

Ulrich Hellmann*

Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen

Im demokratischen Rechtsstaat gehört das Wahlrecht zu den grundlegenden Teilhaberechten der Bürgerinnen und Bürger. Verbindliche Normen des Völkerrechts setzen einem Wahlrechtsausschluss durch die nationale Gesetzgebung enge Grenzen. Die seit März 2009 für Deutschland geltende Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen konkretisiert das Recht zur gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen am politischen Leben. Die Verbesserung angemessener Vorkehrungen zur Unterstützung behinderter Menschen bei der Ausübung ihres Wahlrechts sowie eine Überprüfung der Vereinbarkeit des im Betreuungsrecht geregelten Wahlrechtsausschlusses mit dem Völkerrecht sollten Aufnahme in den Aktionsplan finden, den die Bundesregierung gegenwärtig zur Umsetzung der in der BRK formulierten Ziele vorbereitet.

INHALT

- I. Wahlrechtsausschluss im Betreuungsrecht
- II. Völkerrechtliche Grundsätze im Hinblick auf das Wahlrecht
 - 1. Neuer Maßstab: Die Behindertenrechtskonvention
 - 2. Grundlage: Der UN-Zivilpakt

3. Aktuelle Rechtsprechung: Die Europäische Menschenrechtskonvention

- III. Auswirkungen auf den Wahlrechtsausschluss im Betreuungsrecht
- IV. Unmittelbare Geltung von Art. 29 BRK?
- V. Fazit

I. Wahlrechtsausschluss im Betreuungsrecht

Eine Betreuerbestellung ist in Deutschland nach § 13 Nr. 2 BWG Grundlage für einen Ausschluss derjenigen betreuten Menschen vom Wahlrecht, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist. Nach dem 2. Halbsatz der Vorschrift gilt dies auch, wenn der Aufgabenkreis die besonderen betreuungsrechtlichen Anordnungen¹ unterliegenden Bereiche der Post- und Telefonkontrolle nach § 1896 Abs. 4 BGB sowie der Sterilisation nach § 1905 BGB nicht erfasst.²

Der Gesetzgeber hatte bei den Arbeiten zum Entwurf des Betreuungsrechts erkannt, dass der Ausschluss vom Wahlrecht einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte Betroffener darstellt, der von diesen als besonders diskriminierend empfunden werde. Insbesondere dann, wenn Betroffene in Altenheimen oder anderen Einrichtungen wohnten, lasse sich „die fehlende Übersendung von

* Der Autor ist Leiter des Referates Recht der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V.

1 Für den Aufgabenkreis der Einwilligung in die Sterilisation eines einwilligungsunfähigen Volljährigen ist nach § 1899 Abs. 2 BGB ohnehin stets die Bestellung eines besonderen Betreuers vorgeschrieben.

2 Das EuWG, die LWG aller 16 Bundesländer sowie KWG enthalten für den jeweiligen Geltungsbereich entsprechende Regelungen.

Wahlunterlagen und damit die Tatsache der Entmündigung oder Pflegschaftsanordnung gegenüber den Mitbewohnern oft nicht verheimlichen³⁴. Die Gesetzesbegründung gibt in der Folge klar zu erkennen, dass die Regelung eines Wahlrechtsausschlusses im Betreuungsrecht umstritten war: Im Hinblick auf die noch im 2. Diskussionsteilentwurf zur Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts vorgeschlagene ersatzlose Streichung des § 13 Nr. 2 BWG wird dort ausgeführt, dies würde der Bedeutung der Vorschrift für die Funktion des Wahlrechts im demokratischen Rechtsstaat nicht gerecht. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sei es geboten, für den Wahlrechtsausschluss eine andere Anknüpfung zu finden. Solange ein Betroffener nur in Teilbereichen betreuungsbedürftig sei, sei der Schluss, es fehle ihm an der erforderlichen Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen, nicht gerechtfertigt. Die Neuregelung führe deshalb zu einem Ausschluss vom Wahlrecht nur dann, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers alle Angelegenheiten des Betreuten umfasse.⁴

II. Völkerrechtliche Grundsätze im Hinblick auf das Wahlrecht

1. Neuer Maßstab: Die Behindertenrechtskonvention

Das seit dem 26.3.2009 für Deutschland völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte behinderter Menschen (Behindertenrechtskonvention ist – BRK)⁵ zielt auf die volle und gleichberechtigte Einbeziehung behinderter Menschen in allen Bereichen der Gesellschaft, indem es die in bereits existierenden völkerrechtlichen Verträgen garantierten Menschenrechte konkret auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zuschneidet und beschreibt. Von grundlegender Bedeutung für das Verständnis und die Umsetzung der BRK ist deren Art. 12⁶, dessen Abs. 2 regelt, dass Menschen mit Behinderung in allen Bereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. Nach Art. 12 Abs. 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten, behinderten Menschen die ggf. zur Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit benötigte Assistenz zur Verfügung zu stellen. Absatz 4 der Vorschrift verpflichtet die Vertragsstaaten zu angemessenen Sicherungsmechanismen gegen möglichen Missbrauch von Maßnahmen, die zu derartiger Unterstützung behinderter Menschen bestimmt sind.

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 genie-

ben. 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/-innen, 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. Soweit sich herausstellt, dass das geltende Recht willkürliche Eingriffe in das mit Verfassungsrang ausgestattete Wahlrecht von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, gehören auch die einschlägigen Bestimmungen auf den Prüfstand.

Damit erfährt die Frage neuen Nachdruck, ob der im Betreuungsrecht gewählte Anknüpfungspunkt der „Betreuung für alle Angelegenheiten“ nach § 13 Nr. 2 BWG für den Ausschluss vom Wahlrecht mit den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang steht.

2. Grundlage: Der UN-Zivilpakt

Art. 29 BRK greift die allgemein in Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – kurz: UN-Zivilpakt – garantierten politischen Rechte auf.⁷ Nach Art 25b UN-Zivilpakt hat „jeder Staatsbürger“ das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Art. 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 seiner „Allgemeinen Bemerkung Nr. 25“ anlässlich seiner 57. Sitzung v. 12.7.1996⁸ betont, dass Art. 25 ausdrücklich die Rechte von „jedem Staatsbürger“ schützt, weshalb keine Unterschiede nach Merkmalen wie (u. a.) Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion oder anderem Status zulässig seien. Jegliche Bedingungen im Hinblick auf die Ausübung der nach Art. 25 UN-Zivilpakt geschützten Rechte müssten objektiven und angemessenen Kriterien entsprechen. Beispielhaft wird die Festlegung der Volljährigkeit als Altersgrenze für die Berechtigung zur Ausübung des Wahlrechts als angemessenes Kriterium genannt. Das Recht der Bürger/-innen zur Ausübung des Wahlrechts dürfe aber nicht ohne objektive und angemessene Gründe, die durch Gesetz zu regeln seien, ausgesetzt oder ausgeschlossen werden. Als zulässiges Beispiel nennt der UN-Menschenrechtsausschuss insoweit einen Ausschluss vom Wahlrecht wegen einer „festgestellten Unzurechnungsfähigkeit“⁹. Daraus lässt sich folgern, dass Art. 25 UN-Zivilpakt und in der Folge auch der

daraus abgeleitete Art. 29 BRK grundsätzlich der gesetzlichen Regelung eines Wahlrechtsausschlusses nicht entgegenstehen.

3. Aktuelle Rechtsprechung: Die Europäische Menschenrechtskonvention

Der EGMR hat in einer Entscheidung v. 20.5.2010¹⁰ den im ungarischen Zivilrecht geregelten Wahlrechtsausschluss von Menschen, die ganz oder teilweise unter Vormundschaft gestellt sind, für unvereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention erklärt. Beschwerdeführer Alajos Kiss, bei dem im Jahr 1991 eine psychische Erkrankung diagnostiziert wurde, war im Mai 2005 unter Teilvormundschaft nach ungarischem Recht gestellt worden. In der zugrunde liegenden Gerichtsentscheidung war ausgeführt, dass er trotz seiner manisch-depressiven Erkrankung seine Angelegenheiten angemessen regeln konnte, jedoch manchmal in unverantwortlicher Weise zur Geldverschwendung sowie gelegentlich zu aggressivem Verhalten neigte. Herr Kiss hatte die Vormundschaft akzeptiert und dagegen keine Rechtsmittel eingelegt. Vor den ungarischen Parlamentswahlen bemerkte der Beschwerdeführer im Februar 2006, dass er aus dem Wahlregister gestrichen worden war. Seine dagegen erhobene Beschwerde wurde mit der Begründung zurückgewiesen, dass nach § 70 Abs. 5 der ungarischen Verfassung Menschen unter Vormundschaft kein Wahlrecht haben. In der Folge konnte Herr Kiss an den ungarischen Parlamentswahlen im April 2006 nicht teilnehmen.

Vor dem EGMR rügte Herr Kiss, der ihm auferlegte Wahlrechtsausschluss aufgrund der wegen seiner psychischen Erkrankung angeordneten Teilvormundschaft sei ein ungerechtfertigter und diskriminierender Entzug seines Rechts, zu wählen. Aufgrund der Verankerung in der ungarischen Verfassung sei dagegen keinerlei Rechtsmittel verfügbar. Gestützt wurde der Antrag an den EGMR überwiegend auf Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Nach dieser Vorschrift verpflichten sich „die

3 Vgl. BT-Drs. 11/4528, S. 188.

4 BT-Drs. 11/4528, S. 189.

5 BT-Drs. 16/10808.

6 Siehe Art. 12 UN-BRK auf S. 204 dieser Ausgabe.

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

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

9 „established mental incapacity“ im englischen Originaltext.

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

Hohen Vertragsparteien, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“

In der Sache verwies der EGMR zunächst auf die von ihm in ständiger Rechtsprechung aufgestellten allgemeinen Grundsätze,¹¹ denen zufolge feststehe, dass Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK individuelle Rechte garantiert, einschließlich des Rechts, zu wählen und gewählt zu werden. Das Wahlrecht sei kein Privileg. Im 21. Jahrhundert müsse in einem demokratischen Staat eine Vermutung zugunsten 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.¹² Der EGMR bekräftigt, dass in diesem Bereich der Spielraum breit sei. Allerdings sei es Sache des Gerichtshofes, in letzter Instanz zu bestimmen, ob den Anforderungen von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls genüge getan sei. Eingesetzte Mittel dürften nicht unverhältnismäßig sein. Der Ausschluss jeglicher Gruppen oder Kategorien der allgemeinen Bevölkerung vom Wahlrecht müsse demnach mit den tragenden Grundsätzen von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls vereinbar sein.

Im Hinblick auf die Angemessenheit der ungarischen Regelung bekräftigt der EGMR, dass es der Entscheidung der Gesetzgebung überlassen bleiben sollte, welche Verfahren zur Feststellung der Wahlfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung anzuwenden sind. Der Gerichtshof könne allerdings nicht bestätigen, dass ein absoluter Wahlrechtsausschluss aller Personen unter Teilvormundschaft – unabhängig von den tatsächlichen Fähigkeiten des oder der Betroffenen – in die zulässige Bandbreite einer solchen Regelung fällt. Trotz der Betonung eines weiten Beurteilungsspielraums des Staates sei dieser nicht allumfassend. Insbesondere dann, wenn eine Beschränkung von Grundrechten eine besonders gefährdete Gruppe der Gesellschaft – wie die Menschen mit geistiger bzw. psychischer Behinderung¹³ – betreffe, die in der Vergangenheit beträchtliche Diskriminierungen erfahren habe, sei der Beurteilungsspielraum des Staates substanziell enger und dieser müsse sehr gewichtige Gründe für die fraglichen Beschränkungen haben.

Der Grund für diese Betrachtungsweise, die bestimmte Klassifizierungen per se hinterfrage, sei der, dass solche Gruppen historisch Vorurteilen mit dauerhaften Konsequenzen ausgesetzt waren, die zu ihrer sozialen Exklusion führten. Solche Vorurteile könnten zu gesetzgeberischen

Stereotypen führen, die eine individualisierte Erfassung von deren Fähigkeiten und Bedürfnissen dieser Menschen verhindern.

Der EGMR erachtet darüber hinaus die Behandlung von Menschen mit geistigen oder psychischen Behinderungen als „gesonderte Gruppe“ als fragwürdige Klassifizierung; das Beschneiden der Rechte behinderter Menschen müsse Gegenstand strikter Überprüfung sein. Dieser Ansatz spiegele sich auch in anderen Instrumenten des Völkerrechts wider, auf die in der Entscheidung Bezug genommen wurde – dies waren insbesondere die Art. 1, 12 und 29 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – BRK) sowie Grundsatz 3 (Maximaler Schutz der Urteilsfähigkeit) der Empfehlung Nr. R (99)4 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze betreffend den Rechtsschutz für nicht entscheidungsfähige Erwachsene vom 23.2.1999.¹⁴

Als Ergebnis stellt der EGMR fest, die unterschiedslose Aberkennung des Wahlrechts, die lediglich auf eine wegen einer geistigen bzw. psychischen Behinderung erforderliche Teilvormundschaft gestützt wird, ohne dass eine rechtsförmliche und individualisierte Beurteilung stattfindet, sei nicht mit den berechtigten Gründen für eine Beschränkung des Wahlrechts vereinbar. Der Wahlrechtsausschluss des Antragsstellers sei demzufolge ein Verstoß gegen Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

III. Auswirkungen auf den Wahlrechtsausschluss im Betreuungsrecht

Fraglich ist, ob der im deutschen Betreuungsrecht verankerte Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG mit den dargestellten völkerrechtlichen Grundsätzen im Einklang steht.

1. Zulässigkeit einer Regelung über den Wahlrechtsausschluss

Nach den Gesetzesmaterialien¹⁵ hat der Gesetzgeber unzweifelhaft das legitime Ziel verfolgt, angemessene Bedingungen für eine als notwendig erachtete Regelung des Wahlrechtsausschlusses festzuschreiben und war dabei bestrebt, diesen gravierenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte auf möglichst wenige, unvermeidbare Fälle zu begrenzen. Nach den beschriebenen völkerrechtlichen Maßstäben auf der Grundlage des Art. 25 UN-Zivilpakt sowie der EGMR-Rechtsprechung kann unterstellt werden, dass dem Staat erlaubt ist,

angemessene Regelungen zur Einschränkung des Wahlrechts zu treffen.

2. Zur Angemessenheit des § 13 Nr. 2 BWG

Enge Voraussetzungen der Totalbetreuung

Der im deutschen Recht geregelte Wahlrechtsausschluss geht davon aus, dass es allen unter *Totalbetreuung* stehenden Menschen stets auch an der Einsichtsfähigkeit in das Wesen und die Bedeutung einer Wahl fehlt. Die Anordnung einer *Betreuung für alle Angelegenheiten* ist nach den betreuungsrechtlichen Grundsätzen nur zulässig, wenn ein Volljähriger keine seiner rechtlichen Angelegenheiten besorgen kann und in allen Angelegenheiten, d.h. Lebensbereichen des Betroffenen, auch *Regelungsbedarf* besteht. Bei Vermögenslosigkeit oder stabiler Gesundheit besteht demnach z. B. keine Grundlage zur Übertragung der Aufgabenbereiche *Vermögenssorge* bzw. *Gesundheitssorge* auf einen rechtlichen Betreuer mit der Folge, dass unabhängig von den individuellen Fähigkeiten des oder der Betroffenen auch kein *Betreuer für alle Angelegenheiten* bestellt werden dürfte. Diese Tatsache rechtfertigt allerdings nicht die Schlussfolgerung auf eine unangemessene Benachteiligung von Menschen mit Behinderung, führt sie doch im Ergebnis sogar dazu, dass eine *Totalbetreuung* und damit ein Wahlrechtsausschluss auf relativ seltene Ausnahmefälle beschränkt bleibt.

Mangelnde Bestimmtheit der betreuungsrechtlichen Anknüpfung?

Fraglich könnte aber sein, ob das betreuungsrechtliche Anknüpfungskriterium, welches in pauschaler Form den Ausschluss vom Wahlrecht nach sich zieht, zu unbestimmt und damit als Rechtfertigung für diesen gravierenden Rechtseingriff ungeeignet ist. Das AG Würzburg hat im Jahr 1999 mit einem Vor-

11 Im Originaltext „general principles“.

12 Übersetzung aus dem englischen Originaltext durch den Verfasser.

13 Der EGMR verwendet den Begriff „mental disability“, es kann angenommen werden, dass davon sowohl Menschen mit geistiger als auch mit psychischer Beeinträchtigung erfasst werden.

14 Grundsatz 3 Ziff. 2 dieser Europaratsempfehlung hat folgenden Wortlaut: „Insbesondere sollte eine Schutzmaßnahme der betroffenen Person nicht automatisch das Stimmrecht, das Recht, ein Testament zu errichten, oder das Recht, irgendeinem Eingriff im gesundheitlichen Bereich zuzustimmen oder diesen abzulehnen oder irgend eine andere persönliche Entscheidung zu treffen, entziehen, und zwar jederzeit, soweit ihre Urteilsfähigkeit ihr dies erlaubt.“

15 vgl. BT-Drs. 11/4528, S. 188.

lagebeschluss an das BVerfG die Prüfung angeregt, ob die – unbestimmten – Voraussetzungen zur Anordnung einer Betreuung für alle Angelegenheiten und der gesetzlich daraus folgende Wahlrechtsausschluss mit dem GG vereinbar sind. Das AG hielt eine präzise Regelung der Voraussetzungen einer Betreuung in allen Angelegenheiten u. a. deshalb für geboten, weil es beliebig sei – mit der Folge des Wahlrechtsausschlusses – eine *Betreuung in allen Angelegenheiten* ausdrücklich anzuordnen oder unter Angabe einer Vielzahl von Aufgabenkreisen eine „Quasibetreuung in allen Angelegenheiten“ zu errichten, die ohne Wahlrechtsausschluss bleibe. Da eine Betreuung immer dem Wohl des Betreuten zu dienen habe, dürfe die Anordnung einer umfassenden Betreuung nicht die lediglich im allgemeinen Interesse liegende Folge des Wahlrechtsausschlusses haben. Vorgeschlagen wurde eine Ergänzung von § 1896 BGB, dass bei der Anordnung einer umfassenden Betreuung ausdrücklich über den Wahlrechtsausschluss zu befinden sei. Das BVerfG hat die Vorlagen schon mangels ausreichender Sachverhaltsaufklärung für unzulässig erklärt, nachdem es beiden zugrunde liegenden Einzelfällen Hinweise entnommen hatte, dass Zweifel an der Rechtfertigung der Anordnung einer *Totalbetreuung* bestanden. Zugleich bestätigte der Senat die aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz folgende Unterscheidung von Betreuungsbedürftigkeit und -bedarf und sah keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber durch die Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 1896 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und § 1908d Abs. 3 BGB, deren Ausfüllung eine herkömmliche und anerkannte Aufgabe der Rechtsanwendung sei, die ihm eingeräumte Gestaltungsfreiheit verletzt haben könnte.¹⁶

Notwendigkeit der individuellen Prüfung?

Dennoch erscheint der pauschale Wahlrechtsausschluss bei *Totalbetreuung* als fragwürdig. Der aus Art. 25 UN-Zivilpakt abgeleitete Art. 29 BRK, der i. V. m. dem in Art. 5 BRK geregelten Diskriminierungsverbot gelesen werden muss, garantiert behinderten Menschen die gleichberechtigte Beteiligung an Wahlen und verbietet damit den Ausschluss von Menschen vom Wahlrecht allein aufgrund ihrer Behinderung. Nach allgemeiner Auffassung schafft zwar die BRK keine „neuen Rechte“ für behinderte Menschen, sondern schneidet bestehende Menschenrechte konkret auf deren Lebenswirklichkeit zu. Die BRK setzt damit aber Maßstäbe für ein Umdenken: Leitgedanke ist das Ziel der möglichst vollständigen Inklusion behinderter Menschen in das allgemeine

Leben der Gesellschaft und die Abkehr von Ausgrenzung und „Besonderung“.

Die eingangs dargestellten Grundsätze des Art. 12 BRK sind für diese Zielsetzung grundlegend: Jedem Menschen mit Behinderung ist gleichberechtigt in allen Lebensbereichen Rechts- und Handlungsfähigkeit garantiert; soweit erforderlich, ist die benötigte Unterstützung bereitzustellen, die der behinderte Mensch für die *Ausübung* seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit benötigt. Von Rechtsentzug oder Stellvertretung ist also nicht die Rede, der Fokus liegt deutlich auf der Achtung und Förderung der Selbstbestimmung. Dieser Paradigmenwechsel kann als Konkretisierung der zu Art. 25 UN-Zivilpakt aufgestellten Grundsätze gedeutet werden, die einer pauschalen Regelung eines so gewichtigen Rechtseingriffs, wie ihn der Wahlrechtsausschluss darstellt, entgegensteht. Als Konsequenz wäre eine Neuregelung des Wahlrechtsausschlusses zu fordern, die auf einer Einzelfallprüfung der Wahlfähigkeit beruht, die mit Rechtsmitteln überprüfbar sein müsste und grundsätzlich nur zur Anwendung kommen dürfte, nachdem alle geeigneten Möglichkeiten zur *Unterstützung* des Wahlberechtigten bei der Ausübung seines Rechts ausgeschöpft sind. Ob das ausschließlich dem Wohle des Betreuten dienende Betreuungsrecht dafür der passende Regelungsbereich ist, bedarf der Überprüfung.

Gefahr des willkürlichen Wahlrechtsentzugs durch Vollzugsdefizite

Die dargestellte Kritik des pauschalen Wahlrechtsausschlusses wird dadurch gestützt, dass Menschen mit einer Behinderung durch uneinheitliche oder falsche Handhabung der bestehenden Regelung Gefahr laufen, willkürlich ihres Wahlrechts beraubt zu werden. Langjährige Erfahrungen der Betreuungspraxis unterstreichen derartige Befürchtungen. So bereitet die Frage, wann ein Vormundschaftsgericht der zuständigen Wahlbehörde eine Mitteilung nach § 309 FamFG¹⁷ über eine zum Ausschluss des Wahlrechts führende „Betreuung für alle Angelegenheiten“ zu machen hat, in der Praxis immer wieder Probleme. Gerichte gehen nicht selten davon aus, schon mit der Anordnung einer Betreuung mit „typischen“ Aufgabenkreisen, wie Vermögens- und Gesundheitspflege und Aufenthaltsbestimmungsrecht, sei de facto eine *Totalbetreuung* gegeben und machen eine entsprechende Mitteilung an die zuständige Wahlbehörde.¹⁸ Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Feststellung des VG Saarlouis,¹⁹ die das Wählerverzeichnis führende Behörde sei nicht an eine Mitteilung des Vormundschaftsgerichts gem. § 69l Abs. 1 FGG

gebunden, wenn der Beschlusstenor nicht unmissverständlich ausweise, dass die Betreuung sich auf „alle Angelegenheiten“ erstreckt. Dies folge aus dem eindeutigen Gesetzeswortlaut des § 13 Nr. 2 BWG und den entsprechenden landes- und kommunalrechtlichen Vorschriften sowie dem Erfordernis der Rechtsklarheit, weil anderenfalls die Vormundschaftsgerichte in jedem Einzelfall auch bei Festlegung von begrenzten Aufgabenkreisen des Betreuers (z. B. wenn bei fehlenden Vermögenswerten mangels Handlungsbedarf eine Betreuung für die Vermögenssorge nicht in Betracht kommt) sich zu einer Einschätzung berufen sehen könnten, es handele sich um eine Betreuung für „alle Angelegenheiten“ des jeweils zu betreuenden Menschen. In der Konsequenz würde dies auf eine „Wahlrechtsfähigkeitsprüfung“ durch das Vormundschaftsgericht hinauslaufen, für die das Betreuungsrecht keine Grundlage biete.

Das BayObLG hat bereits in einem Beschluss v. 12.3.1997 betont, der Gesetzgeber habe den Wahlrechtsausschluss als *Rechtsfolge* für geboten gehalten, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers „alle Angelegenheiten“ des Betroffenen umfasse, weil nur dann der Schluss gerechtfertigt sei, diesem fehle es an der erforderlichen Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen. Unzulässig sei es daher, die Erweiterung des Aufgabenkreises des Betreuers auf die Besorgung „aller Angelegenheiten“ anzuordnen, wenn der betreute Mensch in der Lage sei, einen Teilbereich seines Lebens zu bewältigen. Unzulässig sei auch, bei Betreuungsbedürftigen, die aufgrund ihrer Krankheit oder Behinderung ihr Wahlrecht nicht ausüben können, der Gefahr von Wahlmanipulationen²⁰ durch die gezielte Anordnung einer *Totalbetreuung* begegnen zu wollen, ohne dass eine solche Maßnahme nach den betreuungsrechtlichen Grundsätzen erforderlich sei.²¹

Zwar könnte aus diesen Erfahrungen gefolgert werden, die Rechtsanwendung unterliege hinreichender Kontrolle und Steuerung durch die Rechtsprechung, so dass eine angemessene Handhabung des Wahlrechtsausschlusses gewährleistet sei. Gewichtiger erscheint allerdings die Argumentation, dass die beschriebenen

¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.6.1999 – 1 BvL 28/97.

¹⁷ Vor dem 1.9.2009: § 69 l FGG.

¹⁸ Dies war u. a. für das Landesbetreuungsamt beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe Anlass für die Herausgabe der „Informationen zum Wahlrecht für Bürgerinnen und Bürger, für die eine Betreuung eingerichtet ist“; siehe unter www.lwl.org.

¹⁹ VG Saarlouis, Beschl. vom 26.6.2009 – 11 L 527/09.

²⁰ Dem Missbrauch des Wahlrechts sollen die strafrechtlichen Bestimmungen gegen Wahlfälschung bzw. Wahlmögung vorbeugen, vgl. §§ 107a; 108 StGB.

²¹ Vgl. BayObLG, FamRZ 1998, S. 452.

Rechtsverstöße und Unsicherheiten Beleg für die mangelnde Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung des Wahlrechtsausschlusses sind und Menschen mit Behinderung ungerechtfertigt dem Risiko aussetzen, ihr Wahlrecht – unabhängig von ihren individuellen Fähigkeiten – zu verlieren. Eltern von jungen Volljährigen mit einer geistigen Behinderung berichten regelmäßig davon, dass ihnen die *Betreuung für alle Angelegenheiten* ihres Sohnes bzw. ihrer Tochter übertragen wurde, jedoch in Unkenntnis über den damit verbundenen Wahlrechtsausschluss, der nach den individuellen Fähigkeiten ihrer Angehörigen und deren Wunsch nach Teilnahme an Wahlen als unangemessen und diskriminierend empfunden werde. Oft sind dann aufwändige Verfahren zur Verringerung des Aufgabenkreises die Folge, um den gewünschten Rechtsstatus wieder herzustellen.

IV. Unmittelbare Geltung von Art. 29 BRK?

Für die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen ist insbesondere von Bedeutung, ob die darin beschriebenen Rechte hinreichend konkret beschrieben sind. Soweit bekannt, ist dies für Art. 25 UN-Zivilpakt anerkannt. Das Gleiche gilt allgemein für das Verbot von Diskriminierungen, welches auch in Art. 5 BRK seinen Ausdruck gefunden hat. Jedenfalls soweit der Art. 29 BRK Diskriminierungen im Hinblick auf das Wahlrecht verbietet, kann davon ausgegangen werden, dass auch diese Norm unmittelbar anwendbar ist. Den unmittelbar wirkenden Schutzcharakter der Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt die Entscheidung des EGMR unter Heranziehung des Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls auf.

Eine offene Frage ist, welche Schlüsse deutsche Gerichte im Falle eines auf solche Bestimmungen gestützten Rechtsmittels ziehen würden.

V. Fazit

Im Licht der beschriebenen völkerrechtlichen Grundsätze ist der pauschale Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG bzw. den einschlägigen Vorschriften der sonstigen Wahlgesetze problematisch. Die Umsetzung der in der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen verankerten Verpflichtungen ist derzeit Gegenstand intensiver Vorarbeiten unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, die unter Beteiligung behinderter Menschen²² und deren Verbände an einem *Aktionsplan* arbeiten, der als Leitlinie für den sog. „Staatenbe-

richt“ zum Stand der Umsetzung der in der BRK garantierten Rechte dienen soll, den Deutschland im März 2011 erstmalig an die Vereinten Nationen abliefern muss. Es ist zu fordern, Wege zur Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung an Wahlen sowie die Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses mit der BRK in den Themenkatalog für den *Aktionsplan* aufzunehmen. ◀

²² Siehe u. a. www.behindertenbeauftragter.de sowie www.einfach-teilhaben.de.

Einmischen – Mitmischen – Politik ist für alle!

Ein Jahr lang haben sich die Studierenden des Bachelor-Studiengangs Soziale Arbeit der Fachhochschule Köln damit beschäftigt, wie der Zugang zum politischen Leben auch für Menschen mit geistiger Behinderung besser ermöglicht werden kann.

Konkret bedeutet das: einfache Sprache ohne Fremdwörter, kurze Texte und verständliche Bilder. Wie gut das geht, ist auf der Internetseite www.mitmischen.org zu sehen.