

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...tes Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) entschieden, dass die Regelungen der Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes und für wegen Schuldnunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter gemäß § 13 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes nicht im Einklang mit dem Grundgesetz stehen. Anlass des Beschlusses waren Wahlbeschwerden von acht betroffenen Bürgern, die aufgrund der Wahlrechtsausschlüsse nicht an der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 teilnehmen durften.

Aus dem Verfassungsgerichtsbeschluss ergibt sich Änderungsbedarf für Bestimmungen im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetz. Es enthält in Übereinstimmung mit den Wahlgesetzen des Bundes und den Wahlgesetzen der Mehrzahl der übrigen Länder den gleichlautenden Wahlrechtsausschluss für in allen ihren Angelegenheiten Betreute. Dagegen ist der Wahlrechtsausschlussgrund wegen Schuldnunfähigkeit untergebrachter Straftäter durch das Siebzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) aufgehoben worden. Die betroffenen Personen können somit bei Kommunalwahlen wählen. Sie sind allerdings nicht wählbar, da sie weiterhin vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Die Gründe des Verfassungsgerichtsbeschlusses vom 29. Januar 2019 belegen verfassungsrechtliche Bedenken gegen Bestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht im Kommunalwahlgesetz.

B. Lösung

Mit den vorgesehenen Änderungen soll dem zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen Rechnung getragen und ein verfassungskonformer Rechtszustand herbeigeführt werden.

Die Regelung des Wahlrechtsausschlusses für in allen ihren Angelegenheiten Betreute soll ersatzlos gestrichen werden. Ebenso ist beabsichtigt, den betroffenen Personen das passive Wahlrecht zu gewähren, sodass sie wählbar sind. Ferner soll der geltende Ausschluss der Wählbarkeit von Straftätern, die wegen Schuldnunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, aufgehoben werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die ersatzlose Streichung der Regelung des Wahlrechtsausschlusses für in allen ihren Angelegenheiten Betreute wird zu geringfügig höheren Wahlkosten bei den kommunalen Gebietskörperschaften führen.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S.137), zuletzt geändert durch Artikel 36 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2021-1, wird wie folgt geändert:

1. § 2 erhält folgende Fassung:

**„§ 2
Ausschluss vom Wahlrecht**

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

2. § 4 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 erhält folgende Fassung:

„1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,“.

b) In Nummer 3 wird nach den Worten „nicht besitzt“ das Komma durch einen Punkt ersetzt.

c) Nummer 4 wird gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit dem Gesetz sollen die notwendigen Änderungen im Kommunalwahlgesetz (KWG) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 36 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2021-1, vorgenommen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) entschieden, dass die Regelungen der Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes und für wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter nach § 13 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes nicht im Einklang mit dem Grundgesetz stehen. Es stellte fest, dass zwar bestimmte Personengruppen von Wahlen ausgeschlossen werden dürfen, wenn anzunehmen ist, dass sie am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorgan nicht in hinreichendem Maße teilnehmen können. Doch genügen die bisherigen Regelungen im Bundeswahlgesetz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Gründe des Verfassungsgerichtsbeschlusses belegen verfassungsrechtliche Bedenken gegen Bestimmungen des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetzes. Aus diesem Grund soll die gleichlautende Regelung des Wahlrechtsausschlusses für in allen ihren Angelegenheiten Betreute gemäß § 2 Nr. 2 KWG ersatzlos gestrichen werden. Ebenso soll dieser Personenkreis das Recht erhalten, gewählt zu werden, da der vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Gleichheitsverstoß auch für die entsprechende Regelung über das passive Wahlrecht gilt. Ferner ist beabsichtigt, den geltenden Ausschluss der Wählbarkeit von Straftätern, die wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 KWG aufzuheben.

Die vorgesehenen Änderungen werden zu geringfügig höheren Kosten bei den kommunalen Gebietskörperschaften führen. Bei den Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 können durch die ersatzlose Streichung der Regelung des Wahlrechtsausschlusses für in allen ihren Angelegenheiten Betreute zusätzlich rund 2 190 betroffene Personen wählen. Dies wird zu höheren Wahlkosten führen, da insbesondere weitere Wahlbenachrichtigungen versandt werden. Die Mehrbelastung erreicht jedoch nicht die Grenze einer wesentlichen finanziellen Mehrbelastung des § 1 Abs. 1 Satz 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes.

Unterschiedliche Auswirkungen auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten.

Ferner hat das Gesetz keine Auswirkungen auf die demografische Entwicklung und auf Verwaltungsaufwand und Arbeitsplätze in der mittelständischen Wirtschaft.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 2)

Die Regelung des Wahlrechtsausschlusses für in allen ihren Angelegenheiten Betreute wird ersatzlos gestrichen. Damit erhalten die von der Regelung betroffenen Personen das Recht, bei den Kommunalwahlen zu wählen. § 2 wird neu gefasst, da nach Aufhebung der Nummer 2 kein Bedarf mehr für eine Nummerierung besteht.

Nach der geltenden Bestimmung in § 2 Nr. 2 KWG ist derjenige bei Kommunalwahlen vom Wahlrecht ausgeschlossen, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis der Betreuerin oder des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst.

Mit der Streichung werden Folgerungen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) gezogen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung des Wahlrechtsausschlusses gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes, die wortgleich mit § 2 Nr. 2 KWG ist, für verfassungswidrig erklärt. Die Regelung gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes verstößt sowohl gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes als auch gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes.

Der Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kann vorliegend auch nicht gerechtfertigt werden. Zwar zielt die Regelung auf die Sicherung des Charakters der Wahl als ein Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes. Da der Wahlakt integrierende Wirkung nur auf der Basis freier und offener Kommunikation zwischen den Regierenden und den Regierten entfalten kann, kann ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht nur gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen dem Volk und den Staatsorganen nicht in hinreichendem Umfang besteht. Das Bundesverfassungsgericht zweifelt in dem Beschluss an, ob die Bestimmung zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist. Unabhängig davon verfehlt die Vorschrift jedenfalls die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung. Der Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen wird ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt.

Die Bestimmung schließt eine Person vom Wahlrecht aus, wenn eine Betreuung in allen Angelegenheiten richterlich angeordnet wird. Eine solche Anordnung erfolgt nur dann, wenn neben der Betreuungsbedürftigkeit des Betroffenen auch der Betreuungsbedarf bejaht wird. Ein Betreuungsbedarf

ist jedoch insbesondere dann zu verneinen, wenn der Betroffene eine Betreuungs- oder Vorsorgevollmacht erteilt hat oder im Familienkreis versorgt wird. In diesen Fällen ist der Wahlrechtsausschlussgrund nicht gegeben und das Wahlrecht bleibt erhalten. Der Wahlrechtsentzug ist somit von tatsächlichen Zufälligkeiten abhängig.

Neben der Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl hat das Bundesverfassungsgericht auch einen Verstoß gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung festgestellt.

Die im Verfassungsgerichtsbeschluss dargelegten Gründe, die die Verfassungswidrigkeit der Regelung des Wahlrechtsausschlusses gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes begründen, sind auf § 2 Nr. 2 KWG übertragbar.

Derzeit sind in Rheinland-Pfalz rund 2 190 Personen von dem Wahlrechtsausschlussgrund betroffen.

Die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben den gleichlautenden Wahlrechtsausschlussgrund bereits in ihren Wahlgesetzen aufgehoben.

Mit der Streichung der Regelung des Wahlrechtsausschlusses gemäß § 2 Nr. 2 KWG erhalten die betroffenen Personen auch das passive Wahlrecht. Die geltende Bestimmung über die Wählbarkeit gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 KWG verweist insoweit ausdrücklich auf die Regelung über den Ausschluss vom aktiven Wahlrecht gemäß § 2 KWG. Die vorgesehene Rechtsfolge ist auch gerechtfertigt, da der vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Gleichheitsverstoß ebenso für die entsprechende Bestimmung über das passive Wahlrecht gilt.

Zu Nummer 2 (§ 4)

Zu Buchstabe a

§ 4 Abs. 2 Nr. 1 KWG wird neu gefasst, indem geregelt wird, dass nicht wählbar ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt. Mit der Neufassung wird der Änderung des § 2 KWG Rechnung getragen. Die bisherige Verweisung auf § 2 KWG ist gesetzestechnisch nicht mehr erforderlich, da die Bestimmung nach deren Änderung nur noch über eine Tatbestandsalternative verfügt. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 wird verwiesen.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Änderung.

Zu Buchstabe c

Die Bestimmung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 KWG wird ersatzlos gestrichen.

Nach der geltenden Regelung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 KWG ist nicht wählbar, wer sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches (StGB) in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet. Eine solche Anordnung des Gerichts setzt voraus, dass jemand eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20 StGB) begangen hat und die Gesamtwürdigung der Täterin oder des Täters und der Tat ergibt, dass von ihr oder von ihm infolge ihres oder seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind und sie oder er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist.

Durch die beabsichtigte Gesetzesänderung sind die Betroffenen bei Kommunalwahlen wählbar. Bereits durch das Siebzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) haben sie Recht erhalten, bei Kommunalwahlen zu wählen. Die Gesetzesänderung wurde mit rechtlichen Einwänden gegen den Ausschluss der Betroffenen vom aktiven Wahlrecht begründet (vgl. Drucksache 16/2048 S. 10 ff.).

Gegen die geltende Bestimmung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 KWG bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Wahlrechtsausschlussgrund gemäß § 13 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes ausgeführt, dass die Regelung bereits nicht geeignet ist, Personen zu erfassen, die typischerweise nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen. Weder die Feststellung der Schuldunfähigkeit zum Tatzeitpunkt und die ihr zugrunde liegenden Krankheitsbilder gemäß § 20 StGB noch das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen für die Anordnung einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 StGB erlauben den Rückschluss auf das regelmäßige Fehlen der für die Ausübung des Wahlrechts und die Erfüllung der Integrationsfunktion der Wahl erforderlichen Einsichtsfähigkeit. Die Gründe, die die Verfassungswidrigkeit der Regelung belegen, sind auf die Bestimmung zum passiven Wahlrecht gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 KWG übertragbar.

In Rheinland-Pfalz sind derzeit rund 60 Personen von diesem Ausschluss von der Wählbarkeit betroffen.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.