

Gesetzentwurf

der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Parteien, die im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag nicht mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind, und andere Wahlvorschlagsträger, die Unterstützerunterschriften beibringen müssen, sind von den Beschränkungen der COVID-19-Pandemie besonders betroffen.

B. Lösung

Für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages wird wegen der Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie die Zahl der für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten nach dem Bundeswahlgesetz erforderlichen Unterstützerunterschriften auf ein Viertel abgesenkt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch das Änderungsgesetz entstehen keine Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

Durch das Änderungsgesetz fällt kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung an.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat 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), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 52 folgende Angabe eingefügt:
„§ 52a Unterstützungsunterschriften bei der Bundestagswahl 2021“.
2. Nach § 52 wird folgender § 52a eingefügt:

„§ 52a

Unterstützungsunterschriften bei der Bundestagswahl 2021

Bei der Wahl des 20. Deutschen Bundestages gelten § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 27 Absatz 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes und § 34 Absatz 4 Satz 1 und § 39 Absatz 3 Satz 1 der Bundeswahlordnung mit der Maßgabe, dass die Zahl der danach erforderlichen Unterstützungsunterschriften jeweils auf ein Viertel reduziert ist.“

Artikel 2

Weitere Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 52a gestrichen.
2. § 52 Absatz 4 und § 52a werden aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

- (1) Artikel 2 tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.
- (2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Mai 2021

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion
Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Christian Lindner und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des 20. Deutschen Bundestages findet unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie statt. Das Wahlrecht wurde deshalb bereits angepasst. So hat der Deutsche Bundestag am 13. Januar 2021 gemäß § 52 Absatz 4 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes festgestellt, dass die Durchführung von Versammlungen für die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages zumindest teilweise unmöglich ist (Beschluss Bundestagsdrucksache 19/25816). Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat daraufhin mit Zustimmung des Deutschen Bundestages die Verordnung über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Januar 2021 erlassen (BGBl. I S. 115).

Aber auch die im Bundeswahlgesetz vorgeschriebenen Unterstützerunterschriften für Wahlvorschläge und Landeslisten sind in der Pandemie nur unter deutlich erschwerten Bedingungen zu sammeln.

Bei Bundestagswahlen können Wahlvorschläge nicht nur von politischen Parteien, sondern nach § 20 Absatz 3 des Bundeswahlgesetzes auch von 200 Wahlberechtigten eingereicht werden.

Kreiswahlvorschläge von Parteien, die nicht im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, benötigen 200 Unterstützerunterschriften, § 20 Absatz 2 Satz 2 Bundeswahlgesetz. Die Landeslisten solcher Parteien benötigen Unterstützerunterschriften von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens 2.000 Unterschriften von Wahlberechtigten.

Unter den Bedingungen der Pandemie können derart hohe Anforderungen eine Überforderung der Vorschlagenden darstellen und berühren jedenfalls den Grundsatz der Chancengleichheit aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). Der Grundsatz der gleichen Wahl besagt, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 12, 73 [77]; 29, 154 [163]). Er bezieht sich auch auf das passive Wahlrecht. Neben den Parteien untereinander haben auch alle Aktivbürger, denen Artikel 38 Absatz 2 des Grundgesetzes die Wählbarkeit ausdrücklich garantiert, als Wahlbewerber ein Recht auf Chancengleichheit (BVerfGE 7, 63 [70 f.]; 21, 196 [199], 42, 399 [413]; 135, 259 [285]). Für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist die Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (BVerfGE 6, 84 [91]; 11, 351 [360]; 41, 399 [413]). Demgemäß stellt sich das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für parlamentarisch nicht vertretene Parteien als Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG dar. Das Unterschriftenquorum hat die Nichtberücksichtigung der Wahlvorschläge derjenigen Parteien zur Folge, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl aufbringen. In dieser Einschränkung der Möglichkeit zur Teilnahme an der Wahl liegt eine Benachteiligung betroffener Parteien gegenüber den in den Parlamenten vertretenen Parteien (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 37; unter Berufung auf BVerfGE 60, 162 [167 f.]; 111, 289 [301]; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 88/20 -, juris, Rn. 70).

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 38). Daher hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung wahlrechtliche Unterschriftenquoten für sachlich gerechtfertigt erachtet, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Wahlvorschläge zu beschränken und so der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 37; zuvor BVerfGE 1, 208 [247 ff.]; 3, 19 ff.; 4, 375 [383 f.]; 5, 77 [81 f.]; 6, 84 [98 f.]; 12, 135 [137]; 24, 300 [341]; 41, 399 [421]; 60, 162 [168 f., 172]; 71, 81 [96 f.]; 82, 353 [364]; 111, 289 [302]). Der mit der Festsetzung von Unterschriftenquoten verbundene Eingriff in

die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien darf allerdings die Grenzen des zum Schutz der bezeichneten Verfassungsgüter Erforderlichen nicht übersteigen und vor allem nicht dazu führen, dass die Parteien den ihnen durch Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG zugewiesenen Auftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr erfüllen können. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der beizubringenden Unterschriften nur so hoch festgesetzt werden darf, wie es für die Erreichung ihres Zwecks erforderlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 42; BVerfGE 71, 81 [96 f.]). Sie darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass Bewerberinnen und Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 42; BVerfGE 6, 84 [98]; 41, 399 [421]; 111, 289 [303]).

Die Pandemie-Verordnungen der einzelnen Länder haben auch bundesweit zu erheblichen Einschränkungen der Möglichkeit der Kontaktaufnahme und einer grundlegenden Veränderung der politischen Kommunikation im öffentlichen Raum geführt. Es ist offenkundig, dass die Beibringung der Unterstützungsunterschriften unter erheblich erschwerten Bedingungen stattfinden muss, da die herkömmliche Art des Sammelns von Unterschriften im öffentlichen Raum (direkte Ansprache, Infostände, Versammlungen) nur deutlich weniger effizient durchgeführt werden kann (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 59 ff.). Die in der Vergangenheit vorrangig eingesetzten Möglichkeiten des persönlichen Kontakts und der spontanen Gesprächsaufnahme auf der Straße, auf öffentlichen Plätzen oder bei Veranstaltungen mit dem Ziel, Personen zur Abgabe von Unterstützungserklärungen zu gewinnen, sind für die betroffenen Parteien in erheblich geringerem Maße eröffnet als unter normalen Umständen. Auch ist es nicht fernliegend, dass aus Angst vor einer Infektion eine geringere Zahl an Parteimitgliedern für das Sammeln von Unterschriften im öffentlichen Raum zur Verfügung steht (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 62). Daraus ergibt sich, dass die fristgemäße Sammlung der für eine Teilnahme an der Bundestagswahl 2021 erforderlichen Unterstützungsunterschriften aufgrund der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen deutlich erschwert ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 48). Klassische Maßnahmen zur Einwerbung von Unterstützungsunterschriften sind daher nur eingeschränkt möglich, zahlreiche Kommunen genehmigen keine Infostände und insbesondere Abstandsgebote und Maskenpflicht erschweren eine ernsthafte sachpolitische Kommunikation und das individuelle Einsammeln von Unterschriften (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 49).

In Anbetracht der bislang vorherrschenden Praxis der persönlichen Kontaktaufnahme zur Erlangung von Unterschriften und der mit dem Unterschriftensammeln im Internet bislang noch verbundenen Herausforderungen erscheint es angemessen, die Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften für die Bundestagswahl 2021 deutlich auf 25 Prozent abzusenken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch einen neuen § 52a des Bundeswahlgesetzes, der nach Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Entwurfs mit Ablauf des Jahres 2021 wieder aufgehoben wird, wird die Zahl der nach den § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 27 Absatz 2 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes und § 34 Absatz 4 Satz 1 sowie § 39 Absatz 3 Satz 1 der Bundeswahlordnung erforderlichen Unterstützerunterschriften für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages auf ein Viertel abgesenkt. Das entspricht der Einschätzung in den Entscheidungen der Landesverfassungsgerichtshöfe von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die eine Absenkung des Unterschriftenquorums bei den Landtagswahlen um 75 Prozent als einen hinreichenden Ausgleich der pandemiebedingten Erschwernisse für die davon betroffenen Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger angesehen (vgl. BW VerfGH, Urteil vom 9. November 2020, Rn. 65; VerfGH RhPf, Beschluss vom 28. Januar 2021, VGH O 82/20, Rn. 45) und an der grundsätzlichen Zulässigkeit wahlrechtlicher Unterschriftenquoten festgehalten haben (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 37).

Damit ist der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber seiner Überprüfungspflicht, ob eine unveränderte Beibehaltung der Unterschriftenquoten zum Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme einer nicht in den Parlamenten vertretenen Partei weiterhin erforderlich ist oder ob deren Wahlteilnahme hierdurch übermäßig erschwert wird (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 51) nachgekommen.

III. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

Wegen der rechtlich vorgegebenen und aufeinander abgestimmten Termine der einzelnen Schritte der Vorbereitung der Bundestagswahl wäre auch eine Verlängerung der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge gemäß § 19 des Bundeswahlgesetzes keine praktikable Alternative.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für das Parteienrecht aus Artikel 21 Absatz 5 des Grundgesetzes und für das Bundestagswahlrecht aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu Nummer 1

Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Nummer 2

Für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages wird die Zahl der nach § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 27 Absatz 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes und § 34 Absatz 4 Satz 1 und § 39 Absatz 3 Satz 1 der Bundeswahlordnung erforderlichen Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten von Parteien, die nicht im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, sowie für sog. andere Kreiswahlvorschläge auf ein Viertel reduziert. Ende des Jahres 2021 wird diese Änderung durch Artikel 3 Nummer 1 aufgehoben.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Vorschrift streicht § 52a des Bundeswahlgesetzes nach seiner Aufhebung aus der Inhaltsübersicht des Bundeswahlgesetzes.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift regelt die Aufhebung von § 52 Absatz 4 und § 52a des Bundeswahlgesetzes. Beide Vorschriften sollen das Bundeswahlgesetz nur für die unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie stattfindende Wahl des Deutschen Bundestages ändern und treten daher Ende des Jahres 2021 außer Kraft.

Die Vorschrift hebt § 52 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes auf, da die Außerkrafttretensregelung des Artikel 3 Satz 2 des Gesetzes zu Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zu Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (BGBl. I S. 2264) sich nur auf Artikel 1 jenes Änderungsgesetzes und nicht auf den im Stammgesetz eingefügten § 52 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes bezieht.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Zu Absatz 1

Nach der Anordnung von Absatz 1 tritt Artikel 2, der das Außerkrafttreten von § 52 Absatz 4 und § 52a des Bundeswahlgesetzes regelt, am 1. Januar 2022 in Kraft, so dass § 52 Absatz 4 und § 52a bis zum Ablauf des Jahres 2021 gelten.

Zu Absatz 2

Nach der Anordnung von Absatz 2 tritt das Gesetz im Übrigen am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.