

## Gesetzentwurf

### der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

## Entwurf eines Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

### A. Problem und Ziel

Die jüngsten Erfahrungen in den Ländern im Zuge der COVID-19-Pandemie zeigen, dass Situationen möglich sind, in denen die Durchführung von Versammlungen zur Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl in dem dafür vorgesehenen Zeitraum nicht möglich ist. Nach der geltenden Rechtslage gibt es in derartigen Situationen keine Möglichkeit auf die Durchführung der Kandidatenaufstellung in Versammlungen zu verzichten.

### B. Lösung

Für Fälle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt, wodurch nach Feststellung des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern ganz oder teilweise unmöglich sind, wird ermöglicht, durch Rechtsverordnung Abweichung von den Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlbewerber in Versammlungen zuzulassen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne die Durchführung von Versammlungen zu ermöglichen.

### C. Alternativen

Statt einer Verordnungsermächtigung könnte eine gesetzliche Regelung erst dann erfolgen, wenn eine solche Notlage eintritt. In diesem Fall könnte aber auch die Beschlussfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaften im entscheidenden Zeitraum nicht gesichert sein.

### D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die neue Verordnungsbefugnis entstehen keine Haushaltsausgaben.

### E. Erfüllungsaufwand

Durch die neue Verordnungsbefugnis fällt kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung an.

**F. Weitere Kosten**

Keine.

## Entwurf eines Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Bundeswahlgesetzes

§ 52 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2020 (BGBl. I S. 1409) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift wird das Wort „Bundeswahlordnung“ durch die Wörter „Erlass von Rechtsverordnungen“ ersetzt.
2. Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 wird das Wort „erläßt“ durch das Wort „erlässt“ ersetzt.
  - b) Satz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Nummer 1 wird das Wort „Beschlußfähigkeit“ durch das Wort „Beschlussfähigkeit“ ersetzt.
    - bb) In Nummer 11 wird das Wort „Wahlzellen“ durch das Wort „Wahlkabinen“ ersetzt.
3. Folgender Absatz wird angefügt:

„(4) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird ermächtigt, im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates von den Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern abweichende Regelungen zu treffen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen, wenn der nach § 3 des Wahlprüfungsgesetzes gebildete Ausschuss des Deutschen Bundestages zu einem Zeitpunkt, der näher als neun Monate vor dem Beginn des nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes bestimmten Zeitraums liegt, feststellt, dass die Durchführung von Versammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist.“

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 30. Juni 2020

**Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion**  
**Dr. Rolf Mützenich und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

In der Bundestagswahl wird über Wahlvorschläge für die Wahl in den Wahlkreisen und für die Wahl nach Landeslisten abgestimmt. Nach § 19 Bundeswahlgesetz (BWG) müssen spätestens am 69. Tag vor der Wahl die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten von den Parteien eingereicht werden. Nach § 21 BWG findet sowohl die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen, als auch die Benennung der Wahlbewerber der Parteien in Versammlungen statt. Nach § 26 Absatz 1 Nummer 2 und § 28 Absatz 1 Nummer 2 BWG sind Wahlvorschläge, die nicht den Anforderungen des BWG entsprechen, zurückzuweisen.

In einer wie durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufenen Situation, in der die Durchführung von Versammlungen aus infektionsschutzrechtlichen Gründen nicht möglich ist, auf die Durchführung von Versammlungen zur Kandidatenaufstellung zu verzichten, ist nach der geltenden Rechtslage nicht möglich. Das BWG bestimmt in § 21 Absatz 1 und 3, dass Wahlbewerber in Versammlungen benannt werden. Die Durchführung der Kandidatenaufstellung ohne die Durchführung von Versammlungen würde hiervon abweichen.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Für Fälle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt, wodurch nach Feststellung des Wahlprüfungsausschusses Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern ganz oder teilweise unmöglich sind, wird das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ermächtigt, durch Rechtsverordnung Abweichungen von den Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlbewerber zuzulassen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen.

#### III. Alternativen

Statt einer Verordnungsermächtigung könnte eine gesetzliche Regelung erst dann erfolgen, wenn eine solche Notlage eintritt. In diesem Fall könnte aber auch die Beschlussfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaften im entscheidenden Zeitraum nicht gesichert sein.

#### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes.

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

##### Zu Nummer 1

Wegen der künftig in § 52 Absatz 4 BWG vorgesehenen weiteren Verordnungsermächtigung und der in § 52 Absatz 3 BWG bereits geregelten zweiten Verordnungsermächtigung wird die Überschrift angepasst, damit sie sich nicht allein auf die Ermächtigung zum Erlass der Bundeswahlordnung in § 52 Absatz 1 BWG sondern auf alle Absätze bezieht.

**Zu Nummer 2**

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen aufgrund der amtlichen Rechtschreibung.

**Zu Nummer 3**

Nach § 52 Absatz 4 BWG wird das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ermächtigt, im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates von den Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern abweichende Regelungen zu treffen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen, wenn der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zu einem Zeitpunkt, der näher als neun Monate vor dem Beginn des nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes bestimmten Zeitraums (sechsendvierzig bis achtundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode, also nach dem Tag der Konstituierung des bestehenden Deutschen Bundestags) liegt, feststellt, dass die Durchführung von Versammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist.

Die Verordnungsbefugnis ist bereits tatbestandlich auf Fälle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt in dem derzeit bereits in § 19 Absatz 4 Satz 1, § 75 Absatz 10 und § 82 Absatz 1 der Bundeswahlordnung definierten Sinne begrenzt. Das kann zum Beispiel eine das soziale Leben durch Infektionsschutzanforderungen einschränkende Epidemie sein. Hinzutreten muss, dass es sich gerade um eine solche Naturkatastrophe oder ein solch ähnliches Ereignis höherer Gewalt handelt, durch das Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern ganz oder teilweise unmöglich sind.

Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer auf den neuen Absatz 4 des § 52 BWG gestützten Rechtsverordnung wird vom Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages als dem nach § 3 Wahlprüfungsgesetz gesetzlich zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Durchführung der Bundeswahlen berufenen Ausschuss festgestellt. Die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen ist durch die vorherige Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen durch den Wahlprüfungsausschuss bedingt. Die Feststellung durch den Wahlprüfungsausschuss ist erst dann zulässig, wenn zu dem durch Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes definierten Zeitraum für die Durchführung der Bundestagswahl nur noch neun Monate Abstand sind und deswegen ohne Sonderregelungen die Bewerberaufstellung und die Durchführung der Wahl gefährdet wäre. Eine auf Absatz 4 des § 52 BWG gestützte Rechtsverordnung kann wegen der damit verbundenen Einschränkungen der Möglichkeiten innerparteilicher Demokratie und der auch für die Bewerberaufstellung geltenden verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze nur als letztes Mittel in Frage kommen, wenn andernfalls die verfassungsgemäße Durchführung der Wahl gefährdet ist.

Gegenstand einer auf die neue Verordnungsbefugnis gestützten Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat ist es, den Wahlvorschlagsberechtigten die Benennung von Wahlbewerbern zu ermöglichen. Um dies zu ermöglichen, also nicht zu anderen Zwecken, darf von Bestimmungen des BWG über die Aufstellung der Wahlbewerber abgewichen werden. Von anderen Bestimmungen des BWG und zu anderen Zwecken oder über das zur Erreichung der genannten Zwecke erforderliche Maß hinaus darf durch eine auf die Verordnungsbefugnis gestützte Rechtsverordnung nicht abgewichen werden. Abweichungen von Bestimmungen der Bundeswahlordnung kann das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat aufgrund der bestehenden Verordnungskompetenz aus § 52 Absatz 1 und 2 BWG zulassen.

Danach könnte in einer Rechtsverordnung zugelassen werden, dass die Parteien abweichend von den §§ 21, 27 BWG und entgegenstehenden Bestimmungen ihrer eigenen Satzungen Vertreter zu den Vertreterversammlungen im Sinne des § 21 BWG, Wahlbewerber in den Wahlkreisen und Listenbewerber angesichts der Krisensituation ausnahmsweise nicht wie sonst in Versammlungen wählen, wenn neun Monate vor der Wahl die Durchführung von regulären Versammlungen krisenbedingt nicht möglich ist. Hierzu könnte, soweit dies nicht schon aufgrund einer Sonderregelung wie in § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus möglich ist, durch die Rechtsverordnung zugelassen werden, dass die Parteien durch Vorstandsbeschluss von anderslautenden Regelungen ihrer Satzung abweichen können, um die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte bei der Kandidatenaufstellung ausnahmsweise in anderer Form zu ermöglichen.

Das könnte in der Weise geschehen, dass schriftlich Vorschläge eingereicht werden können, die Kandidaten sich jedenfalls schriftlich mit der Übersendung der Briefwahlunterlagen, gegebenenfalls auch auf elektronischem

Wege allen Stimmberechtigten vorstellen können, dann aber jedenfalls die Schlussabstimmung in geheimer Abstimmung per Briefwahl erfolgt. Bei Listenaufstellungen könnten vorbereitende Schritte auf elektronischem Wege oder zum Beispiel eine weitere Kandidatur für einen anderen Listenplatz in einem weiteren Briefwahlgang ermöglicht werden. Elektronische Verfahren können dabei allenfalls zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden, also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln und geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen (vergleiche Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses BT-Drucksache 15/4750 Anlage 5, S. 25).

Dabei ist zu sichern, dass jeder Stimmberechtigte im Sinne des § 21 Absatz 3 Satz 1 BWG ein Vorschlagsrecht hat, allen Kandidaten Gelegenheit gegeben wird, sich und ihr Programm vorzustellen und dass geheim gewählt wird. Denn diese Vorschriften sollen gewährleisten, dass die Kandidatenaufstellung die personale Grundlage für eine demokratische Wahl legen kann (BVerfGE 89, 243, [252]). Werden diese elementaren Regeln nicht eingehalten, so begründet das die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl bereits in ihrer Grundlage und damit einen Wahlfehler (BVerfGE 89, 243, [253]).

Die Abweichungen von den normalerweise geltenden Regeln des Wahlrechts und der innerparteilichen Demokratie sind ausnahmsweise gerechtfertigt, um zu vermeiden, dass es krisenbedingt zu einer Verletzung des zu den in Artikel 20 des Grundgesetzes niedergelegten demokratischen Grundsätzen zählenden Prinzips der Periodizität der Wahlen gemäß Artikel 39 Absatz 1 GG kommt, was eine erhebliche Störung des Verfassungslebens und der demokratischen Legitimationszusammenhänge bedeuten würde. Eine Abweichung von den der Realisierung innerparteilicher Demokratie im Sinne des Artikels 21 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und der Wahlgrundsätze des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes dienenden Regeln des BWG und des Parteiengesetzes über die Kandidatenaufstellung ist nur zulässig, sofern, soweit und solange diese Abweichungen erforderlich sind, um die Wahl und die Periodizität der Wahlen nach Artikel 39 Absatz 1 des Grundgesetzes zu sichern. Wenn diese Rechtfertigung noch nicht oder nicht mehr vorliegt oder entfallen ist, ist eine solche Rechtsverordnung noch nicht beziehungsweise nicht mehr zulässig.

#### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.



