

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Ausschlüssen vom Wahlrecht

Prof. Dr. Dagmar Brosey

Professorin TH Köln

Am 29. Januar 2019 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind. § 13 Nr. 2 BWahlG sieht einen Wahlrechtsausschluss von Personen vor, für die ein*e Betreuer*in in allen Angelegenheiten nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist. § 13 Nr. 3 BWahlG schließt Personen vom Wahlrecht aus, die sich wegen einer im Zustand der Schuldfähigkeit im Sinne des § 20 StGB begangenen Tat gemäß § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, vereinbar sind. Beide Wahlrechtsausschlüsse knüpfen an das Vorliegen einer Behinderung an. Die Entscheidung des BVerfG ist erfreulich und war dringend erforderlich. Diese Wahlrechtsausschlüsse sind seit mehr als 30 Jahren umstritten. Der Impuls zum Handeln wurde jetzt endlich gesetzt, ein inklusives Wahlrecht soll kommen.

I. Hintergrund

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts in der vom BMJ gebildeten interdisziplinären Arbeitsgruppe im April 1988 sind bestehende Wahlrechtsausschlüsse als Verstoß gegen das sich aus dem Gleichheitsgrundsatz ergebende Willkürverbot erachtet worden. Dennoch setzte sich politisch die Auffassung durch, die den Wahlrechtsausschluss befürwortete. Ganz anders in unserm Nachbarland Österreich, wo es aufgrund einer Verfassungsgerichtsentscheidung aus dem Jahr 1987¹ bereits seit 1988 keine Verknüpfung mehr zwischen Sachwalterbestellung und Wahlrecht gibt. Mehr als 30 Jahre mussten vergehen, damit auch das Bundesverfassungsgericht für Klarheit sorgen und die Wahlrechtsausschlüsse für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklären musste.

Die Diskussion um die Wahlrechtsausschlüsse war vor allem nach der Ratifikation der UN Behindertenrechtskonvention vor zehn Jahren wieder aufgeflammt. Die Konvention regelt in Art. 29 die „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ und verlangt von den Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt an Wahlen teilnehmen können und dabei gegebenenfalls durch eine Person ihrer Wahl unterstützt werden.

In den letzten Jahren hatten bereits sechs Bundesländer (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und zuletzt Berlin) die ausschließenden Regelungen für Landes- und Kommunalwahlen überwiegend abgeschafft.²

Der Deutsche Bundestag hat sich hier etwas schwerer getan, trotz Koalitionsvereinbarung über ein inklusives Wahlrecht. Eine vom BMAS im Jahr 2016 veröffentlichten Studie³ zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, hatte die Wahlrechtsausschlüsse für verfassungsrechtlich

unbedenklich erachtet und sich gegen die ersatzlose Streichung der Wahlrechtsausschlüsse ausgesprochen.⁴

Erst die Entscheidung des BVerfG führte offenbar zu einem mehrheitlichen Umdenken im Bundestag, so dass am 15. März 2019 mehrheitlich für die Einführung eines „inklusive Wahlrechts“ gestimmt wurde.⁵ Allerdings soll diese nach dem Willen der Mehrheit im Bundestag zum 01. Juli 2019 Wirkung entfalten. Das hätte bedeutet, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 6a EuWG für die Europawahl hätten angewendet werden sollen. Dem ist das Bundesverfassungsgericht erneut entgegen getreten (Entscheidung vom 15.04.2019 – 2 BvQ 22/19). Auf Antrag der Opposition (Gründe Fraktion, Die Linke und FDP) war es zu der einstweiligen Verfügung gekommen. 6 hochgestellt und Fußnote 6 so belassen.⁶

II. Bewertung der Entscheidung des BVerfG

Mehrere Beschwerdeführer*innen, die entweder nach § 13 Nr. 2 oder nach § 13 Nr. 3 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen waren, hatten sich nach erfolglosem Einspruch mit Wahlprüfbeschwerden im September 2013 gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag gewendet und rügten einen Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Dem ist das BVerfG überwiegend gefolgt und hat in seinem Beschluss vom 29. Januar 2019⁷ festgestellt, dass § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar sind, im Hinblick auf Nr. 3 sogar nichtig.

1. § 13 Nr. 2 BWahlG

Der Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist nicht gerechtfertigt. Zwar ist § 13 Nr. 2 BWahlG auf den Schutz eines der Allgemeinheit der Wahl gleichgewichtigen Verfas-

- 1 www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10128993_87G00109_00 (Zugriff: 18.2.2019).
- 2 Übersicht: www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/ (Zugriff: 16.2.2019).
- 3 www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb470-wahlrecht.html.
- 4 Kritisch dazu BGT 2018 Stellungnahme zur Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen im Niedersächsischen Landeswahlgesetz (NLWG) und im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKoMVG) (<http://www.bgt-ev.de/stellungnahmen.html#1588>). Bt-Drs.19/8261.
- 5 Antrag abrufbar unter <https://britta-hasselmann.de/presse/pressemitteilung/2019/03/20/wahlrechtsausschluesse-von-menschen-mit-behinderungen-gruene-ziehen-vor-bundesverfassungsgericht/> (Zugriff 21.03.2019).
- 6 Der Volltext der Entscheidung: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html;jsessionid=2AE5EE255EAB3C981732250A974C74483.1_cid383 Zugriff 21.03.2019).

sungsguts gerichtet, die verfassungsrechtlichen Anforderungen werden hier aber nicht erfüllt, so das BVerfG.

Das BVerfG macht in seiner Begründung allerdings deutlich, dass ein Wahlrechtsausschluss unter Umständen möglich ist, denn die integrierende Wirkung des Wahlaktes sei nur auf der Basis freier und offener Kommunikation zwischen den Regierenden und den Regierten entfaltbar und könne einen Ausschluss vom aktiven Wahlrecht rechtfertigen, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen dem Volk und den Staatsorganen nicht in hinreichendem Umfang besteht.⁸ Dazu sagt, dass BVerfG, dass dies hier indes nicht der Fall sei,⁹ führt aber ebenfalls aus, dass die Frage der Geeignetheit von § 13 Nr. 2 BWahlG zur Erfassung von Personen, die über die zur Wahrnehmung des Wahlrechts erforderliche Einsichtsfähigkeit nicht verfügen, letztlich dahinstehen könne.¹⁰

Zur dieser Frage wird inhaltlich ausgeführt, dass die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Willensbildungsprozess für den Prüfungsablauf und das Ergebnis des Verfahrens zur Bestellung eines Betreuers ohne Belang sei, eine Wahlfähigkeit werde nicht geprüft.¹¹ Allerdings unterliege die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten strengen normativen Voraussetzungen. Erforderlich sei die Feststellung sowohl einer umfassenden Betreuungsbedürftigkeit als auch eines konkreten und auf alle Angelegenheiten des Betroffenen bezogenen Betreuungsbedarfs. Vor diesem Hintergrund sei die Annahme des Gesetzgebers, dass es sich bei der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten typischerweise um Fälle handelt, bei denen den Betroffenen die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt, zumindest nicht fernliegend.¹²

Dieser Rückschluss des BVerfG bleibt unverständlich und irritiert.

So verkennt das BVerfG offenbar, dass die Betreuung in allen Angelegenheiten wenig über die Fähigkeit, insbesondere auch die Einsichtsfähigkeit eines Menschen aussagt. Die Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten trifft lediglich Aussagen zum Umfang des Unterstützungsbedarfs und nicht zum Ausmaß beziehungsweise der Intensität einer Einschränkung. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass das BVerfG die Verfassungswidrigkeit des § 13 Nr. 2 BWahlG vor allem damit, dass nicht alle umfassend Betreuungsbedürftigen durch eine Betreuerbestellung erfasst werden. Denn werde trotz umfassender Betreuungsbedürftigkeit im Einzelfall von der Bestellung eines* einer Betreuers* Betreuerin abgesehen, weil es beispielsweise eine Vorsorgevollmacht gibt, ist § 13 Nr. 2 BWahlG nicht anwendbar. Die Regelungssystematik der Norm führe dazu, dass der Wahlrechtsausschluss auf die Gruppe derjenigen Betreuungsbedürftigen beschränkt bleibt, bei denen ein* Betreuer*in „zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten“ bestellt wird. Unterbleibe die Bestellung trotz des Unvermögens zur Besorgung aller eigenen Angelegenheiten wegen fehlenden Betreuungsbedarfs, bleibt demgegenüber das Wahlrecht erhalten.¹³

Auch die fehlende Rechtfertigung des Eingriffs in das Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen gemäß

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG wird darauf gestützt. Die Voraussetzungen an eine Rechtfertigung seien nicht erfüllt, weil die Norm den Kreis der wegen behinderungsbedingter Einsichtsunfähigkeit vom Wahlrecht Ausgeschlossenen ohne hinreichenden Sachgrund lückenhaft und in gleichheitswidriger Weise bestimme.¹⁴ Die Tatsache, dass das Wahlrecht von Personen erhalten bleibt, bei denen die Bestellung einer Betreuung in allen Angelegenheiten nur wegen fehlenden Betreuungsbedarfs unterbleibt, führt zu einer aus der Natur des Wahlrechts nicht begründbaren Benachteiligung der von § 13 Nr. 2 BWahlG Regelungsbetroffenen.

Aus den Ausführungen ist zu schließen, dass das BVerfG offenbar davon ausgeht, dass viel mehr Menschen nicht zur hinreichenden Kommunikation im oben genannten Sinne fähig und damit wahlrechtunfähig sind. Die Ungleichbehandlung wird vom BVerfG mithin draufgestützt, dass es auch andere Personen, die wahlrechtsunfähig seien, aber das Wahlrecht noch hätten und nicht darauf, dass die vom Wahlrechtsausschluss Betroffenen über Fähigkeiten verfügen, ihr Wahlrecht gegebenenfalls mit Unterstützung auszuüben. Auch zeigen die ausführlichen Darlegungen, dass das BVerfG offenbar davon ausgeht, dass die Wahlfähigkeit einer Person bestimmt werden könne. In der Bundestagsdebatte hat die Abgeordnete *Ulla Schmidt* einer individuellen Wahlrechtsprüfung glücklicherweise eine Absage erteilt.¹⁵

Wichtig und interessant für die weitere Diskussion ist, dass das BVerfG das Verfassungsgut des Schutzes der Integrität der Wahl vor Manipulations- und Missbrauchsgefahren hier nicht für einen legitimen Grund zur Beschränkung der Grundrechte hält. Bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte ließen sich diese Vorkehrungen weiter ausbauen.¹⁶ In der Diskussion um ein inklusives Wahlrecht war immer wieder eingeworfen worden, dass eine Missbrauchsgefahr bei der Stimmabgabe bestünde, wenn Menschen mit zum Beispiel einer Lernbehinderung sich dabei unterstützen ließen.¹⁷

2. § 13 Nr. 3 BWahlG

§ 13 Nr. 3 BWahlG verstößt ebenfalls gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Ausschluss vom Wahlrecht.¹⁸ § 13 Nr. 3 BWahlG verletzt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl außerdem, weil die Regelung zu Ungleichbehandlungen führt, für die sachliche Gründe nicht ersichtlich sind. Im Ergebnis wird der Kreis der Regelungsbetroffenen in willkürlicher, die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess unzureichend berücksichtigender Weise bestimmt.¹⁹

8 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.45.

9 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.87.

10 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn. 100.

11 BVerfG -2 BvC 62/14 – Rn.95.

12 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.99.

13 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.102.

14 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.103.

15 Ulla Schmidt am 15.3. im Deutschen Bundestag.

16 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.92.

17 Jürgen Dusel, *Süddeutsche Zeitung* vom 12.02.1019.

18 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.112 ff.

19 BVerfG – 2 BvC 62/14 – Rn.130.