

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvQ 22/19 -



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung**

Verkündet

am 15. April 2019

Fischböck

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle

§ 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Europawahlgesetzes – auch in Verbindung mit § 6a Absatz 2 Nummer 1 des Europawahlgesetzes – für die neunte Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BGBl I 2018 Seite 1646) für nicht anwendbar zu erklären,

Antragsteller: Mitglieder des Deutschen Bundestages

1. Doris Achelwilm,

2. Grigorios Aggelidis,

3. Gökay Akbulut,

4. Renata Alt,

5. Luise Amtsberg,

6. Kerstin Andreae,

7. Christine Aschenberg-Dugnus,

8. Lisa Badum,

9. Annalena Baerbock,
10. Simone Barrientos,
11. Dr. Dietmar Bartsch,
12. Nicole Bauer,
13. Margarete Bause,
14. Dr. Danyal Bayaz,
15. Canan Bayram,
16. Jens Beeck,
17. Nicola Beer,
18. Matthias W. Birkwald,
19. Heidrun Bluhm,
20. Dr. Jens Brandenburg,
21. Mario Brandenburg,
22. Michael Brandt,
23. Dr. Franziska Brantner,
24. Agnieszka Brugger,

25.Christine Buchholz,

26.Birke Bull-Bischoff,

27.Dr. Marco Buschmann,

28.Karlheinz Busen,

29.Jörg Cezanne,

30.Dr. Anna Christmann,

31.Carl-Julius Cronenberg,

32.Sevim Dagdelen,

33.Britta Katharina Dassler,

34.Dr. Diether Dehm,

35.Ekin Deligöz,

36.Fabio De Masi,

37.Bijan Djir-Sarai,

38.Katja Dörner,

39.Anke Domscheit-Berg,

40.Katharina Dröge,

41. Christian Dürr,
42. Hartmut Ebbing,
43. Harald Ebner,
44. Klaus Ernst,
45. Dr. Marcus Faber,
46. Susanne Ferschl,
47. Daniel Föst,
48. Brigitte Freihold,
49. Otto Fricke,
50. Sylvia Gabelmann,
51. Matthias Gastel,
52. Kai Gehring,
53. Stefan Gelbhaar,
54. Katrin Göring-Eckardt,
55. Nicole Gohlke,
56. Erhard Grundl,

57. Dr. Gregor Gysi,
58. Thomas Hacker,
59. Heike Hänsel,
60. Dr. André Hahn,
61. Anja Hajduk,
62. Britta Haßelmann,
63. Katrin Helling-Plahr,
64. Markus Herbrand,
65. Torsten Herbst,
66. Katja Hessel,
67. Dr. Gero Clemens Hocker,
68. Manuel Höferlin,
69. Matthias Höhn,
70. Dr. Bettina Hoffmann,
71. Dr. Christoph Hoffmann,
72. Dr. Anton Hofreiter,

- 73.Ottmar von Holtz,
- 74.Reinhard Houben,
- 75.Andrej Hunko,
- 76.Ulla Ihnen,
- 77.Olaf in der Beek,
- 78.Dieter Janecek,
- 79.Ulla Jelpke,
- 80.Gyde Jensen,
- 81.Dr. Christian Jung,
- 82.Dr. Kirsten Kappert-Gonther,
- 83.Kerstin Kassner,
- 84.Uwe Kekeritz,
- 85.Thomas L. Kemmerich,
- 86.Dr. Achim Kessler,
- 87.Katja Keul,
- 88.Sven-Christian Kindler,

89. Katja Kipping,
90. Karsten Klein,
91. Maria Klein-Schmeink,
92. Dr. Marcel Klinge,
93. Daniela Kluckert,
94. Pascal Kober,
95. Dr. Lukas Köhler,
96. Carina Konrad,
97. Jan Korte,
98. Sylvia Kotting-Uhl,
99. Jutta Krellmann,
100. Oliver Krischer,
101. Wolfgang Kubicki,
102. Christian Kühn,
103. Renate Künast,
104. Konstantin Kuhle,

- 105.Alexander Kulitz,
- 106.Markus Kurth,
- 107.Alexander Graf Lambsdorff,
- 108.Caren Lay,
- 109.Monika Lazar,
- 110.Ulrich Lechte,
- 111.Sven Lehmann,
- 112.Sabine Leidig,
- 113.Steffi Lemke,
- 114.Ralph Lenkert,
- 115.Michael Leutert,
- 116.Stefan Liebich,
- 117.Christian Lindner,
- 118.Dr. Tobias Lindner,
- 119.Michael Georg Link,
- 120.Dr. Gesine Löttsch,

121. Oliver Luksic,
122. Thomas Lutze,
123. Till Mansmann,
124. Dr. Jürgen Martens,
125. Christoph Meyer,
126. Irene Mihalic,
127. Cornelia Möhring,
128. Amira Mohamed Ali,
129. Niema Movassat,
130. Alexander Müller,
131. Claudia Müller,
132. Norbert Müller,
133. Roman Müller-Böhm,
134. Beate Müller-Gemmeke,
135. Frank Müller-Rosentritt,
136. Zaklin Nastic,

137. Ingrid Nestle,
138. Dr. Alexander S. Neu,
139. Prof. Dr. Martin Neumann,
140. Thomas Nord,
141. Dr. Konstantin von Notz,
142. Omid Nouripour,
143. Friedrich Ostendorff,
144. Cem Özdemir,
145. Petra Pau,
146. Lisa Paus,
147. Sören Pellmann,
148. Victor Perli,
149. Tobias Pflüger,
150. Filiz Polat,
151. Hagen Reinhold,
152. Bernd Reuther,

153. Bernd Riexinger,

154. Tabea Rößner,

155. Claudia Roth,

156. Dr. Manuela Rottmann,

157. Corinna Rüffer,

158. Dr. Stefan Ruppert,

159. Dr. h.c. Thomas Sattelberger,

160. Manuel Sarrazin,

161. Christian Sauter,

162. Frank Schäffler,

163. Ullrich Schauws,

164. Dr. Wieland Schinnenburg,

165. Dr. Frithjof Schmidt,

166. Stefan Schmidt,

167. Eva-Maria Schreiber,

168. Jimmy Schulz,

- 169.Kordula Schulz-Asche,
- 170.Matthias Seestern-Pauly,
- 171.Frank Sitta,
- 172.Dr. Petra Sitte,
- 173.Judith Skudelny,
- 174.Dr. Hermann Otto Solms,
- 175.Helin Evrim Sommer,
- 176.Bettina Stark-Watzinger,
- 177.Kersten Steinke,
- 178.Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann,
- 179.Friedrich Straetmanns,
- 180.Benjamin Strasser,
- 181.Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn,
- 182.Margit Stumpp,
- 183.Katja Suding,
- 184.Dr. Kirsten Tackmann,

185. Jessica Tatti,
186. Linda Teuteberg,
187. Michael Theurer,
188. Stephan Thomae,
189. Manfred Todtenhausen,
190. Dr. Florian Toncar,
191. Markus Tressel,
192. Jürgen Trittin,
193. Prof. Dr. Andrew Ullmann,
194. Gerald Ullrich,
195. Alexander Ulrich,
196. Dr. Julia Verlinden,
197. Johannes Vogel,
198. Kathrin Vogler,
199. Dr. Sahra Wagenknecht,
200. Andreas Wagner,

201.Daniela Wagner,

202.Sandra Weeser,

203.Harald Weinberg,

204.Katrin Werner,

205.Nicole Westig,

206.Katharina Willkomm,

207.Hubertus Zdebel,

208.Pia Zimmermann,

209.Sabine Zimmermann,

210.Gerhard Zickenheiner,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Ulrich Hufeld,
Stratenberg 40 a, 22393 Hamburg -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. April 2019 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis (§§ 17, 17a Europawahlordnung) sowie bei Einsprüchen und Beschwerden gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Wählerverzeichnisse (§ 21 Europawahlordnung) für die neunte Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019 sind § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Europawahlgesetzes und § 6a Absatz 2 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Europawahlgesetzes nicht anzuwenden.

G r ü n d e :

A.

1

Die Antragsteller begehren die einstweilige Außervollzugsetzung von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 des Europawahlgesetzes (im Folgenden: EuWG) sowie von § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG bei der neunten Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019. Der Senat hat die Begründung seiner Entscheidung gemäß § 32 Abs. 5 BVerfGG nach Verkündung des Urteilstenors schriftlich abgefasst.

I.

2

1. Nach § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG sind deutsche Staatsangehörige, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist oder die sich auf Grundlage von § 63 in Verbindung mit § 20 StGB im Maßregelvollzug befinden, von der Teilnahme an der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ausgeschlossen. Gemäß § 6a Abs. 2 Nr. 1 EuWG gelten diese Wahlrechtsausschlüsse auch für Unionsbürger. § 6a EuWG hat folgenden Wortlaut:

(1) Ein Deutscher ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn

1. er infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,

2. zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,

3. er sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

(2) Ein Unionsbürger ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn

1. bei ihm eine der Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3 erfüllt ist oder

2. er in dem Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt (Herkunfts-Mitgliedstaat), infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nicht besitzt.

3

2. Den mit § 6a Abs. 1 Nr. 2 EuWG wortlautgleichen Wahlrechtsausschluss für die Wahl des Deutschen Bundestages in § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes (im Folgenden: BWahlG) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 29. Januar 2019 für mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar erklärt. Zugleich hat er die Nichtigkeit des mit § 6a Abs. 1 Nr. 3 EuWG wortlautgleichen Wahlrechtsausschlusses in § 13 Nr. 3 BWahlG festgestellt (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -).

4

Der Senat hat dazu ausgeführt: § 13 Nr. 2 BWahlG, der Personen, für die ein Betreuer zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten bestellt ist, von der Ausübung des Wahlrechts ausschließt, greift in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Dieser Eingriff ist nicht gerechtfertigt, da die Vorschrift den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt. Der Wahlrechtsentzug ist davon abhängig, ob bei Vorliegen eines konkreten Betreuungsbedarfs die Bestellung eines Betreuers erfolgt oder aufgrund fehlender Erforderlichkeit unterbleibt. Dieser im Tatsächlichen von Zufälligkeiten abhängige Umstand stellt keinen sich aus der Natur der Sache ergebenden Grund dar, der geeignet ist, die wahlrechtliche Ungleichbehandlung gleichermaßen Betreuungsbedürftiger zu rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 86 f., 100, 103). Entsprechend verstößt § 13 Nr. 2 BWahlG auch gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 107 ff.).

5

Auch § 13 Nr. 3 BWahlG ist weder mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG noch mit dem Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 112). Der Ausschluss derjenigen, die sich

aufgrund einer Anordnung nach § 63 StGB in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, vom Wahlrecht ist ebenfalls nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt. Die Norm ist bereits nicht geeignet, Personen zu erfassen, denen typischerweise die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess fehlt. Darüber hinaus führt die Regelung zu Ungleichbehandlungen, für die sachliche Gründe nicht ersichtlich sind (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 113 ff., 133 ff.).

6

3. Anträge der Fraktionen der FDP (BTDrucks 19/3171) sowie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE (BTDrucks 19/4568) auf eine sofortige und ersatzlose Aufhebung der genannten Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz hat der Deutsche Bundestag in seiner 87. Sitzung am 15. März 2019 abgelehnt. Stattdessen hat er einen Beschlussantrag der Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD (BTDrucks 19/8261) angenommen, in dem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 begrüßt wird. Weiterhin enthält der Beschlussantrag die Ankündigung, die Wahlrechtsausschlüsse in § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und in § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG mit Wirkung zum 1. Juli 2019 aufzuheben, die Möglichkeit einer Wahlassistenz einzuführen und den Straftatbestand der Wahlfälschung in § 107a StGB zu konkretisieren (vgl. BTDrucks 19/8261, S. 2). Zur Begründung wird ausgeführt, dass eine Änderung des Europawahlgesetzes noch vor der Europawahl am 26. Mai 2019 nicht möglich sei. Eine Änderung des Wahlrechts müsse immer in einem solchen zeitlichen Abstand zur jeweiligen Wahl erfolgen, dass sie auch noch rechtzeitig umgesetzt werden könne. Mit einer Änderung des Europawahlgesetzes wenige Wochen vor der Europawahl würde in die bereits laufenden Wahlvorbereitungen eingegriffen. Zudem habe die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) festgelegt, dass Änderungen am Wahlrechtssystem mindestens ein Jahr vor einer Wahl zu erfolgen hätten. Änderungen des Wahlrechts direkt vor der Wahl bürten immer die Gefahr einer unzulässigen Einflussnahme auf den Wahlvorgang (vgl. BTDrucks 19/8261, S. 1).

7

Unter dem 9. April 2019 haben die Regierungsfractionen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze (BTDrucks 19/9228) eingebracht, der die in dem Beschlussantrag dargelegten Eckpunkte für die Einführung eines inklusiven Wahlrechts aufgreift.

II.

8

Die Antragsteller beantragen, im Wege der vorläufigen Regelung anzuordnen, dass § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG sowie § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG bei der Europawahl am 26. Mai 2019 nicht anzuwenden sind.

9

Der Zulässigkeit des Antrags stehe das Wahlprüfungsverfahren als speziellerer Rechtsbehelf nicht entgegen, da es vorliegend in der Hauptsache um eine objektive Überprüfung

fung des geltenden Wahlrechts gehe. Die Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens gelte nur in Bezug auf die Überprüfung konkreter Maßnahmen im Gesetzesvollzug, nicht aber für die Überprüfung der Wahlgesetze selbst.

10

Der Antrag sei auch begründet, weil eine vorläufige Regelung zur Abwehr schwerer Nachteile geboten sei. Da die Gründe des Senatsbeschlusses vom 29. Januar 2019 auch für die vorliegend angegriffenen Wahlrechtsausschlüsse gälten, wäre ein Antrag in der Hauptsache offensichtlich begründet. Daher könne die einstweilige Anordnung ohne weitere Folgenabwägung ergehen. Jedenfalls müsse eine Folgenabwägung zugunsten ihres Erlasses ausfallen. Eine Durchführung der Europawahl unter Anwendung der streitbefangenen Wahlrechtsausschlüsse würde das Demokratiegebot, die Menschenwürde der betroffenen Personen und den Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines geeinten Europas äußerst schwer beeinträchtigen. Zumindest in der Abwägung seien die überaus guten Erfolgchancen eines Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Den drohenden schweren Nachteilen bei Nichterlass stünden keine Gründe von hinreichendem Gewicht im Falle des Erlasses der einstweiligen Anordnung gegenüber. Die bereits getroffenen Wahlvorbereitungen der Parteien würden in keiner Weise tangiert, da die Vorschriften über das passive Wahlrecht nicht Verfahrensgegenstand seien. Die Verlässlichkeit der Durchführung der Wahl werde nicht beeinträchtigt. Eine korrekte Führung der Wählerverzeichnisse sei relativ einfach zu gewährleisten. Jedenfalls könne eine gewisse Mehrbelastung der Wahlbehörden bei Unanwendbarkeit der Wahlrechtsausschlüsse kein hinreichender Grund für einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte von Behinderten sein. Bei einer – binnen kurzer Zeit möglichen – Bundestagswahl seien die Wahlrechtsausschlüsse aufgrund des Senatsbeschlusses vom 29. Januar 2019 nicht mehr anwendbar. Warum Gleiches nicht bei der Europawahl gelten solle, sei nicht ersichtlich. Auch werde durch die beantragte einstweilige Anordnung der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich zukünftiger Regelungen nicht verkürzt. Schließlich ergäben sich aus dem Verhaltenskodex der Venedig-Kommission keine Gründe, die dem Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung entgegenstehen könnten.

III.

11

1. Der Deutsche Bundestag beantragt die Verwerfung des Antrags.

12

Der Antrag sei unzulässig, da das Wahlprüfungsverfahren als spezielleres Verfahren Vorrang habe. Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren bezögen, seien nur im Wahlprüfungsverfahren anfechtbar. Die Antragsteller würden Gegenstand und Umfang des Wahlprüfungsverfahrens verkennen, soweit sie davon ausgingen, dass die Spezialspezialität des Wahlprüfungsverfahrens nicht greife, wenn es allein um eine objektivrechtliche Überprüfung des geltenden Rechts gehe. Da die Europawahl unmittelbar bevorstehe, stelle sich der vorliegende Antrag als unzulässige vorverlagerte Wahlprüfungsbeschwerde dar.

13

Zudem sprächen überwiegende Gründe gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung. Der Antrag greife in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ein, da er auf eine ersatzlose Streichung der Wahlrechtsausschlüsse gerichtet sei. Der Erlass der einstweiligen Anordnung würde dazu führen, dass die mit Blick auf die Integrität der Wahl gebotene Flankierung einer Einführung des inklusiven Wahlrechts durch Regelungen der Assistenz und des Manipulationsschutzes nicht mehr möglich sei. Er komme einer Entscheidung des Gesetzgebers darüber zuvor, wie dieser Ungleichbehandlungen im Wahlrecht beseitigen und dabei den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung der Integrität des Wahlakts zum Ausgleich bringen wolle.

14

Außerdem führe der Erlass der einstweiligen Anordnung zu einer Änderung des Kreises der Wahlberechtigten während der laufenden Wahlvorbereitungen. Denn die Wahlberechtigung sei bereits der Bestimmung des Stimmrechts der Parteimitglieder bei der Bestellung der Delegierten für die Delegiertenversammlungen zur Kandidatenaufstellung, den Wählbarkeitsbescheinigungen der Gemeinden für die Wahlbewerber der Parteien sowie der Prüfung der Unterstützerunterschriften für die Wahlvorschläge zugrunde gelegt worden. Soweit hierbei Entscheidungen getroffen worden seien, die dem am Wahltag geltenden Europawahlrecht widersprächen, könnte dies zur Anfechtbarkeit der Wahl führen.

15

Eine rechtssichere Umsetzung einer Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse sei auch aus tatsächlichen Gründen nicht mehr möglich. Die kommunale Software zur automatischen Prüfung der Wahlberechtigung und Erstellung der Wählerverzeichnisse könne nicht mehr neu programmiert werden. Besondere Schwierigkeiten verursache die Tatsache, dass in den Melderegistern der Grund für einen Wahlrechtsausschluss nicht gespeichert sei. Die notwendige Überprüfung setze einen hohen manuellen Aufwand voraus. Auch wenn dieser innerhalb des äußerst knappen Zeitrahmens möglich und zumutbar sein sollte, bestehe ein hohes Risiko wahlrechtsrelevanter Fehler. Des Weiteren müssten die Wahlämter und die Mitglieder der Wahlvorstände neu geschult sowie die Schulungs- und Informationsmaterialien des Bundes- und der Landeswahlleiter neu erstellt werden.

16

Darüber hinaus würde die Fehleranfälligkeit der Wahlen dadurch weiter erhöht, dass in manchen Ländern zeitgleich mit der Europawahl Kommunalwahlen stattfänden, so dass bei Erlass der einstweiligen Anordnung für die gleichzeitig durchgeführten Wahlen unterschiedliche Wahlrechtsausschlüsse gälten. Schließlich missachte die begehrte Nichtanwendung der in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse die aus dem Verhaltenskodex der Venedig-Kommission folgende Anforderung, das Wahlrecht in einem Zeitraum von einem Jahr vor einer Wahl nicht zu verändern.

17

2. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat verweist auf eine von ihm durchgeführte Umfrage bei den Ländern und dem Landkreistag, aus der sich ergebe, dass eine Streichung der in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse zu erheblichen verwaltungspraktischen Problemen bei der Vorbereitung und Durchführung der Europawahl

führen würde.

18

Eine Zulassung der bisher vom Wahlrecht ausgeschlossenen Personen zur Europawahl könne nur mit außergewöhnlich hohem Aufwand realisiert werden und sei damit extrem fehleranfällig. Da die Wahlrechtsausschlüsse nicht vollständig aufgehoben werden sollten und die Melderegister gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Bundesmeldegesetzes nicht nach dem jeweiligen Wahlausschließungsgrund differenzierten, scheidet eine automatische Löschung der Eintragungen im Melderegister aus. Vielmehr müssten händisch alle Mitteilungen nach § 4 Abs. 1 der Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen und alle Mitteilungen nach § 12 Abs. 2 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen durchgesehen werden, um herauszufinden, welcher Ausschlussgrund vorliege. Danach müssten die Eintragungen im Melderegister gelöscht und sodann die Wählerverzeichnisse ergänzt werden. Auch Länder, die den erforderlichen Aufwand als noch umsetzbar erachtet hätten, hätten das hohe Fehlerrisiko einer solchen Vorgehensweise betont. In Bayern, das eine relativ hohe Zahl an Wahlrechtsausschlüssen aufweise, stelle sich die erforderliche Bereinigung der Wählerverzeichnisse als tatsächlich unmöglich dar. Somit sei der Antrag jedenfalls wegen fehlender praktischer Umsetzbarkeit zurückzuweisen.

19

Dem Antrag stehe zudem entgegen, dass eine Beendigung des Wahlrechtsausschlusses Vollbetreuter vor der Europawahl eine Änderung des Kreises der Wahlberechtigten während des laufenden Wahlvorgangs bedeuten würde. Darüber hinaus verweist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ebenfalls auf die parallel stattfindenden Kommunalwahlen, bei denen die Wahlrechtsausschlüsse teilweise fortgelten würden.

IV.

20

In der mündlichen Verhandlung vom 15. April 2019 haben die Beteiligten ihr Vorbringen bekräftigt und vertieft. Gemäß § 27a BVerfGG sind der Bundeswahlleiter, der Staatssekretär im Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg und die Landeswahlleiter des Freistaates Bayern und des Landes Nordrhein-Westfalen gehört worden.

B.

21

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. Dem steht nicht entgegen, dass ein zulässiger Antrag in der Hauptsache noch nicht gestellt wurde, da es für die Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausreicht, dass die Stellung eines Hauptsacheantrags, der nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre, möglich ist (vgl. BVerfGE 3, 267 <277>; 27, 152 <156>; 35, 193 <195>; 42, 103 <119>; 71, 350 <352>; 105, 235 <238>; 108, 34 <40>; stRspr). Dass im vorliegenden einstweiligen Anordnungsverfahren endgültig über die Teilnahme der ge-

mäß § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 2 Nr. 1 EuWG vom Wahlrecht Ausgeschlossenen entschieden wird, steht der Zulässigkeit des Antrags ebenfalls nicht entgegen, da eine Entscheidung in der Hauptsache zu spät käme und auch in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 34, 160 <162 f.>; 67, 149 <151>; 108, 34 <40>; 113, 113 <122>; 130, 367 <369>; 147, 39 <46 f. Rn. 11>; stRspr).

C.

22

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist im erkannten Umfang begründet.

I.

23

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>). Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiese sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <43 f.>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr).

24

2. Der strenge Maßstab für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG erhöht sich, wenn der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <4>; 7, 367 <371>; 64, 67 <69>; 81, 53 <54>; 117, 126 <135>), weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; 104, 51 <55>; 112, 284 <292>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; 140, 99 <106 f. Rn. 12>; 140, 211 <219 Rn. 13>; stRspr). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollziehung eines Gesetzes darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; 140, 99 <107 Rn. 12>; 140, 211 <219 Rn. 13>; stRspr).

II.

25

Nach diesem Maßstab ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem im Tenor ersichtlichen Umfang stattzugeben. Ein noch zu stellender Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wäre nicht ohne Aussicht auf Erfolg (1.). Die danach vorzunehmende Folgenabwägung fällt zugunsten der Antragsteller aus (2.).

26

1. Ein noch zu stellender Normenkontrollantrag wäre weder unzulässig (a) noch offensichtlich unbegründet (b).

27

a) aa) Die 210 Antragsteller wären im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 BVerfGG antragsberechtigt, da sie das erforderliche Quorum von mehr als einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages überschreiten. Sie verfügen auch über das erforderliche objektive Klarstellungsinteresse (vgl. hierzu BVerfGE 6, 104 <110>; 52, 63 <80>; 88, 203 <334>; 96, 133 <137>; 100, 249 <257>; 101, 1 <30>; 103, 111 <124>; 106, 244 <250 f.>; 108, 169 <178>; 110, 33 <44 f.>; 113, 167 <193>; 119, 394 <409 f.>; 127, 293 <319>; 128, 1 <32>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, Rn. 138), obwohl die vorliegend angegriffenen Wahlrechtsausschlüsse gemäß dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. März 2019 und dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 9. April 2019 (BTDrucks 19/9228) mit Wirkung zum 1. Juli 2019 außer Kraft treten sollen. Auch wenn nach der Europawahl am 26. Mai 2019 die in Rede stehenden Normen nicht mehr gültig sein sollten, entfalten sie jedenfalls so lange Rechtswirkung (vgl. zu diesem Kriterium BVerfGE 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 113, 167 <193>; 119, 394 <410>; 127, 293 <319>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, Rn. 138), wie das auf ihrer Grundlage gewählte deutsche Abgeordnetenkontingent im Europaparlament Bestand hat.

28

bb) Ein Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wäre auch statthaft. Denn die Antragsteller bezweifeln die Vereinbarkeit von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG sowie von § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, weshalb nach Maßgabe von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG sowohl ein Antragsgrund (vgl. hierzu BVerfGE 127, 293 <318>) als auch ein tauglicher Prüfungsgegenstand vorlägen.

29

cc) Der Statthaftigkeit eines Normenkontrollantrags stünde der Grundsatz der Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens nicht entgegen.

30

(1) Gemäß § 26 Abs. 1 und 2 EuWG wird über die Gültigkeit der Europawahl und die Ver-

letzung von Rechten bei der Vorbereitung oder der Durchführung dieser Wahl im Wahlprüfungsverfahren nach Maßgabe der Bestimmungen des auf die Bundestagswahl bezogenen Wahlprüfungsgesetzes (im Folgenden: WahlPrG) entschieden. Danach ist die Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl dem Deutschen Bundestag zugewiesen (§ 1 WahlPrG). Die Prüfungskompetenz des Bundestages umfasst dabei das gesamte Wahlverfahren einschließlich der Wahlvorbereitung, der Wahlhandlung und der Feststellung der Wahlergebnisse (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 41 Rn. 13 m.w.N.). Soweit diese Prüfungskompetenz reicht, stellt das Wahlprüfungsverfahren eine gegenüber den allgemeinen Rechtsschutzmöglichkeiten speziellere Regelung dar, die den Rückgriff auf jene ausschließt (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 41 Rn. 14). Bezogen auf die Europawahl findet dies in § 26 Abs. 4 EuWG Ausdruck, wonach Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den in diesem Gesetz sowie in der Wahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfen angefochten werden können.

31

(2) Die damit einhergehende Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten ist mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 14, 154 <155>; 22, 277 <281>; 28, 214 <219 f.>; 34, 81 <94>; 66, 232 <233 f.>; 74, 96 <101>). Bei der Wahl handelt es sich um ein Massenverfahren, das zügig durchgeführt werden und zeitnah zur Feststellung des Wahlergebnisses führen muss (vgl. BVerfGE 21, 359 <361>; 85, 148 <159>). Ihr reibungsloser Ablauf kann nur gewährleistet werden, wenn die Rechtskontrolle der zahlreichen Einzelentscheidungen der Wahlorgane während des Wahlverfahrens begrenzt und einer nach der Wahl stattfindenden Prüfung vorbehalten bleibt (vgl. BVerfGE 14, 154 <155>; 16, 128 <129 f.>; 74, 96 <101>; 83, 156 <157 f.>; BVerfGK 16, 148 <149 f.>).

32

(3) Der Grundsatz der Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens findet im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle allerdings keine Anwendung. Die Spezialität des Wahlprüfungsverfahrens kann nicht weiter reichen als der Gegenstand der Wahlprüfung durch den Bundestag gemäß § 26 Abs. 2 EuWG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 WahlPrG. Da diese auf die Feststellung von Wahlfehlern beschränkt ist und die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Wahlgesetzen nicht umfasst, steht das Wahlprüfungsverfahren der Durchführung abstrakter Normenkontrollverfahren nicht entgegen (vgl. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 41 Rn. 16). Zwar schließt die der Entscheidung des Bundestages nachfolgende Prüfung des Bundesverfassungsgerichts im Beschwerdeverfahren gemäß § 26 Abs. 3 EuWG in Verbindung mit § 48 BVerfGG die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen ein, auf denen der behauptete Wahlfehler beruht. Dies ändert aber nichts daran, dass das Verfahren der Wahlprüfung durch den Bundestag auf die Prüfung konkreter Wahlfehler beschränkt ist und keine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einzelner Wahlrechtsnormen eröffnet. Die Exklusivität der Prüfung der Europawahl gilt daher nur für Maßnahmen und Entscheidungen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen (§ 26 Abs. 4 EuWG), und nicht für die Gültigkeit der diesen Maßnahmen und Entscheidungen zugrundeliegenden Gesetze.

33

Etwas anderes gilt entgegen der Auffassung des Deutschen Bundestages auch nicht im unmittelbaren zeitlichen Umfeld einer Wahl (vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rn. 4, 5). Es erscheint bereits unklar, wie das unmittelbare zeitliche Umfeld einer Wahl zu bestimmen ist, innerhalb dessen die Sperrwirkung der nachgelagerten Wahlprüfung gelten soll. Vor allem aber gebieten Sinn und Zweck der Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens (vgl. hierzu BVerfGE 14, 154 <155>; 16, 128 <129 f.>; 74, 96 <101>; 83, 156 <157 f.>; 89, 243 <249>; BVerfGK 16, 148 <149>) keine – auch keine auf das unmittelbare Umfeld einer Wahl beschränkte – Nachrangigkeit der abstrakten Normenkontrolle. Eine Beeinträchtigung der Durchführbarkeit der Wahl durch eine Vielzahl von Rechtsbehelfsverfahren ist im Fall der abstrakten Normenkontrolle von vornherein nicht zu befürchten. Auch sonstige Risiken einer Beeinträchtigung der Durchführbarkeit der Wahl bestehen nicht oder können wirksam ausgeschlossen werden. Sollte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zu dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit einzelner Wahlrechtsnormen kommen und die Feststellung der Nichtigkeit dieser Normen zu einer Gefährdung der Durchführung einer unmittelbar bevorstehenden Wahl führen, kann es dem durch eine Unvereinbarkeitserklärung in Verbindung mit einer Fortgeltungsanordnung Rechnung tragen.

34

b) Ein Antrag in der Hauptsache wäre auch nicht offensichtlich unbegründet. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse mit Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar und damit materiell verfassungswidrig sind. Vielmehr drängt es sich angesichts des Beschlusses des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 zu den inhaltsgleichen Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 83 ff.) auf, dass die Wahlrechtsausschlüsse in § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG gegen den bei der Überprüfung von Normen des Europawahlgesetzes zur Anwendung kommenden allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 51, 222 <234>; 129, 300 <317>; 135, 259 <284 Rn. 44>) und das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verstoßen.

35

Gleiches gilt, soweit gemäß § 6a Abs. 2 Nr. 1 EuWG die Wahlrechtsausschlüsse in § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG auch für Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten gelten. Weder der Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes noch jener des Verbots der Benachteiligung wegen einer Behinderung ist auf deutsche Staatsangehörige beschränkt. Sind gemäß § 6 Abs. 3 EuWG Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments wahlberechtigt, sind sie ebenso zu behandeln wie deutsche Wahlberechtigte.

36

2. Bei der danach vorzunehmenden Folgenabwägung sind die Folgen, die sich ergäben, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, sich später aber die Verfassungswidrigkeit von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG und von § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG herausstellte (a), denen gegenüberzustellen, die sich ergäben, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen und diese Normen außer Vollzug gesetzt würden, später jedoch ihre Verfassungsmäßigkeit festgestellt würde (b).

Dabei überwiegen vorliegend die Gründe für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die den nach § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG und nach § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG vom Wahlrecht Ausgeschlossenen die Möglichkeit einer Teilnahme an der kommenden Europawahl eröffnet (c). Ein unzulässiger Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers ist damit nicht verbunden (d).

37

a) Wäre den von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG sowie von § 6a Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG betroffenen Personen eine Teilnahme an der Europawahl auf verfassungswidriger Grundlage versagt, würde ihnen bei dieser Wahl das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat (vgl. BVerfGE 1, 14 <33>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 106) irreversibel vorenthalten. Das Wahlrecht ist essentiell für die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 8, 104 <115>; 83, 60 <71>), weshalb einem verfassungswidrigen Entzug des Wahlrechts ein erhebliches Gewicht beizumessen ist.

38

Darüber hinaus würde ein verfassungswidriger Wahlrechtsausschluss zu einer Beeinträchtigung der Legitimation der in Deutschland gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments führen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Wahlergebnis bei Zulassung der betroffenen Personen zu der kommenden Europawahl anders ausfiele, zumal der betroffene Personenkreis bei der Europawahl die Anzahl der durch § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG bei der Bundestagswahl betroffenen Personen übersteigt, da gemäß § 6a Abs. 2 Nr. 1 EuWG zusätzlich auch Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten betroffen sind, bei denen die Voraussetzungen des § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG vorliegen.

39

Im Rahmen der gebotenen Folgenabwägung ist zudem in Rechnung zu stellen, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts sich mit den wortgleichen Wahlrechtsausschlüssen in § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG bereits befasst und mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) deren Verfassungswidrigkeit festgestellt hat. Dass hinsichtlich § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG eine abweichende verfassungsrechtliche Bewertung geboten sein könnte, wird von den Verfahrensbeteiligten nicht vorgetragen und ist auch ansonsten nicht ersichtlich. Hierfür ergibt sich auch nichts aus dem Umstand, dass § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG nicht am Maßstab des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen ist (vgl. hierzu BVerfGE 51, 222 <234>; 129, 300 <317>; 135, 259 <284 Rn. 44>). Es ist daher davon auszugehen, dass bei Nichterlass der einstweiligen Anordnung die Europawahl unter Anwendung verfassungswidriger Wahlrechtsnormen durchgeführt würde. Dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der streitgegenständlichen Wahlrechtsausschlüsse bezogen auf die Bundestagswahl bereits festgestellt hat, stellt einen Sondertatbestand dar, dem bei der Entscheidung über den Erlass der einstweiligen Anordnung besonderes Gewicht zukommt.

40

b) aa) Ergeht demgegenüber die einstweilige Anordnung, erscheint eine Beeinträchtigung

des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. dazu BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 88 ff.) nicht von vornherein ausgeschlossen. Der Senat hat insoweit bezogen auf § 13 Nr. 2 BWahlG festgestellt, dass die Annahme des Gesetzgebers, bei der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten fehle den Betroffenen typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Einsichtsfähigkeit, zumindest nicht fernliegend ist. Die Vorschrift genügt jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen gesetzlichen Typisierungstatbestand jedenfalls nicht, weil sie den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 99, 100). Davon ausgehend ist es Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, wie er die verfassungswidrige Ungleichbehandlung gleichermaßen betreuungsbedürftiger Personen im Wahlrecht beseitigt und dabei den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihres Charakters als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes zum Ausgleich bringt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 139). Demgemäß ist nicht auszuschließen, dass bei Erlass der begehrteten einstweiligen Anordnung Personen an der Europawahl teilnehmen, die über die erforderliche Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht verfügen, und dass dadurch die Integrationsfunktion der Wahl beeinträchtigt wird.

41

bb) Sonstige Nachteile von Gewicht, die dem Erlass der einstweiligen Anordnung entgegenstehen könnten, sind auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung nicht ersichtlich.

42

(1) Dies gilt zunächst für die Behauptung, die rechtssichere Umsetzung einer Aufhebung der streitgegenständlichen Wahlrechtsausschlüsse sei vor der Europawahl am 26. Mai 2019 nicht mehr möglich. Hierzu haben der Bundeswahlleiter sowie die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg und die Landeswahlleiter des Freistaates Bayern und des Landes Nordrhein-Westfalen in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend bekundet, im Falle einer Aufhebung der streitgegenständlichen Wahlrechtsausschlüsse sei eine Berichtigung der Wählerverzeichnisse für die Europawahl 2019 von Amts wegen mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, da in den Melderegistern der Grund für einen Wahlrechtsausschluss nicht aufgeführt sei und dieser folglich händisch festgestellt werden müsse. Sie haben diesen Aufwand aber als rechtzeitig leistbar erachtet. Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern hat zwar dargelegt, dass der Freistaat Bayern von Wahlrechtsausschlüssen überproportional betroffen sei und sich der bei einer Aussetzung verursachte Umsetzungsaufwand auf die einzelnen Kommunen ungleich verteile. Anders als das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat er aber eine rechtzeitige Berichtigung der Wählerverzeichnisse von Amts wegen bis zur Europawahl 2019 nicht als tatsächlich unmöglich bewertet. Er hat lediglich darauf verwiesen, dass sich besondere Herausforderungen in Kommunen ergeben könnten, die Standort größerer Einrichtungen zur Betreuung von Menschen mit Behinderungen seien, und dass dem gegebenenfalls durch eine zusätzliche personelle Unterstützung Rechnung getragen werden müsse. Im Ergebnis hat aber auch er eine rechtzeitige und rechtssichere Berichtigung der

Wählerverzeichnisse für die Europawahl 2019 von Amts wegen im Fall des Erlasses einer entsprechenden einstweiligen Anordnung nicht ausgeschlossen.

43

Der zu erwartende Verwaltungsaufwand wird zudem dadurch begrenzt, dass der Senat die einstweilige Anordnung auf die Nichtanwendung von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 2 Nr. 1 EuWG in Fällen eines Antrags auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gemäß §§ 17, 17a der Europawahlordnung (im Folgenden: EuWO) oder eines Einspruchs beziehungsweise einer Beschwerde gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit des Wählerverzeichnisses gemäß § 21 EuWO beschränkt hat. Demgemäß bedarf es keiner vollständigen Überprüfung der Wählerverzeichnisse für die Europawahl 2019 von Amts wegen. Diese sind nur auf entsprechende Anträge gemäß §§ 17, 17a EuWO oder Einsprüche gemäß § 21 EuWO zu berichtigen, wobei derjenige, der einen auf seine Eintragung gerichteten Einspruch gegen das Wählerverzeichnis erhebt, die zum Beweis der von ihm behaupteten Tatsachen erforderlichen Beweismittel beizubringen hat (§ 21 Abs. 2 Satz 2 EuWO). Insgesamt ist daher nur ein begrenzter Verwaltungsaufwand zu erwarten, der die Annahme der Unmöglichkeit oder hohen Fehleranfälligkeit einer Umsetzung der erlassenen einstweiligen Anordnung nicht zu begründen vermag.

44

(2) Ebenso wenig werden durch den Erlass der einstweiligen Anordnung zusätzliche Wahlanfechtungsgründe geschaffen.

45

(a) Zwar waren die von einem Wahlrechtsausschluss gemäß § 6a EuWG Betroffenen an Wahlvorbereitungshandlungen nicht beteiligt und an der Wahrnehmung ihres passiven Wahlrechts gehindert, da gemäß § 6b Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 Nr. 2 EuWG bei Vorliegen eines Wahlrechtsausschlusses auch die Wählbarkeit entfällt. Die Frage, ob und inwieweit hierdurch die Europawahl 2019 mit Wahlfehlern behaftet ist, ist aber unabhängig vom Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung zu beantworten. Insoweit kommt es entscheidend darauf an, ob die Nichtbeteiligung der Betroffenen deren Wahlrecht verletzt, weil der Wahlrechtsausschluss gemäß § 6a EuWG verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Dafür ist die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes getroffene Anordnung einer begrenzten Nichtanwendbarkeit von § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 2 Nr. 1 EuWG nicht ausschlaggebend.

46

(b) Nicht relevant ist auch der Hinweis, bei Erlass der einstweiligen Anordnung ergebe sich eine erhöhte Fehleranfälligkeit der Europawahl am 26. Mai 2019 aus dem Umstand, dass gleichzeitig in mehreren Ländern Kommunalwahlen auf der Basis fortgeltender Wahlrechtsausschlüsse durchgeführt würden. Die gleichzeitige Geltung unterschiedlicher Wahlrechtsausschlüsse wäre auch bei einem Verzicht auf den Erlass der einstweiligen Anordnung nicht vermeidbar. So hat Baden-Württemberg mit Gesetz vom 3. April 2019 (LTDrucks 16/6027) beschlossen, Personen, für die ein Betreuer zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten bestellt ist, die Teilnahme an den gleichzeitig mit der Europawahl am 26. Mai 2019 stattfindenden Kommunalwahlen zu ermöglichen. Damit würde beispiels-

weise in Baden-Württemberg gerade der Verzicht auf den Erlass der einstweiligen Anordnung zur Geltung unterschiedlicher Wahlrechtsausschlüsse bei den am 26. Mai 2019 stattfindenden Wahlen führen. Außerdem hat der Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sich aus der Einführung eines inklusiven Wahlrechts auf Kommunal- und Landesebene in diesem Land bei Fortbestand der streitbefangenen Wahlrechtsausschlüsse für Bundestags- und Europawahl keine besonderen Umsetzungsschwierigkeiten ergeben hätten.

47

(3) Schließlich steht auch der Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission (Verhaltenskodex für Wahlen – Leitlinien und erläuternder Bericht – vom 30. Oktober 2002, CDL-AD <2002> 23) dem Erlass der einstweiligen Anordnung nicht entgegen.

48

(a) Dafür spricht bereits, dass Stellungnahmen von Ausschüssen und vergleichbaren Organen internationaler Organisationen im innerstaatlichen Bereich keine unmittelbare Bindungswirkung zukommt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 64 m.w.N.) und der Kommission nach Art. 1 ihres Statuts vom 21. Februar 2002 (Committee of Ministers' Resolution <2002> 3: Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, 21 February 2002) (lediglich) eine beratend-kooperative Funktion zugewiesen ist (vgl. Grabenwarter, JöR 66 n.F. <2018>, S. 21 <23>).

49

(b) Zudem stehen die inhaltlichen Maßgaben des Verhaltenskodex der erfolgten zeitnahen Zulassung weiterer Wahlberechtigter zu der bevorstehenden Wahl nicht entgegen. Nach Ziffer II. 2. b der Leitlinien des Verhaltenskodex sollten die Grundelemente des Wahlrechts und insbesondere des Wahlsystems im eigentlichen Sinne, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse und die Wahlkreiseinteilung bis ein Jahr vor einer Wahl nicht mehr verändert werden. In dem hierzu ergangenen erläuternden Bericht wird unter Ziffer 63 f. ausgeführt:

63. Die Stabilität des Rechts ist ein wichtiges Element für die Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses und selbst von wesentlicher Bedeutung für die Konsolidierung der Demokratie. Denn wenn sich die Regeln häufig ändern, kann der Wähler desorientiert sein und sie nicht mehr verstehen, insbesondere wenn sie sehr kompliziert sind; er kann vor allem zu Recht oder zu Unrecht denken, dass das Wahlrecht ein Instrument ist, das diejenigen, die die Macht ausüben, zu ihren Gunsten manipulieren, [...].

64. Die Stabilität muss in der Praxis nicht so sehr in Bezug auf die Grundprinzipien garantiert werden, deren formale Infragestellung schwer denkbar ist, sondern in Bezug auf bestimmte genauere Regeln des Wahlrechts, insbesondere in Bezug auf das Wahlrecht im eigentlichen Sinne, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse und die Einteilung der Wahlkreise. Diese drei Elemente erscheinen häufig - zu Recht oder zu Unrecht - als die entscheidenden Faktoren für das Ergebnis der Abstimmung und es sollten nicht nur Manipulationen zugunsten der Partei, die an der Macht ist, sondern auch nur der Anschein selbst von Manipulationen vermieden werden.

Nach diesen Erwägungen soll durch die Stabilität des Wahlrechts die Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses gewährleistet werden, die ihrerseits wesentlich für die Konsolidierung der Demokratie ist. Die Wähler sollen darauf vertrauen können, dass ihre Stimme dasjenige Element ist, das über das Ergebnis der Abstimmung entscheidet, und dieses nicht durch Veränderungen des Wahlrechts zugunsten der herrschenden Mehrheit unterlaufen wird. Bereits der Anschein von Manipulationen soll verhindert werden.

Eine Erweiterung der Gruppe der wahlberechtigten Personen um die in § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 2 Nr. 1 EuWG Genannten 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.

c) Bei der gebotenen Folgenabwägung überwiegen die Gründe für den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem aus dem Tenor ersichtlichen Inhalt. Erginge die einstweilige Anordnung nicht und erwiese sich der Antrag in der Hauptsache als begründet – was sich aufgrund des Senatsbeschlusses vom 29. Januar 2019 aufdrängt –, ergäbe sich ein irreversibler Verlust des Wahlrechts der Regelungsbetroffenen bei der Europawahl 2019. Dabei handelt es sich um einen schwerwiegenden Nachteil, der den Nachteil einer möglichen Beeinträchtigung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Beteiligung einzelner Personen, die über die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Einsichtsfähigkeit nicht verfügen, überwiegt. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht darauf verzichtet, die Feststellung der Unvereinbarkeit des wortgleichen Wahlrechtsausschlusses gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG mit einer Fortgeltungsanordnung zu verbinden (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, Rn. 139).

d) Die Gründe für den Erlass der vorliegenden einstweiligen Anordnung sind darüber hinaus von ausreichend hohem Gewicht, um den mit der Außervollzugsetzung der in Rede stehenden Wahlrechtsausschlüsse verbundenen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers zu rechtfertigen. Geschützt wird mit der einstweiligen Anordnung das Wahlrecht als wichtigstes demokratisches Teilhaberecht. Dabei ist der Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers von geringer Intensität, da die einstweilige Anordnung nur die Europawahl 2019 betrifft und nur die Gewährung des aktiven Wahlrechts für diejenigen von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen gebietet, die von ihrem Antrags- oder Einspruchs- beziehungsweise Beschwerderecht gemäß §§ 17, 17a oder 21 EuWO Gebrauch machen. Daneben bleibt der Gesetzgeber frei, darüber zu entscheiden, wie er zukünftig den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihrer Integrationsfunktion zum Ausgleich bringt. Insbesondere bleibt es ihm unbenommen, entsprechend der Beschlusslage des Deutschen Bundestages (vgl. BTDrucks 19/8261) eine Aufhebung

der Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz mit Regelungen zur Assistenz, zum Manipulationsschutz und zur Konkretisierung des Straftatbestands der Wahlfälschung zu verbinden.

Voßkuhle
Müller
Maidowski

Huber
Kessal-Wulf

Hermanns
König
Langenfeld

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 15. April 2019 - 2 BvQ 22/19

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. April 2019 - 2 BvQ 22/19 - Rn. (1 - 53), http://www.bverfg.de/e/qs20190415a_2bvq002219.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2019:qs20190415a.2bvq002219