



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Verlust der Wählbarkeit und des Stimmrechts nach § 45 StGB

Verlust der Wählbarkeit und des Stimmrechts nach § 45 StGB

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 029/24
Abschluss der Arbeit: 03.05.2024
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Medienrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Strafrechtliche Regelung	5
3.	Durchführung in der Praxis	6
4.	Praktische Relevanz und Kritik	6

1. Einleitung

Das Wahlrecht ist eines der elementarsten Rechte in einer freiheitlich demokratischen Grundordnung, ein „politisches Grundrecht“.¹ Als wesentliches politisches Teilhaberecht ist das Wahlrecht das „vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“.² Durch die Beteiligungsmöglichkeit des Staatsbürgers an der politischen Willensbildung im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG³ ist das Wahlrecht ein wesentlicher Teil des Demokratieprinzips, Artikel 20 Absatz 1 GG. Die Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG sichern die von diesem Prinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger und damit deren Recht auf einen gleichen Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt.⁴ Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gewährleistet ebenso wie der Grundsatz der Gleichheit der Wahl die politischen Einflusschancen des gesamten Volkes – ungeachtet der sozialen Schichtung, der Gruppenzugehörigkeit oder sonstiger möglicher Differenzierungsmerkmale.⁵ Einschränkungen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 38 GG bedürfen stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes.⁶ Differenzierungen sind nur dann gestattet, wenn sie einen verfassungsrechtlich legitimierten Zweck verfolgen und zur Verfolgung dieses Zwecks nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich und angemessen sind (sog. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Artikel 38 Absatz 3 GG sieht vor, dass durch Bundesgesetz nähere Bestimmungen zur Wahl getroffen werden. Diesem Auftrag ist der Gesetzgeber mit dem Bundeswahlgesetz (BWahlG)⁷ nachgekommen.⁸ Nach § 13 BWahlG ist vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt. Gemäß § 15 Absatz 2 BWahlG ist nicht wählbar, wer nach § 13 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen ist oder wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

1 BVerfGE 1, 208 (242).

2 BVerfGE 1, 14 (33).

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

4 BVerfGE 120, 82 (102); 99, 1 (13).

5 BVerfGE 15, 165 (166); 36, 139 (141); 58, 202 (205).

6 BVerfGE 121, 266 (298)

7 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist.

8 Seedorf, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 11. Aufl. 2021, § 12 Rn. 3.

2. Strafrechtliche Regelung

Inwiefern strafrechtliche Verurteilungen zu einem Verlust des aktiven und/oder passiven Wahlrechts führen können, regelt § 45 StGB⁹:

§ 45 Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit und des Stimmrechts

(1) Wer wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.

(2) Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren die in Absatz 1 bezeichneten Fähigkeiten aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.

(3) Mit dem Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, verliert der Verurteilte zugleich die entsprechenden Rechtsstellungen und Rechte, die er innehat.

(4) Mit dem Verlust der Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, verliert der Verurteilte zugleich die entsprechenden Rechtsstellungen und Rechte, die er innehat, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

(5) Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.

Die Regelung „unterscheidet zwischen dem kraft Gesetzes eintretenden Verlust der Amtsfähigkeit und der Wählbarkeit nach Abs. 1 sowie den fakultativen Regelungen der Abs. 2 und 5, die dem Strafrichter die Kompetenz einräumen, nach pflichtgemäßem Ermessen dem Verurteilten die Amtsfähigkeit, das passive Wahlrecht oder das aktive Wahl- bzw. Stimmrecht zu entziehen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.“¹⁰

Der kraft Gesetz eintretende Verlust der Wählbarkeit nach § 45 Absatz 1 StGB setzt neben der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr – wobei eine Bewährungsstrafe genügt¹¹ – voraus, dass die Verurteilung wegen eines Verbrechens erfolgte. Verbrechen sind gemäß § 12 Absatz 1 StGB rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind – bei Taten, die im Mindestmaß mit einer geringeren Freiheitsstrafe oder die mit Geldstrafe bedroht sind, handelt es sich hingegen um Vergehen (§ 12 Absatz 2 StGB). Erfolgt mithin eine Verurteilung zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe wegen eines Vergehens, liegt kein Fall des § 45 Absatz 1 StGB vor.

9 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 27. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 109) geändert worden ist.

10 MüKoStGB/Radtke, 4. Aufl. 2020, StGB § 45 Rn. 4.

11 Schönke/Schröder/Kinzig, Strafgesetzbuch, 30. Aufl. 2019, § 45 Rn. 3.

Der gemäß nach § 45 StGB eintretende Verlust der Fähigkeiten, Rechtsstellungen und Rechte wird mit der Rechtskraft des Urteils wirksam (§ 45a Absatz 1 StGB).

3. Durchführung in der Praxis

Kommt strafrechtlichen Verurteilungen eine Relevanz für das passive oder aktive Wahlrecht zu, ist sicherzustellen, dass die verantwortlichen Behörden von den einschlägigen Judikaten Kenntnis erlangen. Insofern greifen in der Praxis folgende Vorschriften und Abläufe:

„Von den strafgerichtlichen Entscheidungen über die Aberkennung des Wahlrechts erhalten die Gemeinden, welche die Wählerverzeichnisse aufzustellen und zu führen haben (§§ 14 ff. BWO) von den Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) nach den §§ 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 Nr. 5a) EGGVG – Anhang Nr. 21 – Nachricht. Die Pflicht zur regelmäßigen Unterrichtung der für die Führung der Wählerverzeichnisse zuständigen Gemeindebehörden (Melde- bzw. Wahlbehörden) über strafrechtliche Wahlrechtsausschlussgründe (entsprechendes gilt für Wählbarkeitsausschlussgründe) und von Einzelheiten über deren Inhalt ist in Nr. 12 der bundesweit geltenden, zwischen den Landesjustizministerien und dem Bundesministerium der Justiz vereinbarten »Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)« (eine Allgemeine Verfügung) geregelt. Die Gemeinden dürfen die Mitteilung, dass der Betroffene vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, nach § 3 Abs. 2 Nr. 1a BMG – Anhang Nr. 18 – im Melderegister speichern. Gespeichert werden darf aus datenschutzrechtlichen Gründen aber nur die Tatsache des Ausschlusses als solche, nicht aber die Gründe, die dazu geführt haben. Ein Hinweis im Melderegister auf das Aktenzeichen der zugrunde liegenden Entscheidung ist aber zulässig. Die Mitteilungen der Justizbehörden sind zur ordnungsgemäßen Durchführung der Wahlen unverzichtbar. Die Umstände, von denen die Dauer des Verlustes des Wahlrechts abhängt (Verbüßung, Verjährung, Erlass und Aussetzung von Strafen und freiheitsentziehenden Maßregeln), sind von den Gemeinden ggf. durch Rückfragen (Anforderungen von Führungszeugnissen) aufzuklären (s. insoweit die §§ 3, 4, 20, 31 und 44 BZRG – Anhang Nr. 20). Die Meldebehörden haben die Mitteilungen so zu sammeln, dass sie jeweils nach dem neuesten Stand für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse zur Verfügung stehen. Sie sind vertraulich zu behandeln und dürfen nur für wahlrechtliche Zwecke verwendet werden (vgl. § 44 BZRG; s.a. § 2 Abs. 4 BMG).“¹²

4. Praktische Relevanz und Kritik

Neben grundsätzlicher Kritik¹³ an der zwingenden oder fakultativen Aberkennung von aktivem und passivem Wahlrecht aufgrund strafrechtlicher Verurteilung wird in der Literatur auch festgestellt, dass jedenfalls die „praktische Bedeutung“ der Nebenfolgen im Sinne von § 45 StGB „minimal“ sei.¹⁴

Die amtliche Strafverfolgungsstatistik, die entsprechende Informationen in ihrer Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 5.1 unter der Spalte „Aberkennung von Bürgerrechten, § 45 StGB“ enthält,

12 Thum, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 11. Aufl. 2021, § 13 Rn. 19.

13 Schneider, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, 13. Aufl. 2020, Vor §§ 45 Rn. 5 m.w.N.

14 Fischer, Strafgesetzbuch, 70. Aufl. 2023, § 45 Rn. 1.

bestätigt diesen Befund.¹⁵ So gab es zwischen 2017 und 2020 jeweils nur einen einzigen Fall pro Jahr, 2021 gar keinen Fall. Soweit jeweils ein Fall vorlag, beruhte die Aberkennung auf einem Delikt aus der Gruppe Straftaten gegen den Staat, die öffentliche Ordnung und im Amt (§§ 80-168, 331-357 StGB ohne § 142 StGB). Eine nähere Ausdifferenzierung, was für ein Delikt konkret Anlass zur Aberkennung gab, erfolgte nicht.

Die geringe Fallzahl führt dazu, dass verschiedentlich infrage gestellt wird, ob für die Beibehaltung dieser Anordnungsmöglichkeit überhaupt ein kriminalpolitisches Bedürfnis bestehe¹⁶:

„Die Anwendungspraxis zeigt in Deutschland auf der Basis der Strafverfolgungsstatistik, dass v. der fakultativen Anordnung der Rechtsfolgen gem. § 45 Abs. 2, 5 in neuerer Zeit kaum noch Gebrauch gemacht wird. Zwischen 2002 und 2019 sind in den Strafverfolgungsstatistiken insgesamt 20 Anordnungen registriert. Insoweit kann § 45 Abs. 2, 5 auch als Zufallsstrafrecht eingestuft werden. Allerdings ließ sich ab Anfang der 1990er Jahre eine Zunahme auf etwa 14 Anordnungen pro Jahr beobachten, die aber in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder abgeklungen ist. Dabei konzentriert sich die Anwendung auf Verurteilungen wegen Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit. Der Anstieg ist offensichtlich eine Folge der strafrechtlichen Bewältigung v. DDR-Unrecht. Neben den Tatbeständen der §§ 93 ff. spielen in Einzelfällen dann noch Amtsdelikte, darunter vor allem die Vorteilsannahme, eine Rolle.“¹⁷

15 Abrufbar jeweils als Jahresband unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000107.

16 Schneider, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, 13. Aufl. 2020, Vor §§ 45 Rn. 5.

17 NK-StGB/Albrecht, 6. Aufl. 2023, § 45 Rn. 2.