

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019

- 2 BvC 62/14 -

- 1. Ein Wahlrechtsausschluss steht der Beschwerdefähigkeit im Wahlprüfungsverfahren gemäß § 48 Abs. 1 BVerfGG nicht entgegen, wenn dieser Ausschluss Gegenstand der Beschwerde ist.**
- 2. Beschränkt sich der Beschwerdeführer im Wahlprüfungsverfahren auf die Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung, bedarf es der Darlegung der Mandatsrelevanz des Wahlfehlers nicht.**
- 3. 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.**
- 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.**
- 5. § 13 Nr. 3 BWahlG ist nicht geeignet, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen.**



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
die Wahlprüfungsbeschwerde**

1. des Herrn K...,
2. des Herrn K...,
3. des Herrn S...,
4. des Herrn W...,
5. der Frau K...,
6. der Frau B...,
7. des Herrn S...,
8. des Herrn O...,

- Bevollmächtigte:
1. Rechtsanwältin Dr. Anna Luczak,
Kottbusser Damm 94, 10967 Berlin
(zu 1., 2., 3., 4., 5.),
 2. Rechtsanwalt Dr. habil. Helmut Pollähne,
Rechtsanwaltskanzlei Joester & Partner,
Willy-Brandt-Platz 3, 28215 Bremen
(zu 6., 7., 8.),
 3. Rechtsanwalt Dr. Jan Oelbermann,
kanzlei am gleisdreieck,
engels, heischel, oelbermann,
Flottwellstraße 16, 10785 Berlin
(zu 6., 7., 8.) -

gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 2014 - WP
202/13 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 29. Januar 2019 beschlossen:

1. **§ 13 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12. September 1990 (Bundesgesetzblatt I Seite 2002) ist mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.**
2. **§ 13 Nummer 3 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (Bundesgesetzblatt I Seite 521) ist mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**
3. **Der Ausschluss vom Wahlrecht der Beschwerdeführer zu 1., 2., 4. und 5. gemäß § 13 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12. September 1990 (Bundesgesetzblatt I Seite 2002) und der Beschwerdeführer zu 6. bis 8. gemäß § 13 Nummer 3 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (Bundesgesetzblatt I Seite 521) bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 verletzt die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes.**

4. Hinsichtlich des Beschwerdeführers zu 3. wird die Wahlprüfungsbeschwerde als unzulässig verworfen.
5. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern zu 1., 2. und 4. bis 8. ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Wahlprüfungsbeschwerde betrifft die Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses der Beschwerdeführer von der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 gemäß § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG). 1

I.

§ 13 Nr. 2 BWahlG normiert einen Wahlrechtsausschluss von Personen, für die ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt ist. § 13 Nr. 3 BWahlG schließt Personen vom Wahlrecht aus, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Tat in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind. Im Einzelnen hat § 13 BWahlG hat folgenden Wortlaut: 2

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 in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,
3. wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

1. Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Wahlrecht zum Deutschen Bundestag einschränkende Regelungen betreffend Personen mit psychischen Beeinträchtigungen. So war gemäß § 2 Nr. 1 BWahlG in der Fassung vom 15. Juni 1949 (BGBl I S. 21) vom Wahlrecht ausgeschlossen, wer entmündigt war oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stand. Gemäß § 3 BWahlG in der Fassung vom selben Tag ruhte die Wahlberechtigung für Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- oder Pflegeanstalt untergebracht waren. Diese Tatbestände wurden unter Beibehaltung des jeweiligen Wortlauts in § 13 Nr. 1, § 14 Nr. 1 BWahlG in der Fassung vom 7. Juli 1972 (BGBl I S. 1100) überführt. Durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 24. Juni 1975 (BGBl I S. 1593) wurde die Unterscheidung zwischen dem Ausschluss vom Wahlrecht und dem Ruhen des Wahlrechts abgeschafft. Es 3

verblieb allein der Wahlrechtsausschluss. Nach § 13 Nr. 2 BWahlG in der Fassung von diesem Tag war vom Wahlrecht ausgeschlossen, wer entmündigt war oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stand.

§ 13 Nr. 2 BWahlG erhielt seine gegenwärtige Fassung durch das Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12. September 1990 (BGBl I S. 2002). Danach setzt der Verlust des Wahlrechts nunmehr die Bestellung eines Betreuers zur Besorgung aller Angelegenheiten des Betreuten nicht nur durch einstweilige Anordnung aufgrund § 1896 BGB voraus. Diese Vorschrift bestimmt in der derzeit gültigen Fassung vom 17. Dezember 2008 (BGBl I S. 2586):

4

(1) Kann ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so bestellt das Betreuungsgericht auf seinen Antrag oder von Amts wegen für ihn einen Betreuer. Den Antrag kann auch ein Geschäftsunfähiger stellen. Soweit der Volljährige auf Grund einer körperlichen Behinderung seine Angelegenheiten nicht besorgen kann, darf der Betreuer nur auf Antrag des Volljährigen bestellt werden, es sei denn, dass dieser seinen Willen nicht kundtun kann.

(1a) Gegen den freien Willen des Volljährigen darf ein Betreuer nicht bestellt werden.

(2) Ein Betreuer darf nur für Aufgabenkreise bestellt werden, in denen die Betreuung erforderlich ist. Die Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten, der nicht zu den in § 1897 Abs. 3 bezeichneten Personen gehört, oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.

(3) Als Aufgabenkreis kann auch die Geltendmachung von Rechten des Betreuten gegenüber seinem Bevollmächtigten bestimmt werden.

(4) 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.

2. Eine Beschränkung der Wahlberechtigung von Personen, die sich im Maßregelvollzug befinden, wurde erstmals durch § 14 Nr. 2 BWahlG in der Fassung vom 7. Juli 1972 (BGBl I S. 1100) eingeführt. Danach ruhte das Wahlrecht für Personen, die aufgrund Richterspruchs zum Vollzug einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Sicherung und Besserung untergebracht waren. Dieser Tatbestand

5

wurde durch Art. 32 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) in der Fassung vom 2. März 1974 (BGBl I S. 469) auf Personen beschränkt, die nach § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren. Nachdem die Unterscheidung zwischen dem Ausschluss vom Wahlrecht und dem Ruhen des Wahlrechts durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 24. Juni 1975 (BGBl I S. 1593) abgeschafft worden war, war gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG in der seitdem geltenden Fassung die Personengruppe der gemäß § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachten vom Wahlrecht ausgeschlossen.

§ 13 Nr. 3 BWahlG erhielt seine geltende Fassung durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (BGBl I S. 521). Durch dieses Gesetz erfuhr der Ausschlussstatbestand eine Begrenzung auf diejenigen Personen, die sich wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit im Sinne von § 20 StGB begangenen Tat im Maßregelvollzug nach § 63 StGB befinden. § 63 StGB lautet in der derzeit gültigen Fassung vom 8. Juli 2016 (BGBl I S. 1610):

6

Hat jemand eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20) oder der verminderten Schuldfähigkeit (§ 21) begangen, so ordnet das Gericht die 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 besondere Umstände die Erwartung rechtfertigen, dass der Täter infolge seines Zustandes derartige erhebliche rechtswidrige Taten begehen wird.

§ 20 StGB in der derzeit gültigen Fassung vom 4. Juli 1969 (BGBl I S. 717) trifft folgende Regelung:

7

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

3. Im Jahr 2011 beschloss die Bundesregierung, im Rahmen ihres Aktionsplans zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – BRK) eine interdisziplinäre Studie zur tatsächlichen Situation behinderter Menschen bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in Auftrag zu geben. Diese erschien in der Verantwortung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

8

im Juli 2016 als „Forschungsbericht 470 – Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung“ (im Folgenden: BMAS-Forschungsbericht 470).

Die Studie stellte auf der Basis einer Erhebung der Anzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und der diesen zugrundeliegenden Krankheitsbilder (vgl. BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 39 ff.) in einem klinisch-psychologischen Teil die Perspektive der Betroffenen dar (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 65 ff.) und skizzierte bestehende und mögliche Assistenzsysteme im internationalen Vergleich (vgl. BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 248 ff.). Im Mittelpunkt einer daran anschließenden völkerrechtlichen Analyse standen die Vorgaben der BRK (vgl. Schmalenbach, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 135 ff.). In einem verfassungsrechtlichen Teil wurden § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG am Maßstab der Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und des Benachteiligungsverbots von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) überprüft und für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet (vgl. Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 171 ff.).

9

Im Ergebnis sprach sich die Studie gegen eine ersatzlose Streichung von § 13 Nr. 2 BWahlG aus, da dies zu einer Teilnahme entscheidungsunfähiger Personen an der Wahl führen könnte. Auch eine außerhalb des betreuungsrechtlichen Verfahrens angesiedelte eigenständige Prüfung der Wahlfähigkeit sei nicht zu empfehlen. Allerdings könne im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland erwogen werden, im Betreuungsverfahren die fehlende Assistenzfähigkeit der in allen Angelegenheiten betreuten Person richterlich gesondert festzustellen und die Mitteilung über die Betreuerbestellung an die für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständige Behörde als Ermessensentscheidung des Betreuungsrichters auszugestalten (vgl. BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 289 f.). Letzteres gelte auch für den Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG (vgl. BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 290).

10

II.

Mit ihrer Wahlprüfungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer einen Verstoß der in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse 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.

11

1. Für die Beschwerdeführer zu 1., 2., 4. und 5. waren im Zeitpunkt der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt, weshalb sie an dieser Wahl nicht teilnehmen durften. Für den Beschwerdeführer zu 3. wurde zunächst ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt. Um einen Verlust seines Wahlrechts zu verhindern, wurde der Betreuungsbeschluss auf seinen Antrag hin abgeändert, woraufhin er an der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag teilnahm. Die Beschwerdeführer zu 6. bis 8. waren im Zeitpunkt der angegriffenen Wahl gemäß § 63 in Verbindung mit § 20 StGB im Maßregelvollzug unterge-

12

bracht, weshalb sie von einer Teilnahme an der angegriffenen Wahl ausgeschlossen waren.

2. Die Beschwerdeführer legten mit Schriftsatz vom 22. November 2013 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag ein und machten geltend, dass die ihr Wahlrecht ausschließenden Tatbestände in § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG gegen die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verstießen. Zwar unterliege das Wahlrecht als demokratisches Kerngrundrecht keinem absoluten Differenzierungsverbot. Für Differenzierungen sei aber ein besonderer Grund nötig, der durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sein müsse. Die in Rede stehenden Wahlausschlüsse ließen sich weder auf einen zulässigen Differenzierungsgrund stützen, noch seien sie mit höherrangigem Recht vereinbar.

13

Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht könne nur dann gerechtfertigt sein, wenn eine bestimmte Personengruppe keine hinreichende Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen habe. Die § 13 Nr. 2 BWahlG zugrundeliegende Annahme, dass Menschen mit Behinderungen, die in allen Angelegenheiten betreut würden, keine Einsicht in Wesen und Bedeutung von Wahlen hätten, sei aber nicht gerechtfertigt und unvereinbar mit der heutigen Sicht auf diese Menschen. Demgemäß „seien“ Menschen nicht von vornherein „behindert“, sondern „würden behindert“. Erst durch die Beschränkung von Teilhabe und Selbstbestimmung entstehe Behinderung. Ebenso sei die Annahme, Schuldunfähigen fehle ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit, 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. Aus § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG folge ein Wahlausschluss, obwohl in dem zugrundeliegenden Betreuungs- oder Strafverfahren die Frage der Einsichtsfähigkeit in Wesen und Bedeutung von Wahlen beziehungsweise der Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikationsprozess keine Rolle spiele.

14

Bei der Auslegung von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG seien Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls der EMRK (EMRKZusProt) sowie Art. 29 BRK heranzuziehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) habe festgestellt, dass ganze Bevölkerungsgruppen nicht unterschiedslos vom Wahlrecht ausgeschlossen werden dürften. Dabei sei der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besonders eng, wenn es um Gruppen gehe, die wie die geistig Behinderten besonders verletzlich und in der Vergangenheit deutlicher Diskriminierung ausgesetzt gewesen seien. Art. 29 BRK verpflichte die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen effektiv und vollständig gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben könnten. Dies beinhalte auch eine Garantie des Wahlrechts. Gleiches folge aus Art. 12 Abs. 2 BRK.

15

Die typisierende Ausgestaltung des Wahlausschlusses in § 13 Nr. 2 BWahlG

16

verletze außerdem Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, da sie ein nicht zu rechtfertigendes Maß an Ungleichbehandlung mit sich bringe. Es gebe Personengruppen, die nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen seien, obwohl sie in ihren Beeinträchtigungen mit Vollbetreuten vergleichbar seien. Dies gelte etwa, wenn bei vergleichbarer Betreuungsbedürftigkeit die Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten wegen des Vorliegens einer Vorsorgevollmacht oder bei ausreichender Unterstützung einer Person in ihrem sozialen Umfeld unterbleibe. Außerdem sei die Entscheidung, ob eine Betreuung in allen oder in vielen, enumerativ aufgezählten Aufgabenbereichen erfolge, in der Praxis von Zufälligkeiten abhängig. Auch der Wahlrechtsausschluss in § 13 Nr. 3 BWahlG führe zu willkürlichen Ungleichbehandlungen. So könnten Schuldunfähige (§ 20 StGB) nicht nur gemäß § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus, sondern gemäß § 64 StGB auch in einer Entziehungsanstalt untergebracht werden, ohne ihr Wahlrecht zu verlieren. Vermindert Schuldfähige (§ 21 StGB) könnten ebenfalls gemäß § 63 StGB untergebracht werden, ohne dass dies zu einem Wahlrechtsausschluss führe, wobei die Abgrenzung zwischen § 20 StGB und § 21 StGB im Einzelfall schwierig und fließend sei. Auch dürften gemäß § 63 StGB Untergebrachte in einigen Ländern zwar nicht an Bundestags- und Europawahlen, wohl aber an Landtags- oder Kommunalwahlen teilnehmen.

3. Mit Beschluss vom 9. Oktober 2014 nahm der Deutsche Bundestag die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 25. September 2014 (BT-Drucks 18/2700, S. 43 ff.) an und wies den Wahleinspruch der Beschwerdeführer zurück. Es entspreche geltendem Wahlrecht, dass diejenigen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt sei, und diejenigen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befänden, gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG von der Teilnahme an der Bundestagswahl ausgeschlossen seien. Die Wahlbehörden dürften von diesen gesetzlichen Vorgaben nicht abweichen. Soweit die Beschwerdeführer die Verfassungswidrigkeit des § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG rügten, sei zu beachten, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüften. Eine derartige Kontrolle sei stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Abgesehen davon seien die verfassungsrechtlichen Bedenken der Beschwerdeführer unbegründet.

17

4. Mit ihrer hiergegen erhobenen Wahlprüfungsbeschwerde beantragen die Beschwerdeführer festzustellen, dass durch den Wahlrechtsausschluss ihre Rechte verletzt wurden und dass § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sowie Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar und deshalb nichtig seien. Es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vor, da diese Wahlrechtsausschlüsse an zur Feststellung fehlender Kommunikationsfähigkeit ungeeignete Tatbestände anknüpften und willkürliche Typisierungen vornähmen. Gleichzeitig sei ein Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen gegeben, die zumindest im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 38 Abs. 1

18

Satz 1 GG Beachtung finden müssten. Überdies ergebe sich aus den im Wahlanspruch dargelegten Gründen ein eigenständiger Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

III.

Dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundeswahlleiter, dem Statistischen Bundesamt, den im Bundestag vertretenen Parteien und dem Deutschen Institut für Menschenrechte ist Gelegenheit gegeben worden, zu der Wahlprüfungsbeschwerde Stellung zu nehmen. Hiervon hat allein das Deutsche Institut für Menschenrechte Gebrauch gemacht. Für den Bundestag hat der Rechtsausschuss eine Stellungnahme nach der Vorlage des BMAS-Forschungsberichts 470 in Aussicht gestellt und eine angemessene Frist zu dessen Auswertung erbeten. Ungeachtet dessen ist eine Stellungnahme nicht abgegeben worden. 19

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bewertet die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG als Verstoß gegen Art. 29 lit. a in Verbindung mit Art. 12 BRK. Art. 29 BRK gewährleiste Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht unabhängig von Art und Schwere einer Beeinträchtigung. Jede Einschränkung dieses Rechts sei als unzulässige Diskriminierung zu qualifizieren. 20

Das Wahlrecht stelle eine spezielle Form der rechtlichen Handlungsfähigkeit dar, die Menschen mit Behinderungen in Art. 12 Abs. 2 BRK umfassend und „in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen“ garantiert werde. Dabei komme es nicht darauf an, ob eine Person ein Recht tatsächlich ausüben oder in einem bestimmten Sinne nutzen werde. Auch Art. 12 Abs. 4 BRK rechtfertige keine behindertenspezifischen Einschränkungen der rechtlichen Handlungsfähigkeit. Die dort genannten „Sicherungen“ seien ausschließlich darauf gerichtet, die Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Sicherungszwecke, die außerhalb der Person lägen und etwa das Ziel verfolgten, die Funktionsfähigkeit einer Wahl zu gewährleisten, würden von der Vorschrift nicht umfasst. 21

Außerdem fehle es an objektiven und sachlichen Gründen für die streitgegenständlichen Wahlrechtsausschlüsse. § 13 Nr. 2 BWahlG stehe bereits der Umstand entgegen, dass das Betreuungsrecht nicht zu einem Verlust der Geschäftsfähigkeit führe und das Ziel verfolge, Menschen als vollwertige Mitglieder in der Rechtsgemeinschaft zu behalten. Die rechtliche Betreuung beziehe sich nicht auf höchstpersönliche Angelegenheiten. Das Betreuungsgericht befasse sich nicht mit den individuellen Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts. Der Rückschluss von den medizinisch geprägten Diagnosegruppen und Krankheitsbildern auf den Wunsch und die Präferenzen zur politischen Meinungsbildung und Teilhabe an einer Wahl sei nicht möglich. Hinzu kämen erhebliche Wertungswidersprüche, da Personen mit vergleichbarer Diagnose, die keine Betreuung in allen Angelegenheiten hätten, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen seien und im Ländervergleich bei der Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten „extreme Disparitäten“ bestünden. 22

Auch im Fall des § 13 Nr. 3 BWahlG fehle es an einer individuellen Prüfung der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts. Das Vorliegen der Schuldunfähigkeit in einer bestimmten Situation sage hierüber nichts aus. Darüber hinaus bestünden auch in diesem Fall gesetzliche Wertungswidersprüche, da Strafgefangene und Sicherungsverwahrte mit vergleichbarer Diagnose wahlberechtigt blieben und § 63 StGB im Ländervergleich „extrem disparat“ angewendet werde. 23

B.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist hinsichtlich der Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. zulässig. Hinsichtlich des Beschwerdeführers zu 3. ist sie hingegen unzulässig. 24

I.

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundestages im Wahlprüfungsverfahren ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 2 und 3 GG, § 18 WahlPrüfG, § 13 Nr. 3, § 48 BVerfGG. Dem steht nicht entgegen, dass die Beschwerdeführer das Ziel, die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag überprüfen zu lassen, nicht weiterverfolgen, sondern den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens auf eine Feststellung der Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und der Nichtigkeit von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG begrenzt haben. Seit Inkrafttreten von § 48 Abs. 1 und 3 BVerfGG in der Fassung des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl I S. 1501) entscheidet das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde nicht mehr nur über die Gültigkeit einer Wahl zum Deutschen Bundestag oder den Verlust des Bundestagsmandats eines Abgeordneten. Vielmehr kann nun auch die Verletzung von Rechten einer wahlberechtigten Person oder einer Gruppe von wahlberechtigten Personen bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl zum Deutschen Bundestag, soweit die Rechte der Wahlprüfung nach § 1 Abs. 1 WahlPrüfG unterliegen, zum alleinigen Gegenstand der Wahlprüfung gemacht werden. 25

Das Bundesverfassungsgericht ist dabei auch für die von den Beschwerdeführern begehrte Feststellung der Nichtigkeit von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG zuständig. Es kann im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde nicht nur die Einhaltung der Vorschriften des Bundeswahlrechts durch die zuständigen Wahlorgane und den Deutschen Bundestag prüfen, sondern auch, ob die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes mit den Vorgaben der Verfassung in Einklang stehen (vgl. BVerfGE 16, 130 <135 f.>; 121, 266 <295>; 123, 39 <68>; 132, 39 <47 Rn. 22>). 26

II.

Die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. sind trotz ihres Ausschlusses vom Wahlrecht beschwerdefähig. Zwar kann nach dem Wortlaut von § 48 Abs. 1 BVerfGG nur eine „wahlberechtigte Person“ Wahlprüfungsbeschwerde erheben. Dies steht der 27

Beschwerdefähigkeit aber nicht entgegen, wenn die Frage der Wahlberechtigung gerade Gegenstand der Beschwerde ist, da andernfalls eine materiell-rechtliche Überprüfung der Wahlberechtigung überhaupt nicht möglich wäre. Folglich ist die Frage der Wahlberechtigung im Rahmen der Zulässigkeit einer solchen Wahlprüfungsbeschwerde als gegeben zu unterstellen (vgl. BVerfGE 132, 39 <44 Rn. 12, 46 Rn. 20>). Die Beschwerdefähigkeit des Beschwerdeführers zu 3. steht nicht in Frage, weil er bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag wahlberechtigt war.

III.

Die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. sind beschwerdebefugt (1.). Dies gilt nicht für den Beschwerdeführer zu 3. (2.). 28

1. Die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. sind beschwerdebefugt, da sie eine Verletzung eigener Rechte in einer Weise dargetan haben, die eine solche nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen lässt. Dabei ist es unschädlich, dass sie in ihrer Wahlprüfungsbeschwerde nicht ausgeführt haben, ob der gerügte Wahlfehler Einfluss auf die Mandatsverteilung haben kann und die angegriffene Bundestagswahl daher für ungültig zu erklären ist. 29

a) Das Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde nach § 48 BVerfGG war ursprünglich als ein rein objektives Beanstandungsverfahren ausgestaltet, bei dem die Darlegung einer Beschwerdebefugnis nicht erforderlich war (vgl. Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 19). Vielmehr erforderte eine zulässige Wahlprüfungsbeschwerde einen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG hinreichend substantiierten und aus sich heraus verständlichen Sachvortrag, aus dem erkennbar war, worin ein Wahlfehler liegen sollte, der Einfluss auf die Mandatsverteilung haben konnte (vgl. BVerfGE 40, 11 <30>; 48, 271 <276>; 58, 175 <175 f.>; 122, 304 <308 f.>). 30

Nach der Neufassung des § 48 BVerfGG durch Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl I S. 1501), durch die erstmals explizit die Möglichkeit der Feststellung der Verletzung eigener Rechte im Wahlprüfungsverfahren eröffnet worden ist, bedarf es bei einer ausschließlichen Rüge der Verletzung subjektiver Wahlrechte einer substantiierten Darlegung der Mandatsrelevanz des geltend gemachten Wahlfehlers nicht mehr. Mit der Neuregelung zielt der Gesetzgeber darauf ab, dem Bundesverfassungsgericht in den Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren, in denen die Wahl zum Deutschen Bundestag nicht für ungültig zu erklären ist, die Möglichkeit zu eröffnen, auf entsprechende Beschwerden hin die geltend gemachten Rechtsverletzungen zu klären und gegebenenfalls im Tenor seiner Entscheidung festzustellen (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 11). Der Verzicht auf das Erfordernis der Darlegung der Mandatsrelevanz in Fällen der Geltendmachung subjektiver Wahlrechtsverletzungen entspricht dem Gebot effektiven Rechtsschutzes. Denn aufgrund der Exklusivität der Wahlprüfungsbeschwerde, wie sie in § 49 BWahlG kodifiziert ist und in der Rechtsprechung des Senats als verfassungskonform bestätigt wurde (vgl. BVerfGE 11, 329 <329>; 14, 154 <155>; 16, 128 31

<130>; 74, 96 <101>), sind Verfassungsbeschwerden, die Maßnahmen in Bezug auf eine konkrete Bundestagswahl zum Gegenstand haben, unzulässig. Da nicht jeder Wahlfehler, der subjektive Rechte verletzt, zugleich eine Auswirkung auf die Mandatsverteilung hat, entstünde eine erhebliche Rechtsschutzlücke, sofern man auch insoweit die Darlegung einer Mandatsrelevanz des gerügten Wahlfehlers für die Zulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde erforderlich erachtete.

Der Verzicht auf die Darlegung einer möglichen Auswirkung des geltend gemachten Wahlfehlers auf die Mandatsverteilung entbindet den ausschließlich eine subjektive Rechtsverletzung rügenden Beschwerdeführer allerdings nicht von den Begründungspflichten aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 48 Abs. 1 Halbsatz 2 BVerfGG. Beschränkt der Beschwerdeführer die Wahlprüfungsbeschwerde auf die Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung, hat er die Möglichkeit einer Verletzung seines Wahlrechts substantiiert darzulegen.

32

b) Gemessen hieran sind die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. beschwerdebefugt. Die Möglichkeit einer Verletzung ihrer Rechte haben sie substantiiert dargelegt, indem sie geltend machen, die in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse verstießen ohne hinreichenden Differenzierungsgrund gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit eines eigenständigen Verstoßes gegen das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nachvollziehbar aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Verletzung von Rechten der Beschwerdeführer bei der Durchführung der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag nicht von vornherein ausgeschlossen.

33

2. Dem Beschwerdeführer zu 3. fehlt es an der erforderlichen Beschwerdebefugnis. Er hat nach eigenem Vortrag an der Bundestagswahl teilgenommen, so dass eine durch einen Wahlrechtsausschluss bedingte Verletzung subjektiver Rechte von vornherein ausscheidet. Eine sonstige subjektive Rechtsverletzung hat er nicht dargelegt. Ebenso wenig stellt er die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag infrage.

34

IV.

Die Wahlprüfungsbeschwerde hat sich durch Ablauf der 18. Legislaturperiode nicht erledigt.

35

1. Der Ablauf einer Legislaturperiode führt jedenfalls dann zur Erledigung einer anhängigen Wahlprüfungsbeschwerde, wenn diese vorrangig auf die Feststellung der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Bundestages gerichtet ist (vgl. BVerfGE 22, 277 <280 f.>; 34, 201 <203>; 122, 304 <306>). Nach ständiger Rechtsprechung bleibt das Bundesverfassungsgericht jedoch auch nach Auflösung des Bundestages oder dem regulären Ablauf einer Wahlperiode befugt, die im Rahmen einer zulässigen Wahlprüfungsbeschwerde erhobenen Rügen der Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsnormen und wichtige wahlrechtliche Zweifelsfragen zu prüfen, wenn ein öffentliches Interesse an einer solchen Entscheidung besteht (vgl. BVerfGE 89, 291 <299>; 122, 304 <306>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Februar

36

2010 - 2 BvC 6/07 -, juris, Rn. 9). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Wahlprüfungsbeschwerde um ein primär objektives Verfahren mit Anstoßfunktion handelt (vgl. BVerfGE 122, 304 <306>). Dabei liegt ein fortbestehendes öffentliches Interesse an der Entscheidung einer Wahlprüfungsbeschwerde nach Ende der Legislaturperiode jedenfalls dann vor, wenn dem behaupteten Wahlfehler über den Einzelfall hinaus grundsätzliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 122, 304 <306>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Februar 2010 - 2 BvC 6/07 -, juris, Rn. 10 m.w.N.). Dies ist bei der Rüge der Verfassungswidrigkeit wahlrechtlicher Vorschriften regelmäßig der Fall, da diese über die jeweilige Wahlperiode hinaus so lange Wirkung entfalten, bis sie vom Gesetzgeber geändert oder vom Bundesverfassungsgericht für nichtig oder für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt werden (vgl. BVerfGE 122, 304 <307>).

2. Gemessen hieran liegt ein öffentliches Interesse an einer Entscheidung des Senats über die vorliegende Wahlprüfungsbeschwerde nach Ablauf der 18. Legislaturperiode vor. Die streitgegenständlichen Wahlrechtsausschlüsse haben nicht nur Bedeutung für die angegriffene Bundestagswahl und die verfahrensbeteiligten Beschwerdeführer. Vielmehr kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch bei künftigen Bundestagswahlen noch Wirkung entfalten. Zwar haben die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode ein „inklusives Wahlrecht für alle“ angekündigt (vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12. März 2018, S. 95 Zeile 4380-4384). Ob dies jedoch zu einem vollständigen Wegfall der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG führen wird, ist nicht ersichtlich.

3. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung, ob einer Erledigung der vorliegenden Wahlprüfungsbeschwerde bereits entgegensteht, dass infolge der Subjektivierung des Rechtsschutzes im Wahlprüfungsverfahren durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl I S. 1501) die Feststellung einer subjektiven Rechtsverletzung als eigenständiger Prüfungsgegenstand neben die Feststellung der Gültigkeit der Bundestagswahl getreten ist, und ob diese Feststellung unabhängig vom Ablauf der Wahlperiode zu erfolgen hat (vgl. hierzu Misol, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 48 Rn. 57).

C.

Soweit die Wahlprüfungsbeschwerde zulässig ist, ist sie begründet. Die Wahlrechtsausschlüsse in § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG verstoßen gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Aufgrund der Verfassungswidrigkeit von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG sind die Beschwerdeführer durch ihren hierauf beruhenden Ausschluss von der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag in ihren Rechten verletzt.

I.

Aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (1.) und dem Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (2.) ergeben sich spezifische verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit einfachgesetzlicher Wahlrechtsausschlüsse. Diese Vorgaben stehen im Einklang mit den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland (3.). 40

1. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl garantiert das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (a). Schränkt der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 38 Abs. 3 GG zugewiesenen Gestaltungsauftrags 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. Hierbei ist er zu Vereinfachungen und Typisierungen befugt (b). 41

a) Die Allgemeinheit der Wahl sichert, wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 99, 1 <13>; 132, 39 <47 Rn. 24>). Deren Gleichbehandlung bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; 11, 351 <360>; 132, 39 <47 Rn. 24>). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt – positiv – die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (vgl. BVerfGE 36, 139 <141>; 58, 202 <205>; 132, 39 <47 Rn. 24>). Er fordert, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben kann (vgl. BVerfGE 58, 202 <205>; 99, 69 <77 f.>). Er untersagt – negativ – den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (vgl. BVerfGE 36, 139 <141>; 58, 202 <205>) und verbietet den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen (vgl. BVerfGE 15, 165 <166 f.>; 36, 139 <141>; 58, 202 <205>). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl zum Deutschen Bundestag zu verstehen (vgl. BVerfGE 28, 220 <225>; 36, 139 <141>; 129, 300 <319>; 132, 39 <47 Rn. 24>) und schließt als spezialgesetzliche Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes in seinem Anwendungsbereich einen Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG aus (vgl. BVerfGE 99, 1 <8 ff.> sowie statt vieler Wollenschläger, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 310). 42

b) aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Die Festlegung des Wahlalters in Art. 38 Abs. 2 GG rechtfertigt nicht den Gegenschluss, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Regelungsbefugnis gemäß Art. 38 Abs. 3 GG nicht weitere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl treffen dürfte. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen 43

zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 <340 f.>; 132, 39 <48 Rn. 25>; vgl. ebenso zur Gleichheit der Wahl BVerfGE 95, 408 <418>; 120, 82 <107>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>), so dass sie als „zwingend“ (vgl. BVerfGE 1, 208 <248 f.>; 95, 408 <418>; 121, 266 <297 f.>) qualifiziert werden können.

bb) Zu den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählen insbesondere die mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 120, 82 <107>; 129, 300 <320 f.>; 132, 39 <50 Rn. 32>). Zum erstgenannten Ziel gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl (vgl. BVerfGE 132, 39 <50 Rn. 32>).

44

Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zu-rechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt (vgl. BVerfGE 132, 39 <50 Rn. 33> m.w.N.). Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst. Das Recht der Bürger auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 20, 56 <98>; 69, 315 <346>; 132, 39 <51 Rn. 33>). Dem dienen die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften (vgl. BVerfGE 44, 125 <147 f.>; 63, 230 <242 f.>; ferner BVerfGE 105, 252 <268 ff.>) sowie das freie Mandat der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, das die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus-, sondern bewusst einschließt (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 f.>; 112, 118 <134>). Nur auf dieser Grundlage kann der Wahlakt die ihm zugedachte integrative Wirkung entfalten. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher 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 (vgl. BVerfGE 132, 39 <51 Rn. 34>).

45

cc) Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbe-langen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 121, 266 <303>; 132, 39 <48 Rn. 26>). Das Bundesverfas-sungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spiel-raums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweck-mäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <237 f.>; 95, 408 <420>; 121, 266 <303 f.>; 132, 39 <48 Rn. 27>). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <238>; 71, 81 <96>; 95, 408 <418>). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das

46

Wahlrecht eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 71, 81 <96>; 95, 408 <418>). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (vgl. BVerfGE 7, 63 <75>; 82, 322 <344>; 95, 408 <418>). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 120, 82 <106>; 129, 300 <317, 320>; 132, 39 <48 Rn. 25>).

Allerdings ist der Gesetzgeber befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die Strenge demokratischer Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (vgl. BVerfGE 132, 39 <49 Rn. 28>). Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist er berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in dem Gesamtbild zu erfassen, das nach den ihm vorliegenden Erfahrungen die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt (vgl. BVerfGE 11, 245 <254>; 78, 214 <227>; 84, 348 <359>; 122, 210 <232>; 126, 268 <278>). Auf dieser Grundlage darf er grundsätzlich generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen Gleichheitsgebote zu verstoßen (vgl. BVerfGE 84, 348 <359>; 113, 167 <236>; 126, 268 <278 f.>; stRspr). Das Wahlrecht gehört neben dem Steuerrecht und dem Sozialversicherungsrecht zu den Bereichen, für die die Zulässigkeit typisierender Regelungen von Massenerscheinungen grundsätzlich anerkannt ist.

47

Die Befugnis zur Typisierung bedeutet, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigt werden dürfen (vgl. BVerfGE 132, 39 <49 Rn. 29>; 145, 106 <146 Rn. 107>; allgemein zur Typisierungsproblematik siehe Britz, Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung, 2008, S. 38 m.w.N.). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 82, 159 <185 f.>; 96, 1 <6>; 145, 106 <146 Rn. 107>). Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (vgl. BVerfGE 122, 210 <232 f.>; 126, 268 <279>; 133, 377 <412 Rn. 87>). Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (vgl. BVerfGE 116, 164 <183>; 122, 210 <233>; 126, 268 <279>; 137, 350 <375 Rn. 66>; 145, 106 <146 Rn. 107>). Eine Typisierung ist außerdem nur zulässig, wenn die damit verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären (vgl. BVerfGE 84, 348 <360>; 87, 234 <255 f.>; 100, 59 <90>), lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und die Ungleichbehandlung nicht besonders ins Gewicht fällt (vgl. BVerfGE 63, 119 <128>; 84, 348 <360>; 100, 59 <90>; 143, 246 <379 Rn. 362>). Unter Umständen sind Härtefallklauseln erforderlich, um untragbare Belastungen zu vermeiden. Letztlich müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu

48

der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichbehandlung stehen (vgl. BVerfGE 110, 274 <292>; 117, 1 <31>; 120, 1 <30>; 123, 1 <19>; 133, 377 <413 Rn. 88>; 145, 106 <146 Rn. 108>).

2. Maßstab für Wahlrechtsausschlüsse ist neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (a), der die Benachteiligung einer Person wegen ihrer Behinderung untersagt (b). Auch dieses Verbot gilt nicht schrankenlos. Eine Schlechterstellung behinderter Menschen muss aber durch zwingende Gründe gerechtfertigt sein (c). 49

a) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG sind als spezialgesetzliche Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nebeneinander anwendbar (aa). Dies gilt auch im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde (bb). 50

aa) Besondere Gleichheitssätze stehen grundsätzlich im Verhältnis der Idealkonkurrenz zueinander. Berührt eine differenzierende Behandlung mehrere in ihrem Anwendungsbereich unterschiedliche spezielle Gleichheitsgebote, muss sie an jedem dieser Gebote gemessen werden (vgl. Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 202). Etwas anderes kann lediglich gelten, wenn zwischen mehreren besonderen Gleichheitssätzen ein eigenständiges Spezialitätsverhältnis besteht. 51

Dies ist im Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht der Fall. Zwar überschneiden sich die Anwendungsbereiche des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Falle einer Beschränkung des Zugangs zur Wahl zum Bundestag wegen einer Behinderung (vgl. Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 81; Sachs, in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 164; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 19). Diese Überschneidung betrifft jedoch lediglich einen Teilbereich des jeweiligen Regelungsumfangs der beiden Vorschriften. Zudem dienen beide Vorschriften unterschiedlichen Schutzzwecken (Egalität der Staatsbürger, Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen). Daher sind der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Benachteiligungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nebeneinander anwendbar (vgl. Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 202; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 92; Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 81). 52

bb) Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG findet auch im Verfahren der Wahlprüfung Anwendung. Dieses Verfahren ist nicht auf die Prüfung der Verletzung spezifischer Wahlrechtsnormen beschränkt. Seit der Subjektivierung des Wahlprüfungsverfahrens durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl I S. 1501) kann aber grundsätzlich jede Verletzung eigener Rechte bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl im Wahlprüfungsverfahren geltend gemacht werden. Erforderlich ist lediglich, dass die geltend gemachte Rechtsverletzung 53

einen unmittelbaren Bezug zur Wahl hat und daher als Wahlfehler angesehen werden kann. Dies ist bei einem das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG missachtenden Wahlrechtsausschluss der Fall.

b) Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG untersagt jegliche Benachteiligung wegen einer Behinderung. Auf den Grund der Behinderung kommt es nicht an. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Person in der Fähigkeit zur individuellen und selbstständigen Lebensführung längerfristig beeinträchtigt ist (vgl. Baer/Markard, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 531). Zu den Menschen mit Behinderungen gehören psychisch Kranke, wenn die Beeinträchtigung längerfristig und von solcher Art ist, dass sie den Betroffenen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern kann (vgl. BVerfGE 128, 282 <306 f.> unter Verweis auf Art. 1 Abs. 2 BRK).

54

Eine Benachteiligung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG liegt bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt vor, soweit dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Fördermaßnahme hinlänglich kompensiert wird (vgl. BVerfGE 96, 288 <303>; 99, 341 <357>; 128, 138 <156>). Menschen mit Behinderungen werden demnach benachteiligt, wenn ihre Lebenssituation im Vergleich zu derjenigen Nichtbehinderter durch staatliche Maßnahmen verschlechtert wird. Dies ist der Fall, wenn ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die anderen offenstehen (vgl. BVerfGE 96, 288 <302 f.>; 99, 341 <357>). Untersagt sind letztlich alle Ungleichbehandlungen, die für Behinderte zu einem Nachteil führen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2016 - 1 BvR 2012/13 -, juris, Rn. 11 und vom 10. Juni 2016 - 1 BvR 742/16 -, juris, Rn. 10; siehe auch BVerfGE 99, 341 <357>). Erfasst werden dabei auch mittelbare Benachteiligungen, bei denen sich der Ausschluss von Betätigungsmöglichkeiten nicht als Ziel, sondern als typische Nebenfolge einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt darstellt (vgl. Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 537; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 138; Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 311; a.A.: Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 196).

55

Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG beinhaltet außer einem Benachteiligungsverbot auch einen Förderauftrag (vgl. Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 541 m.w.N.). Er vermittelt einen Anspruch auf die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe nach Maßgabe der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten (vgl. BVerfGE 96, 288 <308>).

56

c) Auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG gilt allerdings nicht ohne Einschränkung (vgl. BVerfGE 99, 341 <357>). Eine rechtliche Schlechterstellung Behinderter ist nur zulässig, wenn zwingende Gründe eine solche rechtfertigen (vgl. BVerfGE 85, 191 <206 f.>; 99, 341 <357>; ferner BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. Juni 2016 - 1 BvR 742/16 -, juris, Rn. 10; Baer/Markard, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 544; Nußberger, in: Sachs, GG,

57

8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 314; Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 37. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 236; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 89). Die Rechtfertigung einer Benachteiligung entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unterliegt damit einem strengen Maßstab (vgl. Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 544; Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 314). Die in Rede stehende Maßnahme muss unerlässlich sein, um behindertenbezogenen Besonderheiten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 99, 341 <357> m.w.N.). Dies ist nicht der Fall, wenn der Staat durch Fördermaßnahmen oder Assistenzsysteme die Einschränkungen, denen Menschen mit Behinderungen unterliegen, beseitigen kann; erst wenn dies unmöglich oder unzumutbar ist, kann eine Benachteiligung gerechtfertigt sein (vgl. Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 193).

58

Ein zwingender Grund im vorgenannten Sinn 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 im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG dar (vgl. BVerfGE 99, 341 <357>; siehe auch Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 37. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 236; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 89; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 192 f.).

Darüber hinaus kommt eine Rechtfertigung einer behinderungsbedingten Ungleichbehandlung nur im Wege einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht (vgl. BVerfGE 92, 91 <109>; 114, 357 <364>) und auf der Grundlage einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung in Betracht (vgl. Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 254, 314). Die Ungleichbehandlung muss insoweit zum Schutz eines anderen, mindestens gleichwertigen Verfassungsguts geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dem Gesetzgeber steht insoweit nur ein geringer Handlungsspielraum zur Verfügung. Insofern entsprechen im vorliegenden Zusammenhang die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Einschränkung des Benachteiligungsverbots für Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG den strengen Anforderungen an einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.

59

3. Die vorstehenden Maßstäbe tragen den von der Bundesrepublik Deutschland zu beachtenden völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung. Zwar ist das Grundgesetz völkerrechtsfreundlich auszulegen (a). Aus den für die angegriffenen Wahlrechtsausschlüsse relevanten völkerrechtlichen Bestimmungen ergeben sich jedoch keine Anforderungen, die über die dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben hinausgehen (b).

60

a) Völkervertragliche Bindungen haben innerstaatlich nicht den Rang von Verfassungsrecht (vgl. BVerfGE 111, 307 <317>). Den im vorliegenden Zusammenhang einschlägigen Bestimmungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), der BRK und der EMRK einschließlich ihrer Zusatzprotokolle hat der Bundesgesetzgeber jeweils mittels förmlicher Gesetze gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt (vgl. Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008, BGBl II S. 1419; Gesetz zum Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte vom 15. November 1973, BGBl II S. 1533; Gesetz über die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952, BGBl II S. 685; Bekanntmachung über das Inkrafttreten der Konvention vom 15. Dezember 1953, BGBl II 1954 S. 14; Neubekanntmachung der Konvention in der Fassung des 11. Zusatzprotokolls in BGBl II 2002 S. 1054). Innerhalb der deutschen Rechtsordnung stehen sie damit im Rang eines Bundesgesetzes (vgl. BVerfGE 74, 358 <370>; 111, 307 <316 f.>; 128, 326 <367>; 141, 1 <19 Rn. 45>; 142, 313 <345 Rn. 88>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 127).

Gleichwohl besitzen sie verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 74, 358 <370>; 83, 119 <128>; 111, 307 <316 f., 329>; 120, 180 <200 f.>; 128, 326 <367 f.>; 142, 313 <345 Rn. 88>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 128). Ihre Heranziehung ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das einer Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet. Das Grundgesetz erstrebt ausweislich seiner Präambel die Einfügung der Bundesrepublik Deutschland als gleichberechtigtes Glied in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten (vgl. BVerfGE 111, 307 <319>). Es ist nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht (vgl. BVerfGE 111, 307 <317 f.>; 141, 1 <27 Rn. 65>).

Allerdings zielt die Heranziehung als Auslegungshilfe nicht auf eine schematische Parallelisierung einzelner verfassungsrechtlicher Begriffe (vgl. BVerfGE 137, 273 <320 f. Rn. 128>; 141, 1 <30 Rn. 72> m.w.N.). Vielmehr gilt auch für die völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes, dass Ähnlichkeiten im Normtext nicht über Unterschiede, die sich aus dem Kontext der Rechtsordnungen ergeben, hinwegtäuschen dürfen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 131). Außerdem endet die Möglichkeit völkerrechtsfreundlicher Auslegung dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheint (vgl. BVerfGE 111, 307

<329>; 128, 326 <371>; 141, 1 <30 Rn. 72>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 133). Soweit im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventions- oder vertragsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben. Es widerspricht aber nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet wird, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <319>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 133).

Im Rahmen der Heranziehung der EMRK als Auslegungshilfe berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, und zwar auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand betreffen. Dies beruht auf der jedenfalls faktischen Orientierungs- und Leitfunktion, die der Rechtsprechung des EGMR für die Auslegung der EMRK auch über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus zukommt (vgl. BVerfGE 111, 307 <320>; 128, 326 <368>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 129). Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des EGMR erschöpfen sich daher nicht in einer auf den konkreten Lebenssachverhalt begrenzten Berücksichtigungspflicht (vgl. BVerfGE 111, 307 <328>; 112, 1 <25 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 129). Die Heranziehung der Rechtsprechung des EGMR als Auslegungshilfe auf der Ebene des Verfassungsrechts über den Einzelfall hinaus dient dazu, den Garantien der EMRK in der Bundesrepublik Deutschland möglichst umfassend Geltung zu verschaffen, und kann darüber hinaus helfen, Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden (vgl. BVerfGE 128, 326 <369>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 130). Während sich die Vertragsparteien durch Art. 46 EMRK verpflichtet haben, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des EGMR zu befolgen (vgl. BVerfGE 111, 307 <320>), sind allerdings bei der Orientierung an der Rechtsprechung des Gerichtshofs jenseits des Anwendungsbereichs des Art. 46 EMRK die konkreten Umstände des Falles im Sinne einer Kontextualisierung in besonderem Maße in den Blick zu nehmen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, Rn. 132).

Stellungnahmen von Ausschüssen oder vergleichbaren Vertragsorganen zur Auslegung von Menschenrechtsabkommen sind demgegenüber ungeachtet ihres erheblichen Gewichts weder für internationale noch für nationale Gerichte verbindlich (vgl. BVerfGE 142, 313 <346 Rn. 90>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 91). Dies gilt auch für die Berichte (Art. 39 BRK), Leitlinien (Art. 35 Abs. 3 BRK) und Empfehlungen (Art. 36 Abs. 1 BRK) des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 BRK zur Auslegung der Konventionsbestimmungen und zur Rechtslage in Deutschland (vgl. BVerfGE 142, 313 <345 f. Rn. 89>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli

64

65

2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 91). Ein Mandat zur verbindlichen Interpretation des Vertragstextes kommt dem Ausschuss nicht zu. Auch verfügt er nicht über eine Kompetenz zur Fortentwicklung internationaler Abkommen über Vereinbarungen und die Praxis der Vertragsstaaten hinaus (vgl. Art. 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl II 1985 S. 939). Nationale Gerichte sollten sich im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit der Auffassung derartiger Vertragsorgane auseinandersetzen; sie müssen sie aber nicht übernehmen (vgl. BVerfGE 142, 313 <346 f. Rn. 90>; siehe auch – allerdings für Entscheidungen internationaler Gerichte – BVerfGE 111, 307 <317 f.>; 128, 326 <366 ff., 370>; stRspr).

b) Die Regelungen in Art. 25 lit. b IPBPR (aa) und in Art. 29 lit. a BRK (bb) sowie in Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRKZusProt) (cc) gebieten keine Modifizierung der dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe für Wahlrechtsausschlüsse.

66

aa) Art. 25 IPBPR reicht über die Anforderungen an eine Einschränkung der Wahlberechtigung gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht hinaus, da er kein ausnahmsloses Verbot jeglichen Wahlrechtsausschlusses beinhaltet. Die Vorschrift lautet – soweit hier einschlägig –:

67

Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

a) [...]

b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

c) [...]

Die Vorschrift beinhaltet damit nach ihrem Wortlaut den Schutz des Wahlrechts gegen „unangemessene Einschränkungen“. Hierzu hat der Menschenrechtsausschuss des IPBPR ausgeführt, dass eine unangemessene Einschränkung im Sinne des Art. 25 lit. b IPBPR nicht vorliege, wenn das Wahlrecht aus objektiven und vernünftigen Gründen durch Gesetz beschränkt werde (vgl. IPBPR-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 25, 12. Juli 1996, UN-Doc CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, Rn. 4 und 10). Zugleich hat er ausdrücklich darauf verwiesen, dass sich aus Art. 29 lit. a BRK nichts anderes ergebe, da auch diese Vorschrift einem Wahlrechtsausschluss aus vernünftigen und objektiven Gründen nicht entgegenstehe (vgl. IPBPR-Menschenrechtsausschuss, Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China, 29. April 2013, UN-Doc CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, Rn. 24; Concluding observations on the third periodic report of Paraguay, 29. April 2013, UN-Doc CCPR/C/PRY/CO/3, Rn. 11). Auf der Grundlage dieser plausiblen Interpretation von Art. 25 lit. b IPBPR ergibt sich keine Verschärfung der verfassungsrechtlich durch

68

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG vorgegebenen Maßstäbe, da der Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter stets dem Erfordernis eines objektiven und vernünftigen Grundes Rechnung trägt.

bb) Auch aus Art. 29 lit. a in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 BRK folgt keine Notwendigkeit, die vorstehend, insbesondere zu Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu modifizieren.

69

(1) Art. 29 lit. a BRK lautet:

70

Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich,

a) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden; unter anderem

i) stellen sie sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;

ii) schützen sie das Recht von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben, bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern;

iii) garantieren sie die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.

Dieser Vorschrift kann weder ein allgemeines Verbot von Wahlrechtsausschlüssen noch ein Verbot behindertenspezifischer Wahlrechtsausschlüsse entnommen werden. Wahlrechtsausschlüsse, die Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen betreffen, werden vom Anwendungsbereich der Vorschrift von vornherein nicht erfasst, da deren Gewährleistungsgehalt Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben einschließlich des Wahlrechts „gleichberechtigt mit anderen“ garantiert.

71

Aber auch soweit ein Wahlrechtsausschluss ausschließlich oder vorrangig Menschen mit Behinderungen betrifft, kann Art. 29 lit. a (iii) BRK kein absolutes Verbot

72

von Wahlrechtsausschlüssen entnommen werden. Nach dieser Vorschrift garantieren die Vertragsstaaten der BRK die „freie Willensäußerung“ (engl.: free expression of the will; frz.: libre expression de la volonté) von Menschen mit Behinderungen als Wählerinnen und Wähler und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall die Unterstützung durch Dritte. Die Regelung ist folglich auf die diskriminierungsfreie Entfaltung des freien Wählerwillens von Menschen mit Behinderungen gerichtet. Dies setzt aber die Fähigkeit voraus, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden und zu äußern. Erforderlich ist demgemäß das Vorhandensein derjenigen kognitiven Fähigkeiten, die notwendig sind, um eine freie und selbstbestimmte Wahlentscheidung zu treffen (vgl. Schmalenbach, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 141). Fehlt es auch bei Einsatz aller denkbaren Assistenzmöglichkeiten an der Fähigkeit, am demokratischen Kommunikationsprozess teilzunehmen und auf dieser Grundlage selbstbestimmt eine Wahlentscheidung zu treffen, verstößt ungeachtet der Tatsache, dass sich Art. 29 BRK nicht explizit zur Rechtfertigung von Beschränkungen des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen verhält, ein derartiger Wahlrechtsausschluss nicht gegen diese Norm (vgl. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2010, S. 452 f.).

(2) Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 12 BRK. Die Vorschrift lautet auszugsweise:

73

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen.

[...]

(4) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass zu allen die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen geeignete und wirksame Sicherungen vorgesehen werden, um Missbräuche zu verhindern. Diese Sicherungen müssen gewährleisten, dass bei den Maßnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt, dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind, dass sie von möglichst kurzer Dauer sind und dass sie einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen. Die Sicherungen müssen im Hinblick auf das Ausmaß, in dem diese Maßnahmen die Rechte und Interessen der Person berühren, verhältnismäßig sein.

Damit ist auch das Wahlrecht vom Schutzbereich der Norm umfasst. Allerdings erfolgt die Gewährleistung der gleichberechtigten Rechts- und Handlungsfähigkeit von

74

Menschen mit Behinderungen in Art. 12 Abs. 2 BRK nicht absolut. Dies ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang von Art. 12 Abs. 2 BRK mit Art. 12 Abs. 4 BRK, der sich gerade auf Maßnahmen bezieht, die den Betroffenen in der Ausübung seiner Handlungsfähigkeit beschränken. Solche Maßnahmen untersagt die Konvention nicht allgemein; vielmehr beschränkt sie deren Zulässigkeit unter anderem dadurch, dass Art. 12 Abs. 4 BRK die Vertragsstaaten zu geeigneten Sicherungen gegen Interessenkonflikte, Missbrauch und Missachtung sowie zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet (vgl. BVerfGE 128, 282 <307>; 142, 313 <345 Rn. 88>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 90). Vor diesem Hintergrund hat der Senat bereits entschieden, dass die Regelungen der Konvention, auch wenn sie auf die Sicherung und Stärkung der Autonomie behinderter Menschen gerichtet sind, nicht grundsätzlich gegen den natürlichen Willen gerichtete Maßnahmen verbieten, die an eine krankheitsbedingt eingeschränkte Selbstbestimmungsfähigkeit anknüpfen (vgl. BVerfGE 128, 282 <307>; 142, 313 <345 Rn. 88>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 90). Nichts anderes kann für behindertenspezifische Wahlrechtsausschlüsse gelten, wenn diese an die Unfähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Diskurs und das daraus folgende Unvermögen zu einer selbstbestimmten Wahlentscheidung anknüpfen. Sie verstoßen jedenfalls dann nicht gegen Art. 12 BRK, wenn den Voraussetzungen seines Absatzes 4 Rechnung getragen ist, das heißt, wenn die entsprechende Regelung verhältnismäßig, auf die Umstände der Person zugeschnitten und von möglichst kurzer Dauer ist, regelmäßiger Überprüfung unterliegt und geeignete und wirksame Vorkehrungen gegen ihren Missbrauch getroffen sind. Insoweit gebietet auch Art. 12 BRK nicht, Art. 29 lit. a BRK im Sinne eines absoluten Verbots jeglichen Wahlrechtsausschlusses von Menschen mit Behinderungen auszulegen (vgl. Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 198).

(3) Dem steht im Ergebnis nicht entgegen, dass der BRK-Ausschuss insoweit eine andere Rechtsauffassung vertritt (a). Dieser kommt weder eine verfassungsrechtliche Bindungswirkung zu, noch vermag sie in der Sache zu überzeugen (b).

75

(a) Nach Auffassung des BRK-Ausschusses setzt die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen die uneingeschränkte Anerkennung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit voraus. Dies garantiere Art. 12 Abs. 2 BRK, der für Einschränkungen unter dem Gesichtspunkt fehlender Entscheidungsfähigkeit keinen Raum lasse. Demgemäß könne auch ein Wahlrechtsausschluss nicht mit der Entscheidungsunfähigkeit einer Person mit Behinderungen begründet werden (vgl. BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 19. Mai 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/1, Rn. 12 ff., 48). Da das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen nach Auffassung des BRK-Ausschusses weder beschränkbar noch ausschließbar ist (vgl. BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, 20. September 2013, UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011, Rn. 9.4), erachtet er die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG als konventionswidrig (vgl. BRK-Ausschuss, Concluding observations on the initial report of Germany, 13. Mai 2015, UN-

76

Doc CRPD/C/DEU/CO/1, Rn. 53 f.). Diese Rechtsauffassung wird auch in der Studie des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im politischen und öffentlichen Leben vom 21. Dezember 2011 (UN-Doc A/HRC/19/36; vgl. hierzu Hellmann, Der Ausschluss vom Wahlrecht im Betreuungsrecht – Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, DVfR 2012, Forum D, Diskussionsbeitrag Nr. 8, S. 5 f.) vertreten.

(b) Der BRK-Ausschuss verfügt jedoch nicht über ein Mandat zur verbindlichen Auslegung der BRK (vgl. BVerfGE 142, 313 <346 f. Rn. 90>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 91). Ein solches käme allenfalls in Betracht, wenn die Praxis der Vertragsstaaten der Auffassung des Ausschusses folgen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall, da sich die BRK-Vertragsstaaten mit einem jegliche Differenzierung ausschließenden inklusiven Wahlrecht in einer deutlichen Minderheit befinden (vgl. BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 248 ff.; Schmalenbach, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 156 ff.). Zudem steht die Auffassung des BRK-Ausschusses im Widerspruch zur Position des IPBPR-Ausschusses. Obwohl dieser ausdrücklich festgestellt hat, dass Wahlrechtsausschlüsse auch unter Berücksichtigung von Art. 29 lit. a BRK aus objektiv vernünftigen Gründen gerechtfertigt sein können (vgl. IPBPR-Menschenrechtsausschuss, Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China, 29. April 2013, UN-Doc CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, Rn. 24; Concluding observations on the third periodic report of Paraguay, 29. April 2013, UN-Doc CCPR/C/PRY/CO/3, Rn. 11), verhält der BRK-Ausschuss sich hierzu nicht. Ebenso wenig lässt er sich dazu ein, dass Frankreich und Rumänien Interpretationserklärungen zur BRK abgegeben haben, wonach Wahlrechtsausschlüsse im Rahmen des Art. 29 BRK bei Beachtung der Bedingungen des Art. 12 Abs. 4 BRK zulässig sind (vgl. Schmalenbach, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 147 Fn. 67). Vor allem aber trägt die Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses der Regelung des Art. 12 Abs. 4 BRK unzureichend Rechnung. Der Ausschuss entnimmt Art. 12 BRK lediglich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, wirksame Sicherungen zur Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Für Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit biete die Vorschrift keine Grundlage. Dies wird dem Regelungsgehalt von Art. 12 Abs. 4 BRK nicht gerecht. Die Vorschrift fordert „für alle die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen geeignete und wirksame Sicherungen“, um Missbräuche zu verhindern. Art. 12 Abs. 4 Sätze 2 und 3 BRK beschreiben sodann die Bedingungen konventionskonformer Ausgestaltung dieser Sicherungen und fordern dabei insbesondere die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Damit geht die Vorschrift erkennbar davon aus, dass bei Beachtung dieser Bedingungen die Möglichkeit von Maßnahmen, die die Rechts- und Handlungsfähigkeit einschränken, besteht (vgl. BVerfGE 128, 282 <307>; 142, 313 <345 Rn. 88>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 u.a. -, juris, Rn. 90).

cc) Schließlich ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die verfassungsrechtli-

77

78

che Zulässigkeit von Wahlrechtsausschlüssen nicht aus Art. 3 EMRKZusProt, der lautet:

Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.

Nach der Rechtsprechung des EGMR, der gemäß Art. 32 zur Auslegung der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle berufen ist, wird das durch Art. 3 EMRKZusProt gewährleistete Recht auf freie und geheime Wahl in angemessenen Zeitabständen nicht schrankenlos garantiert. Vielmehr sei den Vertragsstaaten bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Allerdings müsse eine Beschränkung des Wahlrechts einem legitimen Ziel dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. EGMR, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Urteil vom 2. März 1987, Nr. 9267/81, § 52; EGMR <GK>, Hirst v. The United Kingdom <No. 2>, Urteil vom 6. Oktober 2005, Nr. 74025/01, § 62).

79

Werde allen Strafgefangenen unterschiedslos das Wahlrecht entzogen, stelle dies eine allgemeine, automatische und wahllose Einschränkung des Wahlrechts dar, die den Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten überschreite und daher mit Art. 3 EMRKZusProt nicht vereinbar sei (vgl. EGMR <GK>, Hirst v. The United Kingdom <No. 2>, Urteil vom 6. Oktober 2005, Nr. 74025/01, § 82; s. auch EGMR, Anchugov and Gladkov v. Russia, Urteil vom 4. Juli 2013, Nr. 11157/04 und 15162/05, §§ 93 ff.). Eine individuelle richterliche Entscheidung sei grundsätzlich geeignet, die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung des Wahlrechts zu gewährleisten. Es sei jedoch nicht davon auszugehen, dass eine Wahlrechtsbeschränkung allein deshalb unverhältnismäßig sei, weil sie nicht durch einen Richter angeordnet wurde (vgl. EGMR <GK>, Scoppola v. Italy <No. 3>, Urteil vom 22. Mai 2012, Nr. 126/05, § 99).

80

Als ein legitimes Ziel, das grundsätzlich geeignet ist, einen Wahlrechtsausschluss zu rechtfertigen, hat der EGMR die Beschränkung der Wahlteilnahme auf Personen anerkannt, die die Folgen ihres Handelns zu beurteilen vermögen (vgl. EGMR, Alajos Kiss v. Hungary, Urteil vom 20. Mai 2010, Nr. 38832/06, § 38). Gleichwohl sah er in einem Fall, in dem bereits die Anordnung einer Betreuung in einzelnen Angelegenheiten („partial guardianship“) zu einem Wahlrechtsausschluss führte, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als verletzt an. Dabei verwies er unter Bezugnahme auf die BRK darauf, dass bei Personengruppen, die in der Vergangenheit erheblicher Diskriminierung ausgesetzt gewesen seien, der Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten zur Ausgestaltung des Wahlrechts enger sei (vgl. EGMR, Alajos Kiss v. Hungary, Urteil vom 20. Mai 2010, Nr. 38832/06, § 44).

81

Insgesamt kann der Rechtsprechung des EGMR ein absolutes Verbot von Wahlrechtsausschlüssen für Menschen mit Behinderungen nicht entnommen werden. Die Anerkennung der Zulässigkeit von Wahlrechtsausschlüssen, die einem legitimen Ziel dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen, sowie die Be-

82

tonung des Gestaltungsspielraums der Vertragsstaaten im Rahmen von Art. 3 EM-RKZusProt beinhalten keine Verschärfung der Anforderungen, die gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG für die Einschränkung des Wahlrechts gelten.

II.

Die Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG (1.) und für wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG (2.) sind verfassungswidrig. 83

1. Der Wahlrechtsausschluss von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist (§ 13 Nr. 2 BWahlG), verstößt sowohl gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (a) als auch gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (b). 84

a) § 13 Nr. 2 BWahlG schränkt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein (aa), ohne dass dieser Eingriff den Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Typisierungen genügenden Weise bewirkt (bb). 85

aa) Indem § 13 Nr. 2 BWahlG Personen, für die ein Betreuer zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten bestellt ist, von der Ausübung des Wahlrechts ausschließt, ist die Gewährleistung, dass jeder Staatsbürger sein Wahlrecht in gleicher Weise ausüben kann (vgl. BVerfGE 28, 220 <225>; 36, 139 <141>; 58, 202 <205>; 59, 119 <125>; 99, 69 <77 f.>; 132, 39 <47 Rn. 24>), betroffen. 86

bb) Dieser 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 Verfassungsguts gerichtet (1). Es ist jedoch bereits zweifelhaft, ob die Regelung zur Erreichung dieses Zwecks geeignet ist (2). Jedenfalls verstößt sie wegen ihrer gleichheitswidrigen Ausgestaltung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für gesetzliche Typisierungstatbestände (3). 87

(1) (a) Der Gesetzgeber zielt mit § 13 Nr. 2 BWahlG in der Fassung vom 12. September 1990 auf den Wahlrechtsausschluss von Personen, die über die erforderliche Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht verfügen, und damit auf die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes. 88

Dafür spricht insbesondere die Entstehungsgeschichte der Norm. So wurde bei der Neufassung von § 13 Nr. 2 BWahlG durch Art. 7 § 1 des Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12. September 1990 (BGBl I S. 2002) dem Vorschlag einer vom Bundesminister der Justiz einberufenen interdisziplinären Arbeitsgruppe, § 13 Nr. 2 BWahlG 1975 er- 89

satzlos zu streichen (vgl. Bundesminister der Justiz, Diskussions-Teilentwurf eines Gesetzes über die Betreuung Volljähriger <Betreuungsgesetz – BtG>, 1988, Teil 2, S. 19 f.), nicht gefolgt. Der Gesetzgeber erkannte zwar an, dass der Ausschluss des Wahlrechts einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der Betroffenen darstellt; eine ersatzlose Streichung von § 13 Nr. 2 BWahlG würde jedoch der Bedeutung der Vorschrift für die Funktion des Wahlrechts im demokratischen Regierungssystem nicht gerecht. Aus verfassungsrechtlichen Gründen hielt er es für geboten, an die Stelle der bisherigen Anknüpfung des Wahlrechtsausschlusses, die wegen des Wegfalls der Entmündigung und der Gebrechlichkeitspflegschaft gegenstandslos wurde, eine andere Anknüpfung treten zu lassen. Einen Wahlrechtsausschluss schon bei der Bestellung eines Betreuers für einen begrenzten Aufgabenbereich anzuordnen, hielt er für nicht gerechtfertigt, da in diesen Fällen nicht davon ausgegangen werden könne, dass dem Betroffenen die erforderliche Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen fehle. Sofern der Aufgabenkreis des Betreuers alle Angelegenheiten des Betreuten umfasse, hielt er den Wahlrechtsausschluss hingegen für zulässig (vgl. BTDrucks 11/4528, S. 188 f.).

Der Gesetzgeber geht also erkennbar davon aus, dass in Fällen der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten aufgrund § 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB die für eine selbstbestimmte Wahlentscheidung erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt. Demgemäß sei der Ausschluss dieser Personengruppe vom Wahlrecht geboten, um den Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes zu sichern. Damit zielt § 13 Nr. 2 BWahlG auf den Schutz eines gleichwertigen Verfassungsgutes, das dem Grunde nach geeignet ist, eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu legitimieren.

90

(b) Sonstige durch die Verfassung legitimierte Gründe, die den vorliegenden Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zu rechtfertigen vermögen, sind nicht ersichtlich.

91

(aa) Dies gilt insbesondere für das Verfassungsgut des Schutzes der Integrität der Wahl vor Manipulations- und Missbrauchsgefahren. Abgesehen davon, dass der Gesetzgeber den Wahlrechtsausschluss Vollbetreuer gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG hierauf nicht gestützt hat (vgl. BTDrucks 11/4528, S. 188 f.), ist die Regelung zur Erreichung dieses Ziels jedenfalls nicht erforderlich. Diesbezüglichen Gefahren kann durch gegenüber dem vollständigen Entzug des Wahlrechts mildere, gleich geeignete Maßnahmen hinreichend Rechnung getragen werden. Das geschieht sowohl durch verfahrensrechtliche Sicherungen gegen Manipulationsgefahren im Bundeswahlgesetz als auch die strafrechtliche Sanktionierung einer Verletzung der Integrität des Wahlvorgangs gemäß §§ 107 ff. StGB (vgl. Grziwotz, FamRZ 2013, S. 1630 <1632>; Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2. Aufl. 2011, S. 14). Bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte ließen sich diese Vorkehrungen weiter ausbauen.

92

(bb) Ebenso wenig vermag der Hinweis, dass es sich bei Wahlrechtsausschlüssen

93

wegen „geistiger Gebrechen“ um eine „traditionelle Begrenzung“ der Allgemeinheit der Wahl handle (so noch BVerfGE 36, 139 <141 f.>; 67, 146 <147>; siehe auch BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, juris, Rn. 43; Badura, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 8, Anhang zu Art. 38 Rn. 10 <Mai 2013>), den damit verbundenen Eingriff in den Regelungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu legitimieren. Traditionalität ist kein von der Verfassung legitimer Grund (vgl. Risse/Witt, in: Hömig/Wolff, GG, 11. Aufl. 2016, Art. 38 Rn. 9; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 181 m.w.N.).

(2) § 13 Nr. 2 BWahlG ist zur Erreichung des angestrebten Ziels, die Integrationsfunktion der Wahl sicherzustellen, nur dann geeignet, falls die Regelung eine Personengruppe betrifft, bei der die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht in hinreichendem Umfang besteht. Dies ist indes nicht der Fall.

94

(a) Bedenken hiergegen ergeben sich aus dem Umstand, dass die Überprüfung der für eine selbstbestimmte Wahlentscheidung erforderlichen Einsichts- und Kommunikationsfähigkeit nicht Gegenstand des Verfahrens zur Bestellung eines Betreuers gemäß § 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB ist. Das Verfahren zielt darauf ab, festzustellen, ob der Betroffene bei der Wahrnehmung seiner Angelegenheiten in einzelnen oder allen Aufgabenkreisen zu seinem Schutz der Unterstützung durch einen Betreuer bedarf, und wer als Betreuer in Betracht kommt (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, vor § 1896 Rn. 2; Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, Einleitung Rn. 7). Dabei kann das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht, dessen treuhänderische Wahrnehmung verfassungsrechtlich unzulässig ist (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 101 <Oktober 2010>; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 80; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 187 f. m.w.N.), von vornherein nicht Gegenstand einer Betreuerbestellung sein (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 25; Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB Rn. 141). Die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Willensbildungsprozess ist daher für den Prüfungsablauf und das Ergebnis des Verfahrens zur Bestellung eines Betreuers ohne Belang. Etwas anderes folgt auch nicht aus § 309 FamFG, der im Fall der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten eine besondere Mitteilungspflicht des Betreuungsgerichts gegenüber der für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörde normiert (so aber BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, juris, Rn. 44). Denn hieraus resultiert keine Pflicht des Betreuungsgerichts, die Wahlfähigkeit des Betroffenen zu prüfen und in seine Entscheidung über die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten einzubeziehen. Vielmehr dient die Vorschrift allein der Vermeidung von Unrichtigkeiten durch die Aufnahme nicht wahlberechtigter Personen in das Wählerverzeichnis.

95

Hinsichtlich der Eignung des § 13 Nr. 2 BWahlG zur Erfassung wahlunfähiger Personen ist ergänzend auch auf die erheblichen regionalen Unterschiede bei betreuungsbedingten Wahlrechtsausschlüssen zu verweisen. In den Jahren 2014/2015 wa-

96

ren pro 100.000 volljähriger Staatsbürger in Bayern 203,8 Personen aufgrund der Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten vom Wahlrecht ausgeschlossen, während dies in Bremen lediglich bei 7,8 Personen der Fall war. Demgemäß waren zu diesem Zeitpunkt betreuungsbedingte Wahlrechtsausschlüsse in Bayern etwa 26-mal häufiger als in Bremen. Auch im Übrigen wiesen die nach Ländern aufgeschlüsselten Zahlen in diesem Zeitraum erhebliche Abweichungen vom bundesweiten Durchschnittswert der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG auf (vgl. Strohmeier, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 47).

(b) Allerdings unterliegt die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten strengen normativen Voraussetzungen. Erforderlich ist die Feststellung sowohl einer umfassenden Betreuungsbedürftigkeit als auch eines konkreten und auf alle Angelegenheiten des Betroffenen bezogenen Betreuungsbedarfs (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 2 ff.; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 202 ff.). Das Betreuungsgericht hat zunächst zu prüfen, ob der Betroffene aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, seine Angelegenheiten selbst zu besorgen (§ 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB). Hinzukommen muss als Ausdruck des im gesamten Betreuungsrecht geltenden Erforderlichkeitsgrundsatzes (vgl. Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, Einleitung Rn. 6 f.; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 206 m.w.N.) ein konkreter Betreuungsbedarf, der im Fall der Vollbetreuung sämtliche Angelegenheiten des Betroffenen umfassen muss (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 16). Nur wenn eine volljährige Person aufgrund ihrer Erkrankung oder Behinderung keine ihrer Angelegenheiten selbst besorgen kann, kommt die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten in Betracht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, juris, Rn. 44). Feststehen muss, dass der Betroffene in seiner konkreten Lebenssituation seinen Alltag nicht, auch nicht teilweise, zu beherrschen vermag. Zusätzlich muss in sämtlichen Bereichen, die das Leben des Betroffenen ausmachen, ein betreuungsrechtlicher Handlungsbedarf bestehen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, juris, Rn. 44; Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB Rn. 166 m.w.N.; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 204 f.). Dabei ist nach § 280 Abs. 1 FamFG vor der Betreuerbestellung ein Sachverständigen-gutachten einzuholen, auf dessen Grundlage nach Anhörung des Betroffenen durch das Betreuungsgericht im Wege einer konkreten Einzelfallentscheidung (vgl. Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 209) über die Betreuerbestellung zu befinden ist.

Den sich daraus ergebenden Ausnahmecharakter einer Betreuung in allen Angelegenheiten bestätigen die Befunde des BMAS-Forschungsberichts 470. Danach wurde lediglich in 6,3 % der 2014 anhängigen Betreuungsverfahren ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt (81.220 von 1.296.047 Verfahren). Die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG entspricht einem Anteil von 1,3 ‰ der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren (vgl.

97

98

Strohmeier, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 48 f.).

Vor diesem Hintergrund ist 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. 99

(3) Im Ergebnis kann die Frage der Geeignetheit von § 13 Nr. 2 BWahlG zur Erfassung von Personen, die über die zur Wahrnehmung des Wahlrechts erforderliche Einsichtsfähigkeit nicht verfügen, aber dahinstehen. Denn die Vorschrift verfehlt jedenfalls die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung, weil sie den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWahlG Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt. 100

(a) § 13 Nr. 2 BWahlG schließt eine Person vom Wahlrecht aus, wenn diese nicht nur krankheits- oder behinderungsbedingt unfähig ist, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, sondern wenn darüber hinaus aus diesem Grund ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt wurde. Der im Betreuungsrecht durchgängig geltende Erforderlichkeitsgrundsatz verbietet eine Betreuerbestellung aber, soweit der Betreuungsbedürftigkeit des Betroffenen auf andere Weise Rechnung getragen werden kann (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 12; Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, Einleitung Rn. 7). § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB bestimmt demgemäß, dass eine Betreuung nicht erforderlich ist, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten, der nicht zu den in § 1897 Abs. 3 BGB bezeichneten Personen gehört, oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Betroffene eine Betreuungs- oder Vorsorgevollmacht erteilt hat beziehungsweise zu deren Erteilung noch in der Lage ist und eine zur Aufgabenübernahme bereite und geeignete Person, der der Betroffene Vertrauen entgegenbringt, vorhanden ist (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 12 m.w.N.; Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB Rn. 15 ff. m.w.N.). Gleiches gilt, wenn der Betroffene im Familienkreis (vgl. OLG Köln, Beschluss vom 13. Mai 1998 - 16 Wx 68/98 - juris, Rn. 2 ff.; OLG Hamm, Beschluss vom 5. August 2008 - I-15 Wx 181/08 -, juris, Rn. 14) oder in sonstiger Weise hinreichend versorgt wird (vgl. Jurgeleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB Rn. 111 ff. m.w.N.). 101

(b) Wird trotz umfassender Betreuungsbedürftigkeit von der Bestellung eines Betreuers abgesehen, ist § 13 Nr. 2 BWahlG nicht anwendbar. Die Regelungssystematik der Norm führt dazu, dass der Wahlrechtsausschluss auf die Gruppe derjenigen Betreuungsbedürftigen beschränkt bleibt, bei denen ein Betreuer „zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten“ bestellt wird. Unterbleibt die Bestellung trotz des Unvermögens zur Besorgung aller eigenen Angelegenheiten wegen fehlenden Betreuungsbedarfs, bleibt demgegenüber das Wahlrecht erhalten. 102

(c) Dem Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG liegt die Annahme zugrunde, dass derjenige, der zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten unfähig ist, auch nicht in der Lage ist, in hinreichendem Umfang am demokratischen Kommunikationsprozess teilzunehmen. Indem die Regelung aber ausschließlich am äußeren Tatbestand der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten ansetzt, erfasst sie die Personengruppe der zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft. Letztlich ist der Wahlrechtsentzug davon abhängig, ob wegen des Vorliegens eines konkreten Betreuungsbedarfs die Bestellung eines Betreuers erfolgt oder ob diese aufgrund fehlender Erforderlichkeit unterbleibt. Dieser im Tatsächlichen von Zufälligkeiten abhängige Umstand stellt keinen sich aus der Natur der Sache ergebenden Grund dar, der geeignet ist, die wahlrechtliche Ungleichbehandlung gleichermaßen Betreuungsbedürftiger zu rechtfertigen (so auch ÖsterreichVerfGH, Entscheidung vom 7. Oktober 1987 - G 109/87 -, Rn. 2.2.1, zu § 24 Nationalrats-Wahlordnung 1971).

(d) Demgegenüber kann auch nicht geltend gemacht werden, der Gesetzgeber knüpfe mit seiner Entscheidung an ein streng formales Merkmal an, das klar, einfach feststellbar und bei der Organisation von Wahlen besonders praktikabel sei (vgl. hierzu BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, juris, Rn. 47).

Zwar ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (vgl. BVerfGE 82, 159 <185 f.>; 96, 1 <6>; 145, 106 <146 Rn. 107>). Insoweit können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. Allerdings führt die Möglichkeit der Typisierung nicht zur Unbeachtlichkeit der Gleichheitsanforderungen, wie sie sich aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ergeben. Der Gesetzgeber muss verallgemeinernden Regelungen realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (vgl. BVerfGE 116, 164 <182 f.>; 122, 210 <233>; 126, 268 <278>; 132, 39 <49 Rn. 29>; stRspr). Zudem müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (vgl. BVerfGE 110, 274 <292>; 117, 1 <31>; 120, 1 <30>; 123, 1 <19>; 133, 377 <413 Rn. 88>; 137, 350 <375 Rn. 66>; 145, 106 <146 Rn. 108>). Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (vgl. BVerfGE 63, 119 <128>; 84, 348 <360>; 133, 377 <413 Rn. 88>; 145, 106 <146 f. Rn. 108>).

Dies ist vorliegend nicht der Fall. Bei der Bundestagswahl 2013 waren insgesamt 81.220 Vollbetreute von einem Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG betroffen (vgl. Strohmeier, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 49). Welchen Anteil die Vollbetreuten an der Gesamtzahl der Personen haben, die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten nicht in der Lage sind, ist nicht feststellbar. Auch der Gesetzgeber hat sich mit dieser Frage nicht befasst (vgl. BTDrucks 11/4528, S. 188 f.). Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass die Gruppe der umfassend Be-

treuungsbedürftigen, bei der mangels Erforderlichkeit eine Betreuerbestellung unterbleibt, nicht wesentlich kleiner oder sogar größer ist als die Gruppe der vom Wahlrecht ausgeschlossenen Vollbetreuten. Der Eingriff in den Gleichheitssatz ist auch nicht nur geringfügig, da den Betroffenen durch den Wahlrechtsausschluss das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat (vgl. BVerfGE 1, 14 <33>) dauerhaft entzogen wird. Vor diesem Hintergrund genügt der Verweis auf das angebliche Fehlen praktikabler Alternativen zu § 13 Nr. 2 BWahlG nicht, um die Schlechterstellung Vollbetreuter gegenüber vergleichbar Betreuungsbefürhtigen zu legitimieren.

b) Neben der Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl verstößt § 13 Nr. 2 BWahlG auch gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, da die Regelung zu einer Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen führt (aa), die nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt ist (bb). 107

aa) Eine Benachteiligung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG liegt vor, weil der Ausschluss vom Wahlrecht gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG eine Einschränkung der Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten der Regelungsbetroffenen durch die öffentliche Gewalt beinhaltet (vgl. BVerfGE 96, 288 <303>; 99, 341 <357>; 128, 138 <156>). 108

Diese Benachteiligung erfolgt auch wegen des Vorliegens einer Behinderung. Zwar knüpft § 13 Nr. 2 BWahlG nach seinem Wortlaut an die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten an. Diese hat aber gemäß § 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB das Vorliegen einer „psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung“ zur Voraussetzung. Dabei umfasst der Begriff der „psychischen Krankheit“ im Sinne des § 1896 BGB endogene und exogene Psychosen sowie Persönlichkeitsstörungen wie Psychopathien oder Neurosen (vgl. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896 Rn. 6; Jurgleit, in: ders., Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB Rn. 123). Da es sich dabei um Beeinträchtigungen handelt, die den Betroffenen nicht nur vorübergehend an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern (Art. 1 Abs. 2 BRK), unterfallen auch „psychische Krankheiten“ gemäß § 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB dem Begriff der Behinderung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. hierzu BVerfGE 96, 288 <301>; 99, 341 <356 f.>; Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 3, Rn. 532). Adressaten des Wahlrechtsausschlusses gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG sind damit ausschließlich Menschen mit Behinderungen. 109

Soweit hiergegen eingewandt wird, der Wahlrechtsausschluss finde seine Grundlage nicht in der Behinderung oder Krankheit, sondern in dem hieraus resultierenden Unvermögen zur Entscheidung eigener Angelegenheiten (vgl. Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 221), rechtfertigt dies keine andere Einschätzung. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG schützt auch vor mittelbaren Beeinträchtigungen. Untersagt sind letztlich alle Ungleichbehandlungen, die für Behinderte zu einem Nachteil führen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2016 - 1 BvR 2012/13 -, juris, Rn. 11 und vom 10. Juni 2016 - 1 BvR 742/16 -, juris, 110

Rn. 10).

bb) Der Eingriff in das Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ist nicht gerechtfertigt. Ein hierfür erforderlicher zwingender Grund läge vor, wenn die Regelung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Typisierungen in ihrer konkreten Ausgestaltung unerlässlich wäre, um behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 99, 341 <357>) und zur Sicherung des Integrationscharakters der Wahl diejenigen Personen vom Wahlrecht auszuschließen, die aufgrund ihrer Behinderung nicht in hinreichendem Umfang über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, weil die Norm den Kreis der wegen behinderungsbedingter Einsichtsunfähigkeit vom Wahlrecht Ausgeschlossenen ohne hinreichenden Sachgrund lückenhaft und in gleichheitswidriger Weise bestimmt. Die Tatsache, dass das Wahlrecht von Personen erhalten bleibt, bei denen die Bestellung eines Betreuers 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. Insoweit gelten die zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angestellten Erwägungen im Rahmen von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG gleichermaßen. 111

2. § 13 Nr. 3 BWahlG verstößt ebenfalls gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Ausschluss vom Wahlrecht. Der Ausschluss des Wahlrechts von Personen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, ist weder mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (a) noch mit dem Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG vereinbar (b). 112

a) Auch § 13 Nr. 3 BWahlG greift in den Regelungsgehalt des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ein (aa), ohne dass dieser Eingriff durch zwingende Gründe gerechtfertigt wäre (bb). 113

aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl garantiert, dass jeder sein Wahlrecht in gleicher Weise ausüben kann (vgl. BVerfGE 28, 220 <225>; 36, 139 <141>; 58, 202 <205>; 59, 119 <125>; 99, 69 <77 f.>; 132, 39 <47 Rn. 24>). Dieser Gewährleistungsgehalt wird eingeschränkt, wenn gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG diejenigen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. 114

bb) Der Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist nicht gerechtfertigt. § 13 Nr. 3 BWahlG ist bereits nicht geeignet, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen (1). Zudem führt die Vorschrift zu einer willkürlichen Benachteiligung der Regelungsbetroffenen (2). 115

(1) Hinsichtlich § 13 Nr. 3 BWahlG kommt als zwingender Grund zur Rechtfertigung 116

des Eingriffs in den Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls lediglich die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes in Betracht. Notwendig wäre daher, dass die Regelung im Wege zulässiger gesetzlicher Typisierung eine Personengruppe betrifft, die nicht in hinreichendem Umfang in der Lage ist, am Kommunikationsprozess zwischen dem Volk und den Staatsorganen teilzunehmen. Daran fehlt es. Weder die Feststellung der Schuldunfähigkeit zum Tatzeitpunkt und die ihr zugrundeliegenden Krankheitsbilder gemäß § 20 StGB (a) noch das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen für die Anordnung einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 StGB (b) erlauben den Rückschluss auf das regelmäßige Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts erforderlichen Einsichtsfähigkeit. Dies bestätigen die empirischen Ergebnisse des BMAS-Forschungsberichts 470 (c).

(a) Nach § 20 StGB handelt ohne Schuld, wer bei der Begehung der Tat wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinn oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit unfähig ist, das Unrecht der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln. Dass unter diesen Voraussetzungen zugleich typischerweise vom Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts erforderlichen Einsichtsfähigkeit ausgegangen werden kann, erschließt sich nicht.

117

(aa) Dem steht bereits entgegen, dass die Eingangsmerkmale der Schuldunfähigkeit eine breite Palette psychischer Beeinträchtigungen umfassen, die keineswegs durchgängig den Schluss auf eine die Ausübung des Wahlrechts ausschließende Einsichts- oder Entscheidungsunfähigkeit zulassen. So umfasst der Begriff der „krankhaften seelischen Störung“ exogene und endogene Psychosen ebenso wie Krankheitsbilder aus dem Formenkreis der Schizophrenien (vgl. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl. 2018, § 20 Rn. 3 ff.; Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 20 Rn. 8 ff.; jeweils m.w.N.). Die „tiefgreifende Bewusstseinsstörung“ setzt voraus, dass das Personengefüge in vergleichbar schwerwiegender Weise beeinträchtigt wird wie bei einer krankhaften seelischen Störung. Sie umfasst auch Zustände wie Erschöpfung, Alkoholintoxikation oder Schlaftrunkenheit (vgl. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl. 2018, § 20 Rn. 6 ff.; Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 20 Rn. 11, 27 ff.; jeweils m.w.N.). Unter „Schwachsinn“ wird eine angeborene oder auf seelischer Fehlentwicklung beruhende Intelligenzschwäche verstanden. Schließlich umfasst der Begriff der „anderen schweren seelischen Abartigkeit“ insbesondere Psychopathien und sogenannte Persönlichkeitsstörungen (vgl. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl. 2018, § 20 Rn. 10 f.; Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 20 Rn. 40 ff.; jeweils m.w.N.).

118

Die Einordnung der insoweit relevanten Befunde erfolgt zumeist anhand des durch die Weltgesundheitsorganisation entwickelten Diagnoseschlüssels ICD-10 (International Classification of Diseases). Danach sind schizophrene Störungen (ICD-10: F20-29) im Allgemeinen durch grundlegende und charakterliche Störungen von Denken und Wahrnehmung sowie inadäquate und verflachte Affekte gekennzeichnet. Die Bewusstseinsklarheit und intellektuellen Fähigkeiten sind in der Regel nicht beein-

119

trächtig, obwohl sich im Laufe der Zeit kognitive Defizite entwickeln können. Persönlichkeitsstörungen (ICD-10: F60-F69) werden beschrieben als „gegenüber der Mehrheit der betreffenden Bevölkerung deutliche Abweichungen im Wahrnehmen, Denken, Fühlen und in den Beziehungen zu anderen [...]. Häufig gehen sie mit einem unterschiedlichen Ausmaß persönlichen Leidens und gestörter sozialer Funktionsfähigkeit einher“. Kennzeichnend für die im Maßregelvollzug besonders relevante dissoziale Persönlichkeitsstörung (F60.2) ist „die Missachtung sozialer Verpflichtungen und herzloses Unbeteiligtsein an Gefühlen für andere“. Bei der emotional instabilen Persönlichkeitsstörung (F60.3) besteht die deutliche „Tendenz, Impulse ohne Berücksichtigung von Konsequenzen auszuagieren, verbunden mit unvorhersehbarer und launenhafter Stimmung“ (vgl. zum Ganzen Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 89 f.).

Diese Beispiele stehen der Annahme entgegen, dass die zur Begründung der Schuldunfähigkeit geeigneten Krankheitsbilder regelmäßig mit der Unfähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verbunden sind. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der bei Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus besonders häufig anzutreffenden Krankheitsbilder aus dem Formenkreis der Schizophrenie (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 111). 120

Nichts anderes gilt im Ergebnis hinsichtlich der Störungen durch psychotrope Substanzen (ICD-10: F10-F19), die eine Vielzahl von Beeinträchtigungen unterschiedlichen Schweregrades umfassen, deren Gemeinsamkeit im Gebrauch einer oder mehrerer psychotroper Substanzen (mit oder ohne ärztliche Verordnung) besteht (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 88). Das Ausmaß der Einschränkung der Einsichts- und Kommunikationsfähigkeit in dieser Störungsgruppe hängt stark von dem jeweiligen klinischen Zustandsbild ab. Während der schädliche Gebrauch (F1x.1) und das Abhängigkeitssyndrom (F1x.2) wohl typischerweise nicht zur (wahlrechtlichen) Entscheidungsunfähigkeit führen, kann eine akute Intoxikation (F1x.0) eine kurzfristige Beeinträchtigung kognitiver Fähigkeiten zur Folge haben (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 89). 121

Auch wenn schließlich die Diagnosegruppe der Intelligenzminderungen (ICD-10: F70-F79) Fälle umfassender Entscheidungsunfähigkeit einschließt, ändert dies nichts an der Feststellung, dass das Vorliegen der in § 20 StGB vorausgesetzten Krankheitsbilder den Rückschluss auf das regelmäßige Vorliegen wahlrechtlich unzureichender Einsichts- und Kommunikationsfähigkeit nicht gestattet. 122

(bb) Hinzu kommt, dass „Schuldunfähigkeit“ im Sinne von § 20 StGB kein dauerhafter und deliktsunabhängiger Zustand ist, sondern allein die geistige Verfassung einer Person bei Begehung der Tat beschreibt (vgl. Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 20 Rn. 48 und § 63 Rn. 11). Ausreichend ist eine auf den Tatzeitpunkt bezogene Beeinträchtigung der Einsichts- oder auch nur der Steuerungsfähigkeit, das heißt, der Fähigkeit, sich entsprechend der Einsicht in das Unrecht der Tat zu verhalten. § 20 StGB setzt keinen Dauerzustand voraus; vielmehr ist die Feststellung der Schuldun- 123

fähigkeit allein auf den Zeitpunkt des strafrechtlich relevanten Handelns bezogen.

So stellen beispielsweise psychotische Zustände oder das Entzugssyndrom mit oder ohne Delir vorübergehende Phänomene dar, die bei adäquater Behandlung remittieren und sich damit auf die wahlrechtliche Entscheidungsunfähigkeit nicht mehr auswirken können (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 89). Dies macht deutlich, dass die Feststellung der Schuldunfähigkeit im Zeitpunkt der Tat die Annahme regelmäßig fehlender Einsichtsfähigkeit in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht erlaubt. 124

(b) Soweit zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von § 13 Nr. 3 BWahlG auf die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 StGB verwiesen wird (vgl. Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 13 Rn. 18; Lang, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 236), folgt daraus nichts anderes. 125

(aa) Zwar setzt § 63 StGB voraus, dass von dem bei der Tatbegehung Schuldunfähigen „infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten“ zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist. Demgemäß muss über die Schuldunfähigkeit im Zeitpunkt der Tatbegehung hinaus eine länger andauernde und in die Zukunft reichende Beeinträchtigung der geistigen oder seelischen Gesundheit vorliegen. Dies ändert aber nichts an dem soeben in Bezug auf § 20 StGB dargelegten und vorliegend in gleicher Weise geltenden Befund, dass die der Feststellung derartiger Beeinträchtigungen zugrundeliegenden Krankheitsbilder ungeeignet sind, die Annahme regelmäßig vorliegender wahlrechtlicher Entscheidungsunfähigkeit zu begründen. 126

(bb) Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, dass zwar für das Vorliegen einer die Tat überdauernden Störung insbesondere maßgebend ist, ob es im Alltag außerhalb der beschuldigten Delikte zu Einschränkungen des beruflichen und sozialen Handlungsvermögens gekommen ist (vgl. BGH, Beschluss vom 22. Mai 2013 - 1 StR 71/13 -, juris, Rn. 6 m.w.N.). Für die Maßregelanordnung ausreichend ist es aber, dass der länger andauernde Zustand derart beschaffen ist, dass bereits alltägliche Ereignisse die akute erhebliche Beeinträchtigung der Schuldfähigkeit auslösen können (vgl. BGH, Urteil vom 10. August 2005 - 2 StR 209/05 -, juris, Rn. 17; Urteil vom 17. Februar 1999 - 2 StR 483/98 -, juris, Rn. 32). Kann eine Unterbringung aber auch angeordnet werden, wenn eine akute Beeinträchtigung der Schuldfähigkeit nicht vorliegt, sondern lediglich möglich ist, dass diese durch alltägliche Ereignisse ausgelöst wird, lässt sich daraus erst recht nicht schließen, dass der nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB Untergebrachte nicht in der Lage ist, am politischen Kommunikationsprozess teilzunehmen und eine selbstbestimmte Wahlentscheidung zu treffen. 127

(cc) Ebenso wenig vermag der Hinweis auf die Gefährlichkeit des Untergebrachten für die Allgemeinheit (so Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 13 Rn. 18; siehe auch BTDrucks 8/2682, S. 42) eine andere Einschätzung zu begründen. Die 128

Allgemeingefährlichkeit nach § 63 StGB setzt voraus, dass die zu erwartenden Taten eine schwere Störung des Rechtsfriedens zur Folge haben (vgl. Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 63 Rn. 26). Dieser Gesichtspunkt ist bezogen auf die (wahlrechtliche) Entscheidungsfähigkeit des Untergebrachten unerheblich. Dass von der Allgemeingefährlichkeit des Untergebrachten auch nach der Einschätzung des Gesetzgebers nicht typischerweise auf dessen wahlrechtliche Entscheidungsunfähigkeit geschlossen werden kann, zeigt bereits der Ausschluss der gemäß § 63 in Verbindung mit § 21 StGB Untergebrachten aus dem Anwendungsbereich von § 13 Nr. 3 BWahlG durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (BGBl I S. 521). Denn auch im Fall verminderter Schuldfähigkeit ist die Allgemeingefährlichkeit nach § 63 StGB Voraussetzung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, ohne dass sich daraus Konsequenzen für das Wahlrecht des Betroffenen ergeben.

(c) Der Befund, dass die Anknüpfung an eine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 in Verbindung mit § 20 StGB zur Feststellung regelmäßig vorliegender Unfähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht geeignet ist, wird durch die Ergebnisse des klinisch-psychologischen Teils des BMAS-Forschungsberichts 470 bestätigt. Danach waren die dem Anwendungsbereich von § 13 Nr. 3 BWahlG unterfallenden Interviewten weitgehend normal kommunikations-, urteils- und entscheidungsfähig. Die mit 61 % den größten Anteil ausmachenden, aufgrund von Schizophrenie Untergebrachten hätten sich – so der Forschungsbericht – in einem weitgehend normalen kognitiven Funktionszustand befunden. Die untersuchte Stichprobe habe die wichtigsten Störungsgruppen inkludiert und ihre Proportionen relativ genau abgebildet. Lediglich ein kleiner Teil der Untergebrachten (10-15 %) sei in unterschiedlichen Graden intelligenzgemindert oder aufgrund schizophrener Residuen kognitiv beeinträchtigt gewesen (vgl. Mühlig, in: BMAS-Forschungsbericht 470, 2016, S. 113).

129

(2) § 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 (vgl. Oelbermann/ Pollähne, R&P 2015, S. 86 <92>).

130

So bleibt das Wahlrecht erhalten, wenn von der Anordnung einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nur deshalb abgesehen wird, weil von dem Schuldunfähigen keine Gefahr erheblicher Straftaten ausgeht. Dabei ist in solchen Fällen aber nicht auszuschließen, dass die wahlrechtliche Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit in gleichem oder gar höherem Umfang eingeschränkt ist als bei einem gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG vom Wahlrecht Ausgeschlossenen. Gleiches gilt in Fällen der Unterbringung strafrechtlich nicht in Erscheinung getretener Personen wegen Fremd- oder Selbstgefährdung nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften. Auch in diesen Fällen bleibt, obwohl vergleichbare Diagnosen vorliegen können, das

131

Wahlrecht unangetastet. Wird in Fällen, in denen die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus neben einer Freiheitsstrafe angeordnet wird, durch das zuständige Gericht gemäß § 67 Abs. 2 StGB bestimmt, dass die Strafe ganz oder teilweise vor der Maßregel zu vollziehen ist, bleibt das Wahlrecht bei unveränderter Einsichtsfähigkeit zunächst bestehen und entfällt erst mit Beginn des Maßregelvollzugs, ohne dass dafür eine wahlrechtlich tragfähige Begründung erkennbar wäre. Wird die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 67b oder § 67d Abs. 2 StGB zur Bewährung ausgesetzt, ist § 13 Nr. 3 BWahlG nicht (mehr) anwendbar, da die Vorschrift voraussetzt, dass der Betroffene sich in einem psychiatrischen Krankenhaus „befindet“. Wird die Bewährungsaussetzung jedoch gemäß § 67g StGB widerrufen, erlischt das Wahlrecht erneut. Dabei ist für die Entscheidung über die Aussetzung und den Widerruf der Aussetzung der Maßregel zur Bewährung die Frage der Wahlfähigkeit ohne Belang. Schließlich lebt das Wahlrecht eines schuldunfähigen, in der Psychiatrie Untergebrachten wieder auf, wenn er gemäß § 67a StGB nachträglich in eine Entziehungsanstalt überwiesen wird. Wird er allerdings anschließend wieder in ein psychiatrisches Krankenhaus zurücküberwiesen, entfällt das Wahlrecht von neuem.

All dies zeigt, dass die Anknüpfung des Wahlrechtsausschlusses gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG an den Aufenthalt eines Schuldunfähigen in einem psychiatrischen Krankenhaus den Kreis straffälliger Personen, die nicht über die für die Ausübung des Wahlrechts erforderliche Einsichtsfähigkeit verfügen, nicht in sachgerechter Weise bestimmt und damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen gesetzlichen Typisierungstatbestand verfehlt. 132

b) § 13 Nr. 3 BWahlG verstößt außerdem gegen das Verbot einer Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. 133

aa) Der Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG benachteiligt die Regelungsbetroffenen, weil er ihnen das zentrale demokratische Mitwirkungsrecht entzieht. Diese Benachteiligung erfolgt auch wegen des Vorliegens einer Behinderung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, da die Eingangsmerkmale der Schuldunfähigkeit eine körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung voraussetzt, die die Anordnung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nur erlaubt, wenn sie länger andauert (vgl. BGH, Beschluss vom 27. Januar 2016 - 2 StR 314/15 -, juris, Rn. 6; Urteil vom 29. September 2015 - 1 StR 287/15 -, juris, Rn. 11; stRspr). Regelungsbetroffen sind damit ausschließlich Menschen mit Behinderungen. 134

bb) Wegen der unzureichenden Rechtfertigung dieses Eingriffs kann auf die Ausführungen zum Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verwiesen werden. Ein zwingender Grund für die rechtliche Schlechterstellung schuldunfähiger, in der Psychiatrie Untergebrachter fehlt. Dem steht bereits entgegen, dass die Regelung nicht geeignet ist, typischerweise Personen zu erfassen, die nicht über die erforderliche Einsichtsfähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationspro- 135

zess verfügen. Außerdem führt die Bestimmung des Kreises der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen zu willkürlichen Ungleichbehandlungen in ihrer geistigen oder seelischen Gesundheit gleichermaßen beeinträchtigter Personen.

III.

§ 13 Nr. 2 BWahlG ist mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar, § 13 Nr. 3 BWahlG nichtig. 136

1. Steht eine Norm mit dem Grundgesetz nicht in Einklang, führt dies grundsätzlich zu ihrer Nichtigkeit (vgl. BVerfGE 128, 326 <404>). Dies gilt auch im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde, in dem § 78 Satz 1, § 95 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG entsprechend anzuwenden sind (vgl. BVerfGE 129, 300 <343>). 137

Anders verhält es sich, wenn durch die Nichtigerklärung einer Norm ein Zustand entstünde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als die bisherige Lage (vgl. BVerfGE 99, 216 <243 f.>; 119, 331 <382 f.>; 125, 175 <256>; 132, 372 <394>). Außerdem ist regelmäßig von einer Nichtigerklärung abzu- sehen, wenn der Verfassungsverstoß seine Ursache in einer Verletzung des Gleichheitssatzes hat. Dies findet seinen Grund darin, dass die Entscheidung, wie der fest- gestellte Gleichheitsverstoß zu beseitigen ist, dem Gesetzgeber zusteht. Um der gesetzgeberischen Entscheidung nicht vorzugreifen, beschränkt das Bundesverfas- sungsgericht sich in diesen Fällen darauf, die gleichheitswidrige Vorschrift für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären (vgl. BVerfGE 99, 280 <298>; 105, 73 <133>; 117, 1 <69>; 122, 210 <245>; 126, 400 <431>; 135, 238 <245 Rn. 24>). Für Gerichte und Verwaltungsbehörden ist die Norm dann im Umfang ihrer festgestellten Unvereinbarkeit nicht mehr anwendbar (vgl. BVerfGE 126, 400 <431>; 135, 238 <245 Rn. 24>). 138

2. a) Davon ausgehend ist § 13 Nr. 2 BWahlG für mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar zu erklären. Es ist Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, wie er die festgestellte verfassungswidrige Ungleichbehand- lung gleichermaßen betreuungsbedürftiger Personen im Wahlrecht beseitigt und da- bei den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes zum Ausgleich bringt. Gründe dafür, § 13 Nr. 2 BWahlG bis zu einer Entscheidung des Gesetzgebers ausnahmsweise für anwendbar zu erklären (vgl. dazu BVerfGE 93, 121 <148>; 105, 73 <134>; 117, 1 <70>; 126, 400 <431 f.>), liegen nicht vor. 139

b) § 13 Nr. 3 BWahlG ist demgegenüber wegen des Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nichtig. Durch den ersatzlosen Wegfall des Wahl- rechtsausschlusses schuldunfähiger, in der Psychiatrie untergebrachter Personen entsteht kein Zustand, der von der verfassungsmäßigen Ordnung weiter entfernt wä- re als die gegenwärtige Lage. Zugleich wird durch die Feststellung der Nichtigkeit der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht verkürzt. Eine dem Grundsatz der All- gemeinheit der Wahl und dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 140

genügende Neuregelung von Wahlrechtsausschlüssen unter Beibehaltung des Ausschlusses jeder Person, die sich „auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“, scheidet aus, weil dieser Tatbestand nicht den Rückschluss auf das regelmäßige Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts erforderlichen Einsichtsfähigkeit erlaubt.

IV.

Da die Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. aufgrund von § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG von der Bundestagswahl 2013 ausgeschlossen waren, sind sie in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verletzt. 141

D.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG in Verbindung mit §§ 18, 19 WahlPrüfG. 142

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 -
2 BvC 62/14**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 -
2 BvC 62/14 - Rn. (1 - 142), [http://www.bverfg.de/e/
cs20190129_2bvc006214.html](http://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2019:cs20190129.2bvc006214