



Die Landeswahlleiterin | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Vorsitzende  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 21  
Ihre Nachricht vom: 17. Juni 2013  
Mein Zeichen: IV 314 – 115. 011 -7.1  
Meine Nachricht vom: /

Hans-Jürgen Thiel  
LandeswahlleiterS-H@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3044  
Telefax: 0431 988-3047

Kiel, 02. August 2013

**Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des Wahlrechts behinderter Menschen**  
**- Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drs. 18/607 -**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für Ihr Schreiben vom 17. Juni 2013, mit dem Sie mir als Landeswahlleiterin Gelegenheit gegeben haben, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Gerne nehme ich diese Möglichkeit wahr und äußere mich wie folgt:

Die Fraktion der PIRATEN hat vorgeschlagen, das Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen neu zu regeln. Das Landeswahlgesetz (LWahlG) und das Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (GKWG) sollen dahin geändert werden, dass künftig Personen, die in allen Angelegenheiten unter Betreuung stehen, nicht mehr vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

**1. Derzeitige Rechtslage**

Nach § 7 Nr. 2 LWahlG (gleichlautend § 4 Nr. 4 GKWG) sind Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist. Die gleiche Rechtslage besteht bei Bundestagswahlen (§ 13 Nr. 2 BWG) und bei Europawahlen (§ 6 a Abs. 1 Nr. 2 EuWG).

Der zu allen Wahlen auf Europa-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bestehende Wahlrechtsausschluss für den oben bezeichneten Personenkreis stellt eine – nach der bisherigen Rechtsprechung als verfassungsrechtlich zulässig erachtete – Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl dar. Das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht soll nur Personen zustehen, die rechtlich in vollem Umfang selbständig handlungsfähig sind. Nur wer die Fähigkeit zu einer bewussten und reflektierten Wahlentscheidung besitzt, soll

an der Wahl teilnehmen können. Wer nicht ein Mindestmaß an Einsichtsfähigkeit in die Bedeutung der Wahlentscheidung besitzt, soll nicht wählen dürfen (vgl. Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Aufl., § 13 Rn. 10 m. w. N.) Somit ist ein Wahlrechtsausschluss von Personen, die aufgrund ihrer Behinderung die Wahlhandlung nicht selbst vornehmen können und bei denen auch eine Hilfsperson nicht gemäß dem erklärten ausdrücklichen Willen der wahlberechtigten Person handeln kann, bisher mit den Grundsätzen der allgemeinen und gleichen Wahl als vereinbar angesehen worden.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat (zu einer entsprechenden Regelung im bayerischen Landeswahlgesetz) festgestellt, dass die verallgemeinernde und typisierende Entscheidung des Gesetzgebers, eine Person vom Wahlrecht auszuschließen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten gestellt ist, verfassungsgemäß ist und insbesondere keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot darstellt (Schreiber, a. a. O., § 13 Rn. 12 m. w. N.).

Nach Art. 29 der UN-Behindertenrechtskonvention vom 13.12.2006 garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen. Die Bundesrepublik Deutschland hatte dem o.g. Übereinkommen mit Gesetz vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 1419) zugestimmt.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass der Wahlrechtsausschluss von Menschen, die unter umfassender Betreuung stehen, mit der UN-Behindertenrechtskonvention im Einklang stünde. Die in Art. 29 der Konvention garantierte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben greife die durch den Zivilpakt der Vereinten Nationen von 1966 festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen auf. Für das im Zivilpakt verankerte Wahlrecht könnten die Vertragsstaaten nach allgemeiner Ansicht objektive und angemessene Ausschlussgründe durch Gesetze auch für Fälle geistiger und psychischer Behinderungen oder Fälle der Unzurechnungsfähigkeit vorsehen (vgl. Antwort des Parl. StS Dr. Schröder auf die Frage des Abg. Seifert (DIE LINKE) in BT-Drs. 17/7311, Frage 50; BT-Plenarprotokoll vom 19.10.2011, Anlage 40, Seite 15636 (C)).

## 2. **Praktische Anwendung der Norm**

Der in § 7 Nr. 2 LWahlG, § 4 Nr. 4 GKWG sowie im Bundesrecht genannte Ausschlussstatbestand entspricht dem Betreuungsgesetz (BtG) vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002).

Die für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörden erhalten von den Vormundschaftsgerichten Mitteilungen über ausgesprochene Betreuungsanordnungen (s. § 69 I des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit i. d. F. des Art. 5 BtG; Nr. XV/4 der Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)).

Von den Vormundschaftsgerichten ergehen in der Praxis aber vielfach Mitteilungen, in denen der Aufgabenkreis der Betreuerin oder des Betreuers im Einzelnen beschrieben und nicht ohne weiteres erkennbar ist, ob es sich dabei tatsächlich um eine Betreuung in allen Angelegenheiten handelt oder nicht. Deswegen kommt es nach meiner Kenntnis beim Vollzug des geltenden Rechts durch die Wahlbehörden oft zu Schwierigkeiten. Die Protokollierung des Betreuungsumfangs für „alle Angelegenheiten“ in der Mitteilung bildet hingegen eher die Ausnahme.

Eine Betreuung zur Besorgung aller Angelegenheiten setzt bereits nach dem Wortlaut des § 1896 Abs. 2 Satz 1 BGB voraus, dass für sämtliche Bereiche eine Betreuung erforderlich ist. Nach dem Erforderlichkeitsgrundsatz wird aber eine Betreuung durch das Vormundschaftsgericht nicht generell in allen Angelegenheiten, sondern überwiegend nur teilweise angeordnet. Es geht im Einzelfall um diejenigen Angelegenheiten, die die zu betreuende Person nicht selbst besorgen kann oder die nicht von Dritten, z. B. aufgrund einer Vorsorgevollmacht, besorgt werden können. Dieses hat keinerlei Auswirkungen auf das Wahlrecht.

Unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl ist der Kreis der vom Wahlrecht ausgeschlossenen Personen möglichst klein zu halten und es ist niemand von der Wahl auszuschließen, bei dem die fehlende Einsichtsfähigkeit bezüglich der Bedeutung der Wahlentscheidung nicht sicher fest steht. In meinen Runderlassen an die kommunalen Wahlbehörden zur Vorbereitung und Durchführung einer Wahl weise ich deshalb regelmäßig darauf hin, dass der Wahlrechtsausschlussbestand nur in den (Ausnahme-) Fällen als erfüllt angesehen werden kann, in denen sich bereits nach dem Wortlaut der Mitteilung die Betreuungsanordnung ausdrücklich „auf alle Angelegenheiten“ erstreckt.

Aber auch die generelle Folge des Wahlrechtsausschlusses bei einer ausdrücklichen umfassenden gerichtlichen Betreuungsanordnung in „allen Angelegenheiten“ dürfte meines Erachtens nicht unproblematisch sein. Denn es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass eine unter Betreuung in allen ihren Angelegenheiten gestellte Person damit auch generell nicht in der Lage sein wird, selbständig zu wählen.

Zudem ergibt sich aus der geltenden Rechtslage eine Ungleichbehandlung. Denn eine hochgradig behinderte Person, die absolut nicht in der Lage ist, selbständig eine Wahlentscheidung zu treffen, behält das Wahlrecht dann, wenn für sie z.B. aufgrund des Vorliegens einer Vorsorgevollmacht keine Betreuung oder eine Betreuung nur für einzelne Aufgabenbereiche durch das Gericht angeordnet worden ist. Wurden in einer Mitteilung des Vormundschaftsgerichts lediglich einzelne oder mehrere Angelegenheiten aufgezählt, für die eine Betreuung bestellt wurde, führt dieses auch dann nicht zum Wahlrechtsausschluss, wenn es faktisch keine weiteren zu erledigenden Angelegenheiten der/des Betreuten mehr gibt.

Auch müsste in die Beurteilung auch der Umstand einbezogen werden, dass aufgrund des § 1896 Abs. 1 BGB für eine 16- oder 17 jährige minderjährige wahlberechtigte Person, auch wenn sie aufgrund des Ausmaßes ihrer Behinderung absolut wahlunfähig sein sollte, keinerlei Betreuung ausgesprochen werden darf. Diese Person bleibt zur Kommunalwahl und auch zur Landtagswahl trotzdem wahlberechtigt.

In diesem Zusammenhang darf ich folgenden Hinweis aus der Wahlpraxis geben: Anlässlich der Vorbereitung von Kommunalwahlen haben in der Vergangenheit in Einzelfällen Eltern hochgradig behinderter minderjähriger Kinder sowohl mir gegenüber als auch gegenüber den kommunalen Wahlleitungen ihr Missfallen darüber geäußert, dass regelmäßig eine Wahlbenachrichtigungskarte versandt worden sei, obwohl doch die Behörde Kenntnis von der tatsächlichen Wahlunfähigkeit ihres Kindes haben müsste. Es war in den Gesprächen erkennbar, dass dieser Umstand jedes Mal für die Eltern eine gewisse seelische Belastung darstellt. Entsprechende Bitten um Streichung aus dem Wählerverzeichnis mussten aber unter Hinweis auf die geltende Rechtslage abgelehnt werden.

### 3. Diskussion auf Bundesebene

#### a) Bundesrat

Nach Auffassung des Bundesrates bedarf der im Bundeswahlgesetz festgelegte Ausschluss vom Wahlrecht von Personen, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten ausgesprochen wurde bzw. die aufgrund einer Anordnung nach dem StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, dringend einer politischen Neubewertung.

Der Bundesrat hat daher auf Antrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen in seiner Sitzung am 22. März 2013 in einer mit den Stimmen Schleswig-Holsteins gefassten Entschließung die Bundesregierung aufgefordert, die in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen unverzüglich zum Abschluss zu bringen. Sie soll die von ihr angekündigten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation Behinderter vorlegen. Mit seiner Entschließung wollte der Bundesrat auf die Dringlichkeit der von der Bundesregierung angestrebten Maßnahmen, auch im Hinblick auf die „Vorbildfunktion“ des Bundeswahlrechts für die Landes- und Kommunalwahlgesetze der Länder hinweisen (vgl. BR-Drs. 49/13 (Beschluss) ).

#### b) Deutscher Bundestag

Eine in die gleiche Richtung zielende Überarbeitung der Wahlrechtsausschlussvorschrift des Bundeswahlgesetzes enthält auch der Gesetzesantrag der GRÜNEN (BT-Drs. 17/12068), der vom Deutschen Bundestag am 31.01.2013 in Erster Lesung an die Ausschüsse überwiesen wurde (BT-Plenarprotokoll S. 27209 ff.), sowie ein Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „zur Verbesserung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen und

Analphabeten“ (BT-Drs. 17/12380). Der Redner der CDU/CSU-Fraktion hatte im Rahmen der Ersten Lesung des GRÜNEN-Antrages ausgeführt, zunächst die für 2014 angekündigte Studie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans abwarten und dann die Ergebnisse auch im internationalen Rahmen betrachten zu wollen.

Ich stimme der mit dem Gesetzentwurf der PIRATEN verfolgten Intention, das Behindertenwahlrecht neu zu ordnen, grundsätzlich zu. Es muss geprüft werden, wie den Menschen mit Behinderung eine gleichberechtigte Teilnahme an Wahlen unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Prinzips des höchstpersönlichen Wahlrechts und einer geheimen Stimmabgabe besser als bisher gewährt werden kann.

Allerdings bin ich sowohl aus wahlrechtlicher als auch aus wahlpraktischer Sicht der Auffassung, dass eine Entscheidung hierüber nur unter Beachtung einer größtmöglichen Rechtseinheitlichkeit getroffen werden kann. Die zu den einzelnen Wahlen geltenden Bedingungen für die Gewährung des Wahlrechts sollten nicht unterschiedlich geregelt werden. Das Wahlrecht auf Bundes- und Landesebene muss hier vernünftigerweise vergleichbare Voraussetzungen für eine Teilnahme an der Wahl festlegen. Insofern kann ich auch die in der Entschließung zum Ausdruck kommende Auffassung des Bundesrates unterstützen, der hier eine Vorbildfunktion des Bundeswahlrechts für das Landes- und Kommunalwahlrecht sieht. Es sollte daher zunächst der weitere Fortgang der Diskussion auf Bundesebene abgewartet werden.

Für weitergehende mündliche Ausführungen im Rahmen der Ausschussberatungen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Manuela Söller-Winkler