

Bewerberaufstellung zur Bundestagswahl unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie

Stand: 09.02.2021

Hinweis: Diese Handreichung stellt ausschließlich eine rechtliche Bewertung der gemäß der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung zusätzlichen Optionen bei der Durchführung von Aufstellungsversammlungen dar. Ziel ist die größtmögliche Rechts- und Anfechtungssicherheit zu gewährleisten. Die Handreichung ist keine Handlungsvorgabe für die Landesverbände.

Der Deutsche Bundestag hat am 14. Januar 2021 festgestellt, dass die Durchführung von **Versammlungen für die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen zur Bundestagswahl 2021** zumindest teilweise unmöglich sei. Auf Grund des § 52 Abs. 1 und 4 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mit Zustimmung des 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 (**COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung**) vom 28. Januar 2021 erlassen (BGBl. I 2021, S. 115), die den Parteien die Möglichkeit eröffnet, vom gesetzlichen Prinzip der Präsenzaufstellungsversammlung in verschiedener Form abzuweichen. Mit dieser Handreichung erhalten die Landesvorstände einen Überblick über die sich hieraus ergebenden Optionen für die Kandidatenaufstellung sowie Hinweise und Empfehlungen der vom Bundesvorstand bestellten Kommission zur Gewährleistung rechtssicherer Aufstellungsversammlungen.

A. Grundsätzliches

Die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung ermöglicht den Parteien bei der Aufstellung von Wahlbewerbern (Direktkandidaten und Landeslisten) sowie der Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen (Delegierte) von den Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung nach Maßgabe der Verordnung abzuweichen. Die in der Verordnung zugelassenen Verfahren können dabei **auch ohne Regelung in der Satzung oder entgegen den in der Satzung getroffenen Regelungen** durchgeführt werden. Die Wahlgrundsätze sowie die Regeln des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung über die Wahl von Wahlbewerbern und von Vertretern für die Vertreterversammlungen bleiben bei den in der Verordnung zugelassenen Verfahren ansonsten unberührt.

Den Beschluss über die Möglichkeit zur Abweichung von den Bestimmungen der Satzungen trifft für alle Gliederungen der Partei im Land **der Landesvorstand**. Der Beschluss des Landesvorstandes kann

durch den Landesparteitag aufgehoben werden (§ 3 Abs. 2 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung). Die Stimmberechtigten sind rechtzeitig über die Besonderheiten des nach Bestimmungen der Verordnung gewählten Verfahrens zu unterrichten. Den Gliederungen wird als grundsätzliches Vorgehen empfohlen, diese Unterrichtung spätestens mit der Einladung zur Versammlung vorzunehmen.

Es wird grundsätzlich empfohlen, die nach der Landessatzung vorgesehene Form der Aufstellungsversammlung durchzuführen und auf die Möglichkeiten dieser Verordnung nur dann zurückzugreifen, wenn eine Durchführung der Kandidatenaufstellung ansonsten nicht möglich ist.

B. Überblick

Die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung bietet insbesondere folgende Alternativen zur gesetzlich vorgesehenen Präsenzversammlung:

1. Delegiertenversammlung statt Mitgliederversammlung
2. Delegiertenversammlung mit reduzierter Delegiertenanzahl
3. Reine Online-Versammlung mit schriftlicher Schlussabstimmung
4. Präsenzversammlung mit der Möglichkeit zur Online-Teilnahme mit schriftlicher Schlussabstimmung
5. Teilversammlungen an verschiedenen Orten
6. Rein schriftliches Verfahren ohne Durchführung einer Versammlung

C. Einzelheiten zur den alternativen Aufstellungsverfahren gemäß COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung

1. Delegiertenversammlung statt Mitgliederversammlung

Nach § 3 Abs. 1 2. Alt. COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung ist es zulässig, die in der Satzung gewählte Form der Versammlung im Sinne des § 21 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes (Mitglieder- oder Vertreterversammlung) zu wechseln, d.h. es ist zulässig, statt einer Mitgliederversammlung eine Vertreterversammlung einzuberufen. Die Durchführung erfolgt gleichwohl als Präsenzversammlung.

Sofern in der Satzung Regelungen zur Durchführung von Vertreterversammlungen fehlen, wird der Landesvorstand diese Regelungen im Rahmen der erforderlichen Beschlussfassung über die Durchführung dieses Verfahrens nach billigem Ermessen zu beschließen haben.

Nachteil einer derartigen Vorgehensweise ist insbesondere das Erfordernis von Delegiertenwahlen in den Gliederungen, **für die ausreichender zeitlicher Vorlauf einzuplanen ist**. Zudem ergäben sich mit Blick auf die Rechtssicherheit der Kandidatenaufstellung auch eine größere Anzahl möglicher Fehlerquellen im Rahmen der Delegiertenwahlen, denen durch geeignete Maßnahmen, insbesondere

organisatorische Hilfestellungen sowie Schulungs- und Kontrollmaßnahmen, seitens des zuständigen Landesvorstandes zu begegnen wäre.

Lediglich zur Vollständigkeit sei erwähnt, dass die Vorschrift auch den Wechsel von der in der Satzung vorgeschriebenen Delegiertenversammlung zu einer Mitgliederversammlung zulässt. Mit Blick auf die Herausforderungen bei der Durchführung größerer Präsenzversammlungen dürfte dies jedoch allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht kommen, um erforderliche Delegiertenwahlen zu vermeiden.

Empfehlung. Die Anwendung dieser Verfahrensweise sollte allerdings nur dann erfolgen, wenn ein ausreichender zeitlicher Vorlauf, die Durchführung der Delegiertenwahlen sowie eine effektive rechtliche Überwachung seitens des Landesverbandes gewährleistet sind.

2. Delegiertenversammlung mit reduzierter Delegiertenanzahl

Weitere Option mit Blick auf die Durchführung einer Vertreterversammlung in Präsenz ist eine Reduzierung der in der Satzung vorgesehenen Vertreterzahl, die § 3 Abs. 1 1. Alt COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung zulässt.

Bei der Reduzierung der Zahl der Vertreter ist darauf zu achten, dass eine angemessene Repräsentation der Parteimitgliedschaft gewahrt bleibt. Es wird daher empfohlen, ausgehend von der Regelung in der Satzung die Vertreterzahl nur soweit zu reduzieren, als es aus Gründen der Gewährleistung der Durchführbarkeit der Versammlung erforderlich ist, um eine möglichst breite Repräsentation der Mitglieder zu gewährleisten.

Empfehlung.

3. Reine Online-Versammlung mit schriftlicher Schlussabstimmung

Durch § 5 Abs. 1 Nr. 1 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung wird die Durchführung einer Versammlung „ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation“, also eine reine Online-Aufstellungsversammlung, ermöglicht. Die Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag muss dann jedoch im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl durchgeführt werden, auch wenn dies nach der Satzung nicht vorgesehen ist. Dabei ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, dass nur Stimmberechtigte an der Schlussabstimmung teilnehmen und das Wahlgeheimnis gewahrt wird. Weitere Einzelheiten zur Schlussabstimmung entnehmen Sie bitte § 7 der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung.

Bei der Durchführung einer solchen Online-Versammlung sind nach der Verordnung das Vorschlagsrecht der Vorschlagsberechtigten, das Vorstellungsrecht der Bewerber und die Möglichkeit zur Kommunikation der Teilnehmer zu gewährleisten. Sofern einzelne oder alle Teilnehmer nur durch einseitige Bild- und Tonübertragung an der Versammlung teilnehmen, sind die Wahrnehmung des Vorschlagsrechts der Vorschlagsberechtigten, das Vorstellungsrecht der Bewerber und die Befragung zumindest schriftlich, elektronisch oder fernmündlich zu gewährleisten.

Die praktische Durchführung einer Online-Versammlung stellt die Partei vor erhebliche organisatorische Herausforderungen. Es wird hierfür durch eine geeignete Softwarelösung insbesondere sicherzustellen sein, dass

- sich nur stimmberechtigte Versammlungsteilnehmer an der Willensbildung der Versammlung, insbesondere dem Kandidatenaufstellungsverfahren, beteiligen (Problem: Prüfung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag am Tag der Versammlung),
- bei Online-Delegiertenversammlungen das Nachrücken von Ersatzdelegierten sichergestellt ist,
- Abstimmungen auf der Online-Versammlung rechtssicher durchgeführt werden können, also insbesondere Mehrfachabstimmungen und Abstimmungen von Nichtberechtigten ausgeschlossen sind,
- das Vorstellungsrecht in geeigneter und einer die Chancengleichheit der Bewerber wahrenden Art und Weise gewährleistet wird,
- Regelungen für den Fall technischer Störungen, z.B. Verbindungsprobleme bei der Vorstellung eines Bewerbers, getroffen sind.

Gegenwärtig entwickelt die Bundesgeschäftsstelle in Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern eine den rechtlichen Anforderungen genügende technische Lösung. Wann diese für den praktischen Einsatz zur Verfügung stehen wird, kann derzeit nicht sicher vorausgesagt werden.

Das wesentliche praktische Problem in Bezug auf die Aufstellung der Landeslisten ist neben den technischen Herausforderungen in der sog. Schlussabstimmung über den Wahlvorschlag, d.h. in der in Papierform durchzuführenden Abstimmung über die aufzustellenden Bewerber, zu sehen. Allein aufgrund der verbleibenden Zeit für die Kandidatenaufstellung (Einreichungsfrist für Wahlvorschläge endet am 19.07.2021, 18:00 Uhr) wird die Durchführung einer Vielzahl von Wahlgängen praktisch nicht möglich sein, sodass aus praktischen Gründen auf Wahlverfahren zurückzugreifen ist, die die Kandidatenaufstellung in einem einzigen Wahlgang oder nur sehr wenigen Wahlgängen ermöglicht.

Besonders bedeutsam erscheint mit Blick auf die schriftliche Schlussabstimmung die rechtliche Fragestellung, ob bei dieser alle Kandidaten zuzulassen sind oder lediglich derjenige Bewerber zuzulassen ist, der im elektronischen Abstimmungsverfahren auf der Online-Versammlung die Mehrheit der Stimmen errungen hat. Obgleich letztere Auffassung Eingang in die Begründung der Koalitionsfraktionen für den Änderungsantrag zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung (siehe BT-Drs. 19/26244, S. 5 f.) gefunden hat, ist diese weitere Einschränkung der Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes und der wahlrechtlichen Grundsätze nicht im Wortlaut der Verordnung verankert. Es wird daher mit Blick auf die Rechtssicherheit der Kandidatenaufstellung dringend empfohlen, auch in einer etwaigen elektronischen Abstimmung auf der Online-Versammlung **zumindest auch** unterlegene Bewerber für die schriftliche Schlussabstimmung zuzulassen.

Es wird dringend abgeraten! Es bestehen massive rechtliche und praktische Bedenken.

4. Präsenzversammlung mit der Möglichkeit zur Online-Teilnahme mit schriftlicher Schlussabstimmung

Die Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung eröffnet zudem die Möglichkeit einer Kombination von Präsenzversammlung und Online-Versammlung. Hierbei ergeben sich in rechtlicher und praktischer Hinsicht weitgehend die identischen Probleme wie bei der reinen Online-Versammlung.

Gleichwohl könnte in dieser Durchführungsform eine geeignete Alternative zur Gewährleistung der Kandidatenvorstellung unter gleichen Bedingungen (auf der Präsenzversammlung) zu erblicken sein. Zudem wäre ein erhöhter Infektionsschutz in Bezug auf die eigenen Corona-Risikogruppen unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Teilnahme an der Kandidatenaufstellung gewährleistet.

Praktische Probleme bestehen in dieser Variante jedoch zusätzlich in der zwingend zu gewährleistenden Möglichkeit zur Kommunikation der Teilnehmer (§ 5 Abs. 2 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung). Insbesondere müsste hierbei eine Kommunikation der Online-Teilnehmenden mit den in der Versammlung vor Ort Teilnehmenden gewährleistet sein.

Es wird dringend abgeraten! Es bestehen massive rechtliche und praktische Bedenken.

5. Teilversammlungen an verschiedenen Orten

Zusätzlich besteht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung die Option, mehrere Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchzuführen, die im Wege elektronischer Kommunikation zu einer gemeinsamen Versammlung verbunden sind. In der Sache handelt es sich hierbei um mehrere Präsenzversammlungen ohne die Möglichkeit, dass sich einzelne Mitglieder im Wege elektronischer Kommunikation beteiligen können; die Teilnahme an der Versammlung setzt demzufolge die physische Teilnahme an einer der Teilversammlungen voraus.

Durch diese Möglichkeit kommt daher insbesondere die Nutzung mehrerer Veranstaltungsorte in Betracht, die eine Durchführung von Teilversammlungen auch unter Berücksichtigung der im jeweiligen Einzelfall bestehenden Hygieneauflagen, insbesondere Abstandsregelungen, gewährleisten.

Der wesentliche Vorteil dieser Option ist in der Möglichkeit begründet, die Schlussabstimmung nach § 7 der Verordnung vor Ort in der jeweiligen Teilversammlung durch Urnenwahl zu realisieren, wodurch mehrere Wahlgänge möglich werden und in der Folge die Bandbreite der praktisch realisierbaren Wahlverfahren vergrößert wird.

Im Gegenzug stellen sich insbesondere praktische Herausforderungen dergestalt, dass

- das Gelingen der Versammlung vom Gelingen jeder Teilversammlung abhängt, sodass insbesondere eine Vielzahl von Teilversammlungen besonders anfällig sind,
- für jede einzelne Teilversammlung Aufzeichnungs- und Wiedergabetechnik für Bild- und Tonübertragung vorhanden und deren technische Betreuung vor Ort gesichert sein muss,

- für jede einzelne Teilversammlung geeignete Versammlungsleiter und Mitglieder der Wahlkommission verfügbar sein müssen und zusätzliche Kommunikationsmöglichkeiten für gemeinsame Beratungen und Entscheidungen dieser Funktionsträger vorzuhalten sind,
- auf allen Teilversammlungen elektronische Abstimmgeräte zur sicheren Feststellung von Mehrheiten in Bezug auf die Gesamtversammlung erforderlich sind (alternativ: manuelle Stimmenauszählung mit entsprechenden Zeitverlusten) und
- Zeitverluste durch Abstimmungsbedarf, Regiezeiten etc. entstehen.

Hinzu kommen auch hier die bereits unter Ziff. 4 skizzierten Probleme der zwingend zu gewährleistenden Möglichkeit zur Kommunikation der Teilnehmer. Nicht geregelt ist zudem die Wahl der Eidesleister; insoweit wird empfohlen, für jede Teilversammlung zwei Eidesleister von der (Gesamt-)Versammlung bestimmen zu lassen.

Eingeschränkte Empfehlung. Versammlungen mit max. 2 – 3 Teilversammlungen, insbesondere bei mehreren Räumlichkeiten auf einem Veranstaltungsgelände, dürften praktisch zu realisieren sein.

Von der Durchführung von Versammlungen mit mehr als 3 Teilversammlungen wird abgeraten.

6. Rein schriftliches Verfahren ohne Durchführung einer Versammlung

Schließlich bietet die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung in § 6 die Möglichkeit der Kandidaten- und Vertreteraufstellung in einem rein schriftlichen Verfahren. Die Durchführung einer Versammlung ist in dieser Variante nicht erforderlich. Vorstellung und Befragung können dabei unter Nutzung elektronischer Medien erfolgen. Das Vorschlagsrecht der Vorschlagsberechtigten, das Vorstellungsrecht der Bewerber und der Zugang der Stimmberechtigten zu Angaben über Person und Programm der Bewerber ist in schriftlicher Form zu gewährleisten.

Auch bei der Durchführung des schriftlichen Verfahrens ist in geeigneter Weise sicherzustellen, dass nur die Stimmberechtigten teilnehmen und auch in diesen Verfahren das Wahlgeheimnis gewahrt wird.

Empfehlung als Auffanglösung. Zwar bestehen keine rechtlichen Bedenken, allerdings entspricht ein Verzicht auf eine Aufstellungsversammlung nicht dem Leitbild einer demokratischen Kandidatenaufstellung innerhalb der Alternative für Deutschland.

D. Schlussbemerkungen

Es wird darauf hingewiesen, dass die Verordnung auch vor Ablauf der Einreichungsfrist für die Wahlvorschläge außer Kraft treten kann, wenn der Deutsche Bundestag feststellt, dass die Voraussetzungen des § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG nicht mehr vorliegen. Einzelheiten hierzu finden Sie in den §§ 9 und 10 COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung.

Bei Inanspruchnahme der Möglichkeiten dieser Verordnung wird dringend empfohlen, das beabsichtigte Vorgehen mit dem für die Zulassung des Wahlvorschlags zuständigen Wahlleiter vorab abzustimmen.

Klarstellend wird zudem darauf hingewiesen, dass die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung für rein innerparteiliche Parteitage und Aufstellungsversammlungen zu Landtags- oder Kommunalwahlen keine Anwendung findet.

Für etwaige Rückfragen steht den Landesvorständen die Bundesgeschäftsstelle per E-Mail an aufstellung21@afd.de zur Verfügung.