

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn M. P. K., 44145 Dortmund,
 2. des Herrn G. K., 86179 Augsburg,
 3. des Herrn M. S., 59348 Lüdinghausen,
 4. des Herrn K. W., 34414 Warburg,
 5. der Frau M. K., ebenda,
- vertreten durch Rechtsanwältin Dr. A. L., 10967 Berlin,
6. der Frau M. B., 37186 Moringen,
 7. des Herrn R. S., 13403 Berlin,
 8. des Herrn D. O., 28217 Bremen,
- vertreten durch Rechtsanwalt Dr. H. P., 28215 Bremen,

– Az.: WP 202/13 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag
am 22. September 2013

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 25. September 2014 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführer haben mit einem Fax der Verfahrensbevollmächtigten vom 22. November 2013 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 eingelegt.

Sie wenden sich gegen die Ausschlussstatbestände in § 13 Nr. 2 und Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG), die sie für verfassungswidrig halten.

I.

Für den Einspruchsführer zu 1. sei wegen einer geistigen Behinderung auf eigenen Antrag am 14. Februar 2013 eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet worden. Der Einspruchsführer zu 1. sei nicht in das Wählerverzeichnis zur angegriffenen Wahl eingetragen gewesen. Er habe mit Schreiben vom 2. September 2013 Einspruch gegen das Wählerverzeichnis eingelegt und seine Eintragung beantragt. Die Stadt Dortmund habe den Einspruch unter Verweis auf § 13 Nr. 2 BWG abgelehnt. Die gegen diese Entscheidung eingelegte Beschwerde vom 11. September 2013 sei am 16. September 2013 abschlägig beschieden worden. Der Einspruchsführer zu 1. habe an der angegriffenen Wahl nicht teilgenommen.

Der Einspruchsführer zu 2. habe seit seiner Volljährigkeit unter Pflegschaft gestanden, die nach der Betreuungsrechtsreform im Jahr 1992 in eine Betreuung umgewandelt worden sei. Bei ihm sei ein „Down-Syndrom“ diagnostiziert worden. Er sei nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen gewesen und habe an der angegriffenen Wahl nicht teilgenommen.

Auch der Einspruchsführer zu 3. habe seit seiner Volljährigkeit unter Pflegschaft gestanden, die nach der Betreuungsrechtsreform in eine Betreuung umgewandelt worden sei. Im der Betreuung zugrunde liegenden Sachverständigengutachten sei eine geistige Behinderung aufgrund frühkindlicher Hirnschädigung diagnostiziert worden. Zunächst habe die Betreuung nicht alle Angelegenheiten des Einspruchsführers zu 3. umfasst. Er habe daher regelmäßig an Wahlen teilgenommen. Am 16. Januar 2009 sei eine Betreuung in allen Angelegenheiten für ihn angeordnet worden. Da dem Einspruchsführer zu 3. bewusst geworden sei, dass er dadurch sein Wahlrecht verliere, sei auf seinen Antrag hin der Betreuungsbeschluss am 26. April 2013 abgeändert worden. Der Einspruchsführer zu 3. habe an der angegriffenen Wahl teilgenommen.

Der Einspruchsführer zu 4. sei aufgrund einer Stoffwechselerkrankung geistig behindert und stehe in allen Angelegenheiten unter Betreuung. Er habe an der angegriffenen Wahl nicht teilgenommen.

Für die Einspruchsführerin zu 5. sei am 19. Mai 2009 eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet worden. Sie habe vorher an Wahlen teilgenommen, nicht aber an der angegriffenen Wahl.

Die Einspruchsführerin zu 6. befinde sich seit 12 Jahren gemäß §§ 63, 20 des Strafgesetzbuches (StGB) im psychiatrischen Maßregelvollzug, zuletzt aufgrund einer Überweisung gemäß § 67a StGB in einer Entziehungsanstalt. Sie habe in all den Jahren des Maßregelvollzugs nicht gewählt. Ihr am 12. Juli 2013 gestellter Antrag auf Eintragung ins Wählerverzeichnis sei von der Samtgemeinde Zeven mit Bescheid vom 15. August 2013 unter Berufung auf § 13 Nr. 3 BWG und der dagegen eingelegte Einspruch mit Bescheid vom 21. August 2013 zurückgewiesen worden. Die am 26. August 2013 eingereichte Beschwerde sei mit Bescheid des Kreiswahlleiters des Kreises Stade vom 17. September 2013 ebenfalls verworfen worden. Die Einspruchsführerin zu 6. habe an der angegriffenen Wahl nicht teilgenommen.

Der Einspruchsführer zu 7. sei seit dem Jahr 2006 gemäß §§ 63, 20 StGB im Maßregelvollzug untergebracht. Seit dem November 2007 sei er davon beurlaubt, aber noch nicht gemäß § 67d Abs. 2 StGB entlassen worden. Er habe am 10. September 2013 mit seiner Betreuerin das Bürgeramt in der Teichstraße in Berlin aufgesucht, um die Wahlunterlagen anzufordern. Ihm sei erklärt worden, er könne wegen der Unterbringung gemäß §§ 63, 20 StGB nicht an der Wahl teilnehmen. An der angegriffenen Wahl habe er (daher) nicht teilgenommen.

Der Einspruchsführer zu 8. sei vom Jahr 2002 bis zum 30. September 2013 gemäß §§ 63, 20 StGB im Maßregelvollzug untergebracht gewesen. An der angegriffenen Wahl – wie bereits an den vorangegangenen Wahlen – nicht teilnehmen können, weil er keine Wahlunterlagen erhalten habe. Er habe an der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft im Jahr 2011 teilnehmen dürfen, weil das Bremische Wahlgesetz (BremWG) eine dem § 13 Nr. 3 BWG entsprechende Ausschlussklausel nicht kenne, wie sich aus einem Umkehrschluss zu § 2 BremWG ergebe.

II.

Die Allgemeinheit der Wahl sichere wie die Gleichheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Sie erfordere strenge und formale Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl. Das Wahlrecht aus Artikel 38 des Grundgesetzes (GG) sei – neben Artikel 5, 8 und 9 GG – das demokratische Kerngrundrecht. Die demokratische Legitimation gesetzlich verankerter Grundrechtseingriffe beruhe letztlich auf dem Wahlrecht. Der Eingriff in die Grundrechte von Menschen, denen das Wahlrecht verweigert werde, bedürfe deshalb einer besonderen Legitimation. Dies gelte umso mehr, als gerade diese Menschen auch besonderen bzw. besonders gravierenden Grundrechtseingriffen ausgesetzt seien oder werden könnten (insbesondere in der stationären Psychiatrie). Zwar bestehe kein absolutes Differenzierungsverbot hinsichtlich des aktiven oder passiven Wahlrechts. Aber für Differenzierungen sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. das Urteil vom 27. Juli 2012) ein besonderer, sachlich legitimierter Grund nötig, der durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sein müsse. Die Ausschlussstatbestände des § 13 Nr. 2 und Nr. 2 BWG knüpften indessen weder an zulässige Gründe für die Differenzierung an, noch seien sie mit höherrangigen Rechtssätzen vereinbar. Außerdem seien sie in ihrer konkreten typisierten Ausgestaltung nicht verfassungsgemäß.

Das Grundgesetz sehe selbst verschiedene Gründe für eine Differenzierung vor, etwa die Staatsangehörigkeit (Artikel 20 GG) und das Alter (Artikel 38 Abs. 2 GG). Die Verfassungsrechtsprechung halte es (im Urteil vom 27. Juli 2012) für zulässig, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Regelungsbefugnis gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG weitere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl treffe. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht solle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (in Gestalt des Urteils vom 27. Juli 2012) dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn eine bestimmte Personengruppe keine hinreichenden Möglichkeiten zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen habe. Vor diesem Hintergrund seien die beiden angegriffenen Ausschlussgründe zu bewerten.

Die angeblich mangelnde Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen werde auch zur Erklärung des § 13 Nr. 2 BWG angeführt. Im Gesetzgebungsverfahren der Betreuungsrechtsreform im Jahr 1992 habe der Gesetzgeber gemeint, dass Personen, die in allen Angelegenheiten betreut werden, keine Einsicht in Wesen und Bedeutung von Wahlen hätten (so implizit Bundestagsdrucksache 11/4528, S. 189). Obwohl mit der Betreuungsrechtsreform Abstand von der „Unmündigkeit“ genommen worden sei, sei der Aus-

schluss von der politischen Partizipation bestehen geblieben. Die Annahme, dass Menschen mit Behinderungen, die in allen Angelegenheiten betreut werden, keine Einsicht in Wesen und Bedeutung von Wahlen hätten, sei nicht haltbar. Sie sei unvereinbar mit der heutigen Sicht auf Menschen mit Behinderungen, mit der sich auch die Einschätzung ihrer Fähigkeiten geändert habe. Dem Rechnung tragend sähen etliche Staaten keine Wahlausschlüsse vor. Dazu gehörten in Europa z. B. Finnland, Großbritannien, Schweden, Österreich, Italien, Irland, die Niederlande, Spanien und Zypern. Ein Mensch mit bestimmten biologischen Behinderungen sei nicht von vornherein „behindert“, sondern werde behindert, indem ihm der Zugang verwehrt werde. Im Mittelpunkt des heutigen Diskurses stehe der Grundgedanke der Selbstbestimmung als Überbegriff für verschiedene Aspekte. Am Leitbild der Selbstbestimmung seien auch die Sozialgesetze ausgerichtet, wie § 1 des Neunten Buches des Sozialgesetzbuches zeige. Die von Deutschland im Jahr 2009 ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) erkenne in Nachfolge des UN-Paktes für bürgerliche und politische Rechte von 1966 das menschenrechtlich abgesicherte Staatsbürgerrecht an, zu wählen und gewählt zu werden. Sie konkretisiere darüber hinaus das Recht für Menschen mit Behinderungen. Deutschland sei die Verpflichtung eingegangen, das Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Erst durch die Beschränkung von Teilhabe und Selbstbestimmung entstehe Behinderung.

Die Ausführungen zu § 13 Nr. 2 BWG würden entsprechend auch für den Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWG gelten, sowohl hinsichtlich der offiziellen Legitimation als auch bezüglich der Fragwürdigkeit in Anbetracht historischer und sozialer Entwicklungen. Die Annahme, Schuldunfähigen fehle ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit, sei empirisch nicht haltbar. Zudem gehe sie von Rechts wegen fehl, da § 20 StGB nicht nur auf das Fehlen der Einsichts-, sondern alternativ auf das Fehlen der Steuerungsfähigkeit abstelle, was bei der Anwendung der §§ 63, 20 StGB deutlich häufiger den Ausschlag gebe. Mit der Steuerungsunfähigkeit habe die Fähigkeit zu wählen aber nichts zu tun. Für die „Behandlungsbedürftigkeit im Hinblick auf die Allgemeingefährlichkeit“ gelte Entsprechendes.

Es stehe nach alledem schon infrage, ob es nach heutiger Sicht überhaupt zutreffend sei, aus der Tatsache, dass jemand aufgrund seiner Behinderung in allen Angelegenheiten betreut werde, fehlende Einsicht in die Bedeutung von Wahlen oder fehlende Teilnahme am politischen Kommunikationsprozess anzunehmen und damit dann einen Wahlrechtsausschluss zu begründen. Für den Umstand, dass jemand wegen der Begehung einer rechtswidrigen Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit zum Schutz der Allgemeinheit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sei, gelte dies gleichermaßen. § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG überschritten zudem die zulässigen Grenzen für Differenzierungen. Beide seien Diskriminierungstatbestände, die höherrangiges Recht verletzen. Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG verbiete ausdrücklich die Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Bei der Auslegung der Vorschrift seien die konkreten Vorgaben der von Deutschland ratifizierten menschenrechtlichen Übereinkommen wie Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK sowie Artikel 29 UN-BRK heranzuziehen. Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK garantiere die Allgemeinheit der Wahl. Der zur Auslegung dieser Konvention berufene Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) habe in einer Entscheidung vom 6. Oktober 2005 (Hirst v. The United Kingdom) festgestellt, dass im 21. Jahrhundert der Inklusion grundsätzlich der Vorrang gegeben werden müsse. Zwar würden Ausnahmetatbestände für zulässig erachtet, jedoch sei der Ermessenspielraum der Gesetzgeber bei der Einschränkung des Wahlrechts insoweit beschränkt, dass nicht ganze Bevölkerungsgruppen unterschiedslos ausgeschlossen werden dürften. Der Gerichtshof habe in einem Urteil vom 20. Mai 2010 (Alajos Kiss v. Ungarn) festgehalten, dass der Ermessenspielraum des Gesetzgebers besonders beschränkt sei, wenn es um Gruppen gehe, die wie die geistig Behinderten besonders verletzlich und in der Vergangenheit deutlicher Diskriminierung ausgesetzt gewesen seien. Artikel 29 UN-BRK verpflichte die Mitgliedsstaaten dazu, zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen effektiv und vollständig gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben könnten. Dies beinhalte auch eine Garantie des Wahlrechts. Dasselbe ergebe sich aus Artikel 12 Absatz 2 UN-BRK, da die dort vorgesehene Gleichberechtigung in allen Aspekten des Lebens auch das gleiche Recht zu wählen bedeute. Aus der Konvention ergebe sich darüber hinaus, dass der Staat aktiv darauf hinwirken müsse, dass Personen mit Behinderungen ihr Wahlrecht auch tatsächlich ausüben könnten. Das könne z. B. bedeuten, Informationen über die Wahl in leichter Sprache zur Verfügung zu stellen.

Die in dem Wahlrechtsausschluss liegende Diskriminierung sei auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt. § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG knüpfen an Verfahren, in denen die Frage des Wahlrechts keine Rolle spiele, die Folge des Wahlrechtsverlusts. Ein derartiger Automatismus sei in der Rechtsprechung des EGMR in einem Urteil vom 6. Oktober 2005 und einem Urteil vom 20. Mai 2010 als unzulässig eingestuft

worden. Bezüglich § 13 Nr. 2 BWG sei es – entgegen einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juli 2002 – trotz der strengen rechtlichen Voraussetzungen für Betreuungsanordnungen nicht sachlich gerechtfertigt, davon auszugehen, vollbetreute Personen besäßen das für eine Wahlentscheidung gebotene Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit nicht. Die Anordnung einer Betreuung nach § 1896 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) setze voraus, dass ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen könne. Ein konkreter Bezug zu intellektuellen Fähigkeiten oder der Einsichtsfähigkeit in Wesen und Bedeutung von Wahlen bzw. der Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikationsprozess finde sich im Gesetzeswortlaut nicht. In der Praxis werde der gesetzliche Maßstab der Erforderlichkeit sehr unterschiedlich ausgelegt, zum Teil auch aus Gründen der Praktikabilität einer Betreuung. Durch die Betreuungsanordnung allein verliere die betreute Person nicht ihre Rechtsfähigkeit. Auch sofern der Betreuungsanordnung ein Gutachten vorausgehe, spiele das Wahlrecht bzw. die Wahlfähigkeit keine Rolle. Die Typisierung des Wahlrechtsausschlusses in § 13 Nr. 2 BWG verletze den Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG, sie ein nicht zu rechtfertigendes Maß an Ungleichbehandlung mit sich bringe. Es gebe eine Vielzahl von Gruppen, die sich von in allen Angelegenheiten betreuten Personen nur darin unterschieden, dass bei ihnen lediglich aufgrund anderer rechtlicher oder tatsächlicher Umstände keine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet werde und die daher auch wählen dürften. Der Umstand, dass sich jemand gemäß §§ 63, 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinde, stelle ebenfalls kein angemessenes Kriterium der Typisierung zum Wahlausschluss dar. Schuldunfähige fehle nicht ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit, wie teilweise behauptet werde. Diese Annahme treffe weder in dieser Pauschalität noch in den meisten Einzelfällen und schon gar nicht auf Dauer zu. § 20 StGB stelle auf die Schuldunfähigkeit zum Tatzeitpunkt, § 63 StGB auf die Gefährlichkeit des Täters ab. Die politische Einsichtsfähigkeit spiele dabei keine Rolle. Wenn die Vollstreckung der Unterbringung gemäß § 67b Absatz 1 Satz 1 StGB ausgesetzt werde, greife der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG nicht ein – eine innere Logik sei dem nicht zu entnehmen. Auch das für die Unterbringung gemäß §§ 63, 20 StGB nötige Gutachten behandle Fragen des Wahlrechts nicht. Außerdem bestünden weitere Widersprüchlichkeiten, die den Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWG schon von Rechts wegen als willkürlich erscheinen ließen: So könnten Schuldunfähige gemäß § 64 StGB zum Schutz der Allgemeinheit auch in einer Entziehungsanstalt untergebracht werden, behielten aber anders als die gemäß § 63 StGB Unterbrachten ihr Wahlrecht. Dasselbe gelte für vermindert Schuldfähige, die ebenfalls gemäß § 63 StGB untergebracht werden könnten. Es sei möglich, dass jemand wegen des Grundsatzes „in dubio pro reo“ nach § 20 und nicht nach § 21 StGB behandelt werde, dann aber sein Wahlrecht verliere. Gegen den Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG gebe es kein Rechtsmittel für den Betroffenen. Die von dem genannten Ausschlussatbestand erfassten Personen dürften nicht an Europa- und Bundestagswahlen, wohl aber in einigen Ländern an Landtagswahlen teilnehmen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrages der Einspruchsführer wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

III.

Das **Bundesministerium des Innern** hat zu dem Vorbringen – nach Einbeziehung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – hinsichtlich der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG am 9. September 2014 wie folgt Stellung genommen:

1. Das Wahlrecht stehe im Staat des Grundgesetzes allen Bürgern zu. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages würden nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Damit stehe das aktive und passive Wahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland selbstverständlich auch Bürgern mit einer Behinderung zu, sofern sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten (Volljährigkeit, Wohnsitz im Bundesgebiet oder Eintragung in das Wählerregister auf Antrag; keine Wahlrechtsausschlüsse). Das deutsche Wahlrecht sei darauf ausgelegt, auch Menschen mit Behinderung die Wahrnehmung ihres Wahlrechts umfassend – wo nötig mit der notwendigen Unterstützung – zu ermöglichen. So sollten Wahlräume nach § 46 der Bundeswahlordnung (BWO) so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere Menschen mit Behinderungen und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen, die Teilnahme an der Wahl ermöglicht werde. Die Gemeindebehörden teilten frühzeitig in geeigneter Weise mit, welche Wahlräume barrierefrei seien. Seit der letzten Bundestagswahl werde zudem jedem Wähler bereits mit der Wahlbenachrichtigung mitgeteilt, ob sein Wahlraum barrierefrei sei und wo er von der Gemeinde erfahren könne, welcher Wahlraum in seinem Wahlkreis barrierefrei sei (§ 19 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 und 7 BWO). Bei Stimmzetteln und Briefwahlunterlagen sollten nach § 45 Absatz 5 BWO Schriftart,

Schriftgröße und Kontrast so gewählt werden, dass die Lesbarkeit erleichtert werde. Nach § 57 BWO könnten sich Wähler mit Behinderung bei der Stimmabgabe der Hilfe einer von ihnen bestimmten Hilfsperson oder eines Mitglieds des Wahlvorstands bedienen. Blinde und sehbehinderte Wähler könnten zur Kennzeichnung des Stimmzettels eine Wahlschablone nutzen, für die der Bund den Behindertenvereinen nach § 50 Absatz 4 BWG die Kosten erstatte. Wo Menschen mit Behinderung die Teilnahme an der Wahl im Wahllokal nicht möglich sei, stehe ihnen nach § 36 BWG als Alternative die Möglichkeit der Briefwahl zur Verfügung, wobei sie sich ebenfalls der Assistenz einer Hilfsperson bedienen könnten.

2. Ausgeschlossen vom Wahlrecht sei nach § 13 BWG, wer infolge Richterspruchs in einem der gesetzlich vorgesehenen Fälle das Wahlrecht nicht besitze (Nr. 1), derjenige, für den nach § 1896 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zur Besorgung aller Angelegenheiten durch das Betreuungsgericht, und zwar nicht nur durch einstweilige Anordnung, ein Betreuer bestellt sei (Nr. 2), und wer sich auf Grund einer richterlichen Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinde, weil er im Zustand der Schuldunfähigkeit eine rechtswidrige Tat begangen habe und von ihm infolge seines Zustands erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten seien und der deshalb für die Allgemeinheit gefährlich sei (Nr. 3).

Der Wahlrechtsausschluss nach § 13 BWG knüpfe in den Fällen des § 13 Nr. 2 BWG also an die Anordnung der Betreuung in allen Angelegenheiten (die nicht nur, wie in akuten und vorübergehenden Fällen, durch einstweilige Anordnung erfolgt sei) an. Er werde nicht etwa am Merkmal einer Behinderung festgemacht. Während grundsätzlich eine Betreuung nach § 1896 Absatz 1 BGB angeordnet werden könne, wenn ein Volljähriger in Folge einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht mehr besorgen könne und andere Hilfen nicht zur Verfügung stünden (§ 1896 Absatz 2 BGB), könne eine zum Wahlrechtsausschluss führende Betreuung in allen Angelegenheiten nach § 1896 BGB nur angeordnet werden, wenn der Betroffene aufgrund einer Erkrankung oder Behinderung keine seiner Angelegenheiten mehr selbst besorgen könne, wenn also feststehe, dass er alle Lebenssituationen seines Alltags nicht mehr, auch nicht mehr teilweise eigenverantwortlich gestalten könne. Wenn dagegen der Betroffene in einzelnen Lebensbereichen seine Angelegenheiten noch selbst besorgen könne, kämen eine Vollbetreuung und der damit verknüpfte Wahlrechtsausschluss nicht in Betracht.

3. Der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG verletze nicht Artikel 38 Absatz 1 GG. Auch wenn der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Artikel 38 Absatz 1 GG als Spezialfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikels 3 GG und daher im Sinne einer streng formalen Gleichheit zu verstehen sei, seien Differenzierungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gänzlich ausgeschlossen (vgl. Schreiber, in: Friauf/ Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 41. Ergänzungslieferung 7/2013, Art. 38 Rn. 85 f.). Sie bedürften allerdings eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes (BVerfGE 28, 220 [225]; 69, 92 [106]; 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [47 f.]). Liege ein solcher vor, sei es Aufgabe des Gesetzgebers, die mit der Differenzierung verfolgten Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen, wobei der Gesetzgeber Vereinfachungen und Typisierungen vornehmen dürfe (BVerfGE 132, 39 [48 f.]).

Zwar streite der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG für die Teilnahme aller Deutschen an den Wahlen zum Bundestag. Er stehe jedoch in einem Spannungsverhältnis zu der so genannten Kommunikationsfunktion der Wahl. Danach sei die Möglichkeit, eine reflektierte Wahlentscheidung zu treffen, für die Wahlteilnahme unabdingbar (vgl. BVerfGE 132, 39 [53 f.]). Vor diesem Hintergrund könne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen sei, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße bestehe (BVerfGE 132, 39 [51]).

In diesem Sinne bestimme die gesetzliche Regelung des § 13 Nr. 2 BWG, dass bei einer Person, von der aufgrund einer Entscheidung des Betreuungsgerichts feststehe, dass sie keine ihrer Angelegenheiten mehr selbst besorgen könne und dass sie alle Lebenssituationen des Alltags nicht mehr, auch nicht mehr teilweise eigenverantwortlich gestalten könne, die Voraussetzung für eine Wahlteilnahme fehle. Damit werde nicht die anspruchsvolle Voraussetzung gemacht, dass die Ausübung des Wahlrechts eine weitsichtige, vernunftbasierte individuelle Entscheidung voraussetze, in der Verständnis für die Funktionsweise und das Wesen der Demokratie zum Ausdruck komme. Vielmehr knüpfe das Bundeswahlgesetz den Wahlrechtsausschluss an die Tatsache, dass eine Person nach richterlicher Feststellung keine ihrer Angelegenheiten mehr selbst besorgen könne,

und gründe darauf die gesetzliche Vermutung, dass damit die Voraussetzung zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen fehle.

Darum habe sich der Gesetzgeber nach der Begründung zum Betreuungsgesetz vom 12. September 1990 zu einer Streichung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG nicht in der Lage gesehen, weil das der Bedeutung der Vorschrift für die Funktion des Wahlrechts im demokratischen Regierungssystem (BVerfGE 67, 146 [148]; 36, 139 [141]) nicht gerecht würde. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sei es geboten gewesen, an die Stelle der früheren Anknüpfung, die wegen des Wegfalls der Entmündigung und der Gebrechlichkeitspflegschaft gegenstandslos geworden sei, eine andere Anknüpfung zu finden (Bundestagsdrucksache 11/4528, S. 188 f.).

4. Dass der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG Fälle erfasse, in denen zwar eine Betreuung in allen Angelegenheiten richterlich angeordnet worden sei, der oder die Betreute aber zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen und einer reflektierten Wahlentscheidung in der Lage sei, habe der Gesetzgeber des Betreuungsgesetzes 1992 offenbar in Hinblick auf den das neue Betreuungsrecht beherrschenden Erforderlichkeitsgrundsatz in § 1896 Absatz 2 BGB gegläßen zu können. Hiernach dürfe eine Betreuung nur für die Aufgabenkreise angeordnet werden, für die dies erforderlich sei, also insoweit die Angelegenheiten des Betreuten nicht durch andere Hilfen (ohne Vertretungsbefugnis) besorgt werden könnten. Wenn unter dieser Bedingung eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet werden müsse (mit der gesetzlichen Folge des Wahlrechtsausschlusses), könne aus Sicht des Gesetzgebers von der Unmöglichkeit einer eigenverantwortlichen Wahlteilnahme ausgegangen werden.

Daten über die Zahl der Betreuten, bei denen die Betreuung in allen Angelegenheiten (und nicht nur durch einstweilige Anordnung) habe angeordnet werden müssen, und über die diesen Fällen zugrunde liegenden Umstände und Krankheitsbilder, die eine Überprüfung dieser gesetzlichen Vermutung böten, lägen derzeit nicht vor, da die Fälle der Betreuung in allen Angelegenheiten und die diesen zugrunde liegenden Krankheitsbilder nicht gesondert statistisch erfasst würden. Die Bundesregierung habe darum im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossen, eine Studie in Auftrag zu geben, in der die tatsächliche Situation behinderter Menschen bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts untersucht und Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Partizipation von Menschen mit Behinderungen entwickelt würden. Die Ergebnisse der Studie, die im Dezember 2013 an ein interdisziplinäres Forscher-Team aus den Bereichen Verfassungs-/Wahlrecht, empirische Sozialwissenschaften/Politikwissenschaft, klinische Psychologie, (Behinderten-)Pädagogik sowie Völker- u

nosen bieten.

5. Nach Artikel 29 des von der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009 ratifizierten Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) garantierten die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen unter anderem die politischen Rechte und die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen beanspruchen zu können. In der der Ratifikation durch Deutschland zugrunde liegenden Denkschrift der Bundesregierung zum Vertragsgesetz vom 8. November 2008 (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 63) wurde festgestellt, dass nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Deutschland behinderten Menschen das aktive und passive Wahlrecht bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen zustehe.

In Hinblick auf die bei der Ratifikation der UN-BRK bestehenden Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 BWG habe die Denkschrift der Bundesregierung festgestellt: „An diesen gesetzlich festgeschriebenen und dem Sinne nach auch in Rechtsordnungen anderer Staaten vorgesehenen Ausnahmefällen wird festgehalten, weil das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht nur Personen zustehen soll, die rechtlich in vollem Umfang selbständig handlungs- und entscheidungsfähig sind. Dies steht im Einklang mit den Vorgaben des Artikels 29 Buchstabe a, weil diese Bestimmungen nur die in Artikel 25 Zivilpakt schon festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen wiedergibt, aber keine weitergehenden politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen begründet. Für das in Artikel 25 Buchstabe b des Zivilpaktes verankerte Recht, bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, ist aber allgemein anerkannt, dass ein Ausschluss vom Wahlrecht auf gesetzlich niedergelegten Gründen beruhen darf, die objektiv angemessen sind. Das wird etwa für den Fall der Unzurechnungsfähigkeit oder einer strafgerichtlichen Verurteilung in Ansehung von Straftat und Strafmaß angenommen.“ (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 64.) Ähnlich habe sich auch die

Denkschrift zum Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) verhalten (vgl. Bundestagsdrucksache 7/660, S. 39).

Ob und inwieweit die zur Interpretation der UN-BRK und des UN-Zivilpakts berufenen Vertragsorgane zu einer dynamisch-rechtsfortbildenden Interpretation dieser völkerrechtlichen Instrumente befugt seien sowie ob und inwieweit hieraus eine Veränderung der völkerrechtlichen Lage gegenüber dem Zeitpunkt der Ratifikation der UN-BRK und des UN-Zivilpakts durch Deutschland eingetreten sei, werde in der oben genannten, im Auftrag der Bundesregierung erstellten Studie geklärt werden, so dass für weitere Überlegungen und Entscheidungen des Gesetzgebers in Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Beobachtungspflicht mit der Vorlage dieser Studie eine valide rechtsgutachterliche Grundlage bestehen werde.

Verfassungsrechtlich werde der Wahlrechtsausschluss für Personen, die einer umfassenden Betreuung unterliegen, nicht beanstandet (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 60. Ergänzungslieferung 10/2010, Art. 38 Rn. 93; Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 41. Ergänzungslieferung 7/2013, Art. 38 Rn. 87; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Auflage 2011, Art. 38 Rn. 13, Silberkuhl, in: Hömig, GG, 10. Auflage 2013, Art. 38 Rn. 6). Umgekehrt werde geltend gemacht, dass eine Verleihung des Wahlrechts an Personen, die an dem Prozess demokratischer Legitimation aus einem freien Kommunikationsprozess nicht teilnehmen können, das nach Artikel 79 Absatz 3 GG unantastbare demokratische Prinzip im Kern verletzen würde (Klein, a.a.O., Rn. 138). Der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG genüge nach der einschlägigen Kommentarliteratur den Anforderungen des Artikels 29 der UN-BRK und den Anforderungen des EGMR (Strelen, in: Schreiber, BWG, 9. Auflage 2013, § 13 Rn. 10). Die UN-BRK gelte als völkerrechtlicher Vertrag in Deutschland auf der Normstufe des einfachen Rechts, also unterhalb des Verfassungsrechts (vgl. Lang, ZRP 2013, S. 133). Allerdings könne die UN-BRK nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 128, 282 [306]) als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden.

6. Die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 3 BWG betreffen in Deutschland nicht – wie in dem vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 6. Oktober 2005 entschiedenen Fall *Hirst v. The United Kingdom* (Nr. 74025/01) – alle verurteilten Strafgefangenen oder alle in ein psychiatrisches Krankenhaus Eingewiesenen, sondern nur diejenigen Personen, deren Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus von einem Gericht nach § 63 StGB angeordnet worden sei, weil sie im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20 StGB) eine rechtswidrige Tat begangen hätten und die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat ergeben habe, dass von ihnen infolge ihres Zustands erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten seien und die deshalb für die Allgemeinheit gefährlich seien.

Unter den Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 fielen damit nicht Personen, bei denen wegen verminderter Schuldfähigkeit (§ 21 StGB) die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeordnet worden sei, und solche, bei denen die Schuldunfähigkeit im Zeitpunkt der Tat nur ein vorübergehender Zustand gewesen sei. Die tatbestandsmäßig erfasste Gruppe umfasse nur solche Personen, bei denen die Schuldunfähigkeit auf einem länger bestehenden, nicht nur vorübergehenden Zustand beruhe, der ihre Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit nach gerichtlicher Feststellung dauerhaft beeinträchtige, weshalb auch ein Ausschluss vom Wahlrecht gerechtfertigt sei (Strelen, in: Schreiber, § 13 Rn. 17 f.).

Die Zahlen der Unterbringungsanordnungen nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB seien zwar anders als bei den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 BWG bekannt. Über die diesen Fällen zugrundeliegenden Umstände und Krankheitsbilder, die eine Überprüfung der gesetzlichen Annahme einer typischerweise gegebenen Unfähigkeit der Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess böten, lägen allerdings derzeit (noch) keine konkreten Kenntnisse vor, da diese in der Strafvollstreckungsstatistik nicht erfasst würden. Die entsprechenden Daten und Krankheitsbilder würden darum in der oben genannten, von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen interdisziplinären Studie erhoben und ausgewertet, um dem Gesetzgeber eine valide Grundlage für weitere Überlegungen und Entscheidungen in Wahrnehmung seiner Beobachtungspflicht zu zugrunde liegenden Annahmen und Prognosen zu bieten.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführer lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es entspricht geltendem Wahlrecht, dass diejenigen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, und diejenigen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, gemäß § 13 Nr. 2 bzw. Nr. 3 BWG nicht an einer Bundestagswahl teilnehmen können. Die Wahlbehörden dürfen von diesen gesetzlichen Vorgaben nicht abweichen.

2. Soweit die Einspruchsführer die Verfassungswidrigkeit des § 13 Nr. 2 BWG rügen, ist zu beachten, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. zuletzt etwa Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28 mit weiteren Nachweisen; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43 mit weiteren Nachweisen; 17/6300, Anlage 19; 18/1160, Anlagen 1, 12, 32). Abgesehen davon sind die verfassungsrechtlichen Bedenken der Einspruchsführer unbegründet. § 13 Nr. 2 BWG verstößt insbesondere nicht gegen Artikel 38 Absatz 1 GG, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme plausibel ausgeführt hat. Zwar ist der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG als Spezialfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikels 3 GG und daher im Sinne einer streng formalen Gleichheit zu verstehen. Gleichwohl sind Differenzierungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gänzlich ausgeschlossen (vgl. Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 41. Ergänzungslieferung 7/2013, Art. 38 Rn. 85 f.), bedürfen aber eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes (BVerfGE 28, 220 [225]; 69, 92 [106]; 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [47 f.]). Wenn ein solcher vorliegt, muss der Gesetzgeber die mit der Differenzierung verfolgten Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in einen sachgerechten Ausgleich bringen, wobei er Vereinfachungen und Typisierungen vornehmen darf (BVerfGE 132, 39 [48 f.]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl steht in einem Spannungsverhältnis zu der sogenannten Kommunikationsfunktion der Wahl. Für die Wahlteilnahme ist die Möglichkeit, eine reflektierte Wahlentscheidung zu treffen, unabdingbar (vgl. BVerfGE 132, 39 [53 f.]). Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht (BVerfGE 132, 39 [51]). § 13 Nr. 2 BWG knüpft den Wahlrechtsausschluss an die Tatsache, dass eine Person nach richterlicher Feststellung keine ihrer Angelegenheit mehr selbst besorgen kann, und gründet darauf die gesetzliche Vermutung, dass damit die Voraussetzung zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen fehlt. Diese Gesetzeshaltung bewegt sich im durch das Grundgesetz umrissenen Rahmen. Im Übrigen schließen sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag den überzeugenden Ausführungen des Bundesministeriums des Innern an.

3. Auch der von den Einspruchsführern für verfassungswidrig gehaltene § 13 Nr. 3 BWG ist – unbeschadet der Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts – als verfassungskonform anzusehen (vgl. Strelen, in: Schreiber, § 13 Rn. 18 mit weiteren Nachweisen). Auch § 13 Nr. 3 BWG verstößt nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Die Vorschrift ist durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt: Es werden Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, bei denen die Schuldunfähigkeit auf einem länger bestehenden, nicht nur vorübergehenden Zustand beruht, der ihre Einsichts- und -stellung dauerhaft beeinträchtigt. Auch in diesen Fällen besteht die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße. § 13 Nr. 3 BWG knüpft, wie dies der Allgemeinheitsgrundsatz verlangt, an einen formalen Tatbestand an, nämlich an die richterliche Entscheidung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB; äußerliches Kriterium ist die tatsächliche Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus am Wahltag (vgl. Strelen, in: Schreiber, a. a. O.). Im Übrigen – insbesondere zur Reichweite des Urteils des EGMR in Sachen Hirst v. The United Kingdom – nehmen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag auf die überzeugenden Ausführungen des Bundesministeriums des Innern Bezug.

4. Die konventions- und völkerrechtliche Zulässigkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG – von welcher der Deutsche Bundestag in seiner Mehrheit und die Bundesregierung bislang ausgegangen sind (so auch Strelen, in: Schreiber, § 13 Rn. 10 mit weiteren Nachweisen und Rn. 18) – wird im Rahmen der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen, fachlich breit angelegten Studie überprüft werden. Möglicher (gesetzgeberischer) Handlungsbedarf – gerade auch in Fällen wie dem des Sohnes des Einspruchsführers – wird zu erörtern sein, sobald die für das Jahr 2015 erwartete Untersuchung vorliegt. Der Wahlprüfungsausschuss wird diesen Prozess aufmerksam begleiten.