

Vf. 30-II-19 (e.A.)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

In dem Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der Sächsischen Staatsregierung, vertreten durch das Staatsministerium der Justiz

- Antragstellerin -

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, den Richter Uwe Berlit, die Richterin Frauke Brosius-Gersdorf, die Richter Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, die Richterin Simone Herberger und die Richter Klaus Schurig, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 3. Mai 2019

beschlossen:

Bei Anträgen auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses (§ 4 Abs. 3 Satz 1 des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 1 der Kommunalwahlordnung) oder bei Anträgen auf Erteilung des Wahlscheins (§ 5 Abs. 1 des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung mit § 11 der Kommunalwahlordnung) für die Wahlen nach der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen Landkreisordnung am 26. Mai 2019 sind § 16 Abs. 2 Nr. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung und § 14 Abs. 2 Nr. 2 der Sächsischen Landkreisordnung nicht anzuwenden.

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerin begehrt mit Antrag vom 16. April 2019 im Wege einer einstweiligen Anordnung die Außervollzugsetzung des § 16 Abs. 2 Nr. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) und des § 14 Abs. 2 Nr. 2 der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Landkreisordnung – SächsLKrO) für die Wahlen nach der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen Landkreisordnung (Kommunalwahlen) am 26. Mai 2019.

I.

Nach der Sächsischen Gemeindeordnung sowie der Sächsischen Landkreisordnung sind Bürger der Gemeinden bzw. der Landkreise vom aktiven Wahlrecht bei den Kommunalwahlen ausgeschlossen, wenn zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist.

Die für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und zum Bürgermeister maßgebliche Bestimmung über das Wahlrecht in der Sächsischen Gemeindeordnung in der derzeit gültigen Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62) lautet:

§ 16 Wahlrecht

(1) Die Bürger der Gemeinde sind im Rahmen der Gesetze zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt und haben das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten.

(2) Ausgeschlossen vom Wahlrecht und vom Stimmrecht ist,

1. wer infolge deutschen Richterspruchs das Wahlrecht oder Stimmrecht nicht besitzt,
2. für wen zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nach deutschem Recht nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Absatz 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht umfasst.

Die für die Wahlen zu den Kreistagen und zum Landrat maßgebliche Bestimmung über das Wahlrecht in der Sächsischen Landkreisordnung in der derzeit gültigen Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 99) lautet:

§ 14 Wahlrecht

(1) Die Bürger des Landkreises sind im Rahmen der Gesetze zu den Kreiswahlen wahlberechtigt und haben das Stimmrecht in Kreisangelegenheiten.

(2) Ausgeschlossen vom Wahlrecht und vom Stimmrecht ist,

1. wer infolge deutschen Richterspruchs das Wahlrecht oder Stimmrecht nicht besitzt,
2. für wen zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nach deutschem Recht nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Absatz 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht umfasst.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) den mit § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO inhaltlich übereinstimmenden und nahezu wortlautidentischen Wahlrechtsausschluss in § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) für mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar. Weiterhin ordnete das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) im Wege der einstweiligen Anordnung an, dass bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis sowie bei Einsprüchen und Beschwerden gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Wählerverzeichnisse für die neunte Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019 der ebenfalls mit § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO inhaltlich übereinstimmende und nahezu wortlautidentische § 6a Abs. 1 Nr. 2 des Europawahlgesetzes (EuWG) nicht anzuwenden ist.

Die Erstellung und Führung der Wählerverzeichnisse und die Erteilung von Wahlscheinen für die Wahlen auf kommunaler Ebene wird durch das Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) und die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung des Kommunalwahlgesetzes (Kommunalwahlordnung – KomWO) geregelt.

Hierfür maßgebliche Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 2018 (SächsGVBl. S. 298) lauten auszugsweise:

§ 3 Ausübung des Wahlrechts

(1) Wählen kann nur der Wahlberechtigte, der in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat.

(2) - (4) (...)

§ 4 Wählerverzeichnisse

(1) Die Gemeinden führen für jeden Wahlbezirk ein Wählerverzeichnis. In die Wählerverzeichnisse sind alle am Wahltag Wahlberechtigten einzutragen. (...)

(2) Jeder Wahlberechtigte hat das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Wahl während der allgemeinen Öffnungszeiten Einsicht in das Wählerverzeichnis zu nehmen, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der zu seiner Person eingetragenen Daten zu überprüfen. (...)

(3) Jeder Wahlberechtigte, der die Wählerverzeichnisse für unrichtig oder unvollständig hält, kann bis zum Ablauf der Frist des Absatzes 2 Satz 1 ihre Berichtigung bei der Gemeinde beantragen. Soweit die in diesem Antrag behaupteten Tatsachen nicht offenkundig sind, sind ihm die erforderlichen Beweismittel beizufügen. Will die Gemeinde einem Antrag gegen die Eintragung einer anderen Person stattgeben, hat sie dieser vor der Entscheidung Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Die Gemeinde hat ihre Entscheidung dem Antragsteller und dem Betroffenen spätestens am zehnten Tag vor der Wahl zuzustellen. Einem auf Eintragung gerichteten Antrag gibt die Gemeinde in der Weise statt, dass sie dem Antragsteller die Wahlbenachrichtigung zugehen lässt.

(4) (...)

§ 5 Wahlscheine

(1) Ein Wahlberechtigter, der in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein. Das Gleiche gilt für den Wahlberechtigten, der aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen worden ist.

(2) (...)

Ferner lauten maßgebliche Bestimmungen der Kommunalwahlordnung vom 16. Mai 2018 (SächsGVBl. S. 313) auszugsweise:

§ 6 Eintragung von Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis

(1) Von Amts wegen sind in das Wählerverzeichnis alle am Wahltag Wahlberechtigten einzutragen, die am 42. Tag vor der Wahl (Stichtag) bei der Meldebehörde für eine Wohnung gemeldet sind, bei mehreren Wohnungen ist die Hauptwohnung maßgeblich. (...)

(2) (...)

§ 9 Berichtigung des Wählerverzeichnisses

(1) Nach Beginn der Frist zur Einsichtnahme sind die Eintragung oder Streichung von Personen und die Vornahme sonstiger Änderungen im Wählerverzeichnis nur noch auf rechtzeitigen schriftlichen Berichtigungsantrag zulässig. (...)

(2) - (4) (...)

§ 11 Voraussetzungen für die Erteilung von Wahlscheinen

Ein Wahlberechtigter, der nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein, wenn

1. er nachweist, dass er ohne sein Verschulden versäumt hat, rechtzeitig die Berichtigung des Wählerverzeichnisses zu beantragen,
2. sein Recht auf Teilnahme an der Wahl erst nach Ablauf der Frist zur Einsichtnahme entstanden ist oder
3. sein Wahlrecht im Beschwerdeverfahren festgestellt worden ist.

§ 13 Wahlscheinanträge

(1) Die Erteilung eines Wahlscheines kann schriftlich oder mündlich bei der Gemeinde beantragt werden. (...)

(2) (...)

(3) Wahlscheine können bis zum zweiten Tag vor der Wahl, 16.00 Uhr, und bei gleichzeitiger Durchführung mit anderen Wahlen bis zum hierfür bestimmten Zeitpunkt beantragt werden. In den Fällen des § 5 Absatz 1 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung mit § 11 können Wahlscheine noch bis zum Wahltag, 15.00 Uhr, beantragt werden. (...)

(4) (...)

Stichtag für die Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KomWO war der 14. April 2019. Die Einsicht in das Wählerverzeichnis nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KomWG ist vom 6. bis 10. Mai 2019 möglich; Anträge auf Berichtigung nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KomWG müssen bis 10. Mai 2019 angebracht werden; Anträge auf Ertei-

lung eines Wahlscheines sind unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 KomWG i. V. m. § 11 KomWO auch danach möglich.

II.

Die Antragstellerin beantragt,

der Verfassungsgerichtshof möge folgende vorläufige Regelung treffen:

Bei Anträgen auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses (§ 4 Abs. 3 Satz 1 des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 1 der Kommunalwahlordnung) oder bei Anträgen auf Erteilung des Wahlscheins (§ 11 der Kommunalwahlordnung) für die Wahlen nach der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen Landkreisordnung am 26. Mai 2019 sind § 16 Abs. 2 Nr. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung und § 14 Abs. 2 Nr. 2 der Sächsischen Landkreisordnung nicht anzuwenden.

Sie ist der Auffassung, ein Antrag in der Hauptsache wäre offensichtlich begründet. Die Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO seien mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl auf der kommunalen Ebene nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf unvereinbar. Dies folge aus der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – und Urteil vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19) zu den inhaltsgleichen Verbürgungen im Grundgesetz, die nach dem Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für Art. 4 Abs. 1 SächsVerf Bedeutung erlangten. Danach könne ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht zwar verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen sei, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße bestehe. Die angegriffenen Normen grenzten den betroffenen Personenkreis jedoch unzureichend ab, weil sie nicht nur an die krankheits- oder behinderungsbedingte Unfähigkeit der betroffenen Person, ihre Angelegenheiten zu besorgen, sondern daran anknüpften, dass aus diesem Grund ein Betreuer in allen Angelegenheiten bestellt wurde.

Auch bei Abwägung der Vor- und Nachteile überwögen eindeutig die Vorteile einer positiven Entscheidung. Ohne die beantragte Anordnung werde den betroffenen Personen die Teilnahme an den Kommunalwahlen endgültig verwehrt und bestehe Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit der Wahlen. Eine verfahrensmäßige und verwaltungstechnische Umsetzung von Anträgen auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses sei noch möglich. Überdies drohe eine Beeinträchtigung des Gemeinwohls im Sinne des § 32 BVerfGG und eine Delegitimierung der Kommunalwahlen, würden diese auf der Grundlage verfassungswidriger Vorschriften durchgeführt, die bei den gleichzeitig stattfindenden Europawahlen nicht mehr angewendet werden könnten. Der Antrag sichere den Gleichlauf im Wahlrecht für die Durchführung der Europa- und der Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 im Freistaat Sachsen.

Andere Wege zur Erreichung der verfolgten Ziele stünden angesichts der Kürze der bis zum Wahltermin zur Verfügung stehenden Zeit nicht offen. Insbesondere sei das formelle Gesetzgebungsverfahren wegen der zwingend einzuräumenden Anhörungsrechte der Kommunen und Verbände nicht mehr rechtzeitig zum Abschluss zu bringen.

III.

Sowohl die Regierungsfractionen der CDU und SPD als auch die Fraktion DIE LINKE im Sächsischen Landtag haben am 22. März 2019 jeweils einen Gesetzentwurf (Drs. 6/17122 bzw. Drs. 6/17125) vorgelegt, durch den unter anderem die Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO ersatzlos gestrichen werden sollen. In der Gesetzesbegründung zu Drs. 6/17122 (dort S. 44 f.) wird unter anderem auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 und auf eine im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellte Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen aus dem Juli 2016 Bezug genommen, der zufolge in Sachsen 4.254 Personen betroffen seien. Die Entwürfe wurden noch nicht abschließend beraten, sondern zwischenzeitlich an die zuständigen Ausschüsse verwiesen.

IV.

Der Sächsische Landtag hat Gelegenheit gehabt, zum Verfahren Stellung zu nehmen.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, über den der Verfassungsgerichtshof ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG), ist zulässig und begründet.

1. Der Antrag ist zulässig.

- a) Der Zulässigkeit steht nicht entgegen, dass ein Antrag in der Hauptsache (noch) nicht gestellt wurde.

Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 BVerfGG kann auch isoliert und im Vorfeld eines noch zu erhebenden Hauptsacheverfahrens gestellt werden, sofern dieses nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 2016 – 1 BvQ 46/16 – juris; Beschluss vom 15. Juni 2005, BVerfGE 113, 113 [119 f.]). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Gegenstand eines Verfahrens in der Hauptsache wäre – worauf die Antragstellerin auch hingewiesen hat – die Frage der Unvereinbarkeit des § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und des § 14 Abs. 2 Nr. 2 Sächs-

LKrO mit Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf. Hinsichtlich eines solchen in der Hauptsache zu stellenden Antrags im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG eröffnet. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – und Urteil vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19) zur Verfassungswidrigkeit inhaltsgleicher bundesgesetzlicher Wahlrechtsausschlüsse wäre ein solcher Antrag jedenfalls nicht offensichtlich unbegründet.

- b) Die Antragstellerin ist im Verfahren der einstweiligen Anordnung antragsberechtigt, weil sie in der Hauptsache nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 i.V.m. § 21 SächsVerfGHG antragsberechtigt wäre. Die Anforderungen an die Begründung des Antrags sind erfüllt.

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch begründet.

- a) Nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 BVerfGG kann der Verfassungsgerichtshof 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 haben die Erfolgsaussichten in der Hauptsache grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Vielmehr hat der Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die einträten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung abgelehnt wird, in der Hauptsache sich aber später herausstellen würde, dass der Antrag Erfolg hätte, gegenüber den Folgen, die sich ergeben, wenn die einstweilige Anordnung erlassen wird, sich aber später der Antrag in der Hauptsache als unzulässig oder unbegründet erweist (SächsVerfGH, Beschluss vom 25. Juli 2018 – Vf. 74-IV-18 [e.A.]; Beschluss vom 29. Oktober 2015 – Vf. 136-IV-15 [e.A.]; Beschluss vom 17. Oktober 2013 – Vf. 81-IV-13 [e.A.]). Allerdings können zumindest im Rahmen der Folgenabwägung die erkennbaren Erfolgsaussichten eines Hauptsacheverfahrens maßgeblich werden, insbesondere wenn bei Verfassungsbeschwerden die behauptete Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme, oder wenn bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit einer im Hauptsacheverfahren angegriffenen Norm die Dringlichkeit, ihren Vollzug einstweilen auszusetzen, besonders deutlich wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004, BVerfGE 111, 147 [153]; Urteil vom 13. November 1957, BVerfGE 7, 175 [180]).

Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen. Soll der Vollzug eines förmlichen Gesetzes ausgesetzt werden, gelten noch wei-

ter gesteigerte Anforderungen, weil der Erlass einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf ein Gesetz einen erheblichen Eingriff in die Zuständigkeit und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers darstellt (SächsVerfGH, Beschluss vom 27. März 2008 – Vf. 25-IV-08 [e.A] u.a.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015, BVerfGE 140, 99 [106 Rn. 12] m.w.N.). Die Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, müssen insoweit besonderes Gewicht haben (SächsVerfGH, a.a.O. unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 26. März 2003, BVerfGE 108, 45 [49]; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015, BVerfGE 140, 99 [106 Rn. 12]; Beschluss vom 22. Mai 2001, BVerfGE 104, 23 [27 f.]; Beschluss vom 5. Dezember 2006, BVerfGE 117, 126 135]).

b) Die danach vorzunehmende Folgenabwägung führt hier zum Erlass der einstweiligen Anordnung, weil vorliegend das in Frage kommende Hauptsacheverfahren erkennbar Aussicht auf Erfolg hätte. Die auszusetzenden Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO, die im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle in der Hauptsache abschließend auf ihre Vereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung zu überprüfen wären, erweisen sich bereits nach der im vorliegenden Verfahren allein möglichen vorläufigen Prüfung als verfassungswidrig (dazu aa). Die vorläufige Nichtanwendung erkennbar verfassungswidriger Wahlrechtsausschlüsse bei unmittelbar bevorstehenden Wahlen ist besonders dringlich (dazu bb). Gewichtige Gründe, die dem Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung entgegenstehen, liegen nicht vor (dazu cc).

aa) § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO sind – zumindest bei vorläufiger Prüfung – ersichtlich mit Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf unvereinbar, weil sie den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl einschränken, ohne dass dieser Eingriff den Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Typisierungen genügenden Weise bewirkte. Der Verfassungsgerichtshof macht sich für die Auslegung der Art. 4 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf die vom Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung (Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14) zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG entwickelten Maßstäbe zu eigen; allzumal mit Blick auf Art. 7 Abs. 2, Art. 13 SächsVerf ist hierfür unerheblich, dass in der Sächsischen Verfassung Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG keine direkt vergleichbare Ausformung gefunden hat.

(1) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 4 Abs. 1 SächsVerf, der auch für die Wahlen zu Volksvertretungen in den Gemeinden und Landkreisen nach Art. 86 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf Geltung beansprucht, garantiert das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden. Damit verbürgt er – positiv – die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger; zugleich untersagt er – negativ – den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl und verbietet den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober

1973, BVerfGE 36, 139 [141]; Beschluss vom 7. Oktober 1981, BVerfGE 58, 202 [205]).

Dieser Grundsatz unterliegt zwar keinem absoluten Differenzierungsverbot. Dem Gesetzgeber verbleibt bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung jedoch nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen. Erforderlich sind stets besondere Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012, BVerfGE 132, 39 [48]). Zu solchen Gründen, die geeignet sind, Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählt das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes, wozu wiederum die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl gehört. Das Recht der Bürger auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich gerade auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012, BVerfGE 132, 39 [50 ff.]; BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 43 ff.).

Der Gesetzgeber ist befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012, BVerfGE 132, 39 [49]). Dies bedeutet, dass er Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammenfassen und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigen kann. Er darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Eine Typisierung ist nur zulässig, wenn die damit verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und die Ungleichbehandlung nicht besonders ins Gewicht fällt. Letztlich müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichbehandlung stehen (vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 48 m.w.N.).

(2) Diesen Anforderungen werden die angegriffenen Normen des § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und des § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO – wie bereits bei vorläufiger Prüfung festzustellen ist – nicht gerecht.

Die angegriffenen Normen schränken den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf ein, ohne dass dieser Eingriff den Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Typi-

sierungen genügenden Weise bewirkt, weil sie den Kreis der von einem Wahlrechtsausschluss Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt. Die Vorschriften knüpfen den Wahlrechtsausschluss – ebenso wie die vom Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit dem Grundgesetz angesehene, sachlich identische Regelung in § 13 Nr. 2 BWahlG – nicht lediglich an die krankheits- oder behinderungsbedingte Unfähigkeit betroffener Personen, ihre Angelegenheiten zu besorgen, sondern an den äußeren Tatbestand der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten an. Unterbleibt die Bestellung trotz des Unvermögens zur Besorgung aller eigenen Angelegenheiten etwa wegen fehlenden Betreuungsbedarfs (§ 1896 Abs. 2 BGB), bleibt das Wahlrecht erhalten. Letztlich ist der Wahlrechtsentzug damit davon abhängig, ob wegen des Vorliegens eines konkreten Betreuungsbedarfs die Bestellung eines Betreuers erfolgt oder ob diese 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 vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 – juris Rn. 103).

bb) Die hiernach bestehende Unvereinbarkeit der Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO mit der Sächsischen Verfassung gebietet hier den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung. Unterbliebe sie, bliebe den vom Wahlrechtsausschluss betroffenen Personen – also denjenigen, für die zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist – die Teilnahme an den Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 verwehrt. Dieser Ausschluss wäre auch endgültig, weil eine Entscheidung in einem – derzeit noch nicht einmal anhängigen – Hauptsacheverfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht mehr bis zum Wahltag ergehen könnte, und eine Nachholung der Stimmabgabe nicht in Betracht kommt. Zugleich bestünde Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit der Wahlen, weil Personen, denen eigentlich ein Wahl- und Stimmrecht zustünde, nicht an der Wahl teilnehmen können, und möglicherweise im Wege der Wahlanfechtung hiergegen vorgehen könnten.

cc) Gründe, die durchgreifend gegen den Erlass der einstweiligen Anordnung streiten, bestehen nicht.

(1) Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung berücksichtigt im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) etwaige administrative Hürden, die sich für den Fall einer vom Antrag Betroffener unabhängigen Nichtanwendung der Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO aus der Notwendigkeit ergäben, die Wählerverzeichnisse von Amts wegen kurzfristig anzupassen bzw. allen hiervon betroffenen Personen kurzfristig eine Wahlbenachrichtigung zukommen zu lassen. Mit der Anknüpfung an einen Antrag auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses oder auf Erteilung des Wahlscheines werden mögliche Wahlfehler ausgeschlossen, die aus einer nur unvollständigen Anpassung der Wählerverzeichnisse erwachsen können. Die für die

Wahldurchführung zuständigen Rechtsträger müssen für die – parallel zu den Kommunalwahlen – durchzuführende Europawahl, für die vergleichbare Regelungen im Europawahlgesetz (EuWG) und der Europawahlordnung (EuWO) gelten, die hiermit verbundenen praktischen Schwierigkeiten bewältigen; das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Urteil vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) davon aus, dass sie dies bewältigen können und werden. Es ist kein Grund ersichtlich, dies für die bevorstehenden Kommunalwahlen anders zu beurteilen. Auch die Antragstellerin geht davon aus, dass eine verfahrensmäßige und verwaltungstechnische Umsetzung von Anträgen auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses nach § 4 Abs. 3 KomWG bzw. § 9 Abs. 1 KomWO noch möglich sei.

Der Verfassungsgerichtshof sieht keinen Anlass zu einer abweichenden Bewertung.

(2) Keine gewichtigen Nachteile ergeben sich aus der abstrakten Möglichkeit, dass die abschließende Bewertung von der vorläufigen abweicht und zu einer Vereinbarkeit der angegriffenen Normen mit der Sächsischen Verfassung führt. Auch die Gefahr, dass sich Personen, für die ein Betreuer bestellt ist, bei der ihnen dann zu ermöglichenden Stimmabgabe der Hilfe anderer Personen bedienen könnten und dadurch einer missbräuchlichen Einflussnahme ausgesetzt wären, welche die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wahlberechtigten ersetzen oder verändern würde, sind im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes hinzunehmen. Solche Risiken gehen auch derzeit mit der in § 15 Abs. 4 KomWG und § 32 KomWO geregelten Möglichkeit einher, die Hilfe anderer Personen in Anspruch zu nehmen.

(3) Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung und die damit verbundene Unanwendbarkeit der § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO vor der verbindlichen Feststellung deren Verfassungswidrigkeit greift hier auch nicht unzulässig in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ein. Durch die am 22. März 2019 vorgelegten Gesetzentwürfe haben mehrere Fraktionen des Sächsischen Landtages ihren insoweit gleichgerichteten politischen Willen bekundet, unter anderem die Wahlrechtsausschlüsse in § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO ersatzlos zu streichen.

Der Verfassungsgerichtshof darf das Ergebnis des laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht vorwegnehmen. Für die Gewichtung des Eingriffs in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers darf er indes berücksichtigen, dass eine rechtzeitige Änderung des Kommunalwahlrechts durch den Gesetzgeber angesichts der bei den unmittelbar bevorstehenden Kommunalwahlen zu wahren Fristen nicht möglich ist, ohne Vorgaben für ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren zu verletzen. Die einstweilige Anordnung beschränkt sich zudem auf die Wahlen nach der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen Landkreisordnung am 26. Mai 2019. Im Anschluss hieran obliegt es allein dem Gesetzgeber, das Kommunalwahlrecht neu zu regeln.

- c) Nach alledem sind § 16 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO und § 14 Abs. 2 Nr. 2 SächsLKrO bei den – auch jetzt noch zulässigen – Anträgen auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KomWG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 1 KomWO oder bei Anträgen auf Erteilung des Wahlscheins nach § 11 KomWO für die Wahlen nach der Sächsischen Gemeindeordnung und der Sächsischen Landkreisordnung am 26. Mai 2019 nicht anzuwenden.

Entsprechende Anträge, die mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) für die Wahlen zum Europaparlament gestellt worden sind oder noch gestellt werden, sind als Anträge auch auf Berichtigung des Wählerverzeichnisses oder auf Erteilung des Wahlscheins für die Kommunalwahlen zu werten, soweit dies in dem Antrag nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist.

C.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Berlit

gez. Brosius-Gersdorf

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Herberger

gez. Schurig

gez. Uhle

gez. Wahl