

Anwendungshinweise zu § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG

Nach § 12 Absatz 1 BWG sind wahlberechtigt alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG, die am Wahltag (1.) das 18. Lebensjahr vollendet haben, (2.) seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und die (3.) nicht nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die danach Wahlberechtigten werden nach § 16 Absatz 1 BWO von Amts wegen in die Wählerregister eingetragen. Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG, die nicht seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten, werden nach § 16 Absatz 2 BWO auf Antrag eingetragen.

Sofern nach der durch Versicherung glaubhaft gemachten Erklärung des Antragstellers die Voraussetzungen des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG vorliegen, unter denen das Gesetz unwiderleglich vermutet, dass er persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben hat und von ihnen betroffen ist, d.h. wenn er nach Vollendung des 14. Lebensjahres für mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten hat und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt, so ist er ohne weitere Prüfung wahlberechtigt.

Wenn eines der Tatbestandsmerkmale des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG nicht vorliegt, ist der Antragsteller nach der Regelung des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG gleichwohl wahlberechtigt, sofern er aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben hat und von ihnen betroffen ist.

Der Gesetzesbegründung zu § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 BWG (BT-Drs. 17/11820, S. 5) zufolge muss es sich bei *anderen* Gründen, aus denen ein Antragsteller ohne Ansässigkeit seit oder für drei Monate mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland persönlich und unmittelbar Vertrautheit erworben hat und von ihnen betroffen sein kann, um solche Gründe handeln, die mit den in § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG genannten Gründen, bei deren Vorliegen das Gesetz die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland und die Betroffenheit unwiderleglich vermutet, vergleichbar sind.

Nach der Gesetzesbegründung zu § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG können unter anderem Ortskräfte mit deutscher Staatsangehörigkeit an deutschen Auslandsvertretungen, deutsche Mitarbeiter an Goetheinstituten, an den deutschen geisteswissenschaftlichen Instituten im Ausland, an deutschen Auslandsschulen, bei den Auslandsbüros der politischen Stiftungen, der deutschen Entwicklungszusammenarbeit oder der Außenhandelskammern sowie Korrespondenten deutscher Medien wahlberechtigt sein. Eine weitere, schon im Urteil des Bundesverfassungsgerichts genannte Fallgruppe bilden sog. Grenzpendler, die ihren Wohnsitz zwar im Ausland haben, ihre Arbeits- oder Dienstleistung aber regelmäßig im Inland erbringen. Die Gesetzesbegründung nimmt außerdem auf die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 4.7.2012 (dort Rn. 56) genannte Gruppe derjenigen Auslandsdeutschen Bezug, die durch ein Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen in erheblichem Umfang am politischen und gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen.

Bei den genannten Fällen, in denen § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG nicht unwiderleglich vermutet, dass der Antragsteller persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland erworben hat und von ihnen betroffen ist, dies aber aus anderen Gründen nach § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG möglich ist, handelt es sich nicht um einen Katalog. Es handelt sich um Beispiele („*unter anderem*“), in denen eine persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland und eine Betroffenheit aus *anderen*, mit dem Grundtatbestand *vergleichbaren* Gründen nahe liegt.

Angesichts dieser Beispielfälle und der Tatbestandsmerkmale des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG liegt in den folgenden Konstellationen die Annahme *anderer*, mit § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG *vergleichbarer* Gründe nahe bzw. dürfte umgekehrt in der Regel nicht anzunehmen sein:

1. Nähe zum Tatbestand des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG

Dass ein Auslandsdeutscher aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschlands erworben hat und von ihnen betroffen ist, wird typischerweise in Frage kommen, wenn seine hinreichende Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland nur deswegen vom Gesetz nicht unwiderleglich vermutet wird, weil eines der Tatbestandmerkmale des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG teilweise, aber nicht vollständig erfüllt ist. Dies könnte der Fall sein, weil sein Aufenthalt länger als 25 Jahre zurückliegt, vor seinem 14. Geburtstag lag oder (jeweils) weniger als 3 Monate betrug.

Wenn also zum Beispiel ein Deutscher nach Geburt und Schulbesuch in Deutschland *mit 12 Jahren* in das Ausland gezogen ist oder ein Rentner nach Sozialisation und Berufsleben in Deutschland *vor 26 Jahren* aus Deutschland fortgezogen ist, aber einen Bezug zu Deutschland durch regelmäßige, jeweils *weniger als 3 Monate dauernde* Deutschlandbesuche oder eine (nicht meldepflichtige) Ferienwohnung in Deutschland aufrechterhalten hat, wird die Annahme eines Falls von § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG naheliegen, da die Nähe des Sachverhalts zum Fall der vom Gesetz in § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG unwiderleglich vermuteten persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Hand liegt.

Umgekehrt wird bei einer Person, die nicht in Deutschland aufgewachsen oder bereits vor 50 Jahren ausgewandert ist, seitdem nie in Deutschland gelebt hat und außer dem Band der durch die Eltern vermittelten deutschen Staatsangehörigkeit keine Verbindung zu Deutschland hat, die Annahme einer persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland – ohne den Vortrag weiterer Tatsachen – in der Regel nicht naheliegen.

2. „Grenzgänger“ und vergleichbare Gruppen

Eine zweite Fallgruppe, bei der nach der vom Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 4.7.2012 (2 BvC 1/11, dort Rn. 56) zugrunde gelegten Ansicht die frühere Typisierung Lebenssachverhalte nicht erfasste, obwohl sie nach der Wertung, die § 12 Absatz 2 Satz 1 BWG zugrundeliegt, nicht zu einem Verlust des Wahlrechts hätten führen dürfen, bilden grenzüberschreitende Berufspendler („Grenzgänger“) und vergleichbare Gruppen.

So wird zum Beispiel ein Deutscher, der vor 25 Jahren ein Haus in den Niederlanden gebaut hat und seitdem zu seinem Arbeitgeber nach Aachen pendelt, mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland typischerweise nicht weniger vertraut und von ihnen betroffen sein, als ein Deutscher der vor 15 Jahren einmal für 3 Monate in Deutschland gelebt hat. Seine wahlrechtliche Gleichbehandlung über den neuen Tatbestand des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG herzustellen, wenn er wegen seiner Wohnortwahl den Tatbestand des § 12 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 BWG nicht erfüllt, liegt darum nahe.

Genauso müssten dann auch deutsche Staatsangehörige behandelt werden, die wegen der Wahrnehmung ihrer Freizügigkeit nicht den Tatbestand des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG für das Wahlrecht Auslandsdeutscher erfüllen, aber aus Gründen, die mit der Fallgruppe der Grenzgänger vergleichbar sind, unter § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG fallen. So kann zum Beispiel ein Deutscher, der im Ausland von Einkünften als Freiberufler, Künstler, Schriftsteller, Rentner, Pensionär oder von Immobilien- oder Kapitalbesitz in Deutschland lebt oder Steuern zahlt, von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland *betroffen* sein, auch wenn er länger als 25 Jahre seinen Wohnsitz im Ausland genommen hat. Bei Glaubhaftmachung einer dem dreimonatigen Aufenthalt nach § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG vergleichbaren persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit aus anderen Gründen kommt eine Wahlberechtigung nach § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG in Frage.

Umgekehrt würde bei dem Sohn deutscher Auswanderer, der außer der durch die Eltern vermittelten deutschen (Zweit-) Staatsangehörigkeit keinen Bezug zu Deutschland hat, eine unmittelbare persönliche Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland nicht etwa allein deswegen anzunehmen sein, weil er *im Ausland* für ein deutsches Unternehmen arbeitet. Gleiches muss für einen vor 40 Jahren ausgewanderten Deutschen gelten, der eine *im Ausland* gehandelte Aktie eines deutschen Unternehmens hält und sich in deutschen Medien informiert.

3. Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen

Eine dritte Fallgruppe, bei der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.7.2012 (Rn. 56) auch Auslandsdeutsche, die den Tatbestand des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG nicht erfüllen, nach der Wertung, die § 12 Absatz 2 Nr. 1 zugrundeliegt, aber an den Wahlen zum Deutschen Bundestag teilnehmen müssten, stellen Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG dar, die zwar nicht im Inland wohnen, aber dadurch persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland gewonnen haben und von ihnen betroffen sind, dass sie durch ihr Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen in erheblichem Umfang am politischen und gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen.

Zum Beispiel können danach die Mitwirkung in einer deutschen Partei im Bundesgebiet oder in deren „Ortsverband Brüssel“, die Mitwirkung in einer Bürgerinitiative oder die regelmäßige Teilnahme an den Treffen einer Landmannschaft in Deutschland ebenfalls zu einer persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland und einer Betroffenheit von ihnen führen.

Auch die regelmäßige Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in der Vergangenheit nach Eintragung in das Wählerverzeichnis der letzten Heimatgemeinde auf Antrag kann eine Teilnahme am politischen Leben in der Bundesrepublik Deutschland in einem dem Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen vergleichbaren Umfang darstellen und eine dem dreimonatigen ununterbrochenen Aufenthalt in Deutschland im Sinne des § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG vergleichbaren anderen Grund für die Annahme einer persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland indizieren.

Dagegen würde die Mitgliedschaft in einer *ausländischen* Partei, auch wenn diese über eine europäische Partei einer deutschen Partei verbunden ist, die Mitgliedschaft *im Ausland* in einer Organisation, die auch in Deutschland einen Ableger hat, oder die Mitgliedschaft in einem Verein zur Pflege deutschen Brauchtums *im Ausland* ohne Inlandsbezug die persönlich und unmittelbar erworbene Vertrautheit mit und die Betroffenheit von den politischen Verhältnissen *in der Bundesrepublik Deutschland* allein nicht indizieren.

In den skizzierten Konstellationen liegt aus einer generalisierenden Sicht die Annahme bzw. Verneinung der Annahme der Tatbestandsvoraussetzungen des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG nahe. Es kann sich dabei nicht um einen abschließenden Fall-Katalog handeln. Aufgrund *hinzutretender* Aspekte kann auch in den skizzierten Konstellationen eine für die Bejahung des Tatbestands des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG hinreichende Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen nicht vorliegen bzw. in nicht darauf hindeutenden Konstellationen vorliegen. Maßgeblich ist jeweils das Gesamtbild der Umstände des Einzelfalles.

In der Praxis werden auch andere Fallkonstellationen auftreten und die Umstände konkreter Fälle *zwischen* den für die Annahme bzw. Ablehnung skizzierten Konstellationen liegen. Die Entscheidung im Einzelfall obliegt jeweils der zuständigen Behörde. Diese trifft ihre Entscheidung aufgrund der Umstände des Einzelfalles unter Würdigung des Gesamtbildes.

Es handelt sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Vielmehr trifft die Behörde eine rechtlich gebundene Verwaltungsentscheidung für den vom Antragsteller glaubhaft gemachten Sachverhalt durch Subsumtion unter den Tatbestand des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG. Das Erfordernis der Vergleichbarkeit der unter § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG zu subsumierenden Sachverhalte mit den nach der gesetzlichen Typisierung in § 12 Absatz 2 Nr. 1 BWG zur Wahlberechtigung führenden Fällen leitet dabei die Entscheidung der Behörde im Einzelfall.

Auch bei der Rechtsanwendung sind dabei die gegenläufigen verfassungsrechtlichen Belange zum Ausgleich zu bringen, dass *einerseits* unter den heutigen Bedingungen weltweiter Mobilität der Bürger auch bei langjährig im Ausland wohnhaften Deutschen noch Bindungen an Deutschland gegeben sein können, die die deutsche Demokratie zu ihrer Sache machen und deren Wahlteilnahme demokratisch rechtfertigen können, *andererseits* aber zu verhindern, dass das Wahlrecht sich über die durch Abstammung vermittelte Staatsangehörigkeit auf Personen vererbt, bei denen die Ausübung des deutschen Wahlrechts nicht mehr ein Akt demokratischer Selbstbestimmung, sondern nur noch ein Akt demokratisch nicht gerechtfertigter Mitbestimmung über Andere wäre (vgl. auch BVerfGE v. 4.7.2012, Rn. 47 f., 71).