

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 19/20596 –**

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

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jochen Haug, Dr. Gottfried Curio, Martin
Hess, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/22925 –**

**Versammlungen zur Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl
trotz Corona ermöglichen**

A. Problem

Zu Buchstabe a

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.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der AfD bezweifelt die Rechtmäßigkeit einer Verordnungsermächtigung, die es dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erlaubt, künftig Regelungen über die Ermöglichung der Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu treffen.

Sie fordert die Bundesregierung insbesondere auf, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die mit Blick auf eine epidemische Lage hinsichtlich COVID-19 die Zurverfügungstellung ausreichend großer Versammlungsorte für Parteien zur Kandidaten- und Listenaufstellung im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 gewährleistet.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

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 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.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßnahmen zu ergänzen:

- Erstreckung der Änderungen auf die Bereiche des Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrechts,
- Feststellungsbefugnis des Deutschen Bundestages hinsichtlich des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen der Verordnungsbefugnis sowie Zustimmungspflicht zur Rechtsverordnung.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/20596 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/22925 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

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.

Zu Buchstabe b

Annahme der Vorlage.

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.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20596 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Bezeichnung des Gesetzentwurfs wird wie folgt gefasst:

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“.

2. Artikel 1 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. Folgender Absatz 4 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 mit Zustimmung des Bundestages von den Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern abweichende Regelungen zu treffen und Abweichungen der Parteien von entgegenstehenden Bestimmungen ihrer Satzungen zuzulassen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen, soweit erforderlich, zu ermöglichen, wenn der Deutsche Bundestag 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. Stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Deutschen Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlussfähig, so entscheidet der nach § 3 des Wahlprüfungsgesetzes gebildete Ausschuss des Deutschen Bundestages über die Feststellung und die Zustimmung nach Satz 1. Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 können Regelungen getroffen werden, die den Parteien für die Wahl bei Vorliegen der in Satz 1 genannten Umstände eine Abweichung von den entgegenstehenden Bestimmungen dieses Gesetzes, der Bundeswahlordnung und, sofern eine Satzungsänderung wegen der in Satz 1 genannten Umstände und der in diesem Gesetz und der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine nicht mehr rechtzeitig möglich ist, ihrer Satzungen ermöglichen, insbesondere,

1. um die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen unter Verringerung der satzungsgemäßen Zahl der Vertreter in der Vertreterversammlung oder anstatt durch eine Mitgliederversammlung durch eine Vertreterversammlung durchführen zu können,
2. um Mitglieder- oder Vertreterversammlungen in der Form mehrerer miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchführen zu können,

3. um die Wahrnehmung des Vorschlagsrechts, des Vorstellungsrechts und der sonstigen Mitgliederrechte mit Ausnahme der Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag ausschließlich oder zusätzlich im Wege elektronischer Kommunikation ermöglichen zu können,
 4. um die Wahl von Wahlbewerbern und Vertretern für die Vertreterversammlungen im Wege der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnenwahl und Briefwahl durchführen zu können.“ ‘
3. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 2 eingefügt:

,Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

§ 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 569, 570) wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift wird nach dem Wort „Vereine“ das Wort „, Parteien“ eingefügt.
 2. Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Absatz 1 gilt für Vorstandsmitglieder und Vertreter in den sonstigen Organen und Gliederungen der Parteien entsprechend. Absatz 2 Nummer 1 gilt für Mitglieder- und Vertreterversammlungen der Parteien und ihrer Gliederungen sowie ihrer sonstigen Organe entsprechend. Dies gilt nicht für die Beschlussfassung über die Satzung und die Schlussabstimmung bei Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes. Die Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten kann der Vorstand auch ohne Ermächtigung in der Satzung im Wege der Briefwahl oder auch zeitlich versetzt als Urnenwahl an verschiedenen Orten zulassen. § 17 Satz 2 des Parteiengesetzes bleibt unberührt.“ ‘
 4. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 3 und wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift wird das Wort „, Außerkräftreten“ angefügt.
 - b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„Artikel 1 tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft.“;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/22925 abzulehnen.

Berlin, den 7. Oktober 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Jochen Haug
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Friedrich Straetmanns
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatterin

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Konstantin Kuhle, Friedrich Straetmanns, Petra Pau und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/20596** wurde in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. September 2020 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 19/22925** wurde in der 180. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Oktober 2020 an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 41. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/20596 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 107. Sitzung am 7. Oktober 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/20596 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20596 in seiner 102. Sitzung am 7. Oktober 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)591, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(4)595 hat der Ausschuss für Inneres und Heimat zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(4)595 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Der Ausschuss wolle beschließen, den Gesetzentwurf wie folgt zu ändern:

I. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“

II. Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

„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 25. Juni 2020 (BGBl. I S. 1409) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden nach der Angabe „Wahlkosten 50“ folgende Angaben eingefügt:

„Abweichungen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag 51

Sicherung von Veranstaltungsräumen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag 51a“

2. Nach § 50 werden folgende §§ 51 und 51a eingefügt:

„§ 51 Abweichungen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag

(1) Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie können bei den Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag Mitgliederversammlungen und Vertreterversammlungen abweichend von § 21 Absatz 1

1. notwendige Zwischenschritte zur Wahl der Wahlbewerber und zur Aufstellung der Landeslisten unter Nutzung elektronischer Abstimmungssysteme auch in ganz oder teilweise elektronisch durchgeführten Versammlungen durchführen und

2. entsprechende Abstimmungen auch im Wege der Brief- oder Urnenwahl, die auch miteinander kombiniert werden können, durchführen,

wenn der Bundeswahlleiter auf Antrag des Vorstands der Partei feststellt, dass der Partei eine Durchführung der jeweiligen regulären Versammlung nach Maßgabe des Absatzes 2 nicht zumutbar ist. Beim Einsatz elektronischer Systeme sind Vorkehrungen zu treffen, die dem Grundsatz der geheimen Wahl und Abstimmung (§ 21 Absatz 3 Satz 1 dieses Gesetzes, § 17 Parteiengesetz.) Rechnung tragen. Zur Beachtung dieses Grundsatzes sowie zur Sicherung der Überprüfbarkeit der Wahl dürfen die endgültige Wahl zur Auswahl des Kandidaten und die Abstimmung über die endgültige Gesamtfestlegung der Liste nicht auf elektronischem Wege durchgeführt werden.

(2) Die Feststellung nach Absatz 1 erfolgt in der Regel, wenn die Partei darlegt, dass voraussichtlich

1. für den gesamten Zeitraum, in dem entsprechende Wahlvorbereitungsmaßnahmen vorgenommen werden dürfen, und

2. im gesamten Gebiet (Land oder Wahlbezirk), für welches die Versammlung die in Absatz 1 umrissenen Wahlvorbereitungshandlungen vornehmen soll,

keine geeignete Tagungsstätte zur Verfügung stehen wird. Entsprechende Einrichtungen stehen nicht zur Verfügung, wenn auch unter Ausschöpfung aller nach § 51a möglichen Maßnahmen keine Versammlungsstätten genutzt werden können, in denen in Hinblick auf die Teilnehmerzahl nach den jeweils geltenden infektionsschutzrechtlichen Regelung Veranstaltungen vergleichbarer Art durchgeführt werden könnten.

(3) Eine Anwendung dieser Vorschrift setzt keine entsprechende Regelung in der Satzung der Partei voraus. Vor dem Inkrafttreten dieser Vorschrift getroffene satzungsrechtliche Bestimmungen der Partei stehen ihrer Anwendung nicht entgegen. Der Vorstand der Partei kann Vorstände seiner Gebietsverbände ermächtigen, für ihren Bereich das Antragsrecht nach Absatz 1 Satz 1 wahrzunehmen.

§ 51a Sicherung von Veranstaltungsräumen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag

(1) Die Bundes-, Landes-, und Kreiswahlleiter sind verpflichtet, unverzüglich eine Erhebung zu im Sinne des § 51 geeigneten Versammlungsräumen vorzunehmen und die gewonnenen Informationen an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat weiterzugeben. Auf dieser Basis hält das genannte Ministerium entsprechende Informationen für die Parteien vor.

(2) Der Bundeswahlleiter wird ermächtigt anzuordnen, dass ein Veranstaltungsraum zur Abhaltung von Versammlungen im Sinne des § 51 den Parteien zum marktüblichen Preis abzugeben ist. Die Anordnung schließt

Dritte von der Nutzung des Versammlungsortes aus. Für die hieraus entstehenden Schäden sind sie auf Antrag angemessen zu entschädigen. Über auf Entschädigung gerichtete Anträge entscheidet der Bundeswahlleiter.“

(3) Für Streitigkeiten über Anordnungen nach Absatz 2 Satz 1 und die Entschädigungspflicht nach Absatz 2 Satz 3 bis 4 ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Ein Vorverfahren findet nicht statt. Die Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 2 Satz 1 hat keine aufschiebende Wirkung. Über die Rechtmäßigkeit von Anordnungen nach Absatz 2 Satz 1 entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug.“

3. Im Inhaltsverzeichnis werden die Angaben „Abweichungen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag 51“ und „Sicherung von Veranstaltungsräumen für die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag 51a“ gestrichen.

4. Die §§ 51 und 51a werden aufgehoben.

III. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 2 eingefügt:

„Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

§ 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 27. März 2020 (BGBl. I. S. 569, 570) wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift werden nach dem Wort „Vereine“ die Wörter „einer Partei“ eingefügt.

2. In Absatz 1 werden folgender Sätze angefügt:

„Das gleiche gilt für Vorstände der Parteien und ihrer Gebietsverbände. Abweichend von § 11 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes und entsprechendem Satzungsrecht können auf Beschluss des jeweiligen Vorstandes Vorstandswahlen ausgesetzt werden. Diese Wahlen sind jedoch spätestens bis zum 31.12.2021 nachzuholen.“

3. Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Vorstände der Parteien und ihrer Gebietsverbände können für ihren Bereich auch ohne Ermächtigung in der Satzung bestimmen, dass Mitgliederversammlungen und Vertreterversammlungen über elektronische Kommunikationsmittel abgewickelt und die jeweils zur Ausübung der entsprechenden Rechte berechtigten Mitglieder ihre Rechte mittels dieser Kommunikationsmittel wahrnehmen können. Bei Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes ist jedoch eine Schlussabstimmung in schriftlicher Form als Brief- oder Urnenwahl erforderlich, die der Vorstand auch ohne Ermächtigung in der Satzung zulassen kann. Brief- und Urnenwahl können auch miteinander kombiniert werden. Die gesetzlichen Regeln über die Aufstellung von Wahlbewerbern bleiben unberührt.“

IV. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 3 und wie folgt gefasst:

„Artikel 3

Inkrafttreten, Übergangsbestimmung

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 tritt dieses Gesetz am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 Nummern 3 und 4 treten am Tage nach der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag in Kraft. Das Inkrafttreten ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen. Für zuvor begründete Streitigkeiten nach § 51a des Bundeswahlgesetzes bleibt diese Vorschrift in der Fassung dieses Gesetzes anwendbar.

Begründung

A. Allgemeines

I. Grundproblem des Ausgangsentwurfs (BT-Drs. 19/20596)

Der Regelungsvorschlag der Koalitionsfraktionen, mit denen möglichen durch die Covid-19-Epidemie verursachten Problemen für die Durchführung von Veranstaltungen der Parteien zur Wahl der Kandidaten für die 20. Wahlen zum Bundestag begegnet werden soll, wirft tiefgehende rechtsstaatliche Probleme auf. Es handelt sich erneut (siehe § 5 IfSG) um eine völlig unbestimmte Verordnungsermächtigung, die in keiner Weise erkennen lässt,

wann, inwieweit, unter welchen Voraussetzungen, von welchen gesetzlichen Bestimmungen zum Wahlrecht abgewichen werden kann. Das ist gerade auch im Wahlrecht – also bei Bestimmungen, die für die Demokratie zentral sind – nicht tolerabel (vgl. zum Vorstehenden bereits Kingreen, Drucksache 19(14)197(2) des Gesundheitsausschusses sowie aktuell Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkmann/Wißmann in JZ 2020, S. 861, 868).

II. Vertiefend sei auf folgende Kritikpunkte am Ausgangsentwurf (BT-Drs. 19/20596) der Koalition hingewiesen:

1. „Naturkatastrophe oder ähnliches Ereignis“

Die Vorschrift soll nicht nur befristet in der (Corona-) Pandemie, sondern – im Ausgangsentwurf – dauerhaft und jedenfalls auch in anderen Fällen (z.B. bei anderen Naturkatastrophen) anwendbar sein. Die Formulierung knüpft dabei an andere Fälle an, in denen das Wahlrecht (primär die BWO) schon jetzt für solche Konstellationen Sonderregelungen enthält; z.B.:

- a) Wahlbenachrichtigung kann wegen Naturkatastrophe erst später versandt werden (§ 19 Abs. 4 BWO),
- b) Wahlbriefe kamen aus einem solchen Grund erst später an (§ 75 Absatz 10 BWO),
- c) Wahl kann nicht durchgeführt werden, etwa weil das Wahllokal am Wahltag unter Wasser steht (§ 82 Abs. 1 BWO; siehe auch § 43 Abs. 1 Nr. 1 BWG).

Solche Fälle hat es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – wenn überhaupt – äußerst selten gegeben. Es ist dabei nahezu ausgeschlossen, dass sie auch in der hier behandelten Konstellation – der Vorbereitung der eigentlichen Wahl durch die Parteien – tatsächlich auftraten könnten; denn hierfür steht ein längerer Zeitraum zur Verfügung!

Es spricht daher alles dafür, sich auf eine Regelung für die Wahlen zum 20. deutschen Bundestag vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie zu beschränken.

2. Durchführung von Versammlungen „ganz oder teilweise unmöglich“

Im eigentlichen Sinne „unmöglich“, kann die Wahl durch Corona nicht werden: Wenn man den sich versammelnden Parteimitgliedern ein hohes Risiko zumutet und möglicherweise aus der Versammlung folgende hohe weitere Infektionsrisiken für andere in Kauf nimmt, kann die Versammlung durchgeführt werden. Unmöglich im eigentlichen Sinne kann eine solche Versammlung daher nicht werden. Anderes könnte nur dann gelten, wenn man es zuließe, dass infektionsschutzrechtliche Maßnahmen (auch) Versammlungen, die der Verwirklichung des Wahlrechts dienen, untersagen könnten (= in diesem Falle rechtliche Unmöglichkeit). Es ist jedoch davon ausgehen, dass das IfSG derartige Übergriffe nicht gestattet (vgl. zu entsprechenden Diskussion beim bayerischen Wahlrecht Gietl und Michl am 20.03.2020 auf www.lto.de und nachfolgenden Bericht vom 24.03.2020 auf www.lto.de).

3. Zum Instrument der – unbestimmten – Verordnungsermächtigung und zur Kompensation der Unbestimmtheit

Die Verordnungsermächtigung des Ausgangsentwurfs (BT-Drs. 19/20596) ist völlig unbestimmt. Sie lässt Abweichungen von allen „Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern zu“. Das können dem Wortlaut nach solche des Bundeswahlgesetzes, des Parteiengesetzes (siehe etwa § 17 PartG zur geheimen Aufstellung von Bewerbern für Wahlen) und auch solche des Satzungsrechts der Parteien sein (letzteres erwähnt auch die Begründung). Nochmals erweitert wird der Anwendungsbereich dann nominell durch die Verwendung der Formulierung „Benennung (!) von Wahlbewerbern ohne Versammlung“. Dies könnte sogar dahin zu verstehen sein, dass etwa den Vorständen eine Benennung ohne jede demokratische Rückbindung an die Basis möglich sein soll.

Eine Verordnung die Ausnahmen in dieser Weite zuließe, wäre sicher nicht verfassungsgemäß. Dies ist natürlich auch den Koalitionsfraktionen bewusst, die in der Begründung ausdrücklich Schranken nennen. Dabei ist aber schon vorwerfbar, das noch nicht einmal in der Begründung klar gemacht wird (zu Lasten der Rechtsanwender und der Rechtssicherheit), wie weit die Regelung reicht (siehe die Verwendung Wortes „allenfalls“ bezüglich eines Verfahrens, das nur eine schriftliche Schlussabstimmung vorsieht).

Das ist insgesamt nicht akzeptabel. Denn „der Gesetzgeber darf es“ auch im Falle der Einräumung von Verordnungsermächtigungen „nicht bei der Annahme bewenden lassen, eine demokratischen Grundsätzen entsprechende Kandidatenaufstellung werde aufgrund ... tatsächlicher Übung erfolgen“ (BVerfGE 47, 253(283)).

Keine ernsthafte Kompensation für die Unbestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage ist dabei die Mitwirkung eines Ausschusses. Dies zumal eine klare rechtsstaatliche Regelung von denkbaren Einzelfällen möglich ist, wie der vorliegende Entwurf nachweist (zu dessen Konzept unter IV.).

III. Zum Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen (Ausschussdrucksache 19(4)591)

Der Änderungsvorschlag löst die genannten Probleme nicht oder jedenfalls nicht vollständig und verursacht zugleich neue Probleme:

1. Zwar konkretisiert der letzte Satz des neuen Vorschlags zu § 52 Abs. 4 BWahlG die Verordnungsermächtigung etwas. Diese Lösung bleibt jedoch schon deshalb unzureichend, weil sie gerade keine echte Begrenzung ist, wie aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ folgt. Die o.g. Kritik der Verfassungslehre dürfte daher in voller Härte auch diesen Vorschlag treffen.

2. Offenbar als Kompensation für die Unbestimmtheit ist nunmehr eine Mitwirkung des Bundestages vorgesehen. In bestimmten Konstellationen soll die Mitwirkung des Bundestages jedoch durch einen Ausschuss ersetzt werden können. Das ist schon allgemein hoch problematisch. Denn der Bundestag darf aus verfassungsrechtlichen Gründen seine Rechte nicht ohne weiteres auf andere Gremien delegieren. Dies dürfte gerade dann gelten, wenn eine solche Regelung die Unbestimmtheit einer Verordnungsermächtigung kompensieren soll. Wie heikel die Regelung ist, verdeutlicht im Übrigen gerade die Begründung (dort zu Nummer 2) der Koalitionsfraktionen, wenn diese eine Parallele („ähnlich“) zu Artikel 115a Absatz 2 des Grundgesetzes zieht. Es liegt hier eben kein Notstandsfall (in Art. 115a GG: „Verteidigungsfall“) vor, der nach dem Grundgesetz eine Derogation von Parlamentsrechten ermöglicht.

3. Die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vorgesehene Befristung ist im Übrigen inkonsistent und rechtsförmlich missglückt. Inkonsistent ist sie, weil sich der Entwurf im Übrigen weiterhin (siehe oben II.1.) nicht darauf beschränkt, nur die Corona-Konstellation zu adressieren. Technisch missglückt ist sie schon deshalb, weil der Artikel 1, der nunmehr nach dem Koalitionsänderungsantrag am 31. Dezember 2021 außer Kraft treten soll, im Ausgangsentwurf der Koalition auch (unnötigerweise) rein rechtsförmliche Änderungen enthält, die vermutlich eigentlich nach dem Willen der Verfasser dauerhaft gelten sollen. Geboten wäre im Übrigen rechtsförmlich eine Regelungstechnik, wie sie der vorliegende Antrag mit Artikel 1 Nummer 3 und 4 im Zusammenspiel mit Artikel 3 Absatz 2 vorsieht.

IV. Zum Lösungsvorschlag des vorliegenden Änderungsantrages

Der Änderungsantrag sieht im Bereich der Wahlvorbereitung bei der bevorstehenden Bundestagswahlen vor, dass – soweit möglich – im Einzelfall Versammlungen der Parteien auch elektronisch durchgeführt werden können, wenn nachweislich in der konkreten Region die Durchführung – aufgrund der epidemiologischen Lage – der Partei, ihren Mitgliedern und der Gesellschaft nicht zumutbar ist. Damit dieser Fall möglichst nicht eintritt, wird dabei auch geregelt, dass staatlicherseits ausreichend große (im Lichte der infektionsschutzrechtlichen Anforderungen) Räume für die Durchführung der Wahlvorbereitungsveranstaltungen gesichert werden, ohne dass den Parteien oder privaten Dritten dadurch Kosten entstehen. Da die im Einzelfall zu treffenden Entscheidungen klar determiniert sind, braucht es keine Ausschüsse oder gar den Bundestag selbst, um das Regelungsregime in Gang zu setzen.

Im Übrigen wird der Vorschlag gemacht (über derartiges wird auch in den Koalitionsfraktionen diskutiert), die für Vereine in der Corona-Krise getroffene Regelungen auch für Parteien im Grundsatz anwendbar zu machen.

B. Zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (§ 51 BWahlG)

Die Regelung sieht vor, dass die Parteien der Aufstellung von Wahlbewerbern dienende Veranstaltungen dann elektronisch durchführen können, wenn ihnen anderes nach der epidemiologischen Lage nicht zumutbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn vergleichbare Veranstaltungen – wegen der Regelungen nach dem IfSG und der verfügbaren Räume – im jeweiligen Bezirk der Versammlung nicht durchgeführt werden könnten. Das Wort „vorausichtlich“ signalisiert dabei die Notwendigkeit einer Prognoseentscheidung. Ist aktuell die Durchführung einer vergleichbaren Veranstaltung nicht möglich, so muss prognostiziert werden, dass dies im gesamten Zeitraum weiter der Fall sein wird.

Die Regelung markiert zugleich Grenzen für ein solches elektronisches Kandidatenbestimmungsverfahren. Zumindest die Schlussabstimmung über Kandidaten und Listen muss schriftlich durchgeführt werden. Zugleich muss auch bei den die Schlussabstimmung vorbereitenden Abstimmungen das eingesetzte elektronische System im Kern dem Grundsatz geheimer Abstimmungen folgen.

Zu Artikel 1 (§ 51a BWahlG)

Mit der Regelung kann gesichert werden, dass den Parteien für die Wahlvorbereitung auch größere Räume zur Verfügung stehen – soweit dies wegen der Pandemie geboten ist –, ohne dass Dritten dadurch Kosten auferlegt werden.

Zu Artikel 2

Die Regelung erstreckt der Sache nach die für Vereine bereits bis Ende 2021 geltende Regelung auf Parteien. Auch ein Parteivorstand, der nach dem Parteiengesetz neu gewählt hätte werden müssen, kann bis zum 31.12.2021 (siehe zu Artikel 3) weiter im Amt bleiben; ausdrücklich legalisiert wird dabei, dass Wahlen abweichend von § 11 PartG vorläufig nicht durchgeführt werden; diese ausdrückliche Klarstellung bringt der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen nicht. Spätestens bis zum Zeitpunkt 31.12.2021 werden die Parteien jedoch notwendige Wahlen nachzuholen haben.

Bei Wahlen (z.B. des Vorstandes) ist allerdings wie in § 51 BWahlG eine schriftliche Schlussabstimmung erforderlich. Anders als der Entwurf der Koalitionsfraktionen erlaubt der vorliegende Entwurf aber Satzungsänderungen ohne schriftliche Schlussabstimmung. Den Koalitionsfraktionen ist zwar zuzugeben, dass die Satzung eine zentrale Grundlage innerparteilicher Demokratie ist. Der Grundsatz der Überprüfbarkeit der Wahl, der der entscheidende Grund dafür ist, schriftliche Schlussabstimmungen zu fordern, gilt hier jedoch nicht unmittelbar.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 ein zeitnahes Inkrafttreten der Regelungen vor.

Absatz 2 regelt der Sache nach, dass die wegen der Pandemie im Wahlrecht für die 20. Wahl zum Bundestag getroffenen Regelungen nach der Wahl ihre Gültigkeit verlieren, wobei Satz 2 klarstellt, dass Streitigkeiten noch nach diesen Regelungen fortgeführt werden können.

Für die in Artikel 2 getroffene Regelung war keine Befristung (Bestimmung des Außerkrafttretens) erforderlich, weil für sie die in Artikel 6 Absatz des Ausgangsgesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I, S. 569) getroffene Regelung (Außerkrafttreten am 31.12.2021) gilt.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Antrag auf Drucksache 19/22925 in seiner 102. Sitzung am 7. Oktober 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zuvor hat der Ausschuss für Inneres und Heimat den Änderungsantrag der Antragsteller auf Ausschussdrucksache 19(4)594 mit demselben Stimmresultat abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion der AfD auf Ausschussdrucksache 19(4)594 hat folgenden Wortlaut:

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 19/22925 in folgender Fassung anzunehmen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD hatten einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes in den Bundestag eingebracht (BT-Drucksache 19/20596). Gegenstand des Entwurfs war die Ermächtigung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Erlass einer Rechtsverordnung, durch die unter bestimmten Voraussetzungen von dem Erfordernis der Aufstellung von Direktkandidaten und Landeslisten der Parteien für die Bundestagswahl in Versammlungen, so wie das Bundeswahlgesetz es derzeit vorschreibt, sollte abgewichen werden können. Das Bundesministerium sollte „Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern“ treffen können, „um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen“. Im Ganzen lautete die Verordnungsermächtigung wie folgt: „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 I Nr. 3 des Geszentwurfs).

Diese Vorschrift war nicht nur sprachlich wie auch regelungstechnisch verunglückt, sie war auch verfassungswidrig, da sie die Regelung eines wesentlichen Vorgangs im Verfassungsleben auf die Exekutive übertragen wollte, ohne klare Leitlinien für die Ausgestaltung der Regelung zu geben. Hierbei ist entscheidend, dass von einem Prinzip abgewichen werden sollte, dass das demokratische Leben dieses Landes für Jahrzehnte unangefochten bestimmt hat, nämlich, dass die Aufstellung von Kandidaten und Landeslisten für die Bundestagswahl in Versammlungen der Parteien zu erfolgen hat. Dieses Präsenzprinzip gehört zum Kernbestand demokratischer Spielregeln: Für die Demokratie ist der Austausch der Argumente und Meinungen unter Anwesenden wesentlich. Die Aufstellung von Kandidaten für den Bundestag wiederum ist ein Geschehen, dessen Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundestages von entscheidender Bedeutung sind. Es kann daher in seiner Bedeutung kaum überschätzt werden

Aus diesem Grund stellte die Ermächtigung des BMI zum Erlass einer Rechtsverordnung, die eine Abweichung vom Prinzip der Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl in Versammlungen neu einführen sollte und die keine klaren Leitlinien für die Ausgestaltung einer nicht in Versammlungen erfolgenden Kandidatenaufstellung beinhaltete, einen schwerwiegenden Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz dar.

Damit aber nicht genug: Es stellt sich die Frage, ob von dem für die Demokratie so wesentlichen Grundsatz der persönlichen Auseinandersetzung in Versammlungen bei einem so zentralen Regelungsgegenstand wie der Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl überhaupt abgewichen werden kann. Jedenfalls darf die Zulassung einer entsprechenden Ausnahme nur als Ultima Ratio konzipiert werden, die dann greift, wenn tatsächlich sämtliche Mittel der Ermöglichung von Versammlungen zur Kandidatenaufstellung ausgeschöpft sind. Diese Mittel müssen benannt werden.

Wenn es darum geht, die Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl auch unter epidemischen Bedingungen zu ermöglichen, muss daher zuvörderst darüber nachgedacht werden, welche Mittel zu ergreifen sind, um Aufstellungsversammlungen unter sicheren Bedingungen durchführen zu können. Bei Vorliegen einer mittleren Ansteckungsgefahr, wie sie im Zusammenhang mit COVID-19 zu beobachten ist, kann eine sichere Durchführung von Aufstellungsversammlungen durch Einhaltung ausreichender Mindestabstände und gute Belüftung des Versammlungsortes gewährleistet werden. Anders wäre dies nur bei epidemischen Lagen, bei denen eine hochgradige Ansteckungsgefahr bei gleichzeitiger hoher Gefährlichkeit des Krankheitserregers zu beobachten wäre – etwa bei einer Ebola-Epidemie.

Demgemäß ist es dem Gesetzgeber aufgegeben, solche Bestimmungen zu schaffen, die für den Fall des Vorliegens einer COVID-19-Epidemie oder vergleichbarer epidemischer Lagen die Zurverfügungstellung ausreichend großer Versammlungsorte für Parteien zum Zwecke der Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl unter Einhaltung der gebotenen Mindestabstände gewährleisten. Zu denken wäre hierbei an die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Überlassung einer ausreichend großen Halle oder eines anderen Veranstaltungsortes, der sich sowohl gegen die öffentlichen Hände als auch hilfsweise gegen Private richten kann, wenn ein in öffentlicher Hand befindlicher geeigneter Versammlungsort nicht zur Verfügung steht (Kontraktionszwang). Das Unterbinden der Durchführung von Aufstellungsversammlungen und deren Ersetzung durch digitale, schriftliche oder kombinierte Aufstellungsverfahren bei Vorliegen einer Ansteckungsgefahr, wie sie in Zusammenhang mit COVID-19 zu beobachten ist, wäre demgegenüber verfassungswidrig.

Nachdem der Antrag der AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag auf der Drucksache 19/22925 am Donnerstag dem 1. Oktober 2020 in erster Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages behandelt und zur Beratung an den zuständigen Innenausschuss überwiesen worden ist, haben die Koalitionsfraktionen auf Drucksache 19(4)591 des Innenausschusses einen Änderungsantrag eingebracht, der ausweislich seiner Begründung bestimmten verfassungsrechtlichen Problemlagen Rechnung tragen will. Unter anderem heißt es da: „Der Änderungsantrag weist in Satz 1 gesondert auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforder-

lichkeit, Angemessenheit) als Voraussetzung der Verordnungsbefugnis hin. Satz 3 konkretisiert das Normprogramm des Gesetzgebers durch verschiedene Beispiele, die in einer Rechtsverordnung nach Satz 1 unter Berücksichtigung der Umstände der jeweiligen Situation typischerweise geregelt werden können und sieht vor, dass sowohl bei der Entscheidung des Ordnungsgebers über den Inhalt einer solchen Rechtsverordnung, als auch der Parteien über die Wahrnehmung der durch die Rechtsverordnung eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten jeweils die tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen sind und ein an den Erfordernissen des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) orientiertes Verfahren zu wählen ist.“ (zu Nummer 2 im letzten Absatz, S. 4).

Während also der Änderungsantrag der Koalition das „Normprogramm des Gesetzgebers“ durch Beispiele konkretisiert und so auch dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen will, verbleibt es – neben den sprachlichen und regelungstechnischen Schwächen der Ermächtigungsnorm – dabei, dass durch die vom BMI zu erlassende Rechtsverordnung von dem hergebrachten Grundsatz der Kandidatenaufstellung in Versammlungen abgewichen werden können soll („4. um die Wahl von Wahlbewerbern und Vertretern für die Vertreterversammlungen im Wege der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnenwahl und Briefwahl durchführen zu können.“).

Der Gesetzgeber gibt diesbezüglich keine weiteren Leitlinien für die Ausgestaltung eines Aufstellungsverfahrens ohne Versammlungen. Darüber hinaus bleibt es dabei, dass bei einer Ansteckungsgefahr und Gefährlichkeit eines Erregers, wie sie im Zusammenhang mit COVID-19 gegeben ist, die gänzliche Unterbindung von Aufstellungsverfammlungen kein verhältnismäßiges Mittel sein kann. Insofern verbleibt es auch mit Blick auf den Änderungsantrag bei den unter den Nummern 2. bis 6. getroffenen Feststellungen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

anstelle des verfassungswidrigen Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD auf Drucksache 19/20596 Vorschläge für eine generelle gesetzliche Regelung auszuarbeiten, die den unter I. dargelegten rechtlichen Erwägungen Rechnung tragen, und insbesondere

eine Regelung zu schaffen, die für den Fall des Vorliegens einer epidemischen Lage mit Blick auf COVID-19 im Vorfeld der kommenden Bundestagswahl 2021 die Zurverfügungstellung ausreichend großer Hallen und Versammlungsorte für Parteien zum Zwecke der Durchführung ihrer Versammlungen zur Kandidaten- und Listenaufstellung bei Einhaltung der gebotenen Mindestabstände im Sinne der Nr. 1. 6. dieses Antrags gewährleistet.

IV. Begründung

Zu Buchstabe a

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/20596 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat vorgenommenen Änderungen auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)591 begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Die Überschrift des Änderungsgesetzes muss bei Annahme in der Fassung des Änderungsantrags nach den Regeln der Rechtsförmlichkeit angepasst werden, da durch das Änderungsgesetz in der Fassung des Änderungsantrags nicht nur das Bundeswahlgesetz, sondern auch das Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geändert wird.

Zu Nummer 2

Der Änderungsantrag sieht vor, dass der Deutsche Bundestag als personell unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan (vgl. BVerfGE 33, 125 [158]) das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Verordnungsbefugnis aufgrund des neuen Absatzes 4 des § 52 des Bundeswahlgesetzes feststellt und dass eine entsprechende Rechtsverordnung seiner Zustimmung bedarf.

Nach dem Änderungsantrag trifft diese Feststellung – ähnlich wie im Fall des Artikels 115a Absatz 2 des Grundgesetzes – in dem Fall, dass dem rechtzeitigen Zusammentritt des Deutschen Bundestages unüberwindliche Hin-

dernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist, der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages als der nach § 3 des Wahlprüfungsgesetzes gesetzlich zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Durchführung der Bundestagswahlen berufene Ausschuss. Das Gleiche gilt auch für die Entscheidung über die Zustimmung zur Rechtsverordnung.

Zudem wird durch den Änderungsantrag in Satz 1 klargestellt, dass dann, wenn nach Feststellung des Deutschen Bundestages Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern ganz oder teilweise unmöglich sind, eine auf die neue Verordnungsbefugnis des vom Entwurf des Änderungsgesetzes vorgesehenen neuen Absatzes 4 des § 52 des Bundeswahlgesetzes gestützte Rechtsverordnung auch Abweichungen der Parteien von entgegenstehenden Bestimmungen ihrer Satzungen zulassen kann, um den Parteien auch ohne eine vorherige – in einer Situation, in der Versammlungen nicht möglich sind, ebenfalls nicht mehr mögliche – Satzungsänderung eine Benennung der Wahlbewerber ohne Versammlung zu ermöglichen.

Der Änderungsantrag weist in Satz 1 gesondert auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) als Voraussetzung der Verordnungsbefugnis hin. Satz 3 konkretisiert das Normprogramm des Gesetzgebers durch verschiedene Beispiele, die in einer Rechtsverordnung nach Satz 1 unter Berücksichtigung der Umstände der jeweiligen Situation typischerweise geregelt werden können und sieht vor, dass sowohl bei der Entscheidung des Ordnungsgebers über den Inhalt einer solchen Rechtsverordnung als auch der Parteien über die Wahrnehmung der durch die Rechtsverordnung eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten jeweils die tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen sind und ein an den Erfordernissen des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) orientiertes Verfahren zu wählen ist.

Zu Nummer 3

Zur Klarstellung, dass § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auch für die Vereine gilt, die Parteien sind, werden durch den mit dem Änderungsantrag eingefügten Artikel 2 des Änderungsgesetzes zwei Änderungen in § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht eingefügt.

Zu Artikel 2 Nummer 1 (§ 5)

Die Ergänzung der Überschrift des § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie stellt klar, dass sich der Inhalt der Norm auch auf die Parteien als eine besondere Gruppe von Vereinen bezieht. Da bezüglich der Parteien die besonderen Regelungen des Parteiengesetzes den allgemeinen Regeln des Vereinsrechts vorgehen, konnte es bislang zweifelhaft sein, ob die speziellen und späteren Anordnungen des § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auch insoweit vorgehen, als im Parteiengesetz (§ 9) spezielle Regelungen bestehen.

Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 5 Absatz 4)

Die Ergänzung des § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie um einen neuen parteirechtlichen Absatz 4 stellt klar, dass und mit welchen Maßgaben die Regelungen des § 5 Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 1 dieses Gesetzes auch für Parteien als eine besondere Form von Vereinen gelten, die zusätzlich zu den vereinsrechtlichen auch den speziellen Regelungen des Parteiengesetzes und des Artikels 21 des Grundgesetzes unterliegen. Zugleich werden die bei verfassungskonformer Auslegung des § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Bezug auf Parteien geltenden Besonderheiten explizit gemacht, um Klarheit in der Rechtsanwendung dieser Norm in Bezug auf Parteien herzustellen.

Zu Satz 1

Die Ergänzung stellt sicher, dass die im Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vorgesehene Regelung, wonach ein Vorstandsmitglied eines Vereins oder einer Stiftung auch nach Ablauf seiner Amtszeit bis zur Bestellung seines Nachfolgers im Amt bleibt, auf Vorstandsmitglieder und Vertreter in den sonstigen

Organen und Gliederungen der Parteien Anwendung findet. Dadurch wird gewährleistet, dass auch die Parteien handlungsfähig bleiben und so ihre Aufgabe der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG erfüllen können, wenn eine Neuwahl der Vorstandsmitglieder und Vertreter in den sonstigen Organen und Gliederungen der Partei aufgrund der Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie nicht rechtzeitig im Sinne des § 11 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes und der jeweiligen Parteisatzung möglich ist. Die Verlängerung der Amtszeiten der Vorstandsmitglieder und der Vertreter in den sonstigen Organen und Gliederungen der Parteien durch § 5 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 1 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gilt wie bei anderen Vereinen nur bis zur Abberufung oder Bestellung eines Nachfolgers, so dass die Regelung einem satzungsgemäßen Handeln der Partei nicht entgegensteht, wenn dieses nach den äußeren Umständen möglich ist.

Zu Satz 2

Die Änderung ermöglicht den Vorständen der Parteien, die Durchführung ihrer Mitglieder- und Vertreterversammlungen sowie der Zusammenkünfte ihrer sonstigen Organe sowie ihrer Gliederungen im Wege elektronischer Kommunikation zuzulassen, so dass sich die Mitglieder im Wege elektronischer Kommunikation zusammenfinden und ihre Mitgliedsrechte ausüben können. Dabei ist es auch möglich, dass ein Teil der Mitglieder an einem bestimmten Ort zusammenkommt und andere Mitglieder an der Mitgliederversammlung im Wege elektronischer Kommunikation teilnehmen.

Zu Satz 3

Satz 3 stellt klar, dass die Ausübung von Mitgliedsrechten im Wege der elektronischen Kommunikation aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht für die Schlussabstimmungen bei innerparteilichen Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes sowie die Beschlussfassung über die Satzungen der Parteien gilt.

Die elektronische Durchführung der Schlussabstimmung ist bei innerparteilichen Wahlen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Nach Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes muss die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Auch wenn die Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Absatz 1 des Grundgesetzes auf innerparteiliche Wahlen wegen ihres vereinsrechtlichen Charakters nicht unmittelbar anzuwenden sind, so muss doch die Wahl nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 GG demokratisch sein; danach gelten die wesentlichen Wahlgrundsätze, wie sie in Artikel 38 Absatz 1 GG enthalten sind, gleichermaßen für innerparteiliche Wahlen (BGHZ 106, 67 [74]). Demgemäß muss die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems den Wahlrechtsgrundsätzen des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 GG entsprechen (BVerfG (2. Senat 3. Kammer), Beschluss vom 1. April 2015, 2 BvR 3058/1).

Etwas anderes gilt auch nicht in epidemiologischen Sonderlagen, weil eine Beeinträchtigung der Gebote der innerparteilichen Demokratie aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 GG in ihrer Konkretisierung durch den Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 i. V. m. Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 GG verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist, solange ein milderer Mittel zur Verfügung steht, das die Handlungsfähigkeit der Partei sicherstellt, ohne die Gebote innerparteilicher Demokratie zu verletzen. Ein solches Mittel steht aber mit der Möglichkeit der Durchführung von Wahlen mit einer Schlussabstimmung im Wege der Briefwahl zur Verfügung, das nach dem Gebot des schonenden Ausgleichs unter den betroffenen Verfassungsgütern zu wählen ist, solange der Erfolg der Sicherstellung innerparteilicher Wahlen damit ohne Beeinträchtigung der Gebote innerparteilicher Demokratie zu erreichen ist.

Elektronische Verfahren können aber zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerber genutzt werden, das heißt im Vorfeld zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln und gemein, notfalls im Wege der Briefwahl durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen (zur Kandidatenaufstellung vgl. Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses, BT-Drucksache 15/4750 Anlage 5, S. 25).

Auch die Satzungen der Parteien, die Teil der Gewährleistung der von Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 vorgeschriebenen demokratischen Binnenstruktur der Partei sind (Lanski, 1. Aufl. 2011, PartG, § 6 Rn. 5), werden mit Blick auf ihre Bedeutung als innere Verfassung der Parteien (Kluth, in: Epping/Hillgruber, 3. Aufl. 2020, Art. 21 Rn. 120) von einer Änderung auf elektronischem Wege ausgenommen.

Zu Satz 4

Die Regelung ermöglicht den Vorständen der Parteien auch ohne eine diesbezügliche Ermächtigung in der eigenen Satzung der Partei, die Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten im Wege der Briefwahl oder auch zeitlich versetzt als Urnenwahl an verschiedenen Standorten zuzulassen. Damit wird sichergestellt, dass die Parteien für den Fall, dass sie aufgrund der Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie ihre Satzungen nicht mehr rechtzeitig ändern können und ihre Satzungen die Briefwahl oder die zeitlich versetzte Urnenwahl nicht vorsehen, insofern von ihren Satzungen abweichen können, um die Ausübung der Mitgliedsrechte auch in der Krise auf diesem Wege zu ermöglichen und damit im Interesse ihres verfassungsrechtlichen Auftrags aus Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes handlungsfähig zu bleiben.

Zu Satz 5

Satz 5 des durch den Änderungsantrag in den Gesetzentwurf eingefügten neuen Absatzes 4 des § 5 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sieht vor, dass § 17 Satz 2 des Parteiengesetzes unberührt bleibt. Nach § 17 Satz 2 des Parteiengesetzes wird die Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen nicht durch das Parteiengesetz, sondern durch die speziellen Regelungen in den Wahlgesetzen und den Satzungen der Parteien geregelt. Damit findet § 5 Absatz 4 auf Mitglieder- und Vertreterversammlungen für die Aufstellung der Wahlbewerber bei Volksvertretungen keine Anwendung.

Für die Aufstellung von Wahlbewerbern treffen die wahlrechtlichen Bestimmungen spezielle Regelungen. Sonderregelungen hierzu werden durch Artikel 1 des Änderungsgesetzes in der Fassung der Nummer 2 des Änderungsantrags zugelassen.

Zu Nummer 4

Die Überschrift von Artikel 3 muss nach den Regeln der Rechtsförmlichkeit angepasst werden, da durch das Änderungsgesetz in der Fassung des Änderungsantrags in Artikel 3 nicht nur das Inkrafttreten, sondern auch das Außerkrafttreten geregelt wird.

Der Änderungsantrag sieht vor, dass die wahlrechtlichen Änderungen in Artikel 1 ebenso wie die Regelungen des Artikels 2 mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft treten. Die Regelungen des Artikels 2 werden mit dem Außerkrafttreten des Artikels 2 des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht ebenfalls mit Ablauf des 31. Dezember 2021 gemäß Artikel 6 dieses Gesetzes außer Kraft treten.

Berlin, den 7. Oktober 2020

Ansgar Heveling
Berichtersteller

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Konstantin Kuhle
Berichtersteller

Friedrich Straetmanns
Berichtersteller

Petra Pau
Berichterstatteerin

Britta Habelmann
Berichterstatteerin

