



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Dr. Linus Förster, Dr. Paul Wengert, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Inge Aures, Hans-Ulrich Pfaffmann, Diana Stachowitz, Klaus Adelt, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harry Scheuenstuhl, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Dr. Simone Strohmayer, Margit Wild, Kathi Petersen, Susann Biedefeld** und **Fraktion (SPD)**

**zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes
Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Bürger eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern**

A) Problem

Unionsbürger sind bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern weder stimmberechtigt, noch als Bezirksräte wählbar. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3a des Bezirkswahlgesetzes (BezWG) i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 22 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) dürfen bei der Wahl der Bezirksräte – bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen – nur Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG wählen und gewählt werden. Die vorherrschende Meinung vertritt die Auffassung, dass die gesetzliche Regelung, wonach Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union auf der Ebene der bayerischen Bezirke – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukomme, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche und im Einklang mit Europarecht stehe. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Art. 20 Abs. 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach jedem Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen zusteht wie einem Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats, rechtswidrig. Bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern handelt es sich um eine Kommunalwahl.

B) Lösung

Es wird das (aktive und passive) Wahlrecht für Bürger der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Wahl der Bezirksräte in Bayern eingeführt. Wie bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) wahlberechtigt sind, sind bei der Wahl der Bezirksräte – unter den weiteren gesetzlichen Voraussetzungen – alle Personen stimmberechtigt, die am Wahltag Unionsbürger sind.

C) Alternativen

Beibehaltung der geltenden gesetzlichen Regelung.

D) Kosten

Die Einführung des aktiven Wahlrechts für Unionsbürger mit einer anderen als die deutsche Staatsangehörigkeit für die Wahl der bayerischen Bezirksräte könnte zu einem Anstieg der Stimmberechtigten führen und dadurch zu einer Erhöhung der Kosten für die Durchführung dieser Wahlen alle fünf Jahre. Die genaue Kostensteigerung ist jedoch nicht genau bezifferbar, weil sie von der Inanspruchnahme des Wahlrechts durch die bisher nicht stimmberechtigten Bürger aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union abhängt.

Geszentwurf

zur Änderung des Bezirkswahlgesetzes

§ 1

Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Wahl der Bezirkstage (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl. S. 144, BayRS 2021-3-I), das zuletzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl. S. 18) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„1. Art. 1 Abs. 1 mit der Maßgabe, dass für die Stimm-berechtigung an die Stelle der Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Tag der Abstimmung seit mindestens drei Monaten in Bayern ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung, haben oder sich sonst in Bayern gewöhnlich aufhalten, alle Personen treten, die am Wahltag Unionsbürger sind und sich seit mindestens zwei Monaten im Bezirk mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten, ferner Art. 1 Abs. 3 (Berechnung der Zweimonatsfrist) sowie Art. 2 und 3 (Bestimmungen über das Stimmrecht).“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines:

I. Einfachgesetzliche Regelung in den Wahlge-setzen

Bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind nach Art. 1 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahl-gesetzes (GLKrWG) alle Personen wahlberech-tigt, die am Wahltag Unionsbürger sind, also Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grund-gesetzes sowie Staatsangehörige der übrigen Mit-gliedstaaten der Europäischen Union, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sich seit mindes-tens zwei Monaten im Wahlkreis mit dem Schwer-punkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Wählbar für das Amt des Gemeinderatsmitglieds oder des Kreistags sind volljährige Unionsbürger, die die weiteren in Art. 21 Abs. 1 GLKrWG ge-nannten Voraussetzungen (Mindestaufenthalts-dauer) erfüllen und nicht vom Wahlrecht nach Art. 21 Abs. 2 GLKrWG ausgeschlossen sind.

Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 Bezirkswahlgesetz (BezWG) i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 22 Satz 1 Lan-deswahlgesetz (LWG) dürfen bei der Wahl der Bezirksräte nur Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, d.h. alle deutschen Staatsangehörigen oder ihnen nach Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes gleichgestellte Perso-nen, wählen und gewählt werden, die am Tag der Abstimmung das 18. Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens drei Monaten ihre Wohnung (bei mehreren Wohnungen die Hauptwohnung) oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bezirk haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.

Die gesetzliche Regelung, dass EU-Bürgern auf Bezirksebene – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukommt, widerspricht den hierzu be-stehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und steht insbesondere nicht im Einklang mit Europa-recht.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Das Grundgesetz schließt eine Teilnahme von Ausländern an Wahlen und Abstimmungen grund-sätzlich aus, indem Art. 20 Abs. 2 des Grundge-setzes bestimmt, dass das Staatsvolk der Bun-desrepublik Deutschland Träger und Subjekt aller Staatsgewalt ist. Das Staatsvolk wird von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes gleichgestell-

ten Personen gebildet. Dies gilt zunächst für die Bundesebene, über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes aber auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern und auf kommunaler Ebene. Um ausländischen Unionsbürgern die Teilnahme an Wahlen zu Vertretungskörperschaften auf kommunaler Ebene ermöglichen zu können, bedurfte es einer ausdrücklichen Öffnung des Grundgesetzes durch Aufnahme des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes durch das Gesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2088).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

Die vorherrschende Meinung vertritt die Auffassung, dass die gesetzliche Regelung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes die Bezirkstagswahlen in Bayern nicht umfasse. Diese Auffassung erscheint vor dem Hintergrund der Verfassung bereits schwerlich vertretbar. Art. 10 Abs. 1 der Verfassung normiert, dass für das Gebiet jedes Kreises und jedes Bezirks ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper besteht. Nach Art. 9 Abs. 1 der Verfassung gliedert sich das Staatsgebiet in Kreise (Regierungsbezirke), die nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 der Verfassung in Bezirke eingeteilt sind. Unter „Bezirke“ sind die Landkreise zu verstehen, denen nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 der Verfassung die kreisunmittelbaren Städte (kreisfreie Gemeinden) gleichstehen. Aus Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verfassung ergibt sich, dass für die Gebiete der Regierungsbezirke die Bezirke als Selbstverwaltungskörper (vgl. auch Art. 1 der Bezirksordnung) ebenso wie die Landkreise als Selbstverwaltungskörper für die Gebiete der Landkreise bestehen (vgl. auch Art. 1 Satz 1 der Landkreisordnung). Im Gegensatz zu den Gemeinden, die in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung als „ursprüngliche Gebietskörperschaften“ bezeichnet werden, sind die Gemeindeverbände (Landkreise und Bezirke) allerdings zu Verwaltungszwecken zusammengefasste Gebiete, denen die Selbstverwaltung nur institutionell und nicht wie den Gemeinden auch als grundrechtsähnliches Recht von Verfassung wegen gewährleistet ist. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise und Bezirke erstreckt sich auf die Bereiche der Exekutive, der Rechtssetzung und der Organisation. Der Staat darf den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie von Landkreisen und Bezirken nicht antasten. Aus der Selbstverwaltungsgarantie erwächst ihm die Pflicht, die finanzielle Lebensfähigkeit der Landkreise und Bezirke bei der Gestaltung des innerstaatlichen Finanz-

ausgleichs zu erhalten. Die bayerischen Bezirke mögen ein Spezifikum des bayerischen Landesrechts darstellen, sind aber zweifelsohne – neben den Gemeinden und Landkreisen – die dritte kommunale Gliederungsebene in Bayern.

III. Europarecht

Dass Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union auf Bezirksebene – anders als auf Gemeinde- und Landkreisebene – kein (aktives und passives) Wahlrecht zukommt, steht nicht im Einklang mit Europarecht.

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird nach Art. 22 Abs. 1 Satz 2 AEUV vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

Die Einzelheiten i.S.d. Art. 22 Abs. 1 Satz 2 AEUV sind in der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38), geregelt.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird ausgeführt, dass das in Art. 8b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), nunmehr Art. 22 AEUV, vorgesehene aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat eine Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Unionsbürgern sowie eine Ergänzung des in Art. 8a EGV, nunmehr Art. 21 AEUV, festgeschriebenen Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt darstelle. Die Anwendung von Art. 8b Abs. 1 EGV, nunmehr Art. 22 Abs. 1 AEUV, setze keine globale Harmonisierung der Wahlrechtsordnungen der Mitgliedstaaten voraus. Art. 22 Abs. 1 AEUV ziele im Wesentlichen darauf ab, die Bedingung der Staatsangehörigkeit aufzuheben, an die in den meisten Mitgliedstaaten die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts geknüpft sei. Alle Unionsbürger, unabhängig davon, ob sie Staatsangehö-

rige des Wohnsitzmitgliedstaats seien oder nicht, sollten dort ihr aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen unter den gleichen Bedingungen ausüben können.

Die Kommunalverwaltung der Mitgliedstaaten spiegeln politische und rechtliche Traditionen wider und zeichneten sich durch eine große Vielfalt der Strukturen aus. Der Begriff der Kommunalwahlen sei nicht in allen Mitgliedstaaten identisch. Daher solle der Gegenstand der Richtlinie durch die Definition des Begriffs der Kommunalwahlen präzisiert werden. Diese Wahlen schlossen die allgemeinen und unmittelbaren Wahlen auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe und ihrer Untergliederungen ein. Es handele sich sowohl um die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften als auch um die Wahlen der Mitglieder der kommunalen Exekutivorgane.

Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie definiert Kommunalwahlen als die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen. Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 94/80/EG bezeichnet der Ausdruck „lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe“ die in ihrem Anhang aufgeführten Verwaltungseinheiten, die nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählte Organe besitzen und auf der Grundstufe der politischen und administrativen Organisation für die Verwaltung bestimmter örtlicher Angelegenheiten unter eigener Verantwortung zuständig sind.

Im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie gelten nach deren Anhang als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in Deutschland: Kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis; Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin; Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen; Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften.

Die Aufzählung im Anhang der Richtlinie 94/80/EG führt die Bezirke in Bayern als „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie nicht auf. Dies führt jedoch nicht zum Ausschluss des Wahlrechts auf der Ebene der bayerischen Bezirke von Bürgern eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union. Bei der Richtlinie 94/80/EG handelt es sich um Sekundärrecht der Europäischen Union. Diesem kommt wegen seines im Vergleich zum Primärrecht der Europäischen Union wie der AEUV niedrigeren Rangs keine abschließende Definitionsmacht zu. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AEUV hat jeder

Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen wie ein Angehöriger des betreffenden Mitgliedstaats. Der Ausschluss vom aktiven und passiven Wahlrecht für die Bezirkstage in Bayern stellt sich mit Blick auf die Stellung der Bezirke als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften und der Wahlen zu den Bezirkstagen als kommunale Wahlen daher als primärrechtswidrig dar (vgl. WOLLENSCHLÄGER, in: Meder/Brechmann, BV, 5. neu bearb. Aufl., 2014, Art. 12 Rn. 6 m.w.N.).

IV. Weiter gehender Reformbedarf in den landesrechtlichen Wahlgesetzen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf legen die Antragsteller einen Gesetzentwurf für ein aktives und passives Wahlrecht für EU-Bürger, die keine Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, für die Wahl der Bezirksräte in Bayern vor. Daneben sehen die Antragsteller noch weiteren Reformbedarf in den landesrechtlichen Wahlgesetzen. Dieses gilt für die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (vgl. unter 1) und die Aufhebung von Stimmrechtsausschlüssen (vgl. unter 2).

1. Jugendliche müssen die Chance erhalten, die Politik selbst mitzugestalten und sich aktiv in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Die direkteste Form der politischen Partizipation in einer Demokratie ist die Wahl. Ein früheres Wahlrecht ist ein klares Signal an die junge Generation, dass sie von zentralen politischen Entscheidungen nicht weiterhin ausgeschlossen wird.

Die Ergebnisse der bayerischen Jugend-Enquete-Kommission „Jungsein in Bayern“ zeigen, dass Jugendliche mehr politische Entscheidungskompetenzen fordern und verdeutlichen, dass ein fehlendes parteipolitisches Interesse nicht mit einem grundsätzlichen politischen Desinteresse gleichgesetzt werden kann. Zudem bestätigt eine aktuelle Shell-Jugendstudie, dass das Interesse an gesellschaftlicher Teilhabe mit den Möglichkeiten an Partizipation wächst. Weitere wissenschaftliche Studien, zuletzt die Bertelsmann-Studie „Wählen mit 16“, zeigen, dass eine geringe Wahlbeteiligung der Jüngeren unserer Demokratie sogar schadet.

Die Antragsteller haben daher wiederholt, zuletzt mit ihrem Gesetzentwurf „Änderung der Verfassung, des Landeswahlgesetzes und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen sowie Bürgerbegehren

und Bürgerentscheiden“ (Drs. 17/9757), die Absenkung des aktiven Wahlalters bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen sowie bei Gemeinde- und Landkreiswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre gefordert und in diesem Rahmen eine Änderung des Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG vorgelegt, dass stimmberechtigt bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind, die am Tag der Abstimmung, bei Volksbegehren spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist, das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Wegen der Bezugnahme des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG auf Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG hätte die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen zur Folge, dass auch für die Wahl der Bezirksräte das aktive Wahlalter ab vollendetem 16. Lebensjahr gelten würde.

2. Bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksabstimmungen sowie bei Gemeinde- und Landkreiswahlen in Bayern sind Menschen vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht 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 (vgl. Art. 2 Nr. 2 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); vgl. 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 (vgl. Art. 2 Nr. 3 LWG (aktives Stimmrecht) und Art. 22 Satz 1 LWG (Wählbarkeit); vgl. 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)).

Der Ausschluss vom Stimmrecht bzw. Wahlrecht von Menschen, für die Betreuung zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten angeordnet ist oder die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, ist nach menschenrechtlichen Grundsätzen nicht zu rechtfertigen. 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.

Das Recht zu wählen und gewählt zu werden, ist in einem demokratischen Gemeinwesen ein essenzielles politisches Grundrecht. Das aktive und passive Wahlrecht steht grundsätzlich jedem Bürger zu (Art. 7 und 14 der Verfassung). 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 des Grundgesetzes) 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 Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs der Fall.

Beim Wahlrechtsausschluss, der an die Anordnung einer Betreuung zur Besorgung aller Angelegenheiten anknüpft, wird insbesondere 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.

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 gemacht, dass Menschen, die mit dem gleichen Krankheitsbild in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, aber nicht straffällig geworden seien, ihr Wahlrecht nicht verlieren. 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. 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.

Eine Reihe von Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) schließt nach ihren Wahlgesetzen keine Menschen wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus vom Wahlrecht aus.

Die Antragsteller haben wiederholt beantragt, zuletzt mit ihrem Gesetzentwurf „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 Nr. 2 und 3 GLKrWG“ (Drs. 17/1576), die vorgenannten Stimmrechts- bzw. Wahlrechtsausschlüsse aufzuheben.

Wegen der Bezugnahme des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG auf Art. 2 LWG hätte die Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse nach Art. 2 Nr. 2 und 3 LWG zu Folge, dass die Stimmrechtsausschlüsse bei der Wahl der Bezirksräte nicht gelten würden.

B) Im Einzelnen:

Zu § 1:

Durch die Änderung des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG wird sichergestellt, dass stimmberechtigt bei der Wahl der Bezirksräte alle Personen sind, die am Wahltag Unionsbürger sind und sich seit mindestens zwei Monaten im Bezirk mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten. Damit gilt Art. 1 Abs. 1 LWG mit der rechtlichen Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GLKrWG.

Alle anderen bisherigen Bestimmungen über das Stimmrecht des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.V.m. Art. 1 Abs. 3, Art. 2 und 3 bleiben unverändert.

Wegen der Bezugnahme auf Art. 22 LWG (Bestimmungen über die Wählbarkeit) in Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG wird eine Änderung des Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG nicht für erforderlich gehalten. Nach Art. 22 Satz 1 LWG ist wählbar zum Landtag jede stimmberechtigte Person, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.d.F. des Gesetzentwurfs i.V.m. Art. 1 Abs. 1 LWG sind dies Unionsbürger im Sinn des Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 BezWG i.d.F. des Gesetzentwurfs mit der Maßgabe des Art. 4 Abs. 1 Nr. 3a BezWG (bewerbende Person muss seit mindestens drei Monaten im Bezirk eine Wohnung haben, die nicht ihre Hauptwohnung sein muss, oder ohne eine Wohnung zu haben, sich im Bezirk gewöhnlich aufhalten).

Zu § 2:

Es handelt sich um die Inkrafttretensvorschrift.