

Änderung des Wahlrechts:

Völkerrechtswidrige Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen beenden!

I. Deutschland verletzt mit dem in § 13 Nr. 2 BWahlG geregelten Wahlrechtsausschluss bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen!

- *Nach § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG) ist in Deutschland vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, für wen 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.*

Der Wahlrechtsausschluss erstreckt sich aufgrund gleichlautender Vorschriften in den maßgeblichen Gesetzen auch auf die Teilhabe an Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen.

Der deutsche Gesetzgeber ist aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.07.2012 zu den Regelungen über die sog. „Überhangmandate“ verpflichtet, das Wahlrecht zu ändern. Die unterzeichnenden Verbände fordern dazu auf, im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens den in § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG) geregelten, völkerrechtswidrigen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom aktiven und passiven Wahlrecht ersatzlos zu streichen!

1. Völkerrechtliche Entwicklung nicht länger ignorieren!

Indem die Bundesregierung bis heute den Standpunkt vertritt¹, der in § 13 Nr. 2 BWahlG geregelte Wahlrechtsausschluss bedürfe keiner Veränderung, ignoriert sie die völkerrechtlichen Entwicklungen der vergangenen 16 Jahre:

¹Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll vom 19.10.2011, S. 15637

a. Völkerrechtlicher Ausgangspunkt: Art. 25 UN-Zivilpakt

Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – kurz: UN-Zivilpakt – garantiert die politischen Rechte von Bürgerinnen und Bürgern.² Nach Art 25 b) UN-Zivilpakt hat „jeder Staatsbürger“ das Recht und die Möglichkeit, „bei echten, wieder-kehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden“. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat in seiner „Allgemeinen Bemerkung Nummer 25“ anlässlich seiner 57. Sitzung vom 12.07.1996³ betont, dass Art. 25 ausdrücklich die Rechte von jedem Staatsbürger schützt. Jegliche Bedingungen im Hinblick auf die Ausübung der nach Art. 25 UN-Zivilpakt geschützten Rechte müssten objektiven und angemessenen, durch Gesetz zu regelnden Kriterien entsprechen. Als zulässiges Beispiel nannte der UN-Menschenrechtsausschuss damals einen Ausschluss vom Wahlrecht wegen einer „festgestellten Unzurechnungsfähigkeit“.⁴

b. Neuer Maßstab: Die Behindertenrechtskonvention

Nach Art. 29 BRK besteht für Vertragsstaaten die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte zu garantieren sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen. Dazu gehört die Verpflichtung, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden. Recht und Praxis der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an politischen Wahlen sind an diesen Grundsätzen zu messen.

Die Garantie des gleichberechtigten Wahlrechts in Art. 29 ist verknüpft mit dem in Art. 5 bekräftigten Diskriminierungsverbot mit der Verpflichtung, durch „angemessene Vorkehrungen“ zu gewährleisten, dass Benachteiligungen unterbleiben, sowie mit der in Art. 12 garantierten Rechts- und

² BGBl. 1973 II, S. 1553; englischer Originaltext des „International Covenant on Civil and Political Rights“ vom 16.12.1966 ist abrufbar unter www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm.

³ General Comment No. 25, abrufbar auf der UN-Internetseite für die Menschenrechtskommission: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf.

⁴ „established mental incapacity“ im englischen Originaltext.

Handlungsfähigkeit, für deren Ausübung die erforderliche Unterstützung anzubieten ist. Damit wird deutlich, dass sich in den mehr als 50 Jahren seit der Formulierung des UN-Zivilpaktes Sichtweise und Akzeptanz von Behinderung grundlegend gewandelt haben. Die Regelungen der BRK sind deshalb als Fortentwicklung und Konkretisierung der Grundsätze des Art. 25 Zivilpakt einschließlich der in der „Allgemeinen Bemerkung Nr. 25“ des UN-Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 1996 zu werten.

c. Rechtsprechung des EGMR vom 20.05.2010

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in einer Entscheidung vom 20.05.2010⁵ den im ungarischen Zivilrecht geregelten Wahlrechtsausschluss von Menschen, die ganz oder teilweise unter Vormundschaft gestellt sind, für unvereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention erklärt. Der EGMR verwies zunächst auf die von ihm in ständiger Rechtsprechung aufgestellten allgemeinen Grundsätze⁶, denen zufolge feststehe, dass Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK individuelle Rechte garantiert, einschließlich des Rechts, zu wählen und gewählt zu werden. Im 21. Jahrhundert müsse in einem demokratischen Staat eine Vermutung zu Gunsten der Inklusion gelten. Dennoch seien die von Art. 3 des Zusatzprotokolls eingeräumten Rechte nicht absolut. Es bestehe Raum für implizite Beschränkungen, und den Vertragsstaaten müsse dafür ein Beurteilungsspielraum erlaubt sein. Der EGMR stellte fest, die unterschiedslose Aberkennung des Wahlrechts, die lediglich auf eine wegen einer geistigen bzw. psychischen Behinderung angeordnete Teilvormundschaft gestützt werde, ohne dass eine rechtsförmliche und individualisierte Beurteilung statfinde, sei ein Verstoß gegen Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Daraus folgt, dass auch eine pauschalierte Anknüpfung an eine *Betreuung für alle Angelegenheiten* als Kriterium für den Wahlrechtsausschluss gegen Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK verstößt!

⁵ Kiss./Ungarn, Application No. 38832/06.

⁶ Im Originaltext „general principles“.

d. Untersuchung der Europäischen Grundrechteagentur 2010

Die Grundrechteagentur der Europäischen Union ist in einer rechtsvergleichenden Studie⁷ über gesetzliche Regelungen zum Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderung zu dem Ergebnis gekommen, dass in den EU-Mitgliedstaaten rechtliche Strukturen zu unterscheiden sind, die entweder von einem pauschalen Wahlrechtsausschluss, von Verfahren zur individuellen Prüfung der Wahlfähigkeit oder dem völligen Verzicht auf Wahlrechtsausschluss und der uneingeschränkten Teilhabe an Wahlen gekennzeichnet sind. Deutschland findet sich aufgrund des pauschalisierten Anknüpfungsmerkmals der „Betreuung für alle Angelegenheiten“ in der Gruppe der Staaten mit „Ausschluss von politischer Teilhabe“ im Unterschied zu EU-Staaten mit „eingeschränkter Teilhabe“ oder „voller Teilhabe“. Diese rechtssystematisch nicht zu beanstandende Kategorisierung ist für Deutschland ein beschämender Befund!

e. Empfehlung des Europarates vom 16.11.2011

Eine neue Empfehlung des Europarates⁸ bestätigt diese Einschätzung. Das Ministerkomitee stellt in dem ausführlichen Dokument insbesondere fest, dass alle Menschen mit Behinderung ohne Diskriminierung befähigt („enabled“) werden sollen, zu wählen und gewählt zu werden. Im Hinblick auf Art. 12 BRK „Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ werden die Staaten Europas aufgefordert, für Unterstützung von Menschen mit Behinderung bei der Ausübung des Wahlrechts sorgen. Ferner sollen die Mitgliedsstaaten des Europarates sicherstellen, dass ihre Gesetze frei von Regelungen sind, durch die Menschen mit Behinderung das Wahlrecht entzogen wird. Diese eindeutige Positionierung des Europarates verdeutlicht den klaren Trend zugunsten eines Verzichts auf pauschale gesetzliche Regelungen eines Wahlrechtsausschlusses, der an das Merkmal einer geistigen Behinderung oder psychischen Erkrankung geknüpft ist.

⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe, 2010, abrufbar unter fra.europa.eu.

⁸ CM/Rec(2011) vom 16.11.2011, abrufbar unter www.coe.eu.

f. Erklärung der Venice-Commission vom 19.12.2011

Die *Europäische Kommission für Demokratie durch Gesetz*⁹ ist ein einflussreiches Expertengremium des Europarates, welches sich aus renommierten Verfassungsrechtlern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und maßgebliche Empfehlungen zu völkerrechtlichen Grundsätzen erarbeitet. In ihrer *überarbeiteten Erklärung zu den Regeln über gute Praxis in Wahlangelegenheiten im Hinblick auf die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen* vom 19.12.2011¹⁰ formuliert die Kommission u. a. die folgenden Grundsätze:

„Universale Teilhabe ist ein fundamentales Prinzip der europäischen Wahlgeschichte. In Übereinstimmung mit Art. 29 BRK sowie der Rechtsprechung des EGMR dürfen Menschen mit Behinderung in dieser Hinsicht nicht diskriminiert werden.“

„Wahlprozeduren und –lokale sollten barrierefrei sein, so dass Menschen mit Behinderung ihre demokratischen Rechte ausüben können und – soweit erforderlich – die benötigte Wahlunterstützung erhalten unter Berücksichtigung des Grundsatzes der persönlichen Stimmabgabe“.¹¹

g. Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte vom 21.12.2011

Besondere Beachtung verdient die thematische Studie des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am politischen und öffentlichen Leben vom 21.12.2011¹². Darin wird die Wertung des UN-Menschenrechtsausschusses von 1996 zu Art. 25 UN-Zivilpakt explizit für überholt erklärt. Die juristische Landschaft habe sich seitdem dramatisch verändert. In heutiger Zeit müsse argumentiert werden, dass die Mehrzahl der Wahlrechtsbeschränkungen nicht mehr vereinbar seien mit dem Diskriminierungsverbot in Art 2 Abs. 1, Art. 25 UN-Zivilpakt sowie mit dem

⁹ European Commission for Democracy through Law – Venice Commission.

¹⁰ Revised interpretive Declaration to the Code of good Practice in electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections.

¹¹ Principle Nr. 2 und 3, Übersetzung durch den Verfasser.

¹² Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities vom 21.12.2011 – Az: A/HRC/19/36.

heutigen Verständnis von Demokratie.¹³ Art. 29 BRK enthalte keine Einschränkung und erlaube keine Ausnahme für irgendeine Gruppe von Menschen mit Behinderungen. Deshalb erfülle jeglicher Wahlrechtsausschluss aufgrund einer Behinderung den Tatbestand einer Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Sinne von Art. 2 BRK. Soweit argumentiert werde, ein solcher Wahlrechtsausschluss erfolge nicht wegen der Behinderung, sondern aufgrund von rechtlichem Unvermögen, sei dem entgegen zu halten, dass Art. 12 Absatz 2 BRK Menschen mit Behinderung die gleichberechtigte Rechts- und Handlungsfähigkeit in allen Lebensbereichen garantiere und Art. 12 Abs. 3 die Vertragsstaaten verpflichte, Menschen mit Behinderung Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit ggf. benötigen.¹⁴

Dem UN-Menschenrechtsausschuss wird eine Überarbeitung seiner allgemeinen Empfehlung Nr. 25 vom 1996 empfohlen, um die progressive Entwicklung internationaler menschenrechtlicher Grundsätze in diesem Bereich zu berücksichtigen.¹⁵

h. Resolution des UN-Menschenrechtsrates vom 20.03.2012

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat am 20.03.2012 mit seiner Resolution „Rechte von Menschen mit Behinderung: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“¹⁶ das in Art. 21 der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte, in Art. 25 des UN-Zivilpaktes sowie – mit ausdrücklichem Bezug auf Menschen mit Behinderungen – in Art. 29 BRK verankerte Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben bekräftigt. Der Rat hat festgestellt, dass der Ausschluss oder die Einschränkung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderung aufgrund ihrer Behinderung den Tatbestand einer Diskriminierung erfüllt, die im Widerspruch zur BRK steht.¹⁷ Deutschland hat dieser Resolution des UN-Menschenrechtsrates ausdrücklich zugestimmt!

¹³ A. a. O. Fn. 18, Rz. 28 (Übersetzung durch den Verf.).

¹⁴ A. a. O., Rz. 28 – 30.

¹⁵ A. a. O., Rz. 68 – 71.

¹⁶ Human Rights Council, Resolution A/HRC/19/L9/Rev. 1 vom 20.03.2012; Rights of Persons with disabilities: Participation in political and public life; im Internet abrufbar unter www.ohchr.org

¹⁷ Im Originaltext: „...noting that the exclusion or restriction of political rights of persons with disabilities on the basis of disability constitutes discrimination contrary to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.“

2. Wahlrechtsausschluss in § 13 Nr. 2 BWahlG ist willkürlich

Das generalisierende Anknüpfungsmerkmal der „Totalbetreuung“ für den automatischen Wahlrechtsausschluss ist entgegen der Auffassung der Bundesregierung nicht angemessen; es verstößt vielmehr gegen den Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe am politischen Leben:

- Das Prinzip der Freiheit und Gleichheit der Wahl ist in Deutschland grundsätzlich gewährleistet. Niemand muss befürchten, dass seine Fähigkeit zu „vernünftigen“ Wahlentscheidungen etwa aufgrund von Lebensalter; Krankheit oder sonstiger Beeinträchtigung überprüft wird. Auch wer durch *Vorsorgevollmacht* für den Fall einer späteren Unterstützungsbedürftigkeit einen Bevollmächtigten bestellt, hat keinen Wahlrechtsausschluss zu befürchten. Der Wahlrechtsausschluss als automatische Nebenfolge einer „Betreuung für alle Angelegenheiten“ trifft deshalb willkürlich die von einem solchen Verfahren betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

Der generalisierte Wahlrechtsausschluss ist auch aus anderen Gründen willkürlich:

- Es besteht inhaltlich kein Zusammenhang zwischen der Anordnung einer rechtlichen Betreuung und dem Wahlrecht. Im Betreuungsverfahren wird die Fähigkeit zur Beteiligung an einer Wahl nicht geprüft. Es kommt vor, dass Gerichte rechtliche Betreuungen *für alle Angelegenheiten* anordnen, um Angehörigen eine umfassende Rechtsfürsorge zu erleichtern, obwohl die Zulässigkeit einer „Totalbetreuung“ zumindest zweifelhaft ist. Auf Seiten der Betroffenen ist dabei der automatische Verlust des Wahlrechts häufig weder bekannt noch erwünscht,
- zudem erfolgen gelegentlich ungerechtfertigte Streichungen aus den Wählerverzeichnissen durch die zuständigen Wahlämter, weil Betreuungsgerichte rechtliche Betreuungen für einzeln benannte Aufgabenbereiche fälschlicherweise als „Totalbetreuung“ melden.

II. Auch der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWahlG ist zu streichen!

Nach § 13 Nr. 3 BWahlG ist vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, *wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.*

Die unterzeichnenden Verbände fordern den Gesetzgeber auf, auch diesen Wahlrechtsausschluss ersatzlos zu streichen. Eine Rechtfertigung für die Ausgrenzung des betroffenen Personenkreises von der Teilnahme am politischen Leben ist nicht erkennbar:

- Findet im Maßregelvollzug die vorgesehene und fachlich notwendige Rehabilitation statt, besteht kein Anhaltspunkt dafür, an der Fähigkeit der politischen Willensbildung für die Dauer des Maßregelvollzugs grundsätzlich zu zweifeln;
- § 13 Nr. 3 BWahlG stellt auch insoweit eine unzulässige Ungleichbehandlung dar, als davon ausschließlich Psychatriepatienten betroffen sind, die straffällig geworden sind. Die Vorschrift ist dadurch von einem unangemessenen Sanktionscharakter geprägt.

Auch der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWahlG ist diskriminierend und unverhältnismäßig! Er ist nach heutigen menschenrechtlichen Standards (Art. 29 UN-BRK, Art. 3 ZP 1 EMRK und Art. 25 UN-Zivilpakt) nicht zu rechtfertigen, und damit auch nicht länger mit Art. 38 des Grundgesetzes (GG) vereinbar!

III. Diskriminierung beenden – Unterstützung gewährleisten!

- Ein Jahr vor der Bundestagswahl 2013 ist dringend geboten, den völkerrechtswidrigen und diskriminierenden Wahlrechtsausschluss im deutschen Wahlrecht zu beenden. Die Ausübung des Wahlrechts ist geschützt durch die Freiheit von jeder Person, nicht nur eine demokratisch „vernünftige“ Entscheidung zu treffen, vielmehr umfasst diese Freiheit auch etwa nicht zu wählen oder ungültig zu wählen oder „Protest“ zu wählen oder auch „demokratisch unvernünftig“ zu wählen. Wahlberechtigte, die aufgrund ihrer persönlichen Situation nicht in der Lage

sind, ihr Wahlrecht auszuüben, können der Wahl fernbleiben – es besteht keine Wahlpflicht!

- Eine Rechtfertigung zur Ausgrenzung kleiner Gruppen der Bevölkerung auf der Grundlage generalisierter Anknüpfungskriterien auf der Grundlage von intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigungen besteht nicht!
- Das Wesen und die Funktionsfähigkeit der Demokratie werden durch die Abschaffung der genannten Wahlrechtsausschlüsse nicht gefährdet – demokratische Rechtsstaaten mit uneingeschränktem Wahlrecht wie unser Nachbarland Österreich sind Beleg dafür! Bund, Länder und Kommunen sind gefragt, für Barrierefreiheit und Unterstützung bei der Wahlrechtsausübung zu sorgen!

Die unterzeichnenden Verbände fordern die Bundesregierung auf, bei der Wahlrechtsreform die Regelungen über den Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 sowie nach § 13 Nr. 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 3 Europawahlgesetz ersatzlos zu streichen!

Berlin, im September 2012



B.A.G
SELBSTHILFE

 **DER PARITÄTISCHE**
GESAMTVERBAND

Diakonie 

 **AWO** Bundesverband e.V.

SOZIALVERBAND
VdK
DEUTSCHLAND 

 **SoVD**
Sozialverband
Deutschland

 **BGT**
Betreuungs-
gerichtstag


Interessenvertretung
Selbstbestimmt Leben
Deutschland e.V. - **ISL**

 **Weibernetz e.V.**
Projekt: Politische
Interessenvertretung
behinderter Frauen

 **AbiD**
Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V.

 **Bundesverband
Selbsthilfe
Körperbehinderter e.V.**
BSK

 **BundesElternVereinigung**
für anthroposophische Heilpädagogik
und Sozialtherapie e.V.

 **DEUTSCHE GESELLSCHAFT
DER HÖRGESCHÄDIGTEN**
-SELBSTHILFE UND FACHVERBÄNDE E.V.

DBSV 
Deutscher Blinden- und
Sehbehindertenverband e.V.



BAG

WfbM