

Wahlausschlüsse – die Zweite

Zusammenfassung

Nachdem der Deutsche Bundestag am 15. März 2019 mit der Mehrheit der Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD zwei Gesetzentwürfe aus den Oppositionsfractionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP abgelehnt hatte, die das Ziel verfolgten, Ausschlüsse vom Wahlrecht für einen bestimmten Kreis behinderter Menschen rechtzeitig vor der Europawahl am 26. Mai 2019 zu beseitigen, riefen 210 Abgeordnete der genannten Oppositionsfractionen das Bundesverfassungsgericht an. Sie beantragten den Erlass einer Einstweiligen Anordnung, mit der dem beschriebenen Personenkreis die Teilnahme an dieser Wahl ermöglicht werden sollte. Obwohl sich die Mehrheit des Deutschen Bundestages und das Bundesinnenministerium in Stellungnahmen gegen den Erlass einer solchen Anordnung aussprachen, gab das BVerfG dem Antrag statt. Die gegen seinen Erlass vorgebrachten Argumente wurden von den Richtern als entweder unzutreffend oder nicht stichhaltig erachtet. Es stellt sich die Frage, ob die dem Gericht vorgelegten Stellungnahmen wider besseres Wissen erfolgten oder ideologisch begründet waren. Die für sie Verantwortlichen müssen sich die Frage gefallen lassen, weshalb sie einem Teil der Bürger ein von der Verfassung eingeräumtes und zwischenzeitlich von den Verfassungsrichtern ausdrücklich bestätigtes demokratisches Recht, das Wahlrecht, vorenthalten wollten.

Der Anlass

In meinem Artikel „Inklusives Wahlrecht“¹ hatte ich mich im Rahmen der Betrachtung der politischen Beratungen zur Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse von Menschen, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten gerichtlich angeordnet ist, ausführlich mit dem aus meiner Sicht zumindest als sehr fragwürdig zu bezeichnenden Verhalten der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD auseinandergesetzt. Diese hatten sich „mit Klauen und Zähnen“ gegen Bestrebungen von Linkspartei, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gewehrt, diesen Personen durch eine rechtzeitig vor

¹ veröffentlicht auf www.politik-fuer-menschen-mit-handicap.de/documents/Inklusives_Wahlrecht.pdf

der Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 verabschiedete Wahlrechtsänderung die Teilnahme an eben dieser Wahl zu ermöglichen. Die von den Abgeordneten dieser Parteien anlässlich der Debatte zur Dritten Lesung der von ihnen eingebrachten Gesetzentwürfe (und deren absehbarer Ablehnung durch die Mehrheit der Regierungsfractionen) angedrohte Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) führte schließlich dazu, dass deren Antrag auf Einstweilige Anordnung stattgegeben wurde und die Menschen, die eine Aufnahme in das Wählerverzeichnis beantragt hatten, doch noch an der Europawahl teilnehmen durften.²

Für einen längeren Zeitraum war es mir nicht möglich gewesen, an die Begründung dieser Entscheidung zu gelangen; zunächst war selbst auf der Homepage des BVerfG nur die Entscheidungsformel zu finden. Eher zufällig stieß ich Ende November 2019 dann doch noch auf einen vollständigen, die Begründung enthaltenden Entscheidungstext. Dieser ist in mehrfacher Hinsicht verblüffend. Auffällig ist vor allem, wie die Verfassungsrichter die gegen den Antrag der Abgeordneten aus den Oppositionsparteien vorgebrachten Argumente bewerten.

Das Verfahren

Der Reihe nach: Nachdem die 210 Abgeordneten aus den Oppositionsparteien den Antrag gestellt hatten, das BVerfG möge im Rahmen einer Eilentscheidung den entsprechend bisher geltendem Recht vorgeschriebenen, mittlerweile aber jedenfalls für Bundestagswahlen durch die Entscheidung des BVerfG vom 29. Januar 2019³ als verfassungswidrig erkannten Wahlrechtsausschluss für Menschen, die unter einer Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 aufheben, wurden vom BVerfG Stellungnahmen des Deutschen Bundestages und des Bundesinnenministeriums eingeholt.

Die Stellungnahmen

Der Deutsche Bundestag – wohl genauer: die aus den Abgeordneten der Regierungsfractionen bestehende Mehrheit desselben – beantragte die Verwerfung des Antrages. Dieser sei unzulässig, weil Beanstandungen der Europawahl nur im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens möglich seien, das aber nicht im Vorfeld einer Wahl betrieben werden könne. Zudem sprächen überwiegende Gründe gegen den

² Urteil des BVerfG vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19 –, online abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/04/qs20190415a_2bvq002219.html; die folgenden Ausführungen und Zitate basieren auf diesem Dokument.

³ Beschluss des BVerfG vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, online abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html

Erlass der begehrten Anordnung: Der Antrag greife in die Befugnisse des Gesetzgebers ein, und es könnten wegen des Fehlens die Aufhebung der Wahlausschlüsse notwendigerweise begleitender Vorschriften Verfälschungen der Wahl auftreten, weil Menschen abstimmen könnten, denen die notwendige Einsichtsfähigkeit fehle. Da dem betroffenen Personenkreis verwehrt gewesen sei, sich als KandidatInnen für die Wahl aufstellen zu lassen, könne die Wahl möglicherweise angefochten werden. Außerdem sei die notwendige Berichtigung der Wählerverzeichnisse in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr zu leisten. Weil darüber hinaus in einigen Bundesländern zeitgleich zur Europawahl Kommunalwahlen stattfänden, ergäbe sich aus unterschiedlichen Regelungen für Wahlausschlüsse eine erhöhte Fehleranfälligkeit. Schlussendlich wird noch die aus dem Verhaltenskodex der so genannten Venedig-Kommission resultierende Anforderung genannt, das Wahlrecht [für die Europawahl; Anm. d. Verf.] in einem Zeitraum von einem Jahr vor der Wahl nicht mehr zu verändern.

Das Bundesinnenministerium verwies auf eine von ihm durchgeführte Umfrage bei den Ländern und dem Landkreistag, der zufolge eine Aufhebung der Wahlausschlüsse „zu erheblichen verwaltungspraktischen Problemen bei der Vorbereitung und Durchführung der Europawahl führen würde“. Da die Wahlausschlüsse [gemäß der Entscheidung des BVerfG vom 29. Januar 2019; Anm. d. Verf.] nicht vollständig aufgehoben seien, sei eine extreme Fehleranfälligkeit gegeben, da für eine Berichtigung der Wählerverzeichnisse der bisher für den Ausschluss angeführte Grund herausgefunden werden müsse, um die Verzeichnisse anschließend korrigieren zu können. Für Bayern stelle sich die erforderliche Korrektur schlicht als nicht leistbar dar. Daher sei der Antrag schon wegen mangelnder praktischer Umsetzungsmöglichkeiten zurückzuweisen. Ihm stehe weiter entgegen, dass der Kreis der Wahlberechtigten im Falle seiner Umsetzung während des laufenden Wahlvorgangs erweitert werden würde. Zudem wird auf die bereits in der Stellungnahme des Deutschen Bundestages angesprochene Problematik parallel stattfindender weiterer Wahlen in einigen Bundesländern verwiesen.

Die mündliche Verhandlung

In der mündlichen Verhandlung sind darüber hinaus der Bundeswahlleiter sowie einige Landeswahlleiter und der Staatssekretär im baden-württembergischen Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration (an)gehört worden.

Nach einer Erörterung der Gründe, weshalb trotz sehr strenger Vorgaben für den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht eine sol-

che in dem vorliegenden Fall in dem entschiedenen Umfang getroffen werden durfte⁴, legen die Richter dar, weshalb sie ihre Entscheidung so getroffen haben:

Formal wäre bei einer Entscheidung wie dieser die Einreichung eines so genannten Normenkontrollantrags in einem Hauptsacheverfahren erforderlich. Die Richter stellen zunächst fest, dass ein solcher Antrag sowohl zulässig als auch begründet gewesen wäre. Die Anzahl der Antragsteller hätte den Vorschriften für die Stellung eines solchen Antrags entsprochen, und wegen der bereits von dem Gericht getroffenen Entscheidung zum Bundeswahlgesetz wäre er sowohl begründet als auch aussichtsreich gewesen. Zwar sollten nach einem bereits eingebrachten Gesetzentwurf der Regierungsfractionen die Wahlausschlüsse nach der Europawahl mit Wirkung vom 1. Juli 2019 entfallen; für die Bestimmung der bei der Europawahl zu wählenden Abgeordneten würden sie allerdings für die gesamte Legislaturperiode des Europäischen Parlaments fortwirken.⁵

Allgemeine Erwägungen

Den Einwand, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Europawahl sei ausschließlich im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens möglich, lassen die Verfassungsrichter nicht gelten. Mit diesem könnten zwar behauptete konkrete Wahlfehler überprüft und festgestellt werden; mit ihm könne jedoch keine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einzelner Wahlnormen [= Wahlvorschriften; Anm. d. Verf.] durchgeführt werden. Eine solche müsse einem Normenkontrollverfahren vorbehalten bleiben. Entgegen der Ansicht des Deutschen Bundestages gelte auch „im unmittelbaren zeitlichen Umfeld einer Wahl“ nichts anderes⁶. Eine Beeinträchtigung der Durchführbarkeit der Wahl durch eine Vielzahl von Rechtsbehelfsverfahren sei „von vornherein nicht zu befürchten“. Auch andere Risiken bestünden nicht oder könnten wirksam ausgeschlossen werden. Sollte das BVerfG im Einzelfall die Nichtigkeit von Wahlvorschriften feststellen und hierdurch eine Gefährdung der Durchführung einer unmittelbar bevorstehenden Wahl entstehen, könnte es diesem Umstand durch bestimmte Anordnungen Rechnung tragen.

Ein Antrag in einem Hauptsacheverfahren wäre auch nicht offensichtlich unbegründet. Angesichts der bereits am 29. Januar 2019 vom Gericht bereits getroffenen Entscheidung zu inhaltsgleichen Vorschriften im Bundeswahlgesetz sei vielmehr das

⁴ Hiermit ist gemeint, dass nach der Entscheidung des BVerfG für eine Teilnahme von nach bisherigem Recht wegen Betreuung in allen Angelegenheiten vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen an der Europawahl ein Antrag auf Aufnahme in das Wählerverzeichnis erforderlich war. Damit waren die Verfassungsrichter dem Gegenargument begegnet, eine rechtzeitige Berichtigung der Wählerverzeichnisse sei nicht mehr zu leisten gewesen.

⁵ Das sind immerhin fünf Jahre.

⁶ Ergänzend merkt das Gericht an, es sei bereits unklar, welcher Zeitraum hierunter zu verstehen sei.

Gegenteil anzunehmen. Zudem wären auch Bürger aus anderen EU-Staaten betroffen, die in Deutschland ihr Wahlrecht wahrnehmen wollten, da sich weder der allgemeine Gleichheitsgrundsatz noch das Verbot einer Benachteiligung wegen Behinderung auf deutsche Staatsbürger beschränkten. Seien Unionsbürger anderer Mitgliedsstaaten entsprechend den Vorschriften des Europawahlgesetzes bei der Wahl der deutschen Europa-Abgeordneten stimmberechtigt, so seien sie ebenso zu behandeln wie deutsche Staatsbürger.

Die Abwägungen

Im Anschluss hatte das Gericht abzuwägen, welche Folgen jeweils eine dem Antrag stattgebende bzw. eine ihn verwerfende Entscheidung haben würde, um nachfolgend eine Entscheidung zu treffen, ob den ihn stützenden oder den gegen ihn sprechenden höheres Gewicht beigemessen werden könne. Hierzu stellt es zunächst fest, das Wahlrecht sei von entscheidender Bedeutung für die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Staatsgewalt, „weshalb einem verfassungswidrigen Entzug des Wahlrechts ein erhebliches Gewicht beizumessen ist“. Zudem könne die Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung der für Deutschland in das EU-Parlament entsandten Abgeordneten infrage gestellt sein, da wegen des geänderten Kreises der wahlberechtigten Personen eine andere Zusammensetzung nicht völlig auszuschließen sei. Außerdem verweisen die Richter auf die bereits getroffene Entscheidung zu den gleichlautend formulierten Wahlausschlüssen im Bundeswahlgesetz. Es sei von keinem der Verfahrensbeteiligten vorgetragen worden noch sonst irgendwie ersichtlich, dass sich hinsichtlich der Bestimmungen des Europawahlgesetzes eine andere Beurteilung ergeben könnte. Diese bereits vom Gericht getroffene Entscheidung stelle „einen Sondertatbestand dar, dem bei der Entscheidung über den Erlass der einstweiligen Anordnung besonderes Gewicht zukommt“. Diese Argumente sprächen für den Erlass der beantragten Einstweiligen Anordnung.

Gegen einen solchen spräche dagegen, dass die die politische Willensbildung des Volkes bei der Wahl verfälscht werden könne [mangels vom Gesetzgeber in dem bereits angelaufenen Gesetzgebungsverfahren vorgesehener begleitender, die Ausübung des Wahlrechts durch Personen, die die entsprechenden politischen Zusammenhänge nicht hinreichend überblicken können, ausschließender Regelungen; Anm. d. Verf.]. Weitere gewichtige, gegen den Erlass der beantragten Anordnung sprechende Gründe seien allerdings „auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung nicht ersichtlich“. So konnte durch Aussagen angehörter Wahlleiter das Argument entkräftet werden, die notwendige Berichtigung der Wählerverzeichnisse sei nicht zu leisten. Da das Gericht mit seiner Entscheidung die Ausübung des

Stimmrechts zudem von einem Antrag der Betroffenen auf Aufnahme in das Wählerverzeichnis abhängig mache, sei auch hierdurch der notwendig zu leistende Verwaltungsaufwand erheblich begrenzt.

Auch die geltend gemachten Gründe für eine mögliche Anfechtung der Wahl seien nicht gegeben. Zwar hätten bei der Kandidatenaufstellung Personen wegen der seinerzeit noch geltenden Ausschlüsse vom [passiven; Anm. d. Verf.] Wahlrecht nicht berücksichtigt werden können. Ein bei Nichterlass der begehrten Anordnung erfolgreicher verfassungswidriger Ausschluss auch vom aktiven Wahlrecht würde jedoch weit schwerer wiegen als dieser Mangel. Auch das vorgebrachte Argument, wegen parallel stattfindender anderer Wahlen, für die möglicherweise die Wahlausschlüsse weiterhin gelten würden, konnte vom Senat entkräftet werden: So habe Baden-Württemberg mit einem Gesetz vom 3. April 2019 bereits die Aufhebung der bisher für die Kommunalwahl geltenden Wahlausschlüsse beschlossen. Somit würde also in diesem Bundesland gerade ein Nichterlass der Anordnung zu unterschiedlichen Wahlausschlüssen führen.

Schließlich stünden auch die ins Feld geführten Empfehlungen der Venedig-Kommission für die Durchführung der Wahlen zum EU-Parlament dem Erlass der Anordnung nicht entgegen. Das ergebe sich bereits daraus, dass derartigen Empfehlungen im innerstaatlichen Bereich nach einer Entscheidung des Gerichts vom 29. Januar 2019 keine unmittelbare Bindungswirkung zukomme und die Kommission auch nach ihrem eigenen Statut lediglich eine beratende Funktion habe. Ganz abgesehen hiervon träfen die Empfehlungen der Kommission auf den in Rede stehenden Sachverhalt auch gar nicht zu. Mit den von ihr empfohlenen Maßnahmen solle die Stabilität und Glaubwürdigkeit des Wahlvorganges gesichert werden. „Bereits der Anschein von Manipulationen soll verhindert werden.“ Das Gericht im Folgenden wörtlich: „Eine Erweiterung der Gruppe der wahlberechtigten Personen [um die Gruppe der bisher vom Wahlrecht wegen der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten ausgeschlossenen; d. Verf.] steht diesem Schutzzweck nicht entgegen. Der Anschein einer manipulativen Verfestigung existierender Regierungsmehrheiten durch die Aufhebung derartiger Wahlrechtsausschlüsse kurz vor Durchführung einer Wahl ist fernliegend. Der Wähler bedarf keines besonderen Schutzes, wenn das Ergebnis der bevorstehenden Wahl auf diese Weise auf eine breitere demokratische Grundlage gestellt wird.“⁷

⁷ Der letzte Satz dieses Zitats stellt m.E. eine schallende Ohrfeige für alle die Politiker dar, die die Empfehlungen der Venedig-Kommission als Vorwand für die Verweigerung des Wahlrechts für die betroffenen Menschen selbst nach der BVerfG-Entscheidung vom 29. Januar 2019 nehmen wollten.

Das Ergebnis

Die Abwägung aller Gründe spreche für den Erlass der beantragten Einstweiligen Anordnung. Würde sie nicht erlassen, „ergäbe sich ein irreversibler [= nicht wieder heilbarer; Erl. d. Verf.] Verlust des Wahlrechts der Regelungsbetroffenen bei der Europawahl 2019“. Dieser sei schwerwiegender einzuschätzen als die mögliche Verfälschung des Wählerwillens durch die Stimmabgabe von Personen, die zu einer Teilnahme am politischen Prozess nicht hinreichend in der Lage seien. Die Gründe für den Erlass seien auch „von ausreichend hohem Gewicht“, um einen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers zu rechtfertigen. Geschützt werde mit ihr „das Wahlrecht als wichtigstes demokratisches Teilhaberecht“. Zudem sei dieser Eingriff „nur von geringer Intensität“, da er lediglich die Europawahl 2019 betreffe und die Zulassung zur Stimmabgabe nur auf Antrag bzw. Beschwerde der Betroffenen erfolge. Für die Regelung der Aufhebung der Wahlausschlüsse für künftige Wahlen bleibe der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in vollem Umfang erhalten.

Bewertung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Abfassung dieser Urteilsbegründung der Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in Gestalt der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD in nahezu allen Punkten widersprochen. Die gegen den Erlass der von den Abgeordneten der Oppositionsparteien (mit Ausnahme der AfD) beantragten Einstweiligen Anordnung vorgebrachten Argumente wurden entweder als unzutreffend oder als nicht stichhaltig verworfen. Vom Bundesinnenministerium behauptete Hindernisse hinsichtlich der Durchführung der Wahlen erwiesen sich nach der Anhörung im Rahmen der mündlichen Verhandlung als sehr wohl überwindbar.

Es muss die Frage gestellt werden, was die Verantwortlichen in den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD⁸ veranlasst hat, einen Beschluss des Deutschen Bundestages wie den in dem hier besprochenen Verfahren vorgelegten herbeizuführen. Jedenfalls der Führung der beiden Fraktionen hätte bekannt sein müssen, dass die mit ihm vorgebrachten Argumente nicht stichhaltig waren und mit einer jedenfalls nicht kleinen Wahrscheinlichkeit vor den Verfassungsrichtern keinen Bestand haben

⁸ Es scheint mir jedenfalls nachvollziehbar zu sein, dass nicht jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages über das Spezialwissen verfügen kann, um die Stichhaltigkeit der für oder gegen die Aufhebung der Wahlausschlüsse sprechenden Argumente abschließend beurteilen zu können. Bei Abstimmungen des Deutschen Bundestages spielen darüber hinaus Erwägungen wie die so genannte „Koalitionsräson“ (Erwägungen, die für den Zusammenhalt der die Regierung tragenden Parteien bzw. Fraktionen sorgen sollen) eine nicht unbedeutende Rolle (so sogar offen zugegeben bei der Ablehnung der Gesetzentwürfe von DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP zur Aufhebung der Wahlausschlüsse durch die SPD-Fraktion).

würden. Da bereits seit dem Spätsommer des Jahres 2018 entsprechende Gesetzgebungsverfahren liefen, war hinreichend Zeit vorhanden, sich intensiver mit der Materie auseinanderzusetzen. Dies gilt insbesondere für den behaupteten Hinderungsgrund der Empfehlungen der Venedig-Kommission, der von den Richtern des BVerfG gleich in doppelter Weise entkräftet wurde. Zu berücksichtigen wäre auch gewesen, dass sich – Forschungsbericht hin oder her⁹ – aus der Ratifikation der UN-BRK durch Deutschland recht eindeutig die Verpflichtung ergibt, über Wahlausschlüsse behinderter Menschen jedenfalls dann noch einmal nachzudenken, wenn sie sich so pauschal wie die nun zum Glück endgültig aufgehobenen darstellen.

Um es deutlich zu machen: Es drängt sich der Eindruck auf, dass hier – in Fortsetzung des während des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens an den Tag gelegten Verhaltens¹⁰ – aus eher ideologischen Gründen ein Teil der deutschen (und so ganz nebenbei auch möglicherweise in Deutschland lebender Unions-) Bürger von ihrem vornehmsten demokratischen Recht, dem Wahlrecht, abgeschnitten werden sollte. Ohne große Not sollte einem Teil der Bürger ein ihm von der Verfassung eingeräumtes und mittlerweile vom höchsten deutschen Gericht, dem Bundesverfassungsgericht, ausdrücklich zuerkanntes Grundrecht vorenthalten werden. Die hierfür Verantwortlichen sollten erklären, welche Beweggründe hinter diesem Verhalten standen. Es darf nicht hingenommen werden, dass verantwortliche Politiker/innen Bestrebungen verfolgen, einem Teil der Bevölkerung – und sei er auch noch so klein – ihm zustehende verfassungsmäßig garantierte und vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigte Grundrechte vorzuenthalten.

Düsseldorf, den 30. November 2019

⁹ vgl. meine Besprechung des bereits erwähnten BVerfG-Beschlusses vom 29.01.2019, veröffentlicht unter http://www.politik-fuer-menschen-mit-handicap.de/documents/BVerfG_kippt_Wahlausschluss_behinderter_Menschen.pdf, S. 3

¹⁰ vgl. hierzu nochmals meine unter Fn 1 bezeichnete Publikation