

Bundesverfassungsgericht kippt Wahlrechtsausschluss behinderter Menschen

Am 21. Februar 2019 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einen wohl historisch zu nennenden Beschluss veröffentlicht: Es hat die Regelungen des § 13 Nrn. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG), durch die in allen ihren Angelegenheiten unter Betreuung gestellte Menschen sowie wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter generell von Wahlen ausgeschlossen werden, für verfassungswidrig erklärt.¹

„§ 13 BWahlG: Ausschluss vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die die in § 1896 Abs. 4, § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst,
3. wer sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.“²

In drei Leitsätzen stellt das BVerfG zunächst einmal fest:

- „3. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht³ 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 [wird im Anschluss an das Zitat in „verständliches Deutsch“ übersetzt; Anm. d. Verf.].
4. § 13 Nr. 2 BWahlG verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung, weil er den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt.

¹ Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14; vgl. Pressemeldung Nr. 13/2019 vom 21.02.2019

² Quelle: https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_13.html (Rechtschreibung von mir angepasst); die genannten Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Strafgesetzbuchs sind im Anhang aufgeführt.

³ „Aktives Wahlrecht“ bedeutet, bei einer Wahl seine Stimme abgeben zu dürfen (Anm. d. Verf.).

5. § 13 Nr. 3 WahlG ist nicht geeignet, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen.“⁴

Erläuterung „Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen“ bzw. „demokratischer Kommunikationsprozess“: Hier bedient sich das BVerfG typischer Juristensprache; gemeint sein dürfte die Fähigkeit von Menschen, sich überhaupt für politische bzw. die Gesellschaft betreffende Vorgänge zu interessieren und diese so einordnen zu können, dass daraus eigenverantwortlich getroffene Wahlentscheidungen entstehen können. (Der Verfasser)

In weiteren, der Darstellung des Sachverhalts und den Entscheidungsgründen vorangestellten Leitsätzen hält der erkennende 2. Senat des BVerfG fest, dass der Wahlrechtsausschluss in allen Angelegenheiten unter gesetzlicher Betreuung in allen Angelegenheiten stehender Menschen mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages sowie mit dem Benachteiligungsverbot behinderter Menschen nicht vereinbar und folglich verfassungswidrig ist. Für den Wahlrechtsausschluss von Menschen, die wegen Schuldunfähigkeit in psychiatrischen Kliniken untergebracht sind, wird zudem die Nichtigkeit dieser Bestimmung erklärt.⁵ Da die Menschen unter Betreuung in allen Angelegenheiten betreffende Regelung u.a. gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt (vgl. oben Leitsatz 4), steht bereits getroffene BVerfG-Rechtsprechung einer Nichtigkeitserklärung entgegen. Zwar muss der Gesetzgeber eine Neuregelung treffen, für die ihm in der Entscheidung auch keine Frist vorgegeben wird; dennoch ist davon auszugehen, dass bis zu dieser Neuregelung alle Personen, die unter gesetzlicher Betreuung in allen Bereichen stehen, ihr Wahlrecht ohne Einschränkungen ausüben können.⁶ Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot liegt im Falle des Wahlausschlusses der wegen Schuldunfähigkeit dauerhaft in der Psychiatrie unterbrachten Menschen nicht vor; daher konnte hier unmittelbar die Nichtigkeit der Regelung und damit das unmittelbar eintretende Verbot ihrer weiteren Anwendung festgestellt werden. Hierbei betonen die Richter, dass allein die Unterbringung in einer psychiatrischen Einrichtung „nicht den Rückschluss auf das regelmäßige Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts erforderlichen Einsichtsfähigkeit erlaubt“.⁷

⁴ Dem BVerfG-Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 – vorangestellte Leitsätze; die Leitsätze 1 und 2 sind hier nicht wiedergegeben, da sie verfahrenstechnische Fragen betreffen.

⁵ vgl. BVerfG-Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, S. 3 (Leitsätze 1 und 2) [die Seitenangaben beziehen sich auf die auf der Homepage des BVerfG eingestellte PDF-Version der Entscheidung]

⁶ vgl. a.a.O., S. 42 (Rdnr. 139)

⁷ vgl. a.a.O., S. 42 f. (Rdnr. 140)

Die Entscheidungsgründe

In der Begründung dieser Entscheidung werden zunächst der den Klagen zugrunde liegende Sachverhalt sowie die Rechtsgrundlagen einschließlich ihrer Entwicklung dargestellt. Darauf folgt die Darstellung der Gründe, die die Kläger dieses Verfahrens für ihre Auffassung anführen, die beschriebenen Wahlrechtsausschlüsse seien mit den erwähnten Bestimmungen des Grundgesetzes (Allgemeinheit der Wahl, Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen) unvereinbar. Aus diesen der eigentlichen Begründung vorangestellten Ausführungen geht u.a. hervor, dass die Bundesregierung im Rahmen ihres Aktionsplans zur Umsetzung der Übereinkunft der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) im Jahr 2011 einen Forschungsbericht zur Frage der Vereinbarkeit dieser Wahlrechtsausschlüsse mit dem Grundgesetz, aber auch mit weiteren völkerrechtlichen Vorgaben, in Auftrag gegeben hatte. Dieser Forschungsbericht⁸ wurde 2016 veröffentlicht und gelangte zu dem Ergebnis, die Wahlrechtsausschlüsse für diese Personengruppen seien „verfassungsrechtlich unbedenklich“.⁹

Bemerkenswert ist, dass die im Verfahren eingeräumte Möglichkeit einer Stellungnahme vom Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesinnenministerium, dem Bundeswahlleiter, dem Statistischen Bundesamt und den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien *nicht* wahrgenommen worden ist. Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hatte eine Stellungnahme nach Vorlage des erwähnten Forschungsberichtes zwar in Aussicht gestellt, jedoch letztlich nicht abgegeben. Allein das Deutsche Institut für Menschenrechte hat von der Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch gemacht. In dieser hat es zum Ausdruck gebracht, dass es in den Wahlrechtsausschlüssen einen Verstoß gegen Bestimmungen der UN-BRK sehe und diese daher eine unzulässige Diskriminierung darstellten.¹⁰

In der eigentlichen Begründung ihrer Entscheidung legen die Verfassungsrichter zunächst dar, dass erst durch eine im Jahr 2012 erfolgte Gesetzesänderung Klagen möglich geworden sind, mit denen Verstöße gegen das Wahlrecht geprüft werden können, die die Verletzung der Rechte von Bürgern durch Bestimmungen des Wahl-

⁸ Forschungsbericht 470 – Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales; dieses (319-seitige) Dokument liegt mir vor und kann über [www.politik-fuer-menschen-mit-handicap.de/documents/BMAS-Forschungsbericht_470_\(Wahlrechtsausschluesse\).pdf](http://www.politik-fuer-menschen-mit-handicap.de/documents/BMAS-Forschungsbericht_470_(Wahlrechtsausschluesse).pdf) abgerufen werden. Da ich erst im Zuge der Besprechung dieser BVerfG-Entscheidung auf den Bericht aufmerksam gemacht worden bin, kann ich hier nur auf ihn hinweisen, ohne inhaltlich Stellung nehmen zu können.

⁹ vgl. hierzu BVerfG Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, S. 6 f. (Rdnrn. 8 - 10)

¹⁰ vgl. hierzu BVerfG Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, S. 10 (Rdnrn 19, 20; diese Rechtsauffassung wird in der Folge näher begründet)

rechts zum Gegenstand haben. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil somit die (hier auch zum Anlass für die Klagen genommene) Bundestagswahl 2013 die erste Gelegenheit für betroffene Bürger war, sich überhaupt gegen diese Wahlrechtsausschlüsse gerichtlich zur Wehr zu setzen.

Inhaltlich befassen sich die Richter zunächst mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und betonen, dass Ausschlüsse vom Wahlrecht zwar zulässig sind, aber besonderen Anforderungen genügen müssen. Eine solche Anforderung sehen sie gegeben, wenn einer bestimmten Gruppe von Wählern die Einsicht in die politischen Abläufe und Prozesse verwehrt ist (umschrieben mit der „Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen“, die „nicht in hinreichendem Maße besteht“). Entsprechende Regelungen blieben dem Gesetzgeber vorbehalten; diese müssten sich aber „an der Wirklichkeit orientieren“ und dürften sich nicht in „abstrakten Fallgestaltungen“ erschöpfen. Zwar dürfe der Gesetzgeber hierbei Typisierungen vornehmen [also eine größere Gruppe von Personen unter einem oder mehreren Merkmalen zusammenfassen; Anm. d. Verf.]; die hierdurch unvermeidlichen Härten bzw. Ausschlüsse dürften jedoch „lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen“ und „die Ungleichbehandlung nicht besonders ins Gewicht“ fallen¹¹

Neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, so die Richter weiter, sei auch das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung als Maßstab im Wahlprüfungsverfahren anzuwenden.¹² Unter Behinderungen fielen unter bestimmten Voraussetzungen auch psychische Erkrankungen.¹³ Nach einer Charakterisierung dessen, was – entsprechend verschiedener Entscheidungen des BVerfG – unter einer Benachteiligung zu verstehen ist¹⁴, stellen die Richter zunächst klar, dass auch das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung nicht ohne Einschränkungen gelte; zwingende Gründe könnten auch hier Ausnahmen rechtfertigen. Und weiter: „Ein zwingender Grund ... liegt vor, wenn einer Person gerade aufgrund ihrer Behinderung bestimmte geistige oder körperliche Fähigkeiten fehlen, die unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung eines Rechts sind. Fehlt die erforderliche Einsichts- oder Handlungsfähigkeit aufgrund einer Behinderung und kann dem auch nicht durch geeignete Assistenzsysteme abgeholfen werden, stellt der Ausschluss einer Person von einem diese Fähigkeit voraussetzenden Recht keine Diskriminierung wegen einer Behinderung ... dar ...“ Abgesehen hiervon kämen behinderungsbedingte Ungleichbehandlungen nur bei Kollisionen mit Verfassungsrecht in Be-

¹¹ vgl. a.a.O., S. 15 ff. (Rdnrn. 43 - 48)

¹² vgl. a.a.O., S. 18 f. (Rdnrn. 50 - 52)

¹³ vgl. a.a.O., S. 19 (Rdnr. 54)

¹⁴ vgl. hierzu ebenda, Rdnr. 55

tracht. Dem Gesetzgeber stehe daher nur ein enger Handlungsspielraum zur Verfügung. Die Anforderungen an Abweichungen vom Benachteiligungsverbot wegen Behinderung bei Wahlausschlüssen seien daher denen für solche von der Allgemeinheit der Wahl gleichzuachten.¹⁵ – Diesen Ausführungen folgt die sehr umfangreich begründete Feststellung, dass diese Grundsätze zur Auslegung des Grundgesetzes auch den von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen. Die gegenteilige Auffassung des deutschen Ausschusses zur Überwachung und Auslegung der UN-BRK, wonach *jegliche* Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderung den Bestimmungen dieses Vertragswerkes widersprächen, sei allein aus dem Gesamtzusammenhang der hierfür angeführten Bestimmung (Art. 12 Abs. 4 UN-BRK) und unter Berücksichtigung anderer von Deutschland eingegangener völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht haltbar. Zudem liege es nicht in der Kompetenz solcher Kommissionen, Recht fortzuentwickeln. Schließlich seien die deutschen Gerichte zwar angehalten, die Bestimmungen des Grundgesetzes „völkerrechtsfreundlich“ auszulegen; dies schließe aber nicht aus, im Einzelfall zu Auslegungen zu kommen, die nicht in allen Punkten mit den geschlossenen Verträgen vereinbar seien.¹⁶

Die Unvereinbarkeit des Ausschlusses von in allen Angelegenheiten unter Betreuung stehenden Menschen mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl wird u.a. mit folgenden Überlegungen begründet: Der Gesetzgeber habe mit dieser Regelung erkennbar das Ziel verfolgt, die Wahl [wohl eher: den Wahlvorgang; Anm. d. Verf.] vor Manipulationen zu schützen. Ein Wahlrechtsausschluss mit diesem Ziel sei nur dann geeignet, wenn er eine Personengruppe beträfe, „bei der die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht in hinreichendem Umfang besteht“. Dies sei bei der Gruppe der unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehenden Menschen jedoch nicht der Fall. Bedenken ergäben sich bereits daraus, dass eine Prüfung der Einsichtsfähigkeit nicht Gegenstand des Verfahrens zur Bestellung eines Betreuers sei. Hinzu kämen gravierende regionale Unterschiede bei den tatsächlichen Wahlausschlüssen: so seien in den Jahren 2014/15 in Bayern pro 100 000 volljähriger Staatsbürger 208,3 Personen wegen der Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten vom Wahlrecht ausgeschlossen gewesen, in Bremen dagegen nur 7,8. Zwar sei angesichts der Umstände, die bei der Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten gegeben sein müssten, die Annahme der mit der gesetzlichen Regelung unterstellten mangelhaften Einsichtsfähigkeit „zumindest nicht fernliegend“ gewesen. Die Vorschrift verfehle aber die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung, weil sie den von dem Wahl-

¹⁵ vgl. a.a.O., S. 19 f. (Rdnrn. 57 - 59)

¹⁶ vgl. hierzu a.a.O., S. 20 ff. (Rdnrn. 60 - 82)

rechtsausschluss betroffenen Personenkreis in gleichheitswidriger Weise bestimme. Dies ergebe sich schon daraus, dass bei einer Unfähigkeit zur Wahrnehmung der eigenen Geschäfte, die Voraussetzung für die Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten ist, nicht in allen Fällen eine Betreuung angeordnet werde. Das sei etwa dann der Fall, wenn aufgrund einer Vorsorgevollmacht ein Bevollmächtigter benannt worden sei [derartige Verfügungen haben Vorrang vor der Anordnung einer Betreuung; Anm. d. Verf.]. In diesen Fällen bleibe jedoch nach der nunmehr für verfassungswidrig erklärten gesetzlichen Regelung das Wahlrecht des Betroffenen erhalten. Folglich erfasse die Regelung den Personenkreis der zur Besorgung ihrer Geschäfte insgesamt unfähigen Menschen nur lückenhaft.¹⁷

Der Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot wird wie folgt begründet: Der Ausschluss vom Wahlrecht bedeute für die Betroffenen „eine Einschränkung der Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten ... durch die öffentliche Gewalt“. Diese erfolge auch wegen einer Behinderung, weil die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) festgelegten Voraussetzungen für die Anordnung einer Betreuung an das Vorliegen einer solchen anknüpften. Ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot sei nur ausnahmsweise zulässig, wenn er zwingend notwendig wäre, um behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung zu tragen und zur Vermeidung von verfälschenden Einflüssen auf die Wahl diejenigen von ihr auszuschließen, die nicht über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten (s. auch weiter oben). Diese Voraussetzungen seien jedoch nicht gegeben, weil (wie oben bereits beschrieben) die Bestimmung des Personenkreises lückenhaft sei und somit nicht den verfassungsrechtlichen Erfordernissen entspreche.¹⁸

Bewertung

Dem Begründungstext sind einige wichtige Informationen zu entnehmen. So wird z.B. die Frage beantwortet, weshalb es erst jetzt – fast 25 Jahre nach der Einfügung des Benachteiligungsverbots wegen einer Behinderung ins Grundgesetz – zu Klagen gegen und einer Entscheidung über diese Wahlrechtsausschlüsse einer Gruppe behinderter Menschen gekommen ist: Einer anderen *politischen* Entscheidung stand wohl der erwähnte Forschungsbericht entgegen; der Gesamtzusammenhang scheint darauf hinzudeuten, dass nach der Ratifizierung der UN-BRK durch die Bundesrepublik Deutschland eine entsprechende Gesetzesänderung seitens der Bundesregierung durchaus erwogen wurde, jedoch angesichts des (offenbar) eindeutigen Ergeb-

¹⁷ vgl. hierzu a.a.O., S. 29 ff. (Rdnrn. 87 - 103)

¹⁸ vgl. hierzu a.a.O., S. 35 f. (Rdnrn. 108 - 109, 111)

nisses eines hierzu in Auftrag gegebenen Forschungsberichts unterblieb. *Klagen* gegen diese Wahlausschlüsse wurden erst nach einer Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) im Jahr 2012 möglich, mit der die Wahlprüfungsmöglichkeiten des Gerichts entsprechend erweitert wurden. Somit war die – von den Klägern dieses Verfahrens ja auch so wahrgenommene – Bundestagswahl 2013 die erste Möglichkeit überhaupt, gegen sie gerichtlich vorzugehen.

Es ist zu hoffen, dass dem Gesetzgeber nunmehr eine Regelung gelingt, die den Belangen der Menschen gerecht wird, die trotz der Notwendigkeit einer umfassenden Betreuung bzw. bei vergleichbaren Problemen der Bewältigung ihrer rechtlichen Angelegenheiten in der Lage sind, sich mit politischen Ereignissen auseinanderzusetzen und sich hierzu eine eigene Meinung zu bilden. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch die Schaffung von Assistenzsystemen, mit denen eine entsprechende Befähigung gefördert werden kann. Vielleicht wäre eine Option, dass sich allgemeine Einrichtungen der politischen Bildung für diesen Personenkreis öffnen. Dies wäre auch ein Beitrag, um Inklusion in Deutschland weiter voranzubringen.

Düsseldorf, den 28. Februar 2019

Anhang: Gesetzestexte

§ 1896 Abs. 4 BGB:

Die Entscheidung über den Fernmeldeverkehr des Betreuten und über die Entgegennahme, das Öffnen und das Anhalten seiner Post werden vom Aufgabenkreis des Betreuers nur dann erfasst, wenn das Gericht dies ausdrücklich angeordnet hat.

§ 1905 BGB (Sterilisation)

(1) Besteht der ärztliche Eingriff in der Sterilisation des Betreuten, in die dieser nicht einwilligen kann, so kann der Betreuer nur einwilligen, wenn

1. die Sterilisation dem Willen des Betreuten nicht widerspricht,
2. der Betreute auf Dauer einwilligungsunfähig bleiben wird,
3. anzunehmen ist, dass es ohne die Sterilisation zu einer Schwangerschaft käme,
4. infolge dieser Schwangerschaft eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustands der Schwangeren zu erwarten ist, die nicht auf andere zumutbare Weise abgewendet werden könnte, und

5. die Schwangerschaft nicht durch andere zumutbare Mittel verhindert werden kann. Als schwerwiegende Gefahr für den seelischen Gesundheitszustand der Schwangeren gilt auch die Gefahr eines schweren und nachhaltigen Leides, das ihr drohen würde, weil betreuungsgerichtliche Maßnahmen, die mit ihrer Trennung vom Kind verbunden wären (§§ 1666, 1666a), gegen sie ergriffen werden müssten.

(2) Die Einwilligung bedarf der Genehmigung des Betreuungsgerichts. Die Sterilisation darf erst zwei Wochen nach Wirksamkeit der Genehmigung durchgeführt werden. Bei der Sterilisation ist stets der Methode der Vorzug zu geben, die eine Refertilisierung zulässt.

§ 63 StGB Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus:

Hat jemand eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20) oder der verminderten Schuldfähigkeit (§ 21) begangen, so ordnet das Gericht seine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus an, wenn die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat ergibt, dass von ihm infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich erheblich geschädigt oder erheblich gefährdet werden oder schwerer wirtschaftlicher Schaden angerichtet wird, zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist. Handelt es sich bei der begangenen rechtswidrigen Tat nicht um eine im Sinne von Satz 1 erhebliche Tat, so trifft das Gericht eine solche Anordnung nur, wenn beson-

dere Umstände die Erwartung rechtfertigen, dass der Täter infolge seines Zustandes derartige erhebliche rechtswidrige Taten begehen wird.

§ 20 StGB Schuldunfähigkeit wegen seelischer Störungen:

Ohne Schuld handelt, wer bei Begehung der Tat wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinns oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit unfähig ist, das Unrecht der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln.