten deshalb durch taktisches Stimmverhalten stärker als die übrige Wählerschaft das Gesamtergebnis der Wahl beeinflussen.

Diese Probleme sind durch eine Änderung der Nachwahlregelungen im Bundeswahlgesetz lösbar. Mit der Änderung kann eine Fortentwicklung der Bestimmungen über die Bewerberaufstellung und die Nachfolge von Abgeordneten verbunden werden.

## **B. Lösung**

Um die Notwendigkeit todesfallbedingter Nachwahlen möglichst weitgehend auszuschließen, wird den Parteien und sonst Wahlvorschlagsberechtigten die Möglichkeit eingeräumt, neben der Wahlkreisbewerberin oder dem Wahlkreisbewerber eine Ersatzbewerberin oder einen Ersatzbewerber zu benennen. Eine Nachwahl findet nur statt, wenn die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber und die Ersatzperson nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl sterben. Wird auf die Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers verzichtet, so nimmt der Wahlvorschlag mit der verstorbenen Wahlkreisbewerberin oder dem verstorbenen Wahlkreisbewerber nicht an der Wahl teil. Die auf diesen Kreiswahlvorschlag entfallenden Stimmen sind ungültig.

Die Funktion der Ersatzbewerberin oder des Ersatzbewerbers ist nicht auf den Fall des Todes der Wahlkreisbewerberin oder des Wahlkreisbewerbers und nicht auf die Phase bis zur Wahl beschränkt. Die Ersatzperson tritt auch dann ein, wenn die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber die Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder wenn eine im Wahlkreis gewählte Abgeordnete oder ein im Wahlkreis gewählter Abgeordneter nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet.

## **C. Alternativen**

Die vorgeschlagene fakultative Ersatzbewerberlösung könnte um die Komponente ergänzt werden, dass bei Tod oder Verlust der Wählbarkeit der Wahlkreisbewerberin oder des Wahlkreisbewerbers, für die oder den keine Ersatzperson benannt wurde, eine Nachwahl ausnahmsweise dann stattfindet, wenn diese noch am Tag der

Hauptwahl durchgeführt werden kann.

Die Gefahr, dass Nachwahlen notwendig werden, kann auch durch andere Änderungen des Bundeswahlgesetzes, zum Beispiel durch die Verpflichtung zur Benennung von Ersatzpersonen, reduziert werden. Weiteren denkbaren Alternativen, um vorstellbare weitergehende Einflussmöglichkeiten von Nachwählerinnen und Nachwählern auf das Gesamtwahlergebnis einzuschränken, stehen rechtliche oder tatsächliche Gründe entgegen.

#### **D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Nachwahlen verursachen durch den damit verbundenen Personal- und Sachaufwand erhebliche Kosten. Die vorgeschlagene Ersatzbewerberlösung führt zu einer beträchtlichen Verringerung des Nachwahlrisikos und damit des Kostenrisikos.

#### **E. Sonstige Kosten**

Keine.



**10.02.06****Gesetzentwurf**  
des Bundesrates**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Der Bundesrat hat in seiner 819. Sitzung am 10. Februar 2006 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen und folgende EntschlieÙung zu fassen:

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung - gestützt auf die Erfahrungen der Länder und der Wahlorgane - um eine umfassende Evaluierung des Bundeswahlgesetzes und die zügige Vorlage eines darauf aufbauenden Gesetzentwurfs zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. Trotz der kontinuierlichen Aktualisierung des aus dem Jahre 1956 stammenden Gesetzes haben sich zahlreiche Fragestellungen ergeben, deren Lösung insgesamt so zeitig in Angriff genommen werden sollte, dass das geänderte Regelwerk einschließlich der erforderlichen Ausführungsbestimmungen rechtzeitig vor der nächsten Bundestagswahl zur Verfügung steht.

Nach Auffassung des Bundesrates kommen dabei insbesondere folgende Schwerpunkte in Betracht:

- a) Die Notwendigkeit todesfallbedingter Nachwahlen soll weitestgehend ausgeschlossen werden. Neben dem vom Bundesrat auf Initiative von Rheinland-Pfalz unterbreiteten Vorschlag - BR-Drucksache 789/05 (Beschluss) - sollen weitere Lösungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel das im hessischen Landtagswahlrecht verankerte Modell mit obligatorischen Ersatzbewerbern, ebenso in die Prüfung einbezogen werden wie Varianten, bei denen die Ersatzbewerberfunktion auf die Zeit bis zur Wahl beschränkt wird.
- b) Die Frage nach Zulässigkeit und Grenzen der Aufnahme parteifremder Bewerberinnen und Bewerber in Wahlvorschläge bedarf einer gesetzgeberischen

Klarstellung. Der Gesetzgeber selbst muss entscheiden, ob bei der Aufstellung und Zulassung von Landeslisten und Kreiswahlvorschlägen ein Homogenitätsgebot zu beachten sein soll und es bejahendenfalls so ausgestalten, dass es in der Kürze der Wahlvorbereitungszeit von den Parteien und Wahlorganen rechtssicher angewendet werden kann.

- c) Das Regelwerk für die Briefwahl bedarf vor dem Hintergrund eines kontinuierlich ansteigenden Briefwähleranteils einer umfassenden Überprüfung; dabei muss im Interesse eines Beitrages für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung geklärt werden, ob die bisher überwiegend verfassungsrechtlich motivierten Restriktionen beibehalten werden müssen und nach Vereinfachungsmöglichkeiten für die Praxis gesucht werden.
- d) Die Rechtsfolge der irrtümlichen Verwendung von Stimmzetteln aus einem fremden Wahlkreis desselben Landes soll korrigiert werden; die derzeit angeordnete vollständige Ungültigkeit der Stimmabgabe erscheint nicht gerechtfertigt.
- e) Das aufwändige Verfahren der Mandatsannahme soll durch eine Regelung ersetzt werden, nach der die Rechtsstellung eines Abgeordneten kraft Gesetzes erworben wird.
- f) Die Regelung der Wahlkostenerstattung bedarf vor allem im Interesse der Kommunen, die die Hauptlast bei der Vorbereitung und Durchführung von Bundestagswahlen zu tragen haben, einer Aktualisierung.
- g) Aus der Mitte des 15. Deutschen Bundestags sind in Form von Gesetzentwürfen und Prüfbitten aufgrund von Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses Themen benannt worden, die möglicherweise einer Neuregelung bedürfen. Der Bundesrat geht davon aus, dass auch diese Punkte, wie zum Beispiel das Sitzverteilungsverfahren, mit in die erbetene Prüfung einbezogen werden.

## Anlage

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1**

#### **Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 48 wie folgt gefasst:  
„§ 48 Berufung von Ersatzpersonen und Ersatzwahlen“.
2. In § 9 Abs. 3 Satz 2 wird nach dem Wort „Wahlbewerber,“ das Wort „Ersatzbewerber,“ eingefügt.
3. § 20 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:  
„(1) Der Kreiswahlvorschlag darf nur den Namen eines Bewerbers enthalten. Neben dem Bewerber kann ein Ersatzbewerber aufgeführt werden. Jeder

Bewerber oder Ersatzbewerber kann nur in einem Wahlkreis und hier nur in einem Kreiswahlvorschlag benannt werden. Als Bewerber oder Ersatzbewerber kann nur vorgeschlagen werden, wer seine Zustimmung dazu schriftlich erteilt hat; die Zustimmung ist unwiderruflich.“

4. § 21 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „oder Ersatzbewerber“ eingefügt.

b) In Absatz 2 werden nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „und Ersatzbewerber“ eingefügt.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Bewerber und Ersatzbewerber sowie die Vertreter für die Vertreterversammlungen werden in geheimer Abstimmung gewählt.“

bb) In Satz 3 werden nach dem Wort „Bewerbern“ die Wörter „und Ersatzbewerbern“ eingefügt.

d) In Absatz 5 werden nach dem Wort „Bewerbers“ die Wörter „und Ersatzbewerbers“ eingefügt.

e) In Absatz 6 Satz 1 werden nach dem Wort „Bewerbers“ die Wörter „und Ersatzbewerbers“ eingefügt.

5. In § 24 Satz 1 werden nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „oder Ersatzbewerber“ eingefügt.

6. § 25 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Nach Ablauf der Einreichungsfrist können nur noch Mängel an sich

gültiger Wahlvorschläge behoben werden. Ein gültiger Wahlvorschlag liegt nicht vor, wenn

1. die Form oder Frist des § 19 nicht gewahrt ist,
2. die nach § 20 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie Absatz 3 erforderlichen gültigen Unterschriften mit dem Nachweis der Wahlberechtigung der Unterzeichner fehlen, es sei denn, der Nachweis kann infolge von Umständen, die der Wahlvorschlagsberechtigte nicht zu vertreten hat, nicht rechtzeitig erbracht werden, oder
3. bei einem Parteiwahlvorschlag die Parteibezeichnung fehlt, die nach § 18 Abs. 2 erforderliche Feststellung der Parteieigenschaft abgelehnt ist oder die Nachweise des § 21 nicht erbracht sind.

Ist ein Bewerber oder Ersatzbewerber so mangelhaft bezeichnet, dass seine Person nicht feststeht, oder fehlt die Zustimmungserklärung, so ist der Wahlvorschlag insoweit ungültig. Ist der Wahlvorschlag hinsichtlich des Bewerbers ungültig, so tritt an seine Stelle der Ersatzbewerber.“

7. In § 30 Abs. 2 Nr. 1 werden nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „und Ersatzbewerber“ eingefügt.
8. Dem § 39 wird folgender Absatz 6 angefügt:  
„(6) Falls ein Wahlkreisbewerber, für den kein Ersatzbewerber benannt ist, nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl stirbt oder seine Wählbarkeit verliert, sind die auf ihn entfallenden Stimmen ungültig.“
9. § 41 wird wie folgt geändert:
  - a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Ist der Bewerber des Kreiswahlvorschlages, auf den die meisten Stimmen entfallen sind, nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl verstorben oder hat er seine Wählbarkeit verloren, so ist, falls für ihn ein Ersatzbewerber benannt wurde, der Ersatzbewerber als Wahlkreisabgeordneter gewählt.“

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

10. § 43 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Eine Nachwahl findet statt,

1. wenn in einem Wahlkreis oder in einem Wahlbezirk die Wahl nicht durchgeführt worden ist,
2. wenn ein Wahlkreisbewerber und der für ihn benannte Ersatzbewerber nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl sterben oder ihre Wählbarkeit verlieren.“

11. In § 44 Abs. 4 Satz 2 wird die Angabe „§ 41 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 3“ ersetzt.

12. In § 45 Satz 1 wird die Angabe „§ 41 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 3“ ersetzt.

13. § 46 Abs. 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Listennachfolger“ die Wörter „sowie Ersatzbewerber“ eingefügt.
- b) In Satz 2 Halbsatz 2 werden nach dem Wort „Bewerber“ die Worte „oder Ersatzbewerber“ eingefügt.

- c) In Satz 4 wird die Angabe „§ 48 Abs. 1“ durch die Angabe „§ 48 Abs. 1 und 3“ ersetzt.

14. § 48 wird wie folgt gefasst:

„§ 48

Berufung von Ersatzpersonen und Ersatzwahlen

- (1) Wenn ein über die Landesliste gewählter Bewerber stirbt, seine Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder wenn ein über die Landesliste gewählter Abgeordneter stirbt oder sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei besetzt, für die der Ausgeschiedene bei der Wahl aufgetreten ist. Bei der Nachfolge bleiben diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt, die seit dem Zeitpunkt der Aufstellung der Landesliste aus dieser Partei ausgeschieden sind. Ist die Liste erschöpft, so bleibt der Sitz unbesetzt.
- (2) Wenn ein im Wahlkreis gewählter Bewerber stirbt, seine Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder wenn ein im Wahlkreis gewählter Abgeordneter stirbt oder sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, so ist der im Kreiswahlvorschlag benannte Ersatzbewerber als Ersatzperson zu berufen. Ist ein Ersatzbewerber nicht benannt oder ist der Ersatzbewerber verstorben oder hat er seine Wählbarkeit verloren oder die Wahl nicht angenommen oder scheidet er nachträglich aus dem Deutschen Bundestag aus, so findet Absatz 1 entsprechende Anwendung; ist der Ausgeschiedene als Wahlkreisabgeordneter einer Wählergruppe oder einer Partei gewählt, für die im Land keine Landesliste zugelassen worden war, so findet Ersatzwahl im Wahlkreis statt. Die Ersatzwahl muss spätestens 60 Tage nach dem Zeitpunkt des Ausscheidens stattfinden. Sie unterbleibt,

wenn feststeht, dass innerhalb von sechs Monaten ein neuer Deutscher Bundestag gewählt wird. Die Ersatzwahl wird nach den allgemeinen Vorschriften durchgeführt.

(3) Die Feststellung des Ersatzbewerbers obliegt dem Kreiswahlleiter, die Feststellung des nachfolgenden Listenbewerbers und die Bestimmung des Wahltages der Ersatzwahl obliegt dem Landeswahlleiter. § 41 Abs. 3, § 42 Abs. 3 und § 45 gelten entsprechend.“

15. In § 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 16 wird das Wort „Listennachfolgern“ durch das Wort „Ersatzpersonen“ ersetzt.

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung:****A. Allgemeines**

## 1. Problem

Am 7. September 2005, elf Tage vor der Bundestagswahl am 18. September 2005, verstarb die für den Wahlkreis 160 (Dresden I) zugelassene Wahlkreisbewerberin der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands. Nach § 43 Abs. 1 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes musste für diesen Wahlkreis die Bundestagswahl am 18. September 2005 abgesagt und am 2. Oktober 2005 eine Nachwahl als Erst- und Zweitstimmenwahl durchgeführt werden.

Durch die Nachwahl im Wahlkreis 160 wurde die Ermittlung und Feststellung des Gesamtergebnisses der Wahl verzögert. Darüber hinaus wurde in der Öffentlichkeit kritisiert, die Wählerinnen und Wähler dieses Wahlkreises hätten einen Informationsvorsprung und könnten deshalb durch taktisches Stimmverhalten stärker als die übrige Wählerschaft das Gesamtergebnis der Wahl beeinflussen.

## 2. Denkbare Problemlösungen

Die öffentliche Kritik wurde zum Anlass genommen, Alternativen zu prüfen, wie die mit einer Nachwahl nach dem geltenden Recht verbundenen Probleme beseitigt oder zumindest reduziert werden können und auf dieser Grundlage einen Vorschlag zur Änderung des Bundeswahlgesetzes zu unterbreiten.

## 2.1 Trennung von Erst- und Zweitstimmenwahl

Die Bedeutung der Nachwahl könnte dadurch verringert werden, dass sie auf die Abgabe der Erststimme für die Wahl einer Wahlkreisbewerberin oder eines Wahlkreisbewerbers beschränkt wird. Die Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste würde (wie im gesamten übrigen Wahlgebiet auch) am Tage der Hauptwahl abgegeben und ausgewertet.

Gegen diese Alternative spricht, dass sie in den Wahlkreisen ausscheidet, in denen Bewerberinnen und Bewerber von Wahlberechtigten oder von einer Partei, für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist, vorgeschlagen sind. Für diesen Fall schreibt nämlich § 6 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes zur Sicherung der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen vor, dass die Zweitstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, die die erfolgreiche Einzelbewerberin oder den erfolgreichen Einzelbewerber gewählt haben, bei der Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze nicht berücksichtigt werden. Eine Nichtberücksichtigung dieser Zweitstimmen ist nur dann möglich, wenn Erst- und Zweitstimme auf einem einzigen Stimmzettel abgegeben werden. Nur dann kann festgestellt werden, welche Zweitstimmen von den Wählerinnen und Wählern stammen, die mit ihrer Erststimme die erfolgreiche Einzelbewerberin oder den erfolgreichen Einzelbewerber gewählt haben. Soweit die getrennte Stimmabgabe im Übrigen, das heißt in Wahlkreisen ohne derartige Einzelbewerbungen, zulässig wäre, müsste als Nachteil in Kauf genommen werden, dass auch dann noch überdurchschnittliche Einflussmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler im Nachwahlkreis bleiben. Zu denken ist an die Konstellation, dass der Ausgang der Wahl in diesem Wahlkreis zu einem Überhangmandat führen könnte, weil eine Partei ihren Verhältnisanteil an Mandaten bereits durch den Gewinn von Direktmandaten in anderen Wahlkreisen ausgeschöpft hat (bei der Nachwahl in Dresden ist diese Konstellation Realität geworden). Denkbar ist auch der Versuch, eine

Wahlkreisbewerberin oder einen Wahlkreisbewerber, die oder der nicht auf einem nach der Auszählung der Hauptwahl sicheren Listenplatz steht, nur deshalb zu wählen, um damit dem Wahlkreis eine größere personelle Repräsentanz im Parlament zu sichern.

## 2.2 Beschränkung der Nachwahl auf Briefwählerinnen und Briefwähler

Denkbar wäre auch, die Nachwahl auf die Wählerinnen und Wähler zu beschränken, die im Zeitpunkt der entsprechenden Feststellung bereits - wegen des Todesfalles - überholte Briefwahlunterlagen erhalten haben. Diese Lösung scheidet jedoch aus praktischen Gründen oftmals aus. Sie setzt voraus, dass der Nachwahlfall so frühzeitig eintritt, dass noch vor der Hauptwahl eine neue Kandidatin oder ein neuer Kandidat aufgestellt und neue Stimmzettel gedruckt werden können. Todesfälle kurz vor dem Wahltag müssten - wie bisher - zu einer vollständigen Nachwahl führen.

## 2.3 Nichtveröffentlichung von Wahlergebnissen am Tag der Hauptwahl

In Betracht gezogen werden könnte, am Tag der Hauptwahl bereits ermittelte Wahlergebnisse nicht zu veröffentlichen. Gegen diese Alternative bestehen jedoch vornehmlich praktische Bedenken. Ein bereits ermitteltes Wahlergebnis dürfte trotz entsprechender Verpflichtungen oder sogar Strafandrohungen schwerlich bis zum Tag der Nachwahl, der bis zu sechs Wochen nach dem Tag der Hauptwahl liegen kann, geheim gehalten werden können.

## 2.4 Ermittlung der Wahlergebnisse der Hauptwahl erst am Tag der Nachwahl

Rechtlich zulässig wäre auch, die Wahlergebnisse bundesweit nicht am Tag der

Hauptwahl, sondern erst am Tag der Nachwahl zu ermitteln. Eine solche Lösung würde jedoch einen beträchtlichen organisatorischen und finanziellen Aufwand verursachen. Insbesondere müssten die Wahlurnen bis zu sechs Wochen sicher aufbewahrt und sämtliche Wahlvorstände zur Ergebnisermittlung am Tag der Nachwahl nochmals einberufen werden.

## 2.5 Obligatorische Aufstellung von Ersatzbewerberinnen und Ersatzbewerbern

Auch nach dem hessischen Landtagswahlgesetz hat jede Wählerin und jeder Wähler zwei Stimmen, eine Wahlkreisstimme für die Wahl einer oder eines Wahlkreisabgeordneten und eine Landesstimme für die Wahl einer Landesliste. Anders als das Bundestagswahlrecht schreibt das hessische Landtagswahlgesetz jedoch die Aufstellung von Ersatzbewerberinnen und Ersatzbewerbern zwingend vor. Diese werden von den Kreiswahlausschüssen mit zugelassen und auf den Stimmzetteln aufgeführt. Stirbt eine Wahlkreisbewerberin oder ein Wahlkreisbewerber nach der Zulassung des Wahlvorschlages, aber noch vor der Wahl, so steht kraft Gesetzes die Ersatzperson zur Wahl. Eine Nachwahl findet - abgesehen von den Fällen höherer Gewalt - nur noch dann statt, wenn sowohl die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber als auch die Ersatzbewerberin oder der Ersatzbewerber in dem genannten Zeitraum sterben oder ihre Wählbarkeit verlieren.

Die Ersatzperson wird durch die individuelle Wahlentscheidung demokratisch legitimiert. Ihre Ersatzbewerberfunktion ist daher nicht auf die Phase bis zum Wahltag beschränkt, sondern die Nachrückerfunktion besteht darüber hinaus für die gesamte Wahlperiode.

Gegen die obligatorische Ersatzbewerberlösung wird geltend gemacht, dass es für viele Parteien und Gruppierungen eine über das vertretbare Maß hinausgehende Er-

schwernis bedeuten kann, für jede Wahlkreisbewerberin und jeden Wahlkreisbewerber eine Ersatzperson zu benennen, dass die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber und die Ersatzperson sehr unterschiedliche Persönlichkeiten sein könnten, mit der Folge, dass der Wahlkampf und die Entscheidung der Wählerinnen und Wähler ihre bisherige Klarheit verlieren, oder dass die Möglichkeit der Störung des Parteifriedens durch Druck auf die Erstkandidatin oder den Erstkandidaten bestehe (vgl. hierzu Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage 2002, Rdnr. 3 zu § 43).

## 2.6 Fakultative Aufstellung von Ersatzbewerberinnen und Ersatzbewerbern

Nach dem rheinland-pfälzischen Landeswahlgesetz, das ebenfalls ein Zweistimmwahlrecht statuiert (eine Stimme für die Wahl einer oder eines Wahlkreisabgeordneten und eine Stimme für die Wahl einer Landes- oder Bezirksliste), ist die Aufstellung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers zwar möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben (so genannte fakultative Ersatzbewerbung). Wurde eine Ersatzbewerberin oder ein Ersatzbewerber benannt und stirbt die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber, erfolgt keine Nachwahl. Eine Nachwahl findet jedoch zum einen statt, wenn sowohl eine Wahlkreisbewerberin oder ein Wahlkreisbewerber als auch die benannte Ersatzperson nach der Zulassung des Wahlvorschlages, aber noch vor der Wahl sterben oder ihre Wählbarkeit verlieren. Dasselbe gilt, wenn von der Möglichkeit der Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers kein Gebrauch gemacht wird. Somit verhindert nur das Gebrauchmachen von der Möglichkeit der Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers eine Nachwahl in den Fällen, in denen die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber zwischen Zulassung und Wahl stirbt.

Auch nach dem rheinland-pfälzischen Landeswahlgesetz erhält die Ersatzbewerberin oder der Ersatzbewerber mit dem Wahlakt eine unmittelbar auf die Wählerschaft zurückführbare Legitimation für die gesamte Wahlperiode. Sie oder er wird als Ersatzperson berufen, wenn eine im Wahlkreis gewählte Bewerberin oder ein im Wahlkreis gewählter Bewerber stirbt, die Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder wenn eine im Wahlkreis gewählte Abgeordnete oder ein im Wahlkreis gewählter Abgeordneter stirbt oder sonst nachträglich aus dem Landtag ausscheidet.

Gegenüber der obligatorischen Ersatzbewerberregelung hat die rheinland-pfälzische den Vorteil, dass sie die Wahlvorschlagsberechtigten nicht zur Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers zwingt. Allerdings verhindert auch nur das Gebrauchmachen von der Möglichkeit der Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers eine Nachwahl in den Fällen, in denen die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber zwischen der Zulassung und der Wahl stirbt. Wird nur eine Wahlkreisbewerberin oder ein Wahlkreisbewerber benannt und stirbt diese Person, so findet eine Nachwahl statt.

### 3. Vorschlag für eine Neuregelung

Kernpunkte des vorliegenden Gesetzentwurfs sind die folgenden Regelungen:

- In einem Kreiswahlvorschlag kann neben der Wahlkreisbewerberin oder dem Wahlkreisbewerber eine Ersatzbewerberin oder ein Ersatzbewerber aufgeführt werden.
- Ist die Bewerberin oder der Bewerber eines Kreiswahlvorschlages, auf den die meisten Stimmen entfallen sind, nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages,

aber noch vor der Wahl verstorben oder hat sie oder er die Wählbarkeit verloren, so ist, falls eine Ersatzbewerberin oder ein Ersatzbewerber benannt wurde, diese Ersatzperson gewählt.

- Falls eine Wahlkreisbewerberin oder ein Wahlkreisbewerber, für die oder den keine Ersatzperson benannt ist, nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl stirbt oder die Wählbarkeit verliert, sind die auf sie oder ihn entfallenden Stimmen ungültig.
  
- Eine todesfallbedingte Nachwahl findet nur noch dann statt, wenn eine Wahlkreisbewerberin oder ein Wahlkreisbewerber und die für sie oder ihn benannte Ersatzperson nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl sterben.
  
- Wenn eine im Wahlkreis gewählte Bewerberin oder ein im Wahlkreis gewählter Bewerber stirbt, die Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder eine Wahlkreisabgeordnete oder ein Wahlkreisabgeordneter stirbt, die Wählbarkeit verliert oder sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, so ist die im Kreiswahlvorschlag benannte Ersatzperson zu berufen. Ist eine Ersatzperson nicht benannt oder verstorben oder hat sie ihre Wählbarkeit verloren oder die Wahl nicht angenommen oder scheidet sie nachträglich aus dem Deutschen Bundestag aus, so findet eine Listennachfolge statt.

Der Neuregelungsvorschlag beruht zunächst auf der Überlegung, dass die Ersatzbewerberlösung gegenüber den dargestellten anderen Alternativen vorzugswürdig ist, weil sie nicht nur darauf abzielt, theoretisch vorstellbare überdurchschnittliche Einflussmöglichkeiten von Wählerinnen und Wählern im Nachwahlkreis auf das Gesamtergebnis einzuschränken. Durch die Aufstellung von Ersatzbewerberinnen

und Ersatzbewerbern können Nachwahlen infolge des Todes der Bewerberin oder des Bewerbers von vornherein weitgehend ausgeschlossen werden. Schon bisher waren der Hauptwahl zeitlich folgende Nachwahlen bei Bundestagswahlen selten (1961: 1 Fall, 1965: 2 Fälle, 2005: 1 Fall). Ferner vermeidet die vorgeschlagene Ersatzbewerberlösung die mit anderen vorstellbaren Nachwahlmodifikationen verbundenen Nachteile.

Der Neuregelungsvorschlag berücksichtigt auch, dass den Landeswahlleitungen in Hessen und Rheinland-Pfalz nicht bekannt geworden ist, dass die Aufstellung von Ersatzbewerberinnen und Ersatzbewerbern bei den Wahlvorschlagsberechtigten anlässlich zurückliegender Landtagswahlen zu Schwierigkeiten geführt hat. Ferner ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es zwar grundsätzlich nicht Aufgabe des Wahlgesetzgebers ist, bereits gegebene Unterschiede in den Strukturen und auch in der Leistungsfähigkeit von Parteien und Wählergruppen durch entsprechende Wahlrechtsbestimmungen auszugleichen. Der Wahlgesetzgeber kann jedoch solche Unterschiede bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigen.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift die Vorteile der hessischen und der rheinland-pfälzischen Ersatzbewerberlösung auf und versucht deren Nachteile zu vermeiden. Kern des Gesetzentwurfs ist die Überlegung, einerseits die Wahlvorschlagsberechtigten nicht zur Benennung einer Ersatzbewerberin oder eines Ersatzbewerbers zu verpflichten, ihnen andererseits aber das Risiko aufzuerlegen, nicht an der Wahl im Wahlkreis teilnehmen zu können, falls keine Ersatzbewerberin oder kein Ersatzbewerber benannt wird und die Bewerberin oder der Bewerber vor der Wahl stirbt. Diese Lösung ist gegenüber der obligatorischen Ersatzbewerberlösung für den Wahlvorschlagsberechtigten weniger belastend und eröffnet ihm die politische Option, eine Ersatzbewerberin oder einen Ersatzbewerber zu benennen. Gegenüber der fakultativen Ersatzbewerberlösung nach rheinland-pfälzischem Vorbild besteht der Vorteil, dass sie den Eintritt eines todesfallbedingten Nachwahlfalls noch

unwahr-scheinlicher macht, weil der Tod der alleinigen Bewerberin oder des alleinigen Bewerbers nicht zur Nachwahl führt.

Soweit sich gegen die vorgeschlagene Ersatzbewerberlösung der Einwand erheben ließe, dass der Wahlvorschlagsberechtigte, der von seinem Recht, eine Ersatzbewerberin oder einen Ersatzbewerber zu benennen, keinen Gebrauch macht, bei Tod der alleinigen Bewerberin oder des alleinigen Bewerbers keine Wahlkreiskandidatin oder keinen Wahlkreiskandidaten hat, kann dem entgegengehalten werden, dass dies Folge einer - in seinen Verantwortungsbereich fallenden - unzureichenden Ausschöpfung des Wahlrechts ist.

Aus der Sicht der Wählerinnen und Wähler muss bei der vorgeschlagenen Lösung in Kauf genommen werden, dass bei Ausfall der alleinigen Bewerberin oder des alleinigen Bewerbers noch vor der Wahl die für ihn eventuell bereits abgegebenen Briefwahlstimmen ungültig sind. Dies erscheint jedoch als Folge der wahlrechtlichen Regelung im Interesse des verfolgten Regelungsziels hinnehmbar, zumal die Briefwählerinnen und Briefwähler mit einem solchen Ereignis rechnen müssen, wenn „ihre“ Wahlkreisbewerberin oder „ihr“ Wahlkreisbewerber nicht durch eine Ersatzbewerberin oder einen Ersatzbewerber abgesichert ist. Auch dem geltenden Wahlrecht sind Ungültigkeitsgründe dieser Art nicht völlig fremd. Nach dem Bundeswahlrecht ist die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers ungültig, die oder der nach der Zulassung, aber noch vor der Wahl das passive Wahlrecht verliert. Durch geeignete Informationsmöglichkeiten (zum Beispiel durch einen Hinweis bei den Briefwahlunterlagen, durch öffentliche Bekanntmachung oder einen Aushang am oder im Eingang des Gebäudes, in dem sich der Wahlraum befindet) kann verhindert werden, dass Wählerinnen und Wähler, die nach dem Tod einer Wahlkreisbewerberin oder eines Wahlkreisbewerbers durch Briefwahl oder am Wahltag von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, ihre Stimme für eine verstorbene und damit nicht mehr zur Wahl stehende Bewerberin oder für einen verstorbenen und

damit nicht mehr zur Wahl stehenden Bewerber abgeben.

Für die Wählerinnen und Wähler ist die „Ersatzbewerberlösung“ insbesondere deshalb vorteilhaft, weil von Anfang Klarheit darüber besteht, welche Person im Falle des Todes oder in anderen Fällen des Ausscheidens der Wahlkreisbewerberin oder des Wahlkreisbewerbers als Ersatzperson eintritt. Bei der Listennachfolge besteht eine solche Klarheit nicht.

Die Funktion der Ersatzbewerberin oder des Ersatzbewerbers ist nicht auf den Fall des Todes der Wahlkreisbewerberin oder des Wahlkreisbewerbers und nicht auf die Phase bis zur Wahl beschränkt. Die Ersatzperson tritt auch dann ein, wenn die Wahlkreisbewerberin oder der Wahlkreisbewerber die Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder wenn eine im Wahlkreis gewählte Abgeordnete oder ein im Wahlkreis gewählter Abgeordneter sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet. Nur für den Fall, dass für den Wahlkreis keine Ersatzbewerberin oder kein Ersatzbewerber berufen werden kann, findet eine Listennachfolge statt.

#### 4. Kosten

Nachwahlen verursachen durch die damit verbundenen Personal- und Sachaufwendungen erhebliche Kosten. Die vorgeschlagene Ersatzbewerberlösung führt zu einer beträchtlichen Verringerung des Nachwahlrisikos und damit des Kostenrisikos.

## **B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Zu Artikel 1 - Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Vorbemerkung:

Da das geltende Bundeswahlgesetz nur verallgemeinernde männliche Bezeichnungen verwendet, sind im vorgeschlagenen Änderungstext sowie in der nachstehenden Einzelbegründung hierzu entsprechende Bezeichnungen in verallgemeinernder männlicher Form eingesetzt worden.

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Wegen der neuen Überschrift des § 48 ist eine Anpassung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Nummer 2 (§ 9)

Auch Ersatzbewerber sollen nicht zu Mitgliedern eines Wahlorgans bestellt werden können.

Zu Nummer 3 (§ 20)

Der neu gefasste § 20 Abs. 1 trifft in Satz 2 die Grundsatzregelung, dass neben dem

Bewerber ein Ersatzbewerber aufgeführt werden kann. Ferner wird in den erweiterten Sätzen 3 und 4 geregelt, dass auch jeder Ersatzbewerber nur in einem Wahlkreis und hier nur in einem Kreiswahlvorschlag benannt und als Ersatzbewerber nur vorgeschlagen werden kann, wer seine Zustimmung dazu schriftlich erteilt hat.

Zu Nummer 4 (§ 21)

§ 21 enthält Regelungen über die Aufstellung von Kreiswahlvorschlägen.

In die bisher nur für Wahlkreisbewerber geltenden Regelungen des § 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und 3 Satz 1 und 3 und Abs. 5 und 6 Satz 1 werden auch die Ersatzbewerber einbezogen.

Zu Nummer 5 (§ 24)

Nach § 24 Satz 1 kann ein Kreiswahlvorschlag nach Ablauf der Einreichungsfrist bis zur Entscheidung über seine Zulassung dann geändert werden, wenn der Bewerber stirbt oder die Wählbarkeit verliert. Diese Regelungen sollen auch für den Ersatzbewerber gelten.

Zu Nummer 6 (§ 25)

§ 25 Abs. 2 statuiert in seinem Satz 1 den Grundsatz, dass nach Ablauf der Einreichungsfrist nur noch Mängel an sich gültiger Wahlvorschläge behoben werden können. Im Satz 2 ist festgelegt, in welchen Fällen ein gültiger Wahlvorschlag nicht vorliegt. Dies ist unter anderem auch der Fall, wenn der Bewerber mangelhaft

bezeichnet ist, sodass seine Person nicht feststeht, oder die Zustimmung des Bewerbers fehlt.

Der neue Satz 3 bezieht den Ersatzbewerber in die Regelung ein. Im Hinblick auf das Erforderlichkeitsprinzip greift die Ungültigkeit des Wahlvorschlages aber nur insoweit, als die Bezeichnung mangelhaft ist oder die Zustimmungserklärung fehlt. Liegt also beispielsweise nur die Zustimmungserklärung des Ersatzbewerbers nicht vor, so ist aus diesem Grund nicht auch der Wahlvorschlag hinsichtlich des Bewerbers ungültig.

Nach dem neuen Satz 4 tritt kraft Gesetzes der Ersatzbewerber an die Stelle des Bewerbers, wenn der Kreiswahlvorschlag hinsichtlich des Bewerbers ungültig ist. In diesem Fall wird im Kreiswahlvorschlag als Bewerber der frühere Ersatzbewerber zugelassen.

Zu Nummer 7 (§ 30)

Durch die Ergänzung wird angeordnet, dass auf dem Stimmzettel nicht nur die Namen der Wahlkreisbewerber sondern auch die der Ersatzbewerber aufzuführen sind. Die Aufführung eines Ersatzbewerbers entfällt, wenn der Wahlvorschlagsberechtigte von der Möglichkeit, eine solche Person zu benennen, keinen Gebrauch gemacht hat.

Zu Nummer 8 (§ 39)

§ 39 regelt, unter welchen Voraussetzungen Stimmen ungültig sind oder nicht. Die Bestimmung wird um einen neuen Absatz 6 ergänzt, der die Ungültigkeit der auf einen Wahlkreisbewerber entfallenden Stimmen für den Fall anordnet, dass ein

Wahlkreisbewerber, für den kein Ersatzbewerber benannt ist, nach der Zulassung der Kreiswahlvorschläge, aber noch vor der Wahl stirbt oder seine Wählbarkeit verliert. Damit wird deutlich, dass der Wahlvorschlagsberechtigte, der auf die Aufstellung eines Ersatzbewerbers verzichtet, das Risiko des Todes oder des Wählbarkeitsverlustes des Wahlkreisbewerbers in dem vorerwähnten Zeitraum trägt. Im Gegensatz zur geltenden Rechtslage (§ 43 Abs. 1 Nr. 2) findet in diesem Fall keine Nachwahl statt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen im allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

Zu Nummer 9 (§ 41)

Die Neuregelung, dass der Ersatzbewerber gewählt ist, falls der Wahlkreisbewerber des Kreiswahlvorschlages, auf den die meisten (gültigen) Stimmen entfallen sind, nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl verstorben ist oder seine Wählbarkeit verloren hat, macht die Stellung des Ersatzbewerbers besonders deutlich. Er wird durch den Wahlakt, falls der Wahlkreisbewerber zum Zeitpunkt der Wahl bereits verstorben ist, unmittelbar als Wahlkreisabgeordneter demokratisch legitimiert.

Zu Nummer 10 (§ 43)

Durch den neu gefassten § 43 Abs. 1 Nr. 2 wird das eigentliche Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, todesfallbedingte Nachwahlen weitgehend auszuschließen, erreicht. Eine Nachwahl aus diesem Grund findet nur noch statt, wenn sowohl der Wahlkreisbewerber als auch der für ihn benannte Ersatzbewerber nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl sterben. Im Gegensatz zum geltenden Recht gilt dies auch bei Verlust der Wählbarkeit. Dies ist in Anbetracht der Auffangfunktion des Ersatzbewerbers sinnvoll. Stirbt der

Wahlkreisbewerber vor der Wahl oder verliert er seine Wählbarkeit, so tritt der zugelassene Ersatzbewerber kraft Gesetzes an seine Stelle. Stirbt der Ersatzbewerber, so nimmt nur der Wahlkreis-bewerber an der Wahl teil. Ist kein Ersatzbewerber zugelassen, so nimmt der Kreis-wahlvorschlag mit dem verstorbenen Wahlkreisbewerber nicht an der Wahl teil. Auf die Ausführungen im allgemeinen Teil der Begründung sowie in den vorstehenden Einzelbegründungen wird verwiesen.

Denkbar ist, bei Tod oder Verlust der Wählbarkeit des Wahlkreisbewerbers, für den keine Ersatzperson benannt wurde, eine Nachwahl ausnahmsweise dann vorzusehen, wenn diese noch am Tag der Hauptwahl stattfinden kann. Diese Alternative widerspricht nicht der vorgeschlagenen fakultativen Ersatzbewerberlösung. Sie könnte als zusätzliche Komponente in die Regelungen des § 43 Abs. 1 aufgenommen werden. Die Verwirklichung dieser Komponente soll der Diskussion im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorbehalten bleiben.

Zu den Nummern 11 und 12 (§§ 44 und 45)

Redaktionelle Folgeänderungen zu der in Nummer 9 vorgesehenen Änderung des § 41.

Zu Nummer 13 (§ 46)

Durch die punktuellen Änderungen werden Regelungen über die Folgen der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei oder der Teilorganisation einer Partei auch auf Ersatzbewerber bezogen.

Zu Nummer 14 (§ 48)

Die Funktion des Ersatzbewerbers ist nicht auf die Phase bis zur Wahl beschränkt. Sie besteht während der gesamten Wahlperiode. Dies wird besonders deutlich an dem neu gefassten § 48, der in seinem Absatz 1 Regelungen über die Berufung von Ersatzpersonen für über die Landesliste gewählte Bewerber und Abgeordnete und in seinem Absatz 2 Regelungen über die Berufung von Ersatzpersonen für im Wahlkreis gewählte Bewerber und Abgeordnete trifft.

Für die Nachfolge von Personen, die über die Landesliste gewählt wurden, bleibt es in Absatz 1 weitgehend bei den bisher geltenden Regelungen, allerdings tritt Listennachfolge auch dann ein, wenn der erfolgreiche Landeslistenbewerber seine Wählbarkeit verliert.

Dagegen bestimmt der neue Absatz 2 Satz 1 den im Kreiswahlvorschlag benannten Ersatzbewerber als Ersatzperson für die Fälle, dass ein im Wahlkreis gewählter Bewerber stirbt, seine Wählbarkeit verliert oder die Annahme der Wahl ablehnt oder ein im Wahlkreis gewählter Abgeordneter stirbt oder sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet. Ist kein Ersatzbewerber vorhanden, so findet nach Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 1 Listennachfolge statt. Ist der Ausgeschiedene als Wahlkreisabgeordneter einer Wählergruppe oder einer Partei gewählt, für die im Land keine Landesliste zugelassen worden war, so scheidet eine Listennachfolge aus. Ist in diesem Fall kein Ersatzbewerber vorhanden, so hat nach Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 eine Ersatzwahl im Wahlkreis stattzufinden. Die Regelungen über die Ersatzwahl entsprechen den geltenden Regelungen.

In Absatz 3 sind die bisher an verschiedenen Stellen der Bestimmung zu findenden Zuständigkeitsregelungen und Verweisungen unter Berücksichtigung der

vorgeschlagenen Änderungen zusammengefasst.

Zu Nummer 15 (§ 52)

Durch die Änderung wird die Ermächtigungsgrundlage für die Bundeswahlordnung um den Regelungsgegenstand „Berufung von Ersatzpersonen“, der weiter ist als der wegfallende Regelungsgegenstand „Berufung von Listennachfolgern“, ergänzt.

#### **Zu Artikel 2 - Inkrafttreten**

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.