



## Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht

Noch immer schließt das deutsche Wahlrecht eine schätzungsweise fünfstellige Zahl behinderter Menschen vom Recht auf politische Partizipation aus. Diesen Menschen bleibt es infolge § 13 Bundeswahlgesetz (BWahlG) und § 6a Europawahlgesetz (EuWG) verwehrt, über die Zusammensetzung ihrer Volksvertretung in Bund und Europa mitzuentcheiden. Dieser Zustand ist mit Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention nicht in Einklang zu bringen und ist damit völkerrechts- und verfassungswidrig.

### 1. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf

Die Allgemeinheit der Wahl ist einer der zentralen Grundsätze des deutschen Wahlrechts. Denn das Recht zu wählen und gewählt zu werden, ist das grundlegendste politische Mitwirkungsrecht in einer Demokratie und soll jedem erwachsenen Mitglied der Gesellschaft ohne Ansehen der Person zustehen.

Für Menschen mit Behinderungen, bei denen eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet worden ist (§ 13 Nr. 2 BWahlG), oder die im Rahmen des Maßregelvollzugs in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind (§ 13 Nr. 3 BWahlG), gilt diese demokratische Selbstverständlichkeit nach bislang geltender Rechtslage jedoch nicht. Sie sind von Gesetzes wegen automatisch vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Diese Menschen, obwohl volljährig, dürfen nicht über ihre Volksvertretung mitbestimmen und werden von dem wesentlichen Vorgang im politischen Gemeinwesen ausgeschlossen. Dieser pauschale Ausschluss einer bestimmten Bevölkerungsgruppe ist nicht zu rechtfertigen und stellt sowohl nach menschenrechtlichen als auch verfassungsrechtlichen Maßstäben eine unzulässige Ungleichbehandlung dar. Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts sind laut Bundesverfassungsgericht nur in ganz engen Grenzen zulässig. Diese Grenzen werden hier wegen der Verletzung des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbotes überschritten, insbesondere in Verbindung mit Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und Artikel

25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt), die beide die gleichberechtigte politische Teilhabe aller Menschen verbrieften. Beide Verträge gelten in Deutschland unmittelbar und sind auch bei der Auslegung von Artikel 3 und 38 des Grundgesetzes zu beachten.

Dem Deutschen Bundestag wird empfohlen, bei der anstehenden Überarbeitung des Bundeswahlgesetzes neben der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung der Überhangmandate auch Artikel 29 UN-BRK umzusetzen. Es sollte allen Menschen mit Behinderungen ermöglicht werden, gleichberechtigt an Bundestags- und Europawahlen teilzunehmen. Die **Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** ersucht daher die Fraktionen des Deutschen Bundestages, im Zuge einer interfraktionellen Gesetzesinitiative für die **Aufhebung von § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 EuWG** zu sorgen.

Bei jedem Bürger und jeder Bürgerin, der oder die ein bestimmtes biologisches Alter erreicht hat, wird davon ausgegangen, dass er oder sie das freie Wahlrecht in verantwortungsvoller Weise gebraucht. Aus guten Gründen wird darauf verzichtet zu überprüfen, ob diese Unterstellung im Einzelfall zutrifft oder nicht. Das Wahlrecht umfasst schließlich auch das Recht, nicht zu wählen oder nach den Maßstäben anderer Wählerinnen und Wähler ‚unvernünftig‘ zu wählen. Wer, aus welchen Gründen auch immer, nicht wählen kann oder will, der bleibt der Wahl fern – und darf dies auch, ohne sein Wahlrecht zu verlieren. Es gibt keine Wahlpflicht.

Nur den von § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG betroffenen Menschen wird dies nicht zugebilligt. Sie werden damit nicht als vollwertige Bürgerinnen und Bürger anerkannt. Ihnen wird das Recht auf politische Mitbestimmung entzogen, obwohl sie weiter als geschäftsfähig gelten, und obwohl andere Menschen in vergleichbaren Situationen durchaus wahlberechtigt bleiben, etwa Demenzkranke, die rechtzeitig eine Vorsorgevollmacht erstellt haben. Diese Ungleichbehandlung muss beendet werden.

Bereits vor 25 Jahren schlug das Bundesjustizministerium in seinem Entwurf zum Betreuungsgesetz die Streichung der genannten Ausschlussstatbestände vor. Was damals als rechtspolitische Forderung scheiterte, hat sich zwischenzeitlich als menschenrechtliche Forderung erhärtet und ist nun spätestens seit Inkrafttreten der UN-BRK nicht länger beiseite zu schieben. Dies bestätigen die Äußerungen internationaler Gremien und Institutionen (siehe unten 3). Im europäischen Vergleich hinkt Deutschland hinsichtlich der politischen Teilhabe von Menschen mit geistigen Behinderungen hinterher. Andere Länder haben nicht nur fortschrittlichere Gesetze, sondern zeigen auch, dass tradierte Vorbehalte bei näherer Betrachtung haltlos sind (siehe unten 4).

## 2. Die voraussichtlichen Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung des Wahlrechts würde sich beispielsweise auf folgende Personengruppen auswirken, für die in der Praxis häufig eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet wird:

- stark körperbehinderte Menschen (z.B. mit schweren spastischen Lähmungen), die zusätzlich geistig behindert sind
- Personen mit einer mittleren fortschreitenden Demenz
- auf unbestimmte Zeit nicht ansprechbare Personen wie Komapatientinnen und -patienten und Menschen mit schweren Schädel-Hirn-Verletzungen.

Ein Teil der neu Wahlberechtigten wird trotz bestmöglicher Unterstützung das Wahlrecht nicht anwenden können, sei es aus physischen Gründen, sei es, weil ihnen das Verständnis dafür fehlt, was eine Wahl ist, und warum sie zur Wahl gehen sollten. Diese Menschen werden, auch wenn sie es nun dürften, weiterhin nicht wählen. Hier würde also lediglich die Zahl der Nichtwählenden steigen.

Die übrigen Betroffenen sind entweder bereits jetzt in der Lage oder werden nach Trainings- oder Bildungsmaßnahmen fähig sein, eine Wahlentscheidung zu treffen, und diese, ggf. mit Unterstützung, rechtsgültig zu manifestieren. Wenn alle diese Menschen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten, würde dies die Zahl der Wählerstimmen im Promillebereich erhöhen.

In beiden Fällen ist nicht einsichtig, warum den Betroffenen das Wahlrecht nicht zugestanden werden soll: Entweder Menschen sind trotz Unterstützung nicht in der Lage zu wählen, dann braucht man ihnen auch das Recht dazu nicht abzuerkennen; oder aber sie können wählen, dann ist es aus menschenrechtlicher Perspektive nicht hinnehmbar, wenn sie es nicht dürfen.

Ein häufiger Einwand ist, dass durch das erteilte Wahlrecht eine große Missbrauchsgefahr entstünde. Tatsächlich kann es in der Praxis schwierig sein sicherzustellen, dass das Wahlrecht von den Betroffenen höchstpersönlich ausgeübt wird, und sie in ihrer Wahlentscheidung nicht unzulässig beeinflusst werden. Doch zum einen wird dieses Risiko in Fällen, bei denen weit mehr Wählerstimmen betroffen sind, schon heute in Kauf genommen – etwa bei der Briefwahl und in Pflegeheimen. Zudem müssen der Missbrauch eines Rechts und das Recht als solches sorgfältig auseinander gehalten werden: Dass ein Recht missbraucht werden kann, ist noch lange kein Grund, es jemandem zu entziehen. Man denke nur an das Recht auf freie Meinungsäußerung.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde nicht zuletzt eine Gleichstellung mit Menschen bewirken, die sich in identischen Situationen befinden, aber zuvor eine Vorsorgevollmacht erteilt haben. Diese behalten nämlich ihr Wahlrecht, unabhängig von ihrer späteren körperlichen oder geistigen Verfassung oder etwaigen Manipulationsanfälligkeit.

## 3. Aussagen internationaler Gremien

### UN-Menschenrechtsrat

Der UN-Menschenrechtsrat hat in einer Resolution vom 20.03.2012 alle Staaten dringend zur Überprüfung ihrer Gesetze und zur Abschaffung diskriminierender Vorschriften aufgefordert:

7. Fordert die Vertragsstaaten dringend auf, jedwede existierende Ausschließung oder Beschränkung politi-

scher Rechte von Menschen mit Behinderungen, einschließlich solcher mit psychosozialen, psychischen oder geistigen Behinderungen, zu überprüfen und alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen, zu ergreifen, um bestehende Gesetze, Vorschriften, Bräuche und Praktiken, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen, zu ändern oder zu beseitigen.\*

Außerdem wird in der Präambel der Resolution betont, dass jegliche Einschränkung politischer Rechte aufgrund von Behinderung einen Verstoß gegen die UN-BRK darstellt:

(..) und festhaltend, dass die Ausschließung oder Beschränkung politischer Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Behinderung eine Diskriminierung darstellt, die im Widerspruch zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen steht.\*

## UN-Hochkommissariat für Menschenrechte

In einer Studie vom 21.12.2011 zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben kommt das UN-Hochkommissariat zu folgendem Ergebnis:

29. Artikel 29 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen fordert von den Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen den gleichen und effektiven Genuss der politischen Rechte, einschließlich des Rechts zu wählen und gewählt zu werden, zu garantieren. Diese Bestimmung sieht keinerlei vertretbare Einschränkung vor und lässt auch keinerlei Ausnahme für irgendeine Gruppe behinderter Menschen zu. Daher würde jede Ausschließung oder Beschränkung des Wahlrechts auf der Grundlage einer angenommenen oder tatsächlichen psychosozialen oder geistigen Behinderung eine „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ im Sinne von Artikel 2 des Übereinkommens darstellen.\*

## Europarat, Ministerkomitee

Das Ministerkomitee hat in einer mit Stimme des deutschen Außenministers verabschiedeten Empfehlung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben vom 16.11.2011 alle Regierungen aufgerufen sicherzustellen, dass ihre Gesetzeslage Menschen mit Behinderungen im politischen und öffentlichen Leben nicht diskriminiert.

3. (...) Alle Menschen mit Behinderungen, gleich ob sie körperlich, sinnes- oder geistig beeinträchtigt, psychisch oder chronisch krank sind, haben gleichberechtigt mit anderen Bürgern das Recht zu wählen, und dieses Recht

sollte ihnen durch kein Gesetz, das ihre Geschäftsfähigkeit beschränkt, und durch keine richterliche oder sonstige Entscheidung, die auf ihrer Behinderung, kognitiven Funktionsfähigkeit oder angenommenen Fähigkeiten basiert, entzogen werden. Alle Menschen mit Behinderungen sind auch berechtigt, gleichberechtigt mit anderen für öffentliche Ämter zu kandidieren, und dieses Recht sollte ihnen durch kein Gesetz, das ihre Geschäftsfähigkeit beschränkt, und durch keine richterliche oder sonstige Entscheidung, die auf ihrer Behinderung, kognitiven Funktionsfähigkeit oder angenommenen Fähigkeiten basiert, und auf keine sonstige Weise entzogen werden.

Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Gesetze auf allen Ebenen frei von jeglichen Bestimmungen sind, die Menschen mit Behinderungen vom Recht zu wählen und gewählt zu werden ausschließen.\*

## Europarat, Venedig-Kommission

Das Sachverständigengremium des Europarats für verfassungsrechtliche Fragen, die „Venedig-Kommission“, betont in einer im Dezember 2011 verabschiedeten Erklärung zur Interpretation ihres „Verhaltenskodex für Wahlen“:

1. Menschen mit Behinderungen sollten deshalb ihr Recht, zu wählen und am politischen und öffentlichen Leben als gewählte Repräsentanten zu partizipieren, gleichberechtigt mit anderen ausüben können. Die Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger am politischen und öffentlichen Leben und am demokratischen Prozess ist essentiell für die Entwicklung demokratischer Gesellschaften.

2. Die Allgemeinheit der Wahl ist ein fundamentales Prinzip des Europäischen Wahlrechts-Erbes. Menschen mit Behinderungen dürfen diesbezüglich nicht diskriminiert werden, im Einklang mit Artikel 29 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

3. Das Wahlverfahren und die Wahlrichtungen sollten für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein, so dass sie ihre demokratischen Rechte ausüben können, und sollten wo notwendig Unterstützung beim Wahlvorgang zulassen, unter Beachtung des Grundsatzes, dass die Wahl höchstpersönlich ausgeübt werden muss.\*

## Europäischer Menschenrechtskommissar

In seinem Menschenrechtskommentar „Menschen mit Behinderungen darf nicht das Wahlrecht verweigert werden“ vom 22.03.2011 hat der damalige Europäische Kommissar für Menschenrechte ausgeführt:

Autor: Dr. Leander Palleit, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2012 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten  
SATZ: Wertewerk  
September 2012  
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

Den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, schützen und sicherzustellen, ist der zentrale Zweck des Übereinkommens. Dies lässt keinen Raum für Verfahren, in denen Richter oder Ärzte die Wahlfähigkeit einer Person beurteilen und dann grünes Licht geben würden – oder auch nicht. Da wir diese Fähigkeit bei jemandem, der keine Behinderung hat, nicht testen, würde das einer eklatanten Diskriminierung gleichkommen.

Es gibt natürlich diejenigen, die – wegen ihrer Behinderung – bei der vollen Ausübung ihrer Menschenrechte Schwierigkeiten haben. In solchen Situationen sollte die Gesellschaft Assistenz anbieten, um es dem einzelnen Menschen zu ermöglichen, seine Rechte auszuüben, einschließlich der Teilnahme am politischen Leben. Das Übereinkommen versieht die Regierungen mit einer Verpflichtung, dass solche Unterstützung dort, wo sie gebraucht wird, zur Verfügung steht, einschließlich bei der Ausübung des Wahlrechts. Es ist ein enormer Unterschied, ob man diesem Ansatz folgt oder einfach jemandem seine Rechte aberkennt.\*

## Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

In einer Vergleichsstudie von 2011 kam die Europäische Grundrechteagentur (FRA) zu folgender Einschätzung:

Wie oben dargelegt, ändert sich das internationale und europäische Recht im Bereich des Wahlrechts von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung zusehends in Richtung einer vollen und gleichberechtigten Teilhabe. Die sich entwickelnden internationalen Grundsätze werden Auswirkungen auf nationaler Ebene haben.

Wegen § 13 Nr. 2 BWahlG zählt die FRA im europäischen Vergleich Deutschland zu den Staaten, die Menschen mit geistigen Behinderungen am stärksten vom Recht auf politische Teilhabe ausschließen.

## 4. Andere europäische Länder im Vergleich

### Österreich

In Österreich gab es im Bundes-Verfassungsgesetz eine dem § 13 Nr. 2 BWG ähnliche Regelung, die den Wahlrechtsausschluss an die Bestellung eines „Sachwalters“ knüpfte. Der Verfassungsgerichtshof hob diese Vorschrift bereits 1987 als unzulässige Ungleichbehandlung auf. Da die Vorschrift nicht ersetzt wurde, sind seitdem in Österreich auch Menschen mit Vollbetreuung wahlberechtigt.

### Niederlande

Auch in den Niederlanden gab es eine Verfassungsklausel, wonach das Wahlrecht denjenigen Bürgerinnen und Bürgern versagt blieb, die aufgrund psychischer Gesundheitsprobleme oder einer geistigen Behinderung unter Vormundschaft gestellt wurden. Diese Klausel wurde mit Wirkung zu den Europawahlen am 4. Juni 2009 aufgehoben. Der niederländische Staatsrat hatte die Klausel bereits im Oktober 2003, und damit vor Verabschiedung der UN-BRK, als völkerrechtswidrig eingestuft, und zwar wegen Verstoßes gegen den UN-Zivilpakt von 1966.

### Großbritannien

Mit dem „Electoral Administration Act“ wurden 2006 sämtliche Wahlrechtsbeschränkungen abgeschafft, die besagen, dass eine Person wegen ihres Geisteszustandes nicht wahlberechtigt sei („Any rule of common law which provides that a person is subject to a legal incapacity to vote by reason of his mental state is abolished“).

\* Übersetzung des Verfassers.