Deutscher Bundestag **Drucksache 21/8104**

21. Wahlperiode 22.09.2026

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Fabian Jacobi, Thomas Fetsch, Ulrich von Zons, Dr. Christoph Birghan, Peter Bohnhof, Stefan Möller, Matthias Tobias Peterka, Knuth Meyer-Soltau, Alexander Arpaschi, Adam Balten, Carsten Becker, Joachim Bloch, Erhard Brucker, Thomas Dietz, Tobias Ebenberger, Boris Gamanov, Dr. Ingo Hahn, Udo Theodor Hemmelgarn, Rocco Kever, Maximilian Kneller, Heinrich Koch, Sergej Minich, Denis Pauli, Dr. Rainer Rothfuß, Volker Scheurell, Thomas Stephan, Martina Uhr, Dr. Daniel Zerbin und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Neufassung des § 45

A. Problem

Gemäß § 45 Absatz 1 StGB verliert eine Person, die wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden sowie Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, mithin das passive Wahlrecht. Dieser Rechtsverlust tritt kraft Gesetzes als automatische Folge der Verurteilung ein. Darüber hinaus kann das Gericht nach § 45 Absatz 2 StGB die in Absatz 1 genannten Fähigkeiten für einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren aberkennen – sofern eine solche Maßnahme gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist, etwa in den §§ 92a, 101, 102 Absatz 2, den §§ 109i, 129a Absatz 8 oder in § 264 Absatz 6 Satz 1 StGB. Nach § 45 Absatz 3 StGB führt der Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, zugleich zum Wegfall der entsprechenden Rechtsstellungen und Befugnisse, die der Verurteilte innehatte. Entsprechendes gilt gemäß § 45 Absatz 4 StGB für den Verlust der Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, sofern gesetzlich nichts Abweichendes bestimmt ist.

Schließlich eröffnet § 45 Absatz 5 StGB dem Gericht bei bestimmten Delikten die Möglichkeit, als zusätzliche Rechtsfolge die Aberkennung des aktiven Wahlrechts für die Dauer von zwei bis fünf Jahren anzuordnen, sofern das jeweilige Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Diese Maßnahme kann gegebenenfalls über die Dauer der Freiheitsentziehung hinauswirken. Die gesetzlichen Regelungen, die eine Aberkennung ausdrücklich vorsehen, betreffen überwiegend Staatsschutzdelikte, wie etwa den Hochverrat (§§ 81 ff. StGB), Amtsdelikte sowie Straftaten gegen Verfassungsorgane. Hierzu zählen insbesondere die §§ 92a, 101, 102 Absatz 2, die §§ 108c, 108e Absatz 5 und § 109i StGB.

Der Verlust des aktiven Wahlrechts beschränkt sich dabei auf Wahlen und Abstimmungen in öffentlichen Angelegenheiten. Erfasst sind insbesondere die Wah-

len zum Deutschen Bundestag und zu den Landtagen sowie die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl garantiert mit dem Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden, eine der wesentlichen Grundlagen der demokratischen Staatsordnung. Es handelt sich um einen speziellen Gleichheitssatz, der allen Deutschen in einer strengen und formal möglichst gleichen Weise das aktive und das passive Wahlrecht garantiert. Negativ untersagt er den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Wahlteilnahme und verbietet dem Gesetzgeber, bestimmten Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen die Ausübung des Wahlrechts zu verwehren. Ein gegen die absoluten Diskriminierungsverbote gemäß Artikel 3 Absatz 2, 3 des Grundegesetzes verstoßender Ausschluss vom Wahlrecht wäre danach ebenso unzulässig wie die Beschränkung des Wahlrechts auf Angehörige bestimmter Berufs- oder Einkommensklassen oder die Bindung an einen bestimmten Bildungsgrad. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gilt auch für das passive Wahlrecht. Er gewährleistet die Wählbarkeit für Bundestagsmandate sowie das Wahlbewerbungs- und -vorschlagsrecht. Geschützt ist der gesamte Wahlvorgang von der Bewerbung bis zur Mandatsannahme. Nach den Vorentwürfen der heutigen Regelung verfolgt die Aberkennung der Wählbarkeit nicht das Ziel der Anprangerung oder Bloßstellung des Verurteilten, sondern dient der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ (BT-Drs. IV/650 vom 04.10.1962, S. 164). Der Gesetzgeber ging davon aus, dass es bei staatlichen Entscheidungen, bei Handlungen im Namen des Staates sowie bei der Bildung des politischen Gesamtwillens erforderlich sein müsse, Personen von der Einflussnahme auszuschließen, die sich schwerer Straftaten schuldig gemacht haben (BT-Drs. IV/650, S. 163).

Hinsichtlich seines Anwendungsbereichs erfasst § 45 StGB öffentliche Wahlen in einem weiten Sinne. Dazu zählen nicht nur die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zu den Landesparlamenten, sondern ebenso die Wahlen zu Bezirks- und Kreistagen sowie zu Stadt- und Gemeinderäten und die Wahlen innerhalb dieser Gremien (Schneider, Rn. 24). Darüber hinaus umfasst der Anwendungsbereich Wahlen zu und in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in deren Ausschüssen, etwa dem Richterwahlausschuss nach dem Richterwahlgesetz. Erfasst sind ferner die Organe der Sozialversicherung als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Organe berufsständischer Selbstverwaltung, die Vollversammlungen, Vorstände, Präsidien und Ausschüsse der Industrie- und Handelskammern, der Rechtsanwaltskammern sowie der Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Architekten und schließlich der Handwerkskammern (Schneider, Rn. 25 ff. m. w. N.).

In der strafrechtlichen Literatur stößt § 45 StGB auf Kritik. Die Norm wird unter anderem als „Relikt früherer Ehrenstrafen“, kriminalpolitisch als „mehr als fragwürdig und entbehrlich“ (Kinzig, Rn. 1 m. w. N.), als Ausdruck eines „Zufallsstrafrechts“ (Albrecht, Rn. 2) sowie als „gesetzgeberischer Fehlgriff“ (Nelles, JZ 1991, 17) bezeichnet (vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 7 – 3000 – 029/24). Entsprechend umstritten ist auch die Verfassungsmäßigkeit des § 45 StGB (vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 023/25). Neben der grundsätzlichen Kritik an der obligatorischen oder fakultativen Aberkennung des aktiven und passiven Wahlrechts infolge einer strafrechtlichen Verurteilung wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass den Nebenfolgen nach § 45 StGB jedenfalls nur eine sehr geringe praktische Relevanz zukomme. Teilweise wird ihre „praktische Bedeutung“ sogar als „minimal“ bezeichnet.

Dieser Befund wird durch die amtliche Strafverfolgungsstatistik bestätigt, die entsprechende Angaben in der Fachserie 10 Reihe 3 Tabelle 5.1 unter der Rubrik „Aberkennung von Bürgerrechten, § 45 StGB“ ausweist. Danach wurde in den Jahren 2017 bis 2020 jeweils lediglich ein einziger Fall einer Aberkennung erfasst, während im Jahr 2021 kein entsprechender Fall verzeichnet wurde. In den Jahren, in denen eine Aberkennung ausgesprochen wurde, beruhte diese jeweils auf einer Verurteilung wegen eines Delikts aus dem Bereich der Straftaten gegen den Staat, die öffentliche Ordnung oder im Amt (§§ 80 bis 168, 331 bis 357 StGB, jeweils ohne § 142 StGB). Eine weitergehende Differenzierung hinsichtlich des konkret zugrunde liegenden Straftatbestandes erfolgte in der Statistik nicht.

B. Lösung

Der Entwurf sieht vor, die Aberkennung des aktiven Wahlrechts künftig ebenso auszuschließen wie die Aberkennung des passiven Wahlrechts durch ein Gericht. Der Verlust des Wahlrechts von Gesetzes wegen aufgrund der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen eines Verbrechens bleibt aufrechterhalten.

C. Alternativen

Eine mögliche Alternative ist die vollständige Abschaffung des § 45 StGB.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Neufassung des § 45

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 351) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
   a) Die Angabe zu § 45 wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 45 Verlust der Amtsfähigkeit und der Wählbarkeit“.
   b) Die Angabe zu § 92a wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 92a (weggefallen)“.
   c) Die Angabe zu § 101 wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 101 (weggefallen)“.
   d) Die Angabe zu § 108c wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 108c (weggefallen)“.
   e) Die Angabe zu § 109i wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 109i (weggefallen)“.
   f) Die Angabe zu § 358 wird durch die folgenden Angabe ersetzt:
      „§ 358 (weggefallen)“.
2. § 45 wird durch den folgenden § 45 ersetzt:

„§ 45

Verlust der Amtsfähigkeit und der Wählbarkeit

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

(3) 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.“

3. In § 45b Absatz 1 wird die Angabe „und 2“ sowie die Angabe „und nach § 45 Abs. 5 verlorene Rechte“ gestrichen.
4. Die §§ 92a, 101, 108c, § 108e Absatz 5, die §§ 109i, 129a Absatz 8, § 264 Absatz 7 und § 358 werden gestrichen.
5. § 102 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 wird die Angabe „(1)“ gestrichen.
   b) Absatz 2 wird gestrichen.
6. In § 108d wird die Angabe „§§ 107 bis 108c“ durch die Angabe „§§ 107 bis 108b“ ersetzt.

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das 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, wird wie folgt geändert:

§ 13 wird durch den folgenden § 13 ersetzt:

„§ 13

Ausschluss vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs gemäß § 39 Absatz 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes das Wahlrecht nicht besitzt.“

Artikel 3

Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Januar 2026 (BGBl. 2016 I Nr. 9) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 462 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „und Rechte“ gestrichen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 22. September 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Wahlrecht zählt zu den grundlegenden Rechten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und ist als politisches Grundrecht von zentraler Bedeutung. Als elementares Instrument politischer Teilhabe stellt es das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat dar. Durch die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Artikel 20 Absatz 2 GG bildet das Wahlrecht einen tragenden Bestandteil des Demokratieprinzips des Artikel 20 Absatz 1 GG. Die in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verankerten Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit gewährleisten die dem Demokratieprinzip zugrunde liegende Gleichheit aller Staatsbürger und sichern deren Anspruch auf eine gleichberechtigte Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt. Insbesondere der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gewährleistet – ebenso wie der Gleichheitsgrundsatz – die politischen Einflussmöglichkeiten des gesamten Volkes unabhängig von sozialer Stellung, Gruppenzugehörigkeit oder sonstigen Differenzierungsmerkmalen.

Einschränkungen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nach Artikel 38 GG sind daher nur unter engen Voraussetzungen zulässig und bedürfen stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes. Differenzierungen sind verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie einem legitimen Zweck dienen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sind, mithin dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Ob und unter welchen Voraussetzungen strafrechtliche Verurteilungen zum Verlust des aktiven und/oder passiven Wahlrechts führen können, regelt § 45 StGB. Die Norm differenziert zwischen einem kraft Gesetzes eintretenden Verlust der Amtsfähigkeit und der Wählbarkeit nach Absatz 1 sowie fakultativen Aberkennungsentscheidungen nach den Absätzen 2 und 5. Letztere eröffnen dem Strafgericht die Möglichkeit, dem Verurteilten nach pflichtgemäßem Ermessen für einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, das passive Wahlrecht oder das aktive Wahl- bzw. Stimmrecht zu entziehen, sofern eine solche Rechtsfolge gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist.

Der automatische Verlust der Wählbarkeit gemäß § 45 Absatz 1 StGB setzt voraus, dass der Betroffene wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, wobei auch eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe ausreichend ist. Maßgeblich ist dabei die Einordnung der Tat als Verbrechen im Sinne des § 12 Absatz 1 StGB, also als rechtswidrige Tat, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht ist. Demgegenüber handelt es sich bei Taten, die lediglich mit einer geringeren Mindestfreiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bedroht sind, um Vergehen im Sinne des § 12 Absatz 2 StGB. Eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr wegen eines Vergehens führt daher nicht zum kraft Gesetzes eintretenden Verlust der Wählbarkeit nach § 45 Absatz 1 StGB.

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

§ 45 StGB ist umfangreicher Kritik ausgesetzt. So wird unter dem Gesichtspunkt der Allgemeinheit der Wahl bezweifelt, dass sich der Ausschluss des Wahlrechts und der Wählbarkeit durch Richterspruch rechtfertigen lasse. Durch Richterspruch kann es zu einer – mehr oder minder – willkürlichen Auswahl jener Personen, die wählen und gewählt werden dürfen, kommen – eine Gefahr für die Demokratie. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass kein Gebrauch von der Vorschrift gemacht werden wird, nur weil dies in der Vergangenheit so gut wie nicht vorgekommen ist. Im Gegensatz dazu stellt Ausschluss des Wahlrechts bei Verurteilung wegen eines Verbrechens eine gesetzliche Typisierung dar, die automatisch kraft Gesetzes eintritt. Die Gefahr der willkürlichen Aberkennung des Wahlrechts durch Richterspruch droht hier nicht. Die „Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Deutschen Bundestages“ (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06, Rn. 347) beziehungsweise verallgemeinert das Vertrauen der Bürger in die Integrität der staatlichen Institutionen rechtfertigen insoweit den durch die automatische Aberkennung des passiven Wahlrechts erfolgten Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht vor, die Regelung der Aberkennung des aktiven und passiven Wahlrechts nach § 45 Absatz 2 und Absatz 5 StGB aufzuheben. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) zentrale Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz wegen Verfassungswidrigkeit verworfen und dabei Maßstäbe entwickelt, die auch für § 45 Absatz 2 und 5 StGB von grundlegender Bedeutung sind. Das Gericht stellte klar, dass Eingriffe in das aktive Wahlrecht nur unter engsten Voraussetzungen zulässig sind, da dieses zu den elementaren demokratischen Teilhaberechten zählt und den Kernbereich der politischen Gleichheit der Staatsbürger schützt. Über die Verweisung des § 15 Absatz 2 BWahlG auf § 13 BWahlG galt dieser Ausschluss auch für das passive Wahlrecht.

Insbesondere betonte das Bundesverfassungsgericht, dass Wahlrechtsausschlüsse nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein können, wenn sie an tragfähige, sachlich begründete Typisierungen anknüpfen.

Gegenstand seiner Entscheidung war § 13 Nummer 2 und Nummer 3 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) a. F. Während § 13 Nummer 2 BWahlG einen Wahlrechtsausschluss von Personen vorsah, für die ein Betreuer bestellt war, schloss § 13 Nummer 3 BWahlG Personen vom Wahlrecht aus, die sich wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit im Sinne des § 20 StGB begangenen Tat gemäß § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden. § 13 Nummer 2 BWahlG verfehle die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Typisierung. Er bestimme den Kreis der Betroffenen in gleichheitswidriger Weise, indem er an den von Zufälligkeiten abhängigen Umstand der Betreuerbestellung anknüpfe. So bleibe zum Beispiel denjenigen das Wahlrecht erhalten, deren Betreuungsbedürftigkeit durch Erteilung einer Betreuungs- oder Vorsorgevollmacht oder hinreichende Versorgung im Familienkreis Rechnung getragen werden könne (Pressemitteilung Bundesverfassungsgericht Nr. 13/2019, 1 a bb). Zu § 13 Nummer 3 BWahlG heißt es, diese Vorschrift sei bereits nicht geeignet, Personen zu erfassen, die „typischerweise“ nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügten, da die zur Begründung der Schuldunfähigkeit geeigneten Krankheitsbilder nicht regelmäßig mit der Unfähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verbunden seien (Pressemitteilung Bundesverfassungsgericht Nr. 13/2019, 2 a aa).

Diese verfassungsrechtlichen Erwägungen lassen sich unmittelbar auf § 45 Absatz 2 und 5 StGB übertragen. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, ist der Entscheidung zufolge bei Wahlrechtsausschlüssen entscheidend das Erfordernis einer gesetzlichen Typisierung und die Voraussetzung, dass es nicht von Zufälligkeiten abhängen darf, ob das Wahlrecht entzogen wird oder nicht.

Gerade diese Gefahr besteht aber, wenn die Entscheidung darüber, ob das aktive oder passive Wahlrecht entzogen wird, durch einen Richter nach dessen Ermessen getroffen werden kann. Grundsätzlich setzt zwar die Aberkennung nach § 45 Absatz 2 oder Absatz 5 StGB durch ein Gericht voraus, dass ein Gesetz diese ausdrücklich zulässt, so aktuell im Staatsschutzstrafrecht, bei Subventionsbetrug und Amtsdelikten. Zum Teil wird im Schrifttum die richterliche Aberkennung des Wahlrechts daher als gerechtfertigt angesehen, da der Gesetzgeber die Möglichkeit, das Wahlrecht abzuerkennen, nur in Straftatbeständen vorgesehen habe, die den Staat und seine Einrichtungen vor Beeinträchtigungen schützen sollten (Stein, Katrin, „Wer die Wahl hat“, Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und der Ausschluss vom Wahlrecht wegen strafgerichtlicher Verurteilung, GA 2004, 22, 30; vgl. auch Dreier/Morlok, 3. Auflage 2015, GG Artikel 38 Rn. 77; v. Münch/Kunig/Trute, 7. Auflage 2021, GG Artikel 38, Rn. 38). Bereits insoweit wird aber von anderer Seite kritisch angemerkt, der Richter müsse im Einzelfall entscheiden, ob die Ausübung des Wahlrechts durch eine Person einen negativen Einfluss auf die Geschicke des Staates habe. Dazu müsse das Gericht die politischen Präferenzen des Delinquenten ermitteln, was über die Kompetenzen eines Strafgerichts deutlich hinausgehe (Tiedemann, Paul, Stimmrechtsentzug als Nebenfolge. Zur Verfassungswidrigkeit des § 45 Absatz 5 StGB, GA 2025, 305, 314).

Gerade vor dem Hintergrund dieser Überlegung ist die Annahme gerechtfertigt, dass – selbst wenn es um den Schutz des Staates und seiner Einrichtungen geht – die nach Ermessen getroffene Einzelfallentscheidung eines Richters, ob er einem Delinquenten das aktive oder passive Wahlrecht entziehen sollte, von den subjektiven Einstellungen des Richters und damit – auch abhängig vom jeweils zuständigen Gericht – von Zufälligkeiten abhängen kann. Um wieviel mehr muss dies gelten vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber jederzeit durch neue Strafgesetze oder durch einen in Strafgesetzen hinzugefügten Verweis auf § 45 StGB den Strafrichtern weitere Ermessensspielräume in Einzelfallentscheidungen schaffen kann. So soll in Zukunft wegen Volksverhetzung (§ 130 StGB) Verurteilten das passive Wahlrecht und die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, durch Er-

messensentscheidung eines Strafrichters entzogen werden können (www.sueddeutsche.de/politik/volksverhet zung-wahlrecht-hubig-li.3369132?reduced=true, zuletzt abgerufen am 23.03.2026).

Unter Zugrundelegung der zu Wahlrechtsausschlüssen vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Grundsätze der Vermeidung von Zufälligkeiten bei dem Entzug von Wahlrechten ist es daher gerechtfertigt, der „individuelle(n) Disqualifizierung“ (Jekewitz, GA 1977, 162, 162) durch richterliche Ermessensentscheidung in den Absätzen 2 und 5 durch Aufhebung dieser Vorschriften zu begegnen.

Diese Überlegungen gelten nicht für die Aberkennung des Wahlrechts, der Wählbarkeit und der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, die das Bundesverfassungsgericht gemäß § 39 Absatz 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes bei Feststellung der Verwirkung der in Artikel 18 des Grundgesetzes genannten Grundrechte aussprechen kann (vgl. dazu auch Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2005, Band III, S. 545; WD 3 – 3000 – 132/15).

Ausschließlich in dem Fall, dass eine Person wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert diese die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen. Dieser Eingriff in das passive Wahlrecht soll aufrechterhalten bleiben. Im Gegensatz zu der fakultativen, dem Ermessen eines Richters folgenden Entziehung des aktiven und passiven Wahlrechts erfolgt der Entzug des Wahlrechts und der Amtsfähigkeit im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen des § 45 Absatz 1 „ex lege“, also von Gesetzes wegen. Die Gründe der fehlenden Typisierung und die Voraussetzung, dass es nicht von Zufälligkeiten abhängen darf, ob das Wahlrecht entzogen wird oder nicht, greifen im Fall des Absatzes 1 mithin nicht. Grund für den Verlust des Wahlrechts von Gesetzes wegen ist die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen eines Verbrechens. Diese Begrenzung der Allgemeinheit der Wahl muss zulässig bleiben. Unklar und bisher nicht hinreichend definiert ist der Grund für den Eingriff in das Wahlrecht eines Straftäters. Unter Abwägung der Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts, des Willens des historischen Gesetzgebers und der Stimmen im Schrifttum ist das Ergebnis gerechtfertigt, als Grund für den Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bei Straftätern das Vertrauen des Wählers in die Integrität der staatlichen Institutionen zu sehen.

Ganz allgemein sind laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl verfassungsrechtlich zulässig, sofern für sie ein „zwingender Grund“ besteht (BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1973 – 2 BvC 3/73 –, Rn. 8, ständige Rechtsprechung). Der historische Gesetzgeber begründete den Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl durch Wahlrechtsentzug mit dem unspezifischen Argument der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ (Entwurf eines Strafgesetzbuchs – E 1962 – BT-Drucksache IV/650, S. 164). In den Vorentwürfen der jetzigen Regelung wurde zwar die Strafe des Verlustes der bürgerlichen Ehrenrechte abgeschafft, da der Sinn der Strafe, einen Verurteilten zu brandmarken, nicht mehr zeitgemäß sei. Allerdings könne dennoch nicht auf die mit der Aberkennung verbundenen Nebenwirkungen verzichtet werden. Bei Entscheidungen, die im Namen des Staates getroffen, bei Handlungen, die in seinem Namen vorgenommen würden, und bei der Bildung des Gesamtwillens müsse es möglich sein, Personen von einer Einflussnahme auszuschließen, die sich schwerster Straftaten schuldig gemacht hätten (a. a. O., S. 163, vgl. auch Erster Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, BT-Drucksache V/4094, S. 15 f.). Zum Teil schließen sich Stimmen im Schrifttum der Begründung der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ an (MüKoStGB/Radtke, 5. Auflage 2025, StGB § 45 Rn. 10). Des Weiteren wird argumentiert, der Entzug werde durch den Gedanken gerechtfertigt, dass eine Person, die massiv gegen die vom demokratischen Gesetzgeber festgelegten Regeln verstoßen habe, befristet von der Festlegung eben dieser Regeln ausgeschlossen bleibe (Sackowsky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Praxishandbuch Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, Rn. 34). Andererseits wird eingewandt, dass im Dunkeln bleibe, welche Gefahren der Funktionsfähigkeit der Wahlorgane aus der Teilnahme der Personen, die nach geltendem Recht das Wahlrecht aufgrund Strafurteils verlören, erwachsen sollten (Stein, a. a. O., 22, 30). Gerade an dem demonstrativen Festhalten der Täter der schwereren Delikte von öffentlichen Ämtern werde deutlich, dass der Ehrenstrafcharakter in der Regelung des § 45 StGB nachwirke (Stein, a. a. O., 22, 31).

Zuzugestehen ist die Tatsache, dass ein Sachzusammenhang zwischen der Verurteilung wegen einesVerbrechens und der Wählbarkeit/Amtsfähigkeit des Verurteilten in der Regel nicht gegeben ist. Sicherheitsaspekte können zwar eine Rolle spielen, dürften jedoch nicht ausschlaggebend sein, da sich die Frage stellt, warum zum Beispiel ein wegen Mordes Verurteilter nicht in der Lage sein sollte, politische Aufgaben oder staatliche Verwaltungs- und Rechtsprechungsaufgaben wahrzunehmen, oder warum allein aufgrund der Tatsache der Begehung dieses Verbrechens eine Gefahr für die Sicherheit gegeben sein sollte. Insoweit unklar ist das inzwischen aus der Zeit

gefallen anmutende Argument des historischen Gesetzgebers, es gehe um die „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“. Eine genaue Definition fehlt. In dem Begriff schwingen sowohl Sicherheitsaspekte als auch Gesichtspunkte des Ansehens der öffentlichen Institutionen mit.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen kann es nach allem entscheidend nur auf den Empfängerhorizont der Wähler ankommen. Vereinfacht ausgedrückt verlieren sie das Vertrauen in die Integrität der staatlichen Organe, wenn von dieser Seite aus zugelassen wird, dass ein Bürger, der schwerwiegend gegen zugrunde liegende Rechtsnormen verstoßen hat, daran mitwirken darf, eben diese Rechtsnormen zu gestalten oder zu gewährleisten. Dieser Glaubwürdigkeitsverlust der staatlichen Organe gibt letztlich den Ausschlag, unabhängig davon, ob der Verurteilte tatsächlich, wie ausgeführt, objektiv die ihm anvertrauten Aufgaben wahrnehmen kann. Letztlich geht es um das Ansehen des Parlaments beziehungsweise der öffentlichen Ordnung, einer Größe, der laut Stimmen im Schrifttum ohne nähere Qualifizierung schwerlich Verfassungsrang zuzuerkennen sei (Dreier/Morlok, 3. Auflage 2015, GG Artikel 38, Rn. 77, Fn. 234). Dem ist zu widersprechen unter Zugrundelegung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie die „Integrität und politische Vertrauenswürdigkeit des Deutschen Bundestages“ als Rechtsgüter von Verfassungsrang anerkennt (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06, Rn. 347) und von Bürgern spricht, die das „Vertrauen in seine Integrität behalten“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 353). Zwar erging diese Entscheidung zur Frage der Verfassungsgemäßheit von Transparenzregelungen, kann aber in ihrem Kern- und Wesensgehalt übertragen und mit Blick auf das Vertrauen in die Integrität staatlicher Organe verallgemeinert werden.

Der in das Grundrecht der Allgemeinheit der Wahl eingreifende Entzug der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, ist auch verhältnismäßig. Die in § 45 Absatz 1 StGB zeitlich begrenzte Nichtwählbarkeit ist geeignet, das Vertrauen des Wählers in die Integrität der staatlichen Organe zu wahren und damit die Akzeptanz demokratisch erzeugter Entscheidungen zu erhalten. Sie ist erforderlich, da ein milderes Mittel nicht ersichtlich ist. Insbesondere das Argument, im Falle der Wahl eines verurteilten Straftäters und dessen Missbrauchs seines Amtes zu Straftaten sehe das Recht besondere Sanktionen vor, deren Effizienz es nicht erfordere, die betreffende Person durch Aberkennung ihres Wahlrechts von vornherein von dem Amt fernzuhalten (vgl. Stein, a. a. O., 22, 30), kann nicht überzeugen. Im Gegenteil, der Wähler müsste sich in seinem Vertrauensverlust in die Integrität staatlicher Institutionen sogar bestätigt sehen, weil sie Straftätern durch die Möglichkeit ihrer Wahl Gelegenheit gäben, im Amt weitere Straftaten zu begehen. Daran kann auch eine nachträgliche Sanktionierung nichts ändern. Schließlich ist der Eingriff auch angemessen. Er erfolgt – als Ausdruck der Typisierung im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 – 2 BvC 1/11, Rn. 29) – nur bei Begehung der schwersten Deliktskategorie „Verbrechen“, zeitlich befristet und orientiert sich an einer bereits bestehenden Wertung des Gesetzgebers im Strafgesetzbuch. Nach Ablauf der Frist ist eine Resozialisierung möglich, die darüber hinaus nicht deshalb ausgeschlossen bleibt, weil der Verurteilte für einen bestimmten Zeitraum keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen darf (vgl. dazu Erster Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, BT-Drucksache V/4094, S. 15 f.). Die Regel ist auch kein „Ehrverlustrecht“, sondern dient aus genannten Gründen dem Schutz der Legitimation der demokratischen Institutionen.

III. **Exekutiver Fußabdruck**

Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte haben nicht zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen.

IV. **Alternativen**

Eine denkbare Alternative ist die Abschaffung des § 45 StGB. Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke in BT-Drs. 17/5896 sieht nebst anderen umfangreichen Änderungen des Wahlrechts diese Abschaffung vor. Deren Argumentation geht davon aus, dass § 45 StGB insgesamt aufzuheben sei, da die Vorschrift das aktive und passive Wahlrecht sowie die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, in ungerechtfertigter Weise einschränke. Die Regelung führe dazu, dass Straftäter auch nach Verbüßung ihrer Freiheitsstrafe weiterhin von zentralen demokratischen Teilhaberechten ausgeschlossen werden. Die Fraktion der Linke stellte fest, dass sich § 45 StGB insgesamt als verfassungsrechtlich problematisch, kriminalpolitisch überholt und demokratisch nicht zu rechtfertigen zeige. Seine vollständige Aufhebung sei daher konsequent und geboten.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

Das Gesetz sieht vor, dass die Aberkennung des aktiven Wahlrechts und die Aberkennung des passiven Wahlrechts durch ein Gericht abgeschafft wird. Aufgrund der äußerst seltenen Anwendung der Norm, ist nicht mit statistisch messbaren Folgen zu rechnen. Insofern handelt es sich um eine Entlastung der Justiz.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aufgrund des Wegfallens der Regelung hinsichtlich der Entscheidung der Gerichte zur Aberkennung des Wahlrechts findet eine Vereinfachung statt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf trägt zur Verwirklichung des SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) bei, indem er die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene fördert.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VIII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 45 StGB)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Aberkennung des passiven Wahlrechts nicht mehr durch ein Gericht erfolgen soll. Ein Ausschluss soll demnach nur dann eintreten, wenn eine Person wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird. Vor dem Hintergrund des Prinzips der Allgemeinheit

der Wahl ist zudem infrage zu stellen, ob ein Ausschluss des Wahlrechts und der Wählbarkeit durch richterliche Entscheidung gerechtfertigt ist. Dies trifft – unter Zugrundelegung der zu Wahlrechtsausschlüssen vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Grundsätze der Vermeidung von Zufälligkeiten bei dem Entzug vom Wahlrecht – nicht zu. Der individuellen Disqualifizierung durch richterliche Ermessensentscheidung und damit willkürlichen, zufälligen Ergebnissen ist durch Aufhebung der Absätze 2 und 5 zu begegnen. Im Gegensatz dazu stellt der Ausschluss des Wahlrechts bei Verurteilung wegen eines Verbrechens eine gesetzliche Typisierung dar, die automatisch kraft Gesetzes eintritt. Die Gefahr der willkürlichen Aberkennung des Wahlrechts durch Richterspruch droht hier nicht. Die „Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Deutschen Bundestages“ (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06, Rn. 347) – verallgemeinert das Vertrauen der Bürger in die Integrität der staatlichen Institutionen – rechtfertigen insoweit den durch die automatische Aberkennung des passiven Wahlrechts erfolgten Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl.

Zu den Nummern 3 bis 6

Es handelt sich um Folgeänderungen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu § 13 BWahlG

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Artikel 3 (Änderung der Strafprozessordnung)

Zu § 462 Absatz 1 Satz 2 StPO

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Regelt das Inkrafttreten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333