



## **Sofortige und ersatzlose Streichung des Wahlrechtsausschluss für Menschen mit einer Betreuung in allen Angelegenheiten!**

### **Zusammenfassung**

In Deutschland verliert ein Mensch das aktive und das passive Wahlrecht nach § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG), wenn für ihn ein Betreuer zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten bestellt ist. Dieser Wahlrechtsausschluss erstreckt sich auf die Teilhabe an Bundestags-, Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen.

Dieser Ausschluss vom Wahlrecht ist verfassungswidrig und völkerrechtswidrig. Er ist nicht mit Art. 38 Grundgesetz und nicht mit der EMRK zu vereinbaren und verstößt gegen Art. 29 der UN-Behindertenrechtskonvention. Er diskriminiert Menschen mit Behinderungen in rechtswidriger Weise und ist ein willkürlicher und unverhältnismäßiger Eingriff in ihr Wahlrecht, das ein grundlegendes Menschenrecht darstellt.<sup>1</sup> Überdies verstößt er gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.<sup>2</sup>

### **1. Grundlagen**

In Deutschland verliert ein Mensch das aktive und das passive Wahlrecht nach § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG), wenn für ihn ein Betreuer zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist. Dieser Wahlrechtsausschluss erstreckt sich auf die Teilhabe an Bundestags-, Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen.

Der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWahlG hat seinen Normzweck darin, einen im Einzelfall wahlunfähigen Menschen vom Wahlrecht auszuschließen, um einen Missbrauch des Wahlrechts, insbesondere die Stimmabgabe durch Dritte zu verhindern.

Ein derartiger Wahlrechtsausschluss ist nach dem Bundesverfassungsgericht grundsätzlich möglich, allerdings nur unter engen Voraussetzungen.<sup>3</sup> Diese Voraussetzungen werden im Falle des Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWahlG jedoch nicht erfüllt.<sup>4</sup>

### **2. Ungeeignetes Kriterium**

Der Zweck des Ausschlusses vom Wahlrecht wird durch die Norm nicht erreicht, da die Betreuung in allen Angelegenheiten kein geeignetes, sachlich zutreffendes Kriterium für einen Rückschluss auf eine im Einzelfall bestehende Unfähigkeit zur Ausübung des Wahlrechts darstellt.

Die Annahme, bei von § 13 Nr. 2 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Personen handele es sich stets um wahlunfähige Menschen, entbehrt jeder Grundlage.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Gleiches gilt für den Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWahlG, der Menschen betrifft, die nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

<sup>2</sup> Vgl. auch Positionspapier „Änderung des Wahlrechts: Völkerrechtswidrige Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen beenden!“ der Verbände der Behindertenhilfe und des Betreuungswesens, September 2012: <http://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/2012-09-25-PosPap-Ausschluss-vom-Wahlrecht.pdf>, abgerufen 10.4.2015.

<sup>3</sup> BVerfG, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 Rn. 43.

<sup>4</sup> Gleiches gilt für § 13 Nr. 3 BWahlG.

Eine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten setzt nach § 1896 BGB voraus, dass der Betroffene krankheits- oder behinderungsbedingt seine Angelegenheiten nicht besorgen kann und die Betreuung erforderlich ist, weil keine Vollmacht vorliegt oder andere Unterstützungsleistungen ausreichen. Die Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten trifft damit Aussagen zum Umfang des Unterstützungsbedarfs. Sie trifft hingegen keine Aussage zur konkreten Intensität des Unterstützungsbedarfs und den vorhandenen Ressourcen des Menschen mit Behinderung und damit keine Aussage über die Fähigkeit zur Ausübung des Wahlrechts.

Durch die gerichtliche Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten wird keine Entscheidung über die rechtliche Handlungsfähigkeit eines Betroffenen getroffen. Die Bestellung eines Betreuers lässt die rechtliche Handlungsfähigkeit des betreuten Menschen unberührt. Sie alleine begründet daher auch keinesfalls die Annahme, dieser Mensch sei ganz oder in Teilbereichen rechtlich handlungsunfähig.<sup>6</sup> Eine solche Feststellung wird auch nicht getroffen, wenn eine Betreuung gegen den freien Willen erfolgt oder ein Einwilligungsvorbehalt angeordnet wird. Sie enthält daher weder direkt noch indirekt eine Feststellung über die Fähigkeit des betreuten Menschen zur Ausübung seines Wahlrechts.

Im Übrigen verstößt ein Wahlrechtsausschluss, der an eine allgemeine gerichtliche Feststellung der rechtlichen Handlungsunfähigkeit anknüpft, nach einer Entscheidung des EuGMR<sup>7</sup> aus dem Jahre 2010 gegen die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Der EuGMR erklärte den in Ungarn geltenden Wahlrechtsausschluss für ganz oder teilweise „unter Vormundschaft stehende“ Menschen für unvereinbar mit der EMRK, da es hier an einer rechtsförmlichen individualisierten Beurteilung der Wahlunfähigkeit mangelte.

Überdies ist die so genannte Betreuung in allen Angelegenheiten tatsächlich keine Betreuung in allen Angelegenheiten<sup>8</sup>, da höchstpersönliche Angelegenheiten, wie das Eingehen einer Ehe oder Lebenspartnerschaft, ebenso wie das Abfassen eines Testament immer ausgenommen ist. Für diese gibt es eigenständige Regelungen. Zu den höchstpersönlichen Angelegenheiten gehört auch die Ausübung des Wahlrechts. Dafür gibt es keine spezielle und individualisierte Regelung.

Das Betreuungsgericht prüft also weder die rechtliche Handlungsfähigkeit zur Ausübung des Wahlrechts noch stellt es diese fest. Es ist damit weder sachlich noch rechtssystematisch zu rechtfertigen und damit von vornherein unzulässig, aus der Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten einen generellen Rückschluss auf die politische Willensbildungsfähigkeit eines konkreten Betroffenen zu ziehen. Hierbei handelt es sich lediglich um eine willkürliche Mutmaßung, für die es auch nicht möglich sein wird, mittels empirischer Studie<sup>9</sup> Evidenz zu liefern, denn der Ausschluss vom Wahlrecht eines einzelnen Wahlfähigen stellt bereits einen schwerwiegenden Verstoß dar, der nicht zu rechtfertigen ist.

### **3. Willkürliche Ungleichbehandlung**

Bei dem Wahlrechtsausschluss handelt es sich um eine Ungleichbehandlung, die nur Menschen mit Behinderungen betrifft. Auch wenn eine Behinderung nicht das alleinige Kriterium für den Ausschluss

---

<sup>5</sup> Zuletzt seitens der deutschen Delegation in der Anhörung zur Staatenberichtsprüfung der UN-BRK behauptet, sh. dazu Pressemitteilung Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen vom 27.03.2015.

<sup>6</sup> Diesen unzulässigen Rückschluss zieht aber z.B. Strohmeier, S. 12, 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: „in keinem Lebensbereich zu einer selbstständigen Regelung bzw. eigenverantwortlichen Entscheidung in der Lage ist.“

<sup>7</sup> Kiss./Ungarn, Application No. 38832/06.

<sup>8</sup> Der Begriff Totalbetreuung ist unbrauchbar und stigmatisierend.

<sup>9</sup> Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, TU Chemnitz im Auftrag des BMAS.

ist, handelt es sich gerade um ein Anknüpfen an die Behinderung, denn Behinderung bedingt den durch die Betreuung erforderlichen Unterstützungs- und ggf. Vertretungsbedarf und dieser führt unmittelbar ohne weitere individualisierte Prüfung zum Wahlrechtsausschluss.

Eine solche Ungleichbehandlung kann aber nur durch ein rechtmäßiges, insbesondere mit den Menschenrechten zu vereinbarendes Ziel begründet werden. Diese Begründung muss objektiv und ausreichend gesichert sein. Das Mittel zur Erreichung des Zwecks, also die betreffende Maßnahme, muss zur Erreichung dieses Ziels erforderlich und angemessen sein.

Zum einen kann der Zweck, wie bereits dargestellt, nicht erreicht werden, da die tatsächliche Fähigkeit des Betroffenen zu wählen nicht geprüft wird. Überdies werden andere tatsächlich wahlunfähige Personen nicht erfasst, die keine Betreuung in allen Angelegenheiten erhalten haben oder für sie eine ausreichende Vollmacht vorhanden ist und aus anderen Gründen keine Betreuung erforderlich ist, so dass das die Gefahr des Missbrauchs des Wahlrechts durch Dritte für diesen Personenkreis bestehen bleibt.

#### **4. Es sind angemessene Vorkehrungen zu treffen**

Die Garantie des gleichberechtigten Wahlrechts in Art. 29 UN-BRK ist verknüpft mit dem in Art. 5 UN-BRK bekräftigten Diskriminierungsverbot mit der Verpflichtung, durch angemessene Vorkehrungen zu gewährleisten, dass Benachteiligungen unterbleiben. Menschen mit Beeinträchtigungen können tatsächlich daran gehindert sein, ihr Wahlrecht auszuüben. Die UN-BRK fordert dann, diesen Menschen angemessene Unterstützung zu gewähren. Art. 29 der UN-BRK erlaubt keine Einschränkung für Menschen mit Behinderungen. Wahlrechtsausschlüsse aufgrund der Behinderung sind diskriminierend. Vielmehr ist mit Blick auf Art. 12 Abs. 3 UN-BRK zu fordern, einen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, der bei der Ausübung des Wahlrechts benötigt wird.

#### **5. Fazit**

Das Kriterium „Betreuung in allen Angelegenheiten“ ist für die Aberkennung des Wahlrechts ungeeignet, diskriminierend, willkürlich und unverhältnismäßig. Die Regelung des § 13 Nr. 2 BWahlG ist ersatzlos zu streichen.<sup>10</sup>

Die Funktionsfähigkeit der Demokratie wird durch die Abschaffung des Wahlrechtsausschlusses nicht gefährdet. Die meisten Länder Europas haben dies erkannt. Deutschland muss dem dringend folgen.

Köln, 21.4.2015

---

<sup>10</sup> Vgl. auch Positionspapier, Fn. 2 und Pressemitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Fn. 5.