



**TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ**

**Philosophische Fakultät
Institut für Politikwissenschaft**

Lehrstuhl für Europäische Regierungssysteme im Vergleich
Univ.-Prof. Dr. Gerd Strohmeier

Postanschrift: Technische Universität Chemnitz, 09107 Chemnitz
Besucheradresse: Thüringer Weg 9, Zimmer 209, 09126 Chemnitz
Tel.: 0371/531-37612; Fax: 0371/531-27779
E-Mail-Adresse: gerd.strohmeier@phil.tu-chemnitz.de

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)744 E

Stellungnahme

**für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zum Gesetzentwurf BT-Drs. 17/12068 und zum Antrag BT-Drs. 17/12380
am 3. Juni 2013**

1. Vorbemerkung

Das Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (die Reform des Wahlrechts im Ausland lebender Deutscher) ist von allen und das Zweiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (die Reform des Sitzzuteilungsverfahrens) ist von nahezu allen Fraktionen im Deutschen Bundestag eingebracht bzw. beschlossen worden. Bedenkt man, dass das Wahlrecht als „materielles Verfassungsrecht“ (BVerfG, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 3. Juli 2008, Rn. 94) ein äußerst sensibles Feld darstellt, ist diesem übergreifenden Konsens eine besondere Bedeutung beizumessen. Vor dem Hintergrund ist es unbefriedigend, dass nun ein Gesetzentwurf und ein Antrag vorliegen, die jeweils nur von einer Fraktion getragen werden. Dies gilt umso mehr, da es sich bei dem inhaltlichen Gegenstand des Gesetzentwurfs und des Antrags möglicherweise um den sensibelsten Teil des Wahlrechts handelt: den Ausschluss vom Wahlrecht. Unbefriedigend ist auch, dass der Gesetzentwurf und der Antrag auf die Neuregelung bzw. Streichung der bestehenden Wahlrechtsausschlüsse in Deutschland abzielen, obwohl die von der Bundesregierung in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen noch nicht vorliegt und erst durch sie belastbare Daten zur Verfügung stehen werden, auf deren Grundlage fundiert und sachlich über eventuell notwendige Reformen diskutiert werden kann.

2. Rechtliche Ausgangssituation

2.1) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl

Nach dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) steht in Deutschland allen Staatsbürgern die Teilnahme an Wahlen zu bzw. darf niemand (aufgrund seiner Herkunft, seines Geschlechts, seiner Religion etc.) von der Wahl ausgeschlossen werden. Infolgedessen steht natürlich auch Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht zu.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 4. Juli 2012 (BVerfG, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11) – zum wiederholten Male – festgestellt, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl „die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger“ verbürge (Rn. 31), „aber keinem absoluten Differenzierungsverbot“ unterliege (Rn. 32). Allerdings verbleibe dem Gesetzgeber „bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen“ und sei „[b]ei der Prüfung, ob eine Beschränkung gerechtfertigt ist, [...] grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen“ (Rn. 32). Schließlich bedürften „Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung [...] zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes“ und könnten Differenzierungen „nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind“ (Rn. 32). Zu diesen Gründen zähle „insbesondere die [...] Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“, wozu „die Sicherung der so genannten Kommunikationsfunktion der Wahl“ gehöre (Rn. 39). Schließlich setze Demokratie „freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus“ und gelte dies „nicht nur für den Wahlakt selbst“, sondern auch für den „beständige[n] Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften“ (Rn. 40). So könne ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht „verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht“ (Rn. 41). Folglich ist es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, das Wahlrecht an die Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikations- und Willensbildungsprozess zu knüpfen.

Vor seinem Beschluss vom 4. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht – im Vergleich zu den bestehenden Regelungen des § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG weniger restriktive – Wahlrechtsausschlüsse gebilligt. In seinem Beschluss vom 23. Oktober 1973 (BVerfG, 2 BvC 3/73) hat es festgestellt, dass derartige Wahlrechtsausschlüsse seit jeher mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar seien: „So ist es etwa

von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird. Ebenso galt es immer als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar, dass vom Wahlrecht ausgeschlossen blieb, wer entmündigt war, wer unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft stand oder wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besaß“ (Rn. 12). In seinem Beschluss vom 29. Mai 1984 hat es erneut festgestellt, dass derartige Wahlrechtsausschlüsse „von jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar angesehen worden [seien]“ (BVerfG, 2 BvC 2/84, Rn. 3). Dem liegt der Rechtsgedanke zugrunde, „dass an der Wahl nur teilnehmen können soll, wer nicht durch geistige Gebrechen an der Einsicht gehindert sein darf, worum es dabei geht“ (Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Lfg. 60, Oktober 2010, Art. 38 GG, Rn. 93). Vor dem Hintergrund würde „[d]ie Verleihung des Wahlrechts an Personen, die, etwa weil sie minderjährig oder geschäftsunfähig sind, an diesem Prozess nicht teilnehmen können, [...] das nach Art. 79 Abs. 3 GG unantastbare demokratische Prinzip im Kern verletzen“ (Rn. 138).

2.2) Wahlrecht und Wahlrechtsausschlüsse bei der Wahl zum Deutschen Bundestag

Für die Wahl zum Deutschen Bundestag sind nach § 12 Abs. 1 BWahlG grundsätzlich alle Deutschen wahlberechtigt, welche am Wahltag „das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben“ (Nr. 1) und „seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten“ (Nr. 2). Überdies sind nach § 12 Abs. 2 BWahlG „bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen“ wahlberechtigt, „die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben“, wenn sie eine persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit sowie Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland aufweisen.

Ausgeschlossen vom Wahlrecht für die Wahl zum Deutschen Bundestag ist nach § 13 BWahlG, „wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt“ (Nr. 1), „derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist“ (Nr. 2), und „wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“ (Nr. 3). Nach § 20 StGB handelt ohne Schuld, „wer bei Begehung der Tat wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinn oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit unfähig ist, das Unrecht der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln“. Nach § 63 StGB ist die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus richterlich anzuordnen, wenn „jemand eine rechtswidri-

ge Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20) oder der verminderten Schuldfähigkeit (§ 21) begangen“ hat und „die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat ergibt, dass von ihm infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist“.

Wählbar ist für die Wahl zum Deutschen Bundestag nach § 15 Abs. 1 BWahlG jeder, der Deutscher ist (Nr. 1) und „das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat“ (Nr. 2).

Nicht wählbar ist nach § 15 Abs. 2 BWahlG, „wer nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen ist“ (Nr. 1) oder „wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt“ (Nr. 2).

2.3) Wahlrecht und Wahlrechtsausschluss bei der Wahl zum Europäischen Parlament

Für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlen) sind nach § 6 Abs. 1 EuWG grundsätzlich alle Deutschen wahlberechtigt, welche am Wahltag „das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben“ (Nr. 1) und „seit mindestens drei Monaten [...] in der Bundesrepublik Deutschland oder [...] in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten“ (Nr. 2). Überdies sind nach § 6 Abs. 3 EuWG auch die Deutschen wahlberechtigt, die gemäß § 12 Abs. 2 BWahlG für die Wahl zum Deutschen Bundestag wahlberechtigt sind. Zudem sind nach § 6 Abs. 3 EuWG „alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger), die in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten“, wahlberechtigt, wenn sie am Wahltag „das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben“ (Nr. 1) und „seit mindestens drei Monaten [...] in der Bundesrepublik Deutschland oder [...] in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten“ (Nr. 2).

Ausgeschlossen vom Wahlrecht für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ist nach § 6a Abs. 1 EuWG ein Deutscher, wenn „er infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt“ (Nr. 1), „zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist“ (Nr. 2) oder „er sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“ (Nr. 3). Ein Unionsbürger ist nach § 6a Abs. 2 EuWG vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn „bei ihm eine der Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3 [EuWG] erfüllt ist“ (Nr. 1) oder „er in dem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt (Herkunfts-Mitgliedstaat), infolge einer

zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nicht besitzt“ (Nr. 2).

Wählbar ist für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nach § 6b Abs. 1 EuWG jeder, der Deutscher ist (Nr. 1) und „das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat“ (Nr. 2). Zudem ist nach § 6b Abs. 2 EuWG jeder Unionsbürger, „der in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehat oder sich sonst gewöhnlich aufhält“, wählbar, wenn er am Wahltag „die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt“ (Nr. 1) und „das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat“ (Nr. 2).

Nicht wählbar ist für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nach § 6b Abs. 3 EuWG ein Deutscher, wenn er „nach § 6a Abs. 1 vom Wahlrecht ausgeschlossen ist“ (Nr. 1) oder „infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt“ (Nr. 2). Ein Unionsbürger ist nach § 6b Abs. 4 EuWG nicht wählbar, wenn er „nach § 6a Abs. 2 Nr. 1 in der Bundesrepublik Deutschland vom Wahlrecht ausgeschlossen ist“ (Nr. 1), „nach § 6a Abs. 2 Nr. 2 im Herkunfts-Mitgliedstaat vom Wahlrecht ausgeschlossen ist“ (Nr. 2), „infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt“ (Nr. 3) oder „infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung im Herkunfts-Mitgliedstaat die Wählbarkeit nicht besitzt“ (Nr. 4).

2.4) UN-Zivilpakt und UN-Behindertenrechtskonvention

Nach Art. 25b des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt; BGBl. 1973 II 1553) hat jeder Staatsbürger „das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen [...] bei echten, wiederkehrenden, 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 seinem General Comment Nr. 25 am 12. Juli 1996 festgestellt, dass alle Bedingungen für die Ausübung der gemäß Art. 25 UN-Zivilpakt geschützten Rechte auf objektiven und angemessenen, gesetzlich geregelten Kriterien basieren müssen: „Any conditions which apply to the exercise of the rights protected by article 25 should be based on objective and reasonable criteria. For example, it may be reasonable to require a higher age for election or appointment to particular offices than for exercising the right to vote, which should be available to every adult citizen. The exercise of these rights by citizens may not be suspended or excluded except on grounds which are established by law and which are objective and reasonable. For example, established mental

incapacity may be a ground for denying a person the right to vote or to hold office“ (Nr. 4). Folglich hat der UN-Menschenrechtsausschuss Wahlrechtsausschlüsse aufgrund objektiver und angemessener Kriterien, z.B. aufgrund des Alters oder einer festgestellten Geschäftsunfähigkeit, ausdrücklich für zulässig erklärt.

In Art. 29 der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; UN-BRK; BGBl. II 2008: 1419) garantieren die Vertragsstaaten „Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen“. In Art. 29a UN-BRK verpflichten sie sich „sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können [...], was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden“. In drei Punkten wird diese relativ abstrakte Zielsetzung ein Stück weit konkretisiert. Der erste Punkt betrifft die Sicherstellung, „dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind“ (i). Der zweite Punkt betrifft u.a. den Schutz des Rechts „bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen“ (ii). Der dritte Punkt betrifft die Garantie „der freie[n] Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen“. Zu diesem Zweck ist es ihnen erlaubt, dass sie sich „im Bedarfsfall auf Wunsch [...] bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen“ (iii). Allerdings ist davon auszugehen, dass durch Art. 29 UN-BRK – nach dem Einvernehmen der Vertragsstaaten – weder eine Korrektur noch eine Erweiterung der zu Artikel 25 des UN-Zivilpakts formulierten Grundsätze erfolgte. So wurde auch im Gesetzentwurf zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen darauf hingewiesen, dass Artikel 29a UN-BRK „nur die in Artikel 25 Zivilpakt schon festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen wiedergibt, aber keine weitergehenden politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen begründet“ (BT-Drs. 16/10808: 64).

3. Gesetzentwurf verschiedener Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/12068)

Der Gesetzentwurf verschiedener Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betrachtet die Ausschlussstatbestände nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG „im Widerspruch zu den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention“ und sieht daher vor, diese Ausschlussstatbestände „ersatzlos zu streichen“ (BT-Drs. 17/12068: 1). Folglich soll in Zukunft bei Bundestags- und Europawahlen weder im Fall einer Anordnung einer dauerhaften Betreuung in allen Angelegenheiten noch im Fall einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit ein Wahlrechtsausschluss erfolgen.

Es ist zweifelsohne richtig, dass – wie im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 4) ausgeführt – Einschränkungen des Wahlrechts „verfassungs- und völkerrechtlich nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig“ und „[d]iskriminierende Beschränkungen des allgemeinen Wahlrechts [...] stets ausgeschlossen sind“. Nicht richtig ist allerdings, dass – wie im Gesetzentwurf festgestellt wird – die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG diskriminierend und per se unzulässig seien, gegen eine ersatzlose Streichung der Ausschlussstatbestände „keine durchgreifenden Bedenken geltend gemacht werden“ könnten und „das immer wieder angeführte Argument einer Missbrauchsgefahr [...] einer näheren Überprüfung nicht stand“ halte (BT-Drs. 17/12068: 4).

Erstens ist grundsätzlich weder der Wahlrechtsausschluss im Fall einer Anordnung einer dauerhaften Betreuung in allen Angelegenheiten noch im Fall einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit als unzulässige Diskriminierung zu werten. Es ist sicherlich richtig, dass – wie der Gesetzentwurf ausführt (BT-Drs. 17/12068: 4) – in der UN-Behindertenrechtskonvention „[e]in Ausschluss vom Wahlrecht [...] überhaupt nicht vorgesehen“ ist. Es wäre auch weder sinnvoll noch möglich gewesen, in der UN-Behindertenrechtskonvention alle (Detail-)Fragen und (Ausnahme-)Regelungen des Wahlrechts zu klären. So fordert die Konvention die Garantie „der freie[n] Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen“ (Art. 29a iii UN-BRK), obwohl dies bei einem Teil des betroffenen Personenkreises (z.B. Wachkomapatienten oder stark Demenzkranken) überhaupt nicht möglich ist – und infolgedessen auch nicht garantiert werden kann. Zudem fordert die Konvention den Schutz des Rechts „bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen“ (Art. 29a ii UN-BRK), obwohl dies bei einem Teil des betroffenen Personenkreises ebenfalls nicht möglich ist. Die Tatsache, dass die UN-Behindertenrechtskonvention keinen Ausschluss vom Wahlrecht vorsieht, bedeutet nicht zwangsläufig, dass dieser – wie der Gesetzentwurf ausführt (BT-Drs. 17/12068: 4) –

„nach ihr auch nicht zulässig“ ist, d.h. bei der konkreten Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung kein Spielraum für Beschränkungen bleibt – auch wenn der UN-Fachausschuss für Rechte von Menschen mit Behinderungen die Streichung entsprechender Wahlrechtsausschlüsse empfohlen hat (Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Spain, 19. Oktober 2011, Nr. 48). Schließlich ist davon auszugehen, dass durch Art. 29 UN-BRK – nach dem Einvernehmen der Vertragsstaaten – weder eine Korrektur noch eine Erweiterung der zu Artikel 25 des UN-Zivilpakts formulierten Grundsätze erfolgte – und damit die gesetzliche Regelung objektiver und angemessener Ausschlussgründe weiterhin möglich ist. So wurde im Gesetzentwurf zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen explizit darauf hingewiesen, dass die bestehenden Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahIG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG „im Einklang mit den Vorgaben des Artikels 29 Buchstabe a [stehen], weil diese Bestimmung nur die in Artikel 25 Zivilpakt schon festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen wiedergibt“ und dafür „allgemein anerkannt [ist], dass ein Ausschluss vom Wahlrecht auf gesetzlich niedergelegten Gründen beruhen darf, die objektiv und angemessen sind“ (BT-Drs. 16/10808: 64). Vor dem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahIG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG mit der UN-Behindertenrechtskonvention im Einklang stehen. Letztlich werden durch die genannten Wahlrechtsausschlüsse auch nicht Menschen aufgrund ihrer Behinderung, sondern aufgrund ihrer fehlenden politischen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit vom Wahlrecht ausgeschlossen. Es geht per se nicht um Menschen mit Behinderungen, sondern um Menschen, die zu einer eigenverantwortlichen politischen Entscheidung nicht in der Lage sind. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass im internationalen Vergleich neben der Bundesrepublik Deutschland in diversen anderen Staaten (z.B. in Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta und Portugal) Wahlrechtsausschlüsse in den jeweiligen Rechtsordnungen vorgesehen sind.

Zweitens können gegen eine unreflektierte und undifferenzierte ersatzlose Streichung der Ausschlussstatbestände sehr wohl durchgreifende Bedenken geltend gemacht werden. Schließlich setzt die Demokratie – wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 4. Juli 2012 (BVerfG, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, Rn. 40) deutlich gemacht hat – eine „freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus“, was eben „nicht nur für den Wahlakt selbst“ gilt. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit der Wahlteilnahme erfordert die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen politischen Entscheidung, diese die Möglichkeit einer souveränen politischen Willensbildung und diese „die Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikationsprozess“ (Rn. 41). Natürlich führt – wie im Gesetzentwurf

angemerkt (BT-Drs. 17/12068: 4) – „die Tatsache, dass Unterstützung bei der Ausübung der Wahl benötigt wird, bei anderen Personengruppen nicht zum Ausschluss vom Wahlrecht“. Mit Blick auf die diskutierten Wahlrechtsausschlüsse geht es allerdings nicht um die Frage, ob die Ausübung der Wahl nur mit Unterstützung möglich ist, sondern, ob sie überhaupt möglich ist; mit anderen Worten: ob sie trotz Unterstützung nicht möglich ist.

Drittens hält das Argument einer Missbrauchsfahr durchaus einer näheren Überprüfung stand. Allerdings hält der im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 4) vorgenommene Vergleich mit der Briefwahl keiner näheren Überprüfung stand. Das Missbrauchspotenzial im Rahmen der Briefwahl mag – wie im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 4) ausgeführt – generell durchaus umfangreich sein. Tatsache ist aber, dass es bei den von den diskutierten Wahlrechtsausschlüssen betroffenen Personengruppen deutlich höher wäre als bei allen anderen Menschen. Natürlich gibt es Regelungen, die dem Missbrauch entgegenwirken (§ 36 Abs. 2 Satz 1 BWahlG, §§ 57 Abs. 2 Satz 1 und 66 Abs. 3 Satz 3 BWO, §§ 50 Abs. 2 Satz 1 und 59 Abs. 3 Satz 3 EuWO), ihn aber nicht unbedingt – wie im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 5) offensichtlich angenommen wird – grundsätzlich „wirksam verhindern“. Die Tatsache, dass es keine wissenschaftlichen Untersuchungen gibt, die in den EU-Ländern ohne entsprechende Wahlrechtsausschlüsse „auf ein erhöhtes Missbrauchspotenzial hinweisen“, kann wohl nicht – wie im Gesetzentwurf versucht (BT-Drs. 17/12068: 5) – als Beleg dafür gewertet werden, dass es das erhöhte Missbrauchspotenzial bzw. den (ohnehin nur schwer feststellbaren) erhöhten Missbrauch nicht gibt.

Es ist unstrittig, dass – wie im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 4) ausgeführt – Wahlrechtsausschlüsse, wenn auch „nur unter sehr engen Voraussetzungen“, verfassungs- und völkerrechtlich zulässig sind. Unstrittig ist letztlich auch, dass der Wahlrechtsausschluss von Personengruppen, bei denen – wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 4. Juli 2012 (BVerfG, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, Rn. 41) ausgeführt hat – „davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht“, verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist – dass es also verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, das Wahlrecht an die Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikations- und Willensbildungsprozess zu knüpfen. Zudem erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt – prima vista – durchaus vertretbar, das verfassungsrechtlich gerechtfertigte Ziel des Gesetzgebers, das Wahlrecht an die Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikations- und Willensbildungsprozess zu knüpfen, über die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG zu erreichen. Dies bedarf jedoch – wie es mittlerweile auch der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zur Verbesserung des Wahlrechts behinderter Menschen vom 22. März 2013 gefordert hat (BR-Drs. 49/13: 1) – einer politischen Überprüfung auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Untersuchung (vgl. dazu Nr. 3).

Der Gesetzentwurf verschiedener Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht ferner vor, „die Unterstützung von Wählerinnen und Wählern mit einer Beeinträchtigung bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl“ als Nr. 18 in § 52 Abs. 1 Satz 2 BWahlG bzw. als Nr. 12 in § 25 Abs. 2 Satz 2 EuWG einzufügen (BT-Drs. 17/12068: 3). Eine derartige „spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Ordnungsgeber“ (BT-Drs. 17/12068: 5, 6) ist jedoch nicht notwendig. Das Bundesministerium des Innern ist nach § 52 Abs. 1 Satz 1 BWahlG und nach § 25 Abs. 2 Satz 1 EuWG ermächtigt, die zur Durchführung der jeweiligen Wahlgesetze erforderlichen Wahlordnungen zu erlassen. Darin hat es nach § 52 Abs. 1 Satz 2 BWahlG insbesondere Rechtsvorschriften über „die Stimmabgabe, auch soweit besondere Verhältnisse besondere Regelungen erfordern“ (Nr. 12), sowie über „die Wahl in Kranken- und Pflegeanstalten, Klöstern, gesperrten Wohnstätten sowie sozialtherapeutischen und Justizvollzugsanstalten“ (Nr. 15) zu treffen (und ist es nach § 25 Abs. 2 Satz 2 EuWG ermächtigt, „die Bundeswahlordnung [...] für entsprechend anwendbar zu erklären“). Im Übrigen sehen – worauf der Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 4) auch hinweist – die Bundeswahlordnung (BWO) und die Europawahlordnung (EuWO) bereits diverse „Möglichkeiten vor, die darauf zielen, Menschen mit Behinderungen in der Ausübung ihres Wahlrechts zu unterstützen“. So kann etwa nach § 57 Abs. 1 Satz 1 BWO bzw. § 50 Abs. 1 Satz 1 EuWO „[e]in Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer körperlichen Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen“, eine Hilfsperson für die Stimmabgabe bestimmen, die nach § 57 Abs. 1 Satz 2 BWO bzw. § 50 Abs. 1 Satz 2 EuWO auch ein Mitglied des Wahlvorstandes sein kann. Diese Hilfsperson darf auch „gemeinsam mit dem Wähler die Wahlkabine/Wahlzelle aufsuchen, soweit das zur Hilfeleistung erforderlich ist“ (§ 57 Abs. 2 Satz 2 BWO bzw. § 50 Abs. 2 Satz 2 EuWO). Infolgedessen ist die im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12068: 3) vorgeschlagene Ergänzung des § 16 Absatz 2 EuWG um den Satz „Ein Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, kann sich der Hilfe einer anderen Person bedienen“ nicht notwendig. Ein blinder oder ein sehbehinderter Wähler kann sich nach § 57 Abs. 4 BWO bzw. § 50 Abs. 4 EuWO „zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer Stimmzettelschablone bedienen“. Wahlberechtigte in kleineren Krankenhäusern, Alten- oder Pflegeheimen können nach § 62 Abs. 1 BWO bzw. § 55 Abs. 1 EuWO „vor einem beweglichen Wahlvorstand [...] wählen“. Dabei sind die „Wähler, die sich bei der Stimmabgabe der Hilfe einer anderen Person bedienen wollen“, darauf hinzuweisen, „dass sie auch ein von ihnen bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes als Hilfsperson in Anspruch nehmen können“ (§ 62 Abs. 3 BWO Satz 2 bzw. § 55 Abs. 3 Satz 2 EuWO). Die Auswahl und Einrichtung der Wahlräume soll nach § 46 Abs. 1 Satz 2 BWO bzw. § 39 Abs. 1 Satz 2 EuWO so erfolgen, „dass allen Wahlberechtigten, insbesondere behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbe-

einträchtigung, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird“. Zudem teilen die Gemeindebehörden nach § 46 Abs. 1 Satz 3 BWO bzw. § 39 Abs. 1 Satz 3 EuWO „frühzeitig und in geeigneter Weise mit, welche Wahlräume barrierefrei sind“.

4. Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/12380)

4.1) Wahlrechtsausschlüsse

Der Antrag der Fraktion der SPD sieht die Ausschlusstatbestände nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG ebenfalls „im Widerspruch zu den Zielen der Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (BT-Drs. 17/12380: 1). Deshalb bedürften die Ausschlusstatbestände „dringend einer politischen Neubewertung“ (BT-Drs. 17/12380: 1). Vor diesem Hintergrund sieht der Antrag zwei Maßnahmen vor:

Zum einen solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, „unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der ausschließt, dass der Verlust des Wahlrechts zukünftig ausschließlich [sic] aufgrund von § 13 Nummer 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes und § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Europawahlgesetzes möglich ist“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Fraglich ist in dem Zusammenhang, warum die Fraktion der SPD nicht selbst einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegt und was mit „ausschließlich“ gemeint ist. Eine „unverzügliche“ Vorlage eines Gesetzentwurfs ist jedoch prinzipiell nicht sinnvoll, da es (noch) keine belastbaren Daten zu den entsprechenden Wahlrechtsausschlüssen gibt, die als Grundlage für eine Reform(diskussion) dienen könnten.

Zum anderen solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, „unverzüglich die in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen zum Abschluss zu bringen und die von ihr angekündigten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation vorzulegen“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Fraglich ist in dem Kontext, warum die Studie und der oben geforderte Gesetzentwurf nicht in einem Zusammenhang gesehen werden bzw. die Studie nicht eindeutig als Grundlage für den Gesetzentwurf betrachtet wird. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die angesprochene „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen“ vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgeschrieben wurde, sich gegenwärtig im Vergabeverfahren befindet, im dritten Quartal beginnen und ca. 18 Monate dauern soll (Vergabeverfahren Zb 1

– 04812-5/13, Auftragsbekanntmachung, S. 6). Folglich ist frühestens Ende 2014 mit endgültigen Ergebnissen zu rechnen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheinen die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG – prima vista – restriktiv und sachgerecht zu sein.

Zum einen betreffen sie nur diejenigen, für den „zur Besorgung aller [sic] seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige [sic] Anordnung bestellt ist“ (§ 13 BWahlG Nr. 2, § 6a Abs. 1 Nr. 2 EuWG) – also denjenigen, der nach einer richterlichen Würdigung des konkreten persönlichen Einzelfalls (aufgrund einer geistigen, körperlichen oder seelischen Behinderung oder psychischen Krankheit) in keinem Lebensbereich zu einer selbstständigen Regelung bzw. eigenverantwortlichen Entscheidung in der Lage ist.

Zum anderen betreffen sie nur denjenigen, der „sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches [sic] in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“ (§ 13 BWahlG Nr. 3, § 6a Abs. 1 Nr. 3 EuWG) – also denjenigen, der durch richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht ist, weil er für eine rechtswidrige Tat verantwortlich ist, die er – „wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinn oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit“ (§ 20 StGB) – „im Zustand der Schuldunfähigkeit [...] begangen“ hat, und bei dem sich aufgrund einer richterlichen Gesamtwürdigung ergibt, „dass von ihm infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist“ (§ 63 StGB). Selbst wenn – wie im Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/12380: 3) ausgeführt – „das Gericht über die Schuldunfähigkeit nur rückwärtsbezogen auf den in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt der Tat befinde“, ist aufgrund des Zustands des Betroffenen und der zukunftsbezogenen Gesamtwürdigung durchaus anzunehmen, dass in der Zukunft die politische Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht gegeben ist.

Somit erfolgen die diskutierten Wahlrechtsausschlüsse „nur unter sehr engen Voraussetzungen“ (BT-Drs. 17/12068: 4), in besonders schwerwiegenden Fällen, die im Rahmen einer richterlichen Würdigung des konkreten persönlichen Einzelfalls hinsichtlich der Notwendigkeit einer Totalbetreuung bzw. einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus (im Bewusstsein des damit verbundenen Verlust des Wahlrechts) festgestellt werden. In der Folge ist es wahrscheinlich, dass – wie auch im First State Report der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Behindertenrechtskonvention (S. 48) ausgeführt – der Kreis der Betroffenen möglichst klein gehalten wird und nur jene erfasst, bei denen die politische Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit letztlich ausgeschlossen werden kann.

Allerdings liegen keine belastbaren statistischen Daten bzw. wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1

Nr. 2 und 3 EuWG vor. Schließlich ist nicht genau bekannt, welche konkreten Personenkreise und wie viele Personen aufgrund dieser Regelungen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. So gibt es z.B. weder verlässliche Zahlen darüber, wie viele Personen gemäß § 13 Nr. 2 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 EuWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (da etwa die Betreuungsstatistik der Justiz nicht zwischen der vorläufigen und der endgültigen Bestellung eines Betreuers unterscheidet), noch existieren verlässliche Zahlen dazu, wie viele Personen insgesamt vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (da die Daten nur in den Melderegistern der Gemeinden und nicht zentral erfasst werden).

Aufgrund der Tatsache, dass es „viele Vermutungen und wenige belastbare Fakten gibt“, hat sich die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom 15. Juni 2011 entschlossen, „in einer Studie die tatsächliche Situation behinderter Menschen bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zu untersuchen und Handlungsempfehlungen für die verbesserte Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln“ (Vergabeverfahren Zb 1 – 04812-5/13, Auftragsbekanntmachung, S. 4). Die Studie soll u.a. klären, „[w]ie viele Personen [...] nach § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind“, „[w]elche Gruppen von Menschen mit Behinderungen [...] von diesen Wahlrechtsausschlüssen erfasst“ werden und ob „bei allen betroffenen Personengruppen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in Bezug auf den politischen Willensbildungsprozess ausgeschlossen“ ist bzw. „es für den betroffenen Personenkreis Unterstützungsmechanismen [gibt], um am politischen Willensbildungsprozess teilzuhaben“ (S. 5). Dabei sollen die Ergebnisse „in einen internationalen Vergleich gesetzt werden und gegebenenfalls Handlungsempfehlungen für konzeptionelle Alternativen und rechtliche Änderungen erarbeitet werden“ (S. 4). Darüber hinaus sollen im Rahmen der Studie weitere Fragen geklärt und aufgeworfen werden. Dazu sollte in jedem Fall die Frage gehören, inwiefern Menschen mit Behinderungen, die von den Wahlrechtsausschlüssen nicht betroffen sind, bei der Beteiligung an Wahlen unterrepräsentiert sind, Hürden bei der Ausübung des Wahlrechts vorfinden sowie zur besseren Ausübung des Wahlrechts unterstützt werden könnten. Im Mittelpunkt steht jedoch die wissenschaftliche Überprüfung der Frage, ob das verfassungsrechtlich gerechtfertigte Ziel des Gesetzgebers, das Wahlrecht an die Möglichkeit der Teilnahme am politischen Kommunikations- und Willensbildungsprozess zu knüpfen, durch die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG erreicht werden kann.

Zum einen ist zu prüfen, ob bzw. in welchem Ausmaß die bestehenden Regelungen Personen vom Wahlrecht ausschließen, obwohl diese nach dem Normzweck nicht ausgeschlossen werden dürften bzw. bei entsprechenden Unterstützungsmechanismen nicht ausgeschlossen werden müssten. So ist zu untersuchen, ob bzw. inwiefern die – im Antrag (BT-Drs. 17/12380: 3) – zitierte Kritik, dass „die Anordnung der Totalbetreuung keine zuverlässigen

Rückschlüsse auf die tatsächliche Einsichts- und Wahlfähigkeit der Betroffenen zulasse“, zutreffend ist. Fraglich ist auch, ob bzw. inwiefern die – im Antrag (BT-Drs. 17/12380: 3) – aufgeführte Kritik, dass eine Person, die aufgrund einer Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht ist, „künftig im Rahmen der Unterbringung zur politischen Willensbildung in der Lage sein [könnte]“ (BT-Drs. 17/12380: 3), zutreffend ist.

Zum anderen ist zu prüfen, ob bzw. in welchem Ausmaß die bestehenden Regelungen Personen nicht vom Wahlrecht ausschließen, obwohl diese nach dem Normzweck ausgeschlossen werden müssten. So ist zu untersuchen, ob bzw. inwiefern die – im Antrag (BT-Drs. 17/12380: 3) – zitierte Kritik, dass „vielfach [sic] tatsächlich Wahlunfähige nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen [würden], weil für sie [aufgrund des Vorliegens einer Vorsorgevollmacht] kein Betreuungsverfahren durchgeführt wurde“, zutreffend ist. Fraglich ist auch, ob bzw. inwiefern die – im Antrag (BT-Drs. 17/12380: 3) – aufgeführte Kritik, „dass Menschen, die mit dem gleichen Krankheitsbild in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, aber nicht straffällig geworden seien, ihr Wahlrecht nicht verlören“ und dadurch „eine Ungleichbehandlung straffällig gewordener Menschen im Vergleich zu nicht straffällig gewordenen Menschen mit gleichem Krankheitsbild“ erfolge (BT-Drs. 17/12380: 3), zutreffend ist.

Erst nach Abschluss der „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen“ werden belastbare Daten zu den Wahlrechtsausschlüssen vorliegen, auf deren Grundlage fundiert und sachlich über eventuell notwendige Reformen des Wahl- und/oder Betreuungsrechts diskutiert werden kann.

4.2) Menschen mit Lese- und Schreibschwäche

Der Antrag der Fraktion der SPD weist überdies darauf hin, dass „Menschen mit einer Lese- und Schreibschwäche [...] häufig besondere Schwierigkeiten bei der Stimmabgabe“ (BT-Drs. 17/12380: 1) hätten. Deshalb müssten Angebote geschaffen werden, „um den Zugang zu Wahlen und Wahlinformationen auch für diesen Personenkreis zu vereinfachen“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Vor diesem Hintergrund sieht der Antrag zwei Maßnahmen vor:

Zum einen solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, „in Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen, der Bundeszentrale sowie den Landeszentralen für politische Bildung, den politischen Stiftungen, dem Deutschen Volkshochschul-Verband e. V. und weiteren Institutionen ein Konzept für Kampagnen zur Information und Teilnahme an Wahlen zu erarbeiten und umzusetzen sowie das Portal www.ich-will-waehlen-gehen.de wieder zu aktivieren“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Unterstützende Maßnahmen zur Information über und Teilnahme an Wahlen sind selbstverständlich sinnvoll. Es kann und darf allerdings keine staatliche Aufgabe sein, die Wähler bei ihrer *Wahlentscheidung* zu unterstützen. Eine – im

Gesetzesentwurf geforderte (BT-Drs. 17/12380: 2) – „unabhängige Unterstützung“ durch das Bundesministerium des Innern und weitere Einrichtungen, die über das Angebot der Parteien hinausgeht, ist mit den Grundsätzen einer pluralistischen Demokratie nicht zu vereinbaren und kann beim besten Willen nicht im Sinne der Opposition sein. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die angesprochenen Institutionen und Akteure auch ohne Aufforderung des Deutschen Bundestages über die Wahl informieren und zur Wahlteilnahme animieren. So hat etwa der Deutsche Volkshochschul-Verband bereits angekündigt, dass wie bereits bei der Bundestagswahl 2009 „rechtzeitig vor der Wahl die Seite [ich-will-wählen-gehen.de](http://www.dvv-vhs.de/themenfelder/politische-jugendbildung/wissenswertes/ich-will-waehlen-gehende.html) mit aktualisierten Inhalten online gehen [werde]“ (<http://www.dvv-vhs.de/themenfelder/politische-jugendbildung/wissenswertes/ich-will-waehlen-gehende.html>, 25. Mai 2013).

Zum anderen sollte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, „einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie des Europawahlgesetzes mit dem Inhalt vorzulegen, dass durch die Verwendung von Parteisymbolen (Wort-, Bild- oder Wortbildmarken) und Lichtbildern der Kandidatinnen und Kandidaten auf den Stimmzetteln die Wiedererkennung von Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten und somit die Stimmabgabe erleichtert wird, sowie alle Regelungen so zu ändern (wie z. B. § 33 BWahlG) und – gegebenenfalls auf dem Verordnungswege (§ 52 BWahlG) – neue Regelungen dahingehend zu erlassen, dass die Unterstützung bei der Stimmabgabe für alle Menschen mit Behinderungen ermöglicht wird“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Fraglich ist in dem Zusammenhang, warum die Fraktion der SPD nicht selbst einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegt und die Änderung bestehender sowie den Erlass neuer Regelungen fordert, ohne diese zu benennen. Letzteres liegt wohl daran, dass mögliche weitere Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bei der Stimmabgabe erst nach Abschluss der „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen“ bekannt sein werden. Mit Blick auf die im Antrag konkret vorgeschlagenen Regelungen ist festzustellen, dass sie weder notwendig noch sinnvoll – und im internationalen Vergleich in modernen Industriestaaten (trotz einiger Ausnahmen) auch nicht üblich – sind.

Es mag durchaus sein, „dass Analphabetinnen und Analphabeten auf dem Stimmzettel zum ersten Mal mit dem komplett ausgeschriebenen Namen der Parteien konfrontiert werden“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Auf dem Stimmzettel ist allerdings nicht nur der komplett ausgeschriebene Parteiname, sondern auch das Parteikürzel deutlich sichtbar aufgedruckt. Es mag auch durchaus sein, dass es für viele Betroffene schwierig ist, „[o]hne weitere Visualisierung [...] einen sehr langen Wahlzettel in kurzer Zeit zu verstehen“ (BT-Drs. 17/12380: 2). Allerdings erfolgt die Stimmabgabe grundsätzlich weder bei der Briefwahl noch im Wahllokal unter Zeitdruck und kann – wie bereits erwähnt – nach § 33 Abs. 2 BWahlG bzw. § 57 Abs. 1 Satz 1 BWO und § 50 Abs. 1 Satz 1 EuWO „[e]in Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer körperlichen Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu

falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen“, eine Hilfsperson für die Stimmabgabe bestimmen, die nach § 57 Abs. 1 Satz 2 BWO bzw. § 50 Abs. 1 Satz 2 EuWO auch ein Mitglied des Wahlvorstandes sein kann. Vor dem Hintergrund sind die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erforderlich.

Zudem stehen die in dem Antrag vorgeschlagenen Maßnahmen zur bestmöglichen Realisierung einer selbstbestimmten Wahlteilnahme „auch ohne den Weg der Briefwahl und Unterstützung durch Wahlhelfer“ (BT-Drs. 17/12380: 2) in keinem Verhältnis zu deren Nachteilen. Es mag durchaus sein, dass Parteisymbole sowie Kandidatenfotos bei Menschen mit Lese- und Schreibschwäche die Wiedererkennung fördern und Stimmabgabe erleichtern. Allerdings wäre nur ein relativ kleiner Teil der Menschen mit Lese- und Schreibschwäche – ohne Hilfsperson – tatsächlich darauf angewiesen. Schließlich zeigt sich nach der „leo. – Level-One Studie“ (S. 4), „dass nur ein halbes Prozent [0,3 Millionen] der erwachsenen Bevölkerung auf dem untersten Alpha-Level liegt, also die Wortebene beim Lesen und Schreiben nicht erreicht“; dass weitere 3,9 Prozent (2 Millionen) auf dem Alpha-Level 2 liegen, „also nicht die Satzebene [erreichen], sondern [...] nur einige Wörter lesen und schreiben“ können; und dass weitere 10 Prozent (5,2 Millionen) auf dem Alpha-Level 3 liegen und damit zu der Gruppe gehören, „die zwar mit kurzen Sätzen umgehen kann, aber an Texten scheitert und sie vor allem vermeidet“ (Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich unter den aufgeführten funktionalen Analphabeten auch nicht wahlberechtigte Ausländer befinden). Zudem können Parteisymbole und Lichtbilder – von Wahlkreis- und Landeslistenkandidaten – selbst bei Menschen auf dem untersten Alpha-Level keineswegs die Wiedererkennung garantieren. Überdies führen Parteisymbole und Kandidatenfotos zu höchst ungewünschten Nebeneffekten: zur Symbolisierung, zur Personalisierung sowie zur Simplifizierung von Politik. Schließlich können Parteisymbole und Kandidatenfotos einen enormen Einfluss auf die Wahlentscheidung ausüben und vom eigentlichen Zweck der Wahl ablenken – im Übrigen nicht nur bei Wählern mit Lese- und Schreibschwäche, sondern auch bei allen anderen Wählern – und sollte die Wahlentscheidung weder bei Menschen mit Lese- und Schreibschwäche noch bei allen anderen zu einer Entscheidung über das gelungenste Parteilogo oder das sympathischste Kandidatenfoto werden.

Es steht außer Zweifel, dass Menschen mit Lese- und Schreibschwäche der Unterstützung und Förderung bedürfen. Doch statt die Folgen des Analphabetismus auf diese Weise zu bekämpfen, ist es weitaus sinnvoller bei dessen Ursachen anzusetzen, d.h. in die Alphabetisierung zu investieren. Dies ist in der Vergangenheit in nicht unerheblichem Umfang geschehen. So weist der Deutsche Volkshochschul-Verband darauf hin, dass durch den Förderschwerpunkt „Forschung und Entwicklung zur Alphabetisierung/Grundbildung Erwachsener“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „eine Vielzahl von Verbundprojekten gefördert werden“, mit denen „die in den Volkshochschulen und in den Landesverbänden ge-

leistete Grundbildungsarbeit noch intensiver als je zuvor weitergeführt und ausgebaut werden“ kann (<http://www.dvv-vhs.de/themenfelder/alphabetisierung/einfuehrung.html>, 12. Mai 2013). Zu nennen sind weiterhin der neue Förderschwerpunkt „Arbeitsplatzorientierte Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener“, die Nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener sowie die Kampagne zur Alphabetisierung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

5. Fazit

Der Gesetzentwurf verschiedener Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/12068) kann ebenso wenig empfohlen werden wie der Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/12380). Erst nach Abschluss der „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen“ wird es möglich sein, fundiert und sachlich über eventuell notwendige Reformen des Wahl- und/oder Betreuungsrechts zu diskutieren.