



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Dr. Paul Wengert, Kathrin Sonnenholzner, Angelika Weikert, Klaus Adelt, Horst Arnold, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Alexandra Hiersemann, Ruth Müller, Kathi Petersen, Doris Rauscher, Florian Ritter, Harry Scheuenstuhl, Arif Tasdelen, Ruth Waldmann, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Bussinger, Dr. Simone Strohmayr** und **Fraktion (SPD)**

**zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes
(Aufhebung der Vorschriften über den Ausschluss vom Stimmrecht nach Art. 2 Nrn. 2 und 3 LWG und vom Wahlrecht nach Art. 2 Nrn. 2 und 3 GLKrWG)**

A) Problem

Nach Art. 2 des Landeswahlgesetzes (LWG) ist vom Stimmrecht bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren und Volksentscheiden ausgeschlossen,

- wer infolge Richterspruchs das Stimmrecht nicht besitzt,
- derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, auch wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 BGB und in § 1905 BGB bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst, und
- wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

Art. 2 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG), der den Ausschluss vom Wahlrecht bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen normiert, ist die Parallelvorschrift des Art. 2 LWG im GLKrWG.

Der Ausschluss vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht eines Menschen, für den die Betreuung zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten angeordnet ist oder der sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet, ist nach menschenrechtlichen Grundsätzen nicht zu rechtfertigen und bedarf daher einer Neubewertung. Der Ausschluss steht im Widerspruch zu den Zielen der Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), die seit dem Jahr 2009 in Deutschland geltendes Recht sind (BGBl. 2008 II S. 1419). Art. 29 der UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Darüber hinaus verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall und auf Wunsch zu erlauben, sich durch eine Person ihrer Wahl bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen. Weder der Stimmrechts-/Wahlrechtsausschluss als automatische Rechtsfolge einer Betreuung in allen Angelegenheiten, noch als Folge einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer strafrechtlichen Maßregel, ist mit diesen Vorgaben vereinbar.

B) Lösung

Der Ausschluss vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht in Bayern nach dem LWG und dem GLKrWG von Betreuten, für die eine Betreuung für die Besorgung aller ihrer Angelegenheiten angeordnet ist, und von Personen, die eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20 StGB) begangen haben und die auf Anordnung des Gerichts in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, wird aufgehoben, die beiden Gesetze werden entsprechend geändert. In Art. 2 LWG und in Art. 2 GLKrWG werden die jeweiligen Nrn. 2 und 3 aufgehoben und der jeweilige Einleitungssatz und die jeweilige Nr. 1 der beiden Vorschriften (Ausschluss vom Stimmrecht/Wahlrecht infolge Richterspruchs) werden der alleinige Text.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Es können Kosten dadurch entstehen, dass sich die Zahl der Stimmberechtigten für die Landtagswahlen und die Gemeinde- und Landkreiswahlen durch die Aufhebung der Stimmrechts- bzw. Wahlrechtsausschlüsse nach Art. 2 Nrn. 2 und 3 des Landeswahlgesetzes und Art. 2 Nrn. 2 und 3 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes erhöhen.

Geszentwurf

zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes

§ 1

Änderung des Landeswahlgesetzes

Art. 2 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 620), erhält folgende Fassung:

„Art. 2

Ausschluss vom Stimmrecht

Ausgeschlossen vom Stimmrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Stimmrecht nicht besitzt.“

§ 2

Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes

Art. 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 16. Februar 2012 (GVBl S. 30), erhält folgende Fassung:

„Art. 2

Ausschluss vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Allgemeines:

1. Das Recht zu wählen und gewählt zu werden, ist in einem demokratischen Gemeinwesen ein essenzielles politisches Grundrecht. Das aktive und passive Wahlrecht steht grundsätzlich jeder Bürgerin und jedem Bürger zu (Art. 7 und 14 BV). Eingriffe in das verfassungsrechtlich garantierte Wahlrecht sind nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. So kann im Rahmen der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 Satz 2 GG) das Bundesverfassungsgericht das Wahlrecht aberkennen (§ 39 Abs. 2 BVerfGG) und als Nebenfolge kann das Strafgericht nach § 45 Abs. 5 des Strafgesetzbuchs für die Dauer von zwei bis fünf Jahren dem Verurteilten das Recht aberkennen, zu wählen, soweit dies das Gesetz besonders vorsieht. Als strafrechtliche Nebenfolge ist dies z.B. bei Straftaten wie der Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei, dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen, dem Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, der Verunglimpfung des Bundespräsidenten, der Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole und bei einer Reihe von anderen Straftaten aus dem Ersten bis Fünften Abschnitt des Strafgesetzbuchs der Fall.
2. Neben dem Ausschluss vom Wahlrecht bzw. Stimmrecht aufgrund eines Richterspruchs (Art. 2 Nr. 1 GLKrWG und Art. 2 Nr. 1 LWG) sind bei Landtagswahlen und bei Gemeinde- und Landkreiswahlen in Bayern vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht auch Menschen ausgeschlossen,
 - für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuung angeordnet ist und zwar auch dann, wenn der Aufgabenkreis der betreuenden Person die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 BGB bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst (Art. 2 Nr. 2 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); Art. 2 Nr. 2 GLKrWG (aktives Wahlrecht) und Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Art. 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GLKrWG (Wählbarkeit)),
 - die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (Art. 2 Nr. 3 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); Art. 2 Nr. 3 GLKrWG (aktives Wahlrecht) und Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Art. 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GLKrWG (Wählbarkeit)).

3. Die Vorschriften im LWG und im GLKrWG sind identisch mit den Vorschriften im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz. Auch bei Bundestagswahlen und bei Europawahlen sind die unter Nr. 1 und Nr. 2 genannten Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen (vgl. § 13 BWahlG (aktives Wahlrecht) und § 15 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG (Wählbarkeit), § 6a Abs. 1 EuWG (aktives Wahlrecht) und § 6b Abs. 3 Nr. 1 EuWG (Wählbarkeit)).

Im Einzelnen:

Zu §§ 1 und 2:

Der Ausschluss vom Wahlrecht von allumfassend Betreuten und in der Forensik untergebrachten Personen bedarf dringend einer Neubewertung. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl folgt, dass das Wahlrecht selbstverständlich auch Menschen mit Behinderungen zusteht.

1. Beim Wahlrechtsausschluss, der an die Anordnung einer Betreuung zur Besorgung aller Angelegenheiten anknüpft, wird kritisiert, dass eine solche Anordnung keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die tatsächliche Einsichts- und Wahlfähigkeit der Betroffenen zulasse. Das Verfahren der Anordnung einer Betreuung sei nicht darauf ausgerichtet, die Einsicht der betroffenen Person in Wesen und Bedeutung von Wahlen zu prüfen (vgl. hierzu u.a. Schulte, ZRP 1/2012, 16 ff. m.w.N.; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8., vollständig neubearbeitete Auflage, § 13 Rn. 12 m.w.N.). Andererseits würden vielfach tatsächlich Wahlunfähige nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen, weil für sie kein Betreuungsverfahren durchgeführt wurde. So darf eine Betreuung wegen des Grundsatzes der Erforderlichkeit (§ 1896 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) nicht angeordnet werden, wenn zwar alle Voraussetzungen vorliegen, aber die betroffene Person selbst durch eine Vorsorgevollmacht darüber entschieden hat, wer ihre Angelegenheiten regeln soll. Ferner wird darauf hingewiesen, dass es beim Vollzug des geltenden Rechts erhebliche Probleme gebe. Nicht selten bestünden Zweifel, ob die Betreuung alle Angelegenheiten der Betroffenen erfasst oder nicht.
2. Gegen den Wahlrechtsausschluss wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus wird insbesondere eingewendet, dass das Gericht über die Schuldunfähigkeit nur rückwärtsbezogen auf den in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt der Tat befinde, nicht aber über die Frage, ob die betreffende Person künftig im Rahmen der Unterbringung zur politischen Willensbildung in der Lage sein werde (vgl. Palleit, in: Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, S. 15). Die vom Gericht zu treffende Prognoseentscheidung beziehe sich ausschließlich auf die Gefahr weiterer Straftaten. Ferner wird geltend ge-

macht, dass Menschen, die mit dem gleichen Krankheitsbild in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, aber nicht straffällig geworden seien, ihr Wahlrecht nicht verlören. Damit erfolge eine Ungleichbehandlung straffällig gewordener Menschen im Vergleich zu nicht straffällig gewordenen Menschen mit gleichem Krankheitsbild, wenn allein wegen der Straffälligkeit ein Wahlrechtsausschluss begründet werde. Dies gelte umso mehr, wenn die vorgesehenen und fachlich notwendigen Rehabilitationsmaßnahmen ergriffen würden.

Eine Reihe von Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) haben keinen Wahlrechtsausschlussgrund wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus in ihren Wahlgesetzen.

Schließlich wird gegen den Wahlrechtsausschluss wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeführt, dass auch Personen, die sich in Sicherungsverwahrung befinden, ihr aktives Wahlrecht behalten.

3. Der Bundesrat erachtet den Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderungen aufgrund einer umfassenden Betreuung und aufgrund der Unterbringung nach § 63 StGB ebenfalls als ungerechtfertigt und hat am 22. März 2013 eine Entschließung gefasst, in der er u.a. darauf hinweist, dass im Hinblick auf die in Art. 29 der UN-Behindertenrechtskonvention garantierte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben Handlungsbedarf besteht. Im Rahmen der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention habe die Bundesregierung beschlossen, in einer Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen die reale Praxis in diesem Bereich zu untersuchen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation zu entwickeln. Die Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen hätten bis 2012 vorliegen sollen. In der Bundesratsentschließung wird auf die Dringlichkeit der von der Bundesregierung angestrebten Maßnahmen, auch im Hinblick auf die „Vorbildfunktion“ des Bundeswahlrechts für die Landes- und Kommunalwahlgesetze der Länder, hingewiesen (Entschließung des Bundesrats zur Verbesserung des Wahlrechts behinderter Menschen (Drs. 49/13 (Beschluss))).
4. Die SPD-Bundestagsfraktion hat die Bundesregierung aufgefordert,
 - „1. unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der ausschließt, dass der Verlust des Wahlrechts zukünftig ausschließlich aufgrund von § 13 Nrn. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes und § 6a Abs. 1 Nrn. 2 und 3 des Europawahlgesetzes möglich ist;

2. unverzüglich die in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen zum Abschluss zu bringen und die von ihr angekündigten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation vorzulegen;" (vgl. Antrag der SPD-Bundestagsfraktion BT-Drs. 17/12380).

Der Antrag wurde entsprechend der Beschlussempfehlung der Fraktionen von CDU/CSU und FDP im federführenden Innenausschuss des Bundestags und im mitberatenden Rechtsausschuss und mitberatenden Ausschuss für Arbeit und Soziales in der Sitzung des Bundestags am 27. Juni 2013 abgelehnt (vgl. BT-Drs. 17/13809 (Beschlussempfehlung und Bericht) vom 13. Juni 2013 und BT-PIPr 17/250, S. 31929 C).

Abgelehnt wurde auch ein Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Europawahlgesetzes „Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Wahlrecht“ (BT-Drs. 17/12068) ebenfalls mit dem Ziel der Aufhebung des Wahlauschlusses von Menschen unter vollständiger Betreuung und von Menschen, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Tat in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind (vgl. BT-Drs. 17/13809 (Beschlussempfehlung und Bericht) vom 13. Juni 2013 und BT-PIPr 17/250, S. 31929 B – 31929 C).

5. Nun muss Bewegung in eine Änderung des Wahlrechts auf der Bundesebene kommen. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“ haben sich CDU, CSU und SPD darauf geeinigt, rechtliche Hemmnisse bei der Ausübung des Wahlrechts für Analphabeten und Betreute abzubauen.

Eine Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Europawahlgesetzes wird zwangsläufig auch Auswirkungen auf das Wahlrecht in den Ländern, und hier in Bayern, haben müssen (Landeswahlgesetz und Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz).

Zu § 3:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.