

# Rechts- und Sozialpolitik

## Endlich: Wahlrecht für alle

von Antje Welke

Es hat viel zu lange gedauert, bis das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden hat.<sup>1</sup> Aber das Warten hat sich am Ende gelohnt. So ähnlich kann man wohl die erleichterte Stimmung in der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V., bei den acht Beschwerdeführern, den drei Verfahrensbevollmächtigten – Dr. Anna Luczak, Dr. habil Helmut Pollähne und Dr. Jan Oelbermann – und sämtlichen Unterstützern beschreiben,<sup>2</sup> die seit nun mehr als vier Jahren auf diese Entscheidung gewartet haben.

### Zum Verfahren

Die Beschwerdeführer hatten bereits am 22.11.2013 Einspruch beim Deutschen Bundestag gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag eingelegt, mit der sie einen Verstoß der Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz (BWahlG) gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) und des Benachteiligungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG rügten. Vier Beschwerdeführer waren von der Bundestagswahl 2013 wegen einer Betreuung in allen Angelegenheiten nach § 13 Nr. 2 BWahlG und drei wegen der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund ihrer Schuldunfähigkeit nach § 20 Strafgesetzbuch (StGB) nach § 13 Nr. 3 BWahlG ausgeschlossen gewesen.

Ein Beschwerdeführer hatte zuvor eine Betreuung in allen Angelegenheiten, war aber 2013 erneut wahlberechtigt. Der Bundestag hatte mit Beschluss vom 09.10.2014<sup>3</sup> den Einspruch zurückgewiesen, mit dem Hinweis, dass die beiden Wahlrechtsausschlüsse dem geltenden Recht entsprächen und die Wahlbehörden von diesem nicht abweichen dürften. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wahlrechtsausschlüsse obliege nicht dem Wahlprüfungsausschuss, sondern dem BVerfG.

Hiergegen erhoben die Beschwerdeführer Wahlprüfungsbeschwerden und beantragten die Feststellung, dass sie durch den Wahlrechtsausschluss in ihren Rechten verletzt worden seien, und dass § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG unvereinbar und daher nichtig seien. Das BVerfG nahm die Beschwerde an und räumte dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesinnenministerium, dem Bundeswahlleiter, dem Statistischen Bundesamt, den im Bundestag vertretenen Parteien und dem Deutschen Institut für Menschenrechte Gelegenheit zur Stellungnahme ein, wovon nur letztgenanntes Institut Gebrauch machte und im Wesentlichen dem Vortrag der Beschwerdeführer folgte.<sup>4</sup>

### Eindeutige Entscheidung

Besonders erfreulich für die Beschwerdeführer und die weiteren ca. 85.000 Menschen mit Behinderung, die bislang nicht wahlberechtigt waren, ist die Eindeutigkeit der Entscheidung. § 13 Nr. 2 und 3 des BWahlG sind mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 und Art. 3 Abs. 3 S. 2 des GG unvereinbar.

§ 13 Nr. 2 BWahlG ist daher unanwendbar für Gerichte und Verwaltungsbehörden (Rz. 138). Dies bedeutet die Wahlbehörden dürfen § 13 Nr. 2 BWahlG bei der nächsten Bundestagswahl nicht mehr anwenden. Gründe dafür, § 13 Nr. 2 BWahlG bis zu einer Entscheidung des Gesetzgebers ausnahmsweise für anwendbar zu erklären, liegen – so das BVerfG (Rz. 139) – nicht vor. Aus dieser Aussage ergibt sich, wie auch an anderen Stellen in der Entscheidung ausgeführt, dass das BVerfG es zwar für denkbar erachtet, dass ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsmäßig gerechtfertigt sein kann, wenn bei einer bestimmten Personengruppe die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. Hierfür müsste der Gesetzgeber jedoch eine neue verfassungsgemäße Typisierung treffen. Das BVerfG hält eine solche Neuregelung aber keineswegs für erforderlich, um die verfassungsmäßige Ordnung auch nach der Unanwendbarkeit von § 13 Nr. 2 BWahlG aufrechtzuerhalten.

§ 13 Nr. 3 BWahlG erklärt das BVerfG aufgrund seiner Unvereinbarkeit mit dem GG für nichtig. Das BVerfG hält eine verfassungsmäßige und grundrechtskonforme Neuregelung für den Personenkreis, der wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachten Personen insgesamt nicht für denkbar.

### Auswirkungen auf die Europawahl

Die nächste bundesweite Wahl ist die Europawahl am 23. bis 26.05.2019. Da sich die Verfassungsrichter mit keinem Wort zu den Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Europawahl geäußert haben und die Wahlrechtsausschlüsse zur Europawahl zwar wortgleich, aber dennoch in einem eigenen Gesetz (§ 6a Europawahlgesetz (EuWG)) geregelt sind, kann wohl nicht davon ausgegangen werden, dass auch diese Regelungen unanwendbar bzw. nichtig sind. Vielmehr bräuchte es hierfür ein rasches gesetzgeberisches Tätigwerden oder eine weitere Entscheidung des Gerichts ggf. im einstweiligen Rechtsschutz.

### Entscheidungsgründe

Entgegen des Vortrags der Beschwerdeführer stützt das BVerfG sich in seiner Argumentation ausschließlich auf die Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl und des Benachteiligungsverbotes. Den ebenfalls vorgetragenen Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen, die sich

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – Az: 2 BvC 62/14.

<sup>2</sup> Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V., Deutsches Institut für Menschenrechte, Bundesbeauftragter für die Belange von Menschen mit Behinderungen u. v. m.

<sup>3</sup> BT-Drs. 18/2700 vom 29.09.2014, S. 43 ff.

<sup>4</sup> <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/amicus-curiae-stellungnahme-an-das-bundesverfassungsgericht-zu-den-wahlrechtsausschlüssen-nach-dem-b/>.

zumindest aus einer völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 38 GG ergeben müssten, lehnt das BVerfG mit dem Hinweis ab, aus keiner der in Frage kommenden völkerrechtlichen Bestimmungen ergäben sich Anforderungen, die über die dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben hinausgingen.

### Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl

Zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl führt das BVerfG Folgendes aus: Schränkt der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 38 Abs. 3 GG zugewiesenen Gestaltungsauftrag den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein, bedarf er hierfür Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht sind, wie der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Rz. 41). Als denkbaren Grund für die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl und mithin einer Differenzierung der Wahlberechtigten wird die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes genannt. Hierzu gehöre auch die Kommunikationsfunktion der Wahl (Rz. 44). Diese setze die freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus (Rz. 45). Mache der Gesetzgeber von der Möglichkeit einer Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl zu diesem Zweck Gebrauch, so müsse die Regel geeignet und erforderlich sein und sich an der politischen Wirklichkeit orientieren. Hierbei sei ein strenger Maßstab anzulegen (Rz. 46). Gesetzliche Typisierungen bei der Differenzierung seien nur zulässig, wenn die damit verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen wäre und die Ungleichbehandlung nicht besonders ins Gewicht fiele (Rz. 48). Diesen hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Typisierungen entsprechen § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG nicht.

In Bezug auf § 13 Nr. 2 BWahlG sei bereits zweifelhaft, so das BVerfG, ob die Regelung zur Erreichung des Zwecks – eine Personengruppe zu beschreiben, bei der die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht in hinreichendem Umfang besteht – geeignet ist (Rz. 95). Dies ergebe sich aus verschiedenen Aspekten: Die Einsichts- und Kommunikationsfähigkeit seien nicht Gegenstand des Verfahrens zur Bestellung eines Betreuers nach § 1896 BGB und es gebe erhebliche regionale Unterschiede bei den betreuungsrechtlichen Wahlrechtsausschlüssen (Rz. 100). Jedenfalls jedoch verstoße die Regelung wegen ihrer gleichheitswidrigen Ausgestaltung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine Typisierung (Rz. 87); denn letztlich hänge es von Zufälligkeiten ab, ob eine Betreuung in allen Angelegenheiten bestellt werde oder nicht (Rz. 103).

Die Regelung des § 13 Nr. 3 BWahlG sei nicht geeignet, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen, da weder die Feststellung der Schuldunfähigkeit zum Tatzeitpunkt noch das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen nach § 63 StGB einen Rückschluss auf das regelmäßige Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts erforderlichen Einsichtsfähigkeit erlaubten (Rz. 116).

### Benachteiligungsverbot

Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG untersagt die Benachteiligung einer Person wegen ihrer Behinderung.

Laut BVerfG ist eine Schlechterstellung von behinderten Menschen zwar möglich, sie müsste aber durch zwingende Gründe gerechtfertigt sein. Da nach § 1896 Bürgerliches

Gesetzbuch (BGB) ein rechtlicher Betreuer nur für Volljährige mit einer „psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung“ bestellt werden könne und auch die Eingangsmerkmale für die Schuldunfähigkeit eine körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung voraussetzten, seien Adressaten beider Wahlrechtsausschlüsse ausschließlich Menschen mit Behinderungen. Für diese Benachteiligung liege auch kein zwingender Grund vor, da die gesetzlichen Typisierungen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprächen.

### Politische Umsetzung

Einige Bundesländer haben die genannten Wahlrechtsausschlüsse bereits aufgegeben und ihre Wahlgesetze entsprechend überarbeitet: Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Brandenburg und Hamburg.<sup>5</sup> Auch die Landesregierungen von Niedersachsen und Berlin haben in ihren Koalitionsverträgen die Aufhebung bzw. Überprüfung der Wahlrechtsausschlüsse vereinbart.

Für die Wahlrechtsausschlüsse bei der Bundestagswahl ist im aktuellen Koalitionsvertrag verabredet: „Unser Ziel ist ein inklusives Wahlrecht für alle. Wir werden den Wahlrechtsausschluss von Menschen, die sich durch eine Vollbetreuung unterstützen lassen, beenden.“<sup>6</sup> Hiermit haben sich die Regierungsparteien den Forderungen einer Vielzahl von Verbänden angeschlossen, die gemeinsam mit dem Ausschuss der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>7</sup> seit vielen Jahren die Streichung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit einer Betreuung in allen Angelegenheiten (§ 13 Nr. 2 BWahlG) und Menschen, die wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind (§ 13 Nr. 3 BWahlG), sowie der entsprechenden Regelungen im Europawahlgesetz fordern.<sup>8</sup>

Seit Sommer 2018 verhandelten die Regierungsfaktionen im Bundestag über einen solchen gemeinsamen Antrag zum Wahlrecht. Jedoch ohne Erfolg. FDP,<sup>9</sup> BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE<sup>10</sup> haben bereits Anträge zur ersatzlosen Streichung von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG sowie von § 6a EuWG vorgelegt; auch die SPD-Bundestagsfraktion hatte bereits im Januar 2017 ein Positionspapier zur Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG verabschiedet.<sup>11</sup> Insofern bestünde in der Sache eine Mehrheit im Bundestag für die Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse von der Bundestags- und der Europawahl. Am 15.03.2019 – das ist nach Redaktionsschluss – sollen die o. g. Anträge abschließend im Deutschen Bundestag beraten werden.

<sup>5</sup> Eine aktuelle Übersicht über die Wahlgesetze der Bundesländer ist abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/).

<sup>6</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Zeile 4380 – 4384.

<sup>7</sup> Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, S. 13, Empfehlung Nr. 54, 13. Mai 2015, CRPD/C/DEU/CO/1, abrufbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

<sup>8</sup> Vgl. Leonhard: Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderung: Aktueller Stand in RdLh 4/2016, S. 167 ff.; Wahlrechtsausschlüsse und Barrieren in der Wahlrechtsausübung von Menschen mit Behinderung (Kleine Anfrage), in RdLh 4/2015, S. 173 f.

<sup>9</sup> BT-Drs. 19/3171 vom 03.07.2018.

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/4568 vom 26.09.2018.

<sup>11</sup> Abrufbar unter <https://www.spdfraktion.de>.

Möglich ist, dass dort bereits einige Vertreter aus den Reihen der SPD mitstimmen werden. Für eine Mehrheit im Bundestag, bräuchte es aber ein Einlenken der CDU und oder ein eigenständiges Handeln der SPD mit der Opposition.

#### Das vornehmste Recht des Bürgers

Am Ende bleibt: Das Wahlrecht ist ein Menschenrecht. Es ist das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat, so das BVerfG. Der Eingriff in den Gleichheitssatz mit der Folge des Wahlrechtsausschlusses ist nicht geringfügig (vgl. Rz. 106). Typisierungen, die zum dauerhaften Verlust

des Wahlrechts führen, sind danach kaum mehr möglich. Denn jede Form einer Typisierung würde ebenfalls daran scheitern, dass der Entzug des vornehmsten Rechts nicht gering ist. Überdies dürfte durch die neu geschaffene Norm der Kreis der Ausgeschlossenen nicht „ohne hinreichenden Sachgrund lückenhaft und in gleichheitswidriger Weise bestimmt“ werden. Wie eine derart exakte Differenzierung von „wahlfähigen“ und „wahlunfähigen“ Personen erfolgen sollte, ist gänzlich unklar. Eine mögliche Missbrauchsgefahr ist jedenfalls nach den Aussagen des BVerfG kein Argument, um einen Wahlrechtsausschluss zu rechtfertigen (vgl. Rz. 92).