

## Geszentwurf

der Fraktion GRÜNE und  
der Fraktion der CDU

### **Gesetz über das Wahl- und Stimmrecht von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist**

#### A. Zielsetzung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 festgestellt, dass die Vorschrift des § 13 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes über den Wahlrechtsausschluss von Personen bei der Bundestagswahl, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist, verfassungswidrig ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll eine Übergangsregelung für die identischen Wahlrechtsausschlüsse im Landtags- und Kommunalwahlrecht von Baden-Württemberg getroffen werden, bis die vom Bundesverfassungsgericht verlangte Neuregelung im Bundestagswahlrecht erfolgt ist.

#### B. Wesentlicher Inhalt

Für die Kommunalwahlen und die Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart am 26. Mai 2019 sollen die Wahlrechtsausschlüsse von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist, keine Anwendung finden. Auch für Bürgermeisterwahlen sowie für Abstimmungen auf Gemeindeebene sollen die Wahl- und Stimmrechtsausschlüsse dieser Personen bis zur Neuregelung im Bundestagswahlrecht, die spätestens bis zur nächsten regulären Bundestagswahl im Herbst 2021 erfolgen muss, ausgesetzt werden. Gleiches soll für das Wahlrecht zum Landtag gelten und in Folge dessen auch für Volksanträge, Volksbegehren und Volksabstimmungen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage bis zu einer Änderung des Bundesrechts  
oder

Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse (vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
Drucksache 16/5784) und ggf. spätere Neuschaffung von Wahlrechtsausschlüssen  
unter Anpassung an die künftige Regelung des Bundesrechts.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Die Feststellung der betroffenen Personen wird bei den Gemeinden geringfügigen  
Verwaltungsaufwand verursachen.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

**Gesetz über das Wahl- und Stimmrecht  
von Personen, für die zur Besorgung aller  
ihrer Angelegenheiten ein Betreuer  
bestellt ist**

Artikel 1

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Nach § 57 des Kommunalwahlgesetzes in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221, 223) geändert worden ist, wird folgender § 57 a eingefügt:

„§ 57 a

*Wahl- und Stimmrecht von Personen, für die zur  
Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein  
Betreuer bestellt ist*

(1) Für die Wahlen der Gemeinderäte, der Ortschaftsräte, der Bezirksbeiräte, der Kreisräte und der Mitglieder der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart am 26. Mai 2019 finden § 14 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindeordnung, § 10 Absatz 4 Nummer 2 der Landkreisordnung und § 9 Absatz 2 Nummer 2 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart keine Anwendung.

(2) Für Bürgermeisterwahlen, die im Zeitraum vom 26. Mai 2019 bis zum 24. Oktober 2021 stattfinden, findet § 14 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindeordnung keine Anwendung. Satz 1 gilt nicht für die Neuwahl des Bürgermeisters nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung, wenn die erste Wahl vor dem 26. Mai 2019 stattgefunden hat.

(3) Für Bürgerentscheide und Anhörungen der Bürger bei Grenzänderungen nach § 40, die im Zeitraum vom 26. Mai 2019 bis zum 24. Oktober 2021 stattfinden, findet § 14 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindeordnung keine Anwendung. Satz 1 gilt entsprechend für die Unterzeichnung von Bürgerbegehren nach § 41 Absatz 1 Satz 3 im Zeitraum vom Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bis zum 24. Oktober 2021.“

Artikel 2

Änderung des Landtagswahlgesetzes

§ 7 Absatz 2 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), das zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Satz 1 Nummer 2 findet bis zum 24. Oktober 2021 keine Anwendung.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

15.03.2019

Schwarz, Andreas  
und Fraktion

Dr. Reinhart  
und Fraktion

## Begründung

### *A. Allgemeiner Teil*

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – festgestellt, dass die Ausschlüsse vom Wahlrecht nach § 13 Nummern 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) unvereinbar sind und § 13 Nummer 3 BWG nichtig ist. Diese Normen sind deshalb für Gerichte und Verwaltungsbehörden nicht mehr anwendbar.

Die von § 13 Nummer 2 BWG erfassten Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, sind durch wortgleiche landesgesetzliche Regelungen auch vom Wahlrecht zum Landtag und bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg sowie vom Stimmrecht bei Abstimmungen auf Landes- und Gemeindeebene und von der Unterstützung von Volksanträgen und Volksbegehren ausgeschlossen. Ein Wahlrechtsausschluss von Personen, die sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 60 des Strafgesetzbuches (StGB) in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (§ 13 Nummer 3 BWG), besteht dagegen im Landtags- und Kommunalwahlrecht von Baden-Württemberg nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat § 13 Nummer 2 BWG ausdrücklich als mit dem Grundgesetz unvereinbar, aber – anders als § 13 Nummer 3 BWG – nicht für nichtig erklärt. Es sei, so das Bundesverfassungsgericht, Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, wie er die festgestellte verfassungswidrige Ungleichbehandlung gleichermaßen betreuungsbedürftiger Personen im Wahlrecht beseitige und dabei den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung des Charakters der Wahl als einem Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes zum Ausgleich bringe. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung auch ausgeführt, dass ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. Das Gericht hat dabei festgestellt, dass sich aus völkerrechtlichen Bestimmungen, einschließlich der UN-Behindertenrechtskonvention, keine Anforderungen ergeben, die über die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes hinausgehen.

Der Deutsche Bundestag ist deshalb gehalten, die Wahlrechtsausschlüsse in § 13 BWG unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vor der nächsten Bundestagswahl neu zu regeln. Eine entsprechende Pflicht kann aus der Entscheidung auch für den Landesgesetzgeber bezüglich des im Landtags- und Kommunalwahlrecht identisch geregelten Wahlrechtsausschlusses von betreuungsbedürftigen Personen abgeleitet werden. Die vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab zugrunde gelegten Wahlgrundsätze des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 GG gelten nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG auch für das Landtags- und Kommunalwahlrecht. Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG bindet die Gesetzgebung in den Ländern als unmittelbar geltendes Recht (Artikel 1 Absatz 3 GG).

Eine Rechtsänderung muss spätestens bei Aufstellung der Wählerverzeichnisse in Kraft getreten sein; Stichtag für das gemeinsame Wählerverzeichnis der Europawahl und der Kommunalwahlen 2019 ist der 14. April 2019 (§ 51 d Absatz 3 der Kommunalwahlordnung). Um die bewährte Einheitlichkeit der wahlrechtlichen Bestimmungen zur Vorbereitung und Durchführung von Parlaments- und Kommunalwahlen zu gewährleisten, ist es sinnvoll, zunächst die Änderung des Bundestagswahlrechts abzuwarten und dann an diese anknüpfend die landesgesetzlichen Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht zu ändern.

Ein im Bundestag von den Regierungsfractionen vorgelegter Antrag (Drs. 19/8261) mit Eckpunkten eines zukünftigen Gesetzesentwurfes sieht entsprechend die Verankerung einer Assistenzmöglichkeit sowie eine Konkretisierung des § 107a StGB vor.

Bis zu einer Neuregelung auf Bundesebene ist jedoch eine Übergangsregelung geboten. Auch wenn der vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Wahlrechtsausschlussbestand des § 13 Nummer 2 BWG unmittelbar nur zur Nichtanwendbarkeit dieser Norm für das Wahlrecht bei der Bundestagswahl führt, bestünde bei weiterer Anwendung der identisch geregelten Wahlrechtsausschlüsse im Landtags- und Kommunalwahlrecht ein erhebliches rechtliches Risiko bei Wahlanfechtungen. Die Anwendung der Wahlrechtsausschlüsse soll deshalb vorerst bis zu einer Neuregelung ausgesetzt werden.

Für die Kommunalwahlen und die Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart am 26. Mai 2019 sollen die Wahlrechtsausschlüsse von Personen, die unter Vollbetreuung stehen keine Anwendung finden. Auch für Bürgermeisterwahlen, Bürgerentscheide und Bürgerbegehren, förmliche Bürgeranhörungen zu Grenzänderungen sowie für das Wahlrecht zum Landtag und damit für die Landtagswahl, für Volksanträge, Volksbegehren und Volksabstimmungen sollen die Wahl- und Stimmrechtsausschlüsse von betreuten Personen bis zur Neuregelung im Bundestagswahlrecht ausgesetzt werden. Da die Änderung des Bundeswahlgesetzes vor der nächsten Bundestagswahl erfolgen muss und um eine Verlängerung der Übergangsregelung zu vermeiden, soll die jeweilige Übergangsregelung vorsorglich bis zur nächsten Bundestagswahl gelten, die nach Artikel 39 Absatz 1 GG spätestens am 24. Oktober 2021 stattfinden muss. Die Übergangsregelungen können im Rahmen der Neuregelung der landesgesetzlichen Wahlrechtsausschlüsse auch zu einem früheren Zeitpunkt aufgehoben werden.

Aufgrund der bestehenden gesetzlichen Verweisungen sind die betroffenen Personen während der Geltung der Übergangsregelung auch nicht von der jeweiligen Wählbarkeit ausgeschlossen (passives Wahlrecht).

Es besteht die Möglichkeit, dass Personen, für die auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein Ausschluss vom Wahlrecht gerechtfertigt sein könnte, an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen oder von Bürgern oder dem Volk initiierte Anträge und Begehren unterzeichnen können.

Dem Schutz der Integrität der Wahl vor Manipulations- und Missbrauchsgefahren wird daher weiterhin durch die strafrechtliche Sanktionierung einer Verletzung der Integrität des Wahlvorgangs gemäß §§ 107 ff. StGB Rechnung getragen. Trifft etwa ein Betreuer oder sonstiger Vertrauter die Wahlentscheidung anstelle des Betreuten oder täuscht er ihn über den Inhalt seiner Erklärung, kommt eine Strafbarkeit nach §§ 107 ff. StGB in Betracht.

### *B. Einzelbegründung*

#### Zu Artikel 1 – Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Die Übergangsregelungen sollen in einem neuen § 57 a des Kommunalwahlgesetzes (KomWG) zusammengefasst werden, das nach § 1 KomWG für alle Gemeindevahlen, die Wahl der Kreisräte, die Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart, die Anhörung der Bürger bei Grenzänderungen, Bürgerbegehren und die Durchführung von Bürgerentscheiden gilt.

Absatz 1 bestimmt, dass die in § 14 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindeordnung (GemO), § 10 Absatz 4 Nummer 2 der Landkreisordnung und § 9 Absatz 2 Nummer 2 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart bezeichneten Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, bei den Kommunalwahlen

und der Wahl der Regionalversammlung am 26. Mai 2019 nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Absatz 2 bestimmt, dass die in § 14 Absatz 2 Nummer 2 GemO bezeichneten Personen bei Bürgermeisterwahlen vorerst nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Im Hinblick auf die erforderliche Vorbereitungszeit soll dies erst für Bürgermeisterwahlen gelten, die zusammen mit den Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 oder später stattfinden. Da für eine erforderlich werdende Neuwahl nach § 45 Absatz 2 GemO das Wählerverzeichnis der ersten Wahl maßgebend ist (§ 6 Absatz 4 Satz 1 KomWG), wird klargestellt, dass für Bürgermeisterwahlen, bei denen die erste Wahl vor dem 26. Mai 2019 und die Neuwahl am 26. Mai 2019 oder später stattfindet, die für die erste Wahl geltenden Wahlrechtsausschlüsse auch für die Neuwahl gelten. Als Ende der Übergangsfrist wird der Tag festgelegt, an dem die nächste Bundestagswahl spätestens stattfinden muss.

Absatz 3 bestimmt, dass die in § 14 Absatz 2 Nummer 2 GemO bezeichneten Personen bei Bürgerentscheiden und bei förmlichen, nach § 8 GemO vorgeschriebenen Anhörungen der Bürger bei Grenzänderungen, vorerst nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Der Zeitraum der Übergangsregelung entspricht demjenigen bei Bürgermeisterwahlen. Für Bürgerbegehren, die unabhängig von einem konkreten Termin des mit dem Bürgerbegehren beantragten Bürgerentscheids unterzeichnet werden können, wird bestimmt, dass die in § 14 Absatz 2 Nummer 2 GemO bezeichneten Personen bereits ab Inkrafttreten des Gesetzes nicht von der Unterzeichnungsberechtigung ausgeschlossen sind. Da in diesen Fällen eine Überprüfung des Wahlrechts durch die Gemeinde nur erfolgen muss, wenn eine betroffene Person ein Bürgerbegehren unterzeichnet, ist insoweit kein späterer Zeitpunkt erforderlich.

#### Zu Artikel 2 – Änderung des Landtagswahlgesetzes

Als Übergangsregelung wird die Regelung zum Wahlrechtsausschluss in § 7 Absatz 2 des Landtagswahlgesetzes (LWG) um einen neuen Satz 2 ergänzt, der bestimmt, dass der Wahlrechtsausschlussgrund des § 7 Absatz 2 Nummer 2 LWG bis 24. Oktober 2021 keine Anwendung findet. Die dort bezeichneten Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, sind damit vorerst nicht vom Wahlrecht zum Landtag ausgeschlossen. Als Ende der Übergangsfrist wird der Tag festgelegt, an dem die nächste Bundestagswahl spätestens stattfinden muss.

Die Übergangsregelung im neuen § 7 Absatz 2 Satz 2 LWG findet auch Anwendung für das Stimmrecht bei einer Volksabstimmung, das Unterzeichnungsrecht eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens oder eines Volksantrags und das Eintragsrecht für ein Volksbegehren (§ 3 Absatz 1, § 27 Absatz 4 Satz 1, § 33 und § 42 Absatz 3 Satz 1 des Volksabstimmungsgesetzes), da diese Rechte auf die Wahlberechtigung zur Landtagswahl Bezug nehmen. Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, sind folglich ab Inkrafttreten des Gesetzes von der Wahrnehmung auch dieser Stimm-, Unterzeichnungs- und Eintragsrechte vorerst nicht ausgeschlossen.

#### Zu Artikel 3 – Inkrafttreten

Das Gesetz soll – insbesondere mit Blick auf die Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 – so bald wie möglich in Kraft treten.