

## Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung

Lang, Heinrich; Kampmeier, Anke S.; Schmalenbach, Kirsten; Strohmeier, Gerd; Mühlig, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, H., Kampmeier, A. S., Schmalenbach, K., Strohmeier, G., & Mühlig, S. (2016). *Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB470). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47362-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

# FORSCHUNGSBERICHT

470

## Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung

Juli 2016

ISSN 0174-4992

# Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen

## BMAS Forschungsbericht

### Abschlussbericht

Prof. Dr. Lang (Universität Greifswald), Prof. Dr. Kampmeier (Hochschule Neubrandenburg), Prof. Dr. Schmalenbach (Universität Salzburg) und Prof. Dr. Strohmeier (Technische Universität Chemnitz) in Kooperation mit Prof. Dr. Mühlig (Technische Universität Chemnitz)

Juni 2016

Auftraggeberschaft / Inhaltliche Verantwortung / Copyright

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von dem Auftragnehmer in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.

## Kurzbeschreibung

Die Studie beschäftigt sich mit den Voraussetzungen und Grenzen der in § 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz (BWG) geregelten Wahlrechtsausschlüsse. Sie betreffen Menschen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist (Nr.2) sowie Menschen, die sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (Nr. 3).

Die Untersuchung verfolgt einen interdisziplinären Ansatz. In ihrem sozialwissenschaftlichen Teil erfolgen empirische Erhebungen über die Anzahl der bundesweit von den genannten Wahlrechtsausschlüssen Betroffenen, deren soziodemographische Merkmale sowie der den Ausschlüssen zugrundeliegenden Krankheitsbildern. Außerdem werden im klinisch-psychologischen Teil die Betroffenenperspektive einbezogen, bestehende und mögliche Assistenzsysteme auch im internationalen Vergleich skizziert und der objektivierbare Bedarf nach Assistenz und die subjektiven Bedürfnisse hinsichtlich derartiger Unterstützungs- und Assistenzmaßnahmen dargestellt.

In den juristischen Teilen erfolgt eine Untersuchung der Wahlrechtsausschlüsse in völkerrechtlicher und – damit in Wechselbeziehung stehend – verfassungsrechtlicher Perspektive. Im Mittelpunkt der völkerrechtlichen Untersuchung stehen die Vorgaben durch die Behindertenrechtskonvention (BRK). Deren Vorschriften werden nach den Regeln der Auslegung völkerrechtlicher Verträge interpretiert und im Kontext der Meinung des BRK-Ausschusses sowie der politischen Dynamik in der internationalen Gemeinschaft diskutiert.

Im Zentrum des verfassungsrechtlichen Teils der Studie steht zunächst die verfassungsrechtliche Maßstabentfaltung und hier namentlich das Zusammenspiel der verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze mit den spezifischen Benachteiligungsverboten von Menschen mit Behinderungen sowie der Bedeutung der BRK. § 13 Nr. 2 und 3 BWG werden sodann an diesem Maßstab überprüft.

Abschließend zeigt die Studie 4 Handlungsoptionen auf.

## Abstract

The study deals with the prerequisites and the limits of the disenfranchisement regulated in Section 3 No. 2 and 3 Federal Electoral Act. These provisions concern persons on whose behalf a custodian has been appointed to attend to all his or her affairs (No. 2) as well as persons who are accommodated in a psychiatric hospital under an order pursuant to Section 63 of the Penal Code in conjunction with Section 20 of the Penal Code. The study employs an interdisciplinary approach. In the sections of the social science analysis, an empirical survey concerning the number of persons affected in Germany by such disenfranchisement as mentioned above has been made, their sociodemographic attributes as well as the clinical situation underpinning their disenfranchisement. In addition, the clinical-psychological section of the study describes the existing as well as alternative assistance systems employed internationally and illustrates the individual needs for assistance. The social-science sections are followed by two legal considerations, examining the current German disenfranchisement provisions from both an international and constitutional law perspective, the latter of which is mindful of international law. At the centre of the public international law section stands the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). The provisions of this treaty are interpreted in accordance with the customary international rules of treaty interpretation and the result is discussed in the light of the opinion of the CRPD Committee and the political dynamics of the international community. The focus of the section dealing with the German Constitution is based on relevant constitutional standards and principles, especially the interplay between constitutional

electoral principle with specific constitutional law on discrimination against people with disabilities as well as similar international law provisions. Section 13 No. 2 and 3 Federal Electoral Act is examined in the light of the constitutional benchmark established. Following on from a comparative law section, the study presents possible options for legislative action.

# Inhalt

<b>Kurzbeschreibung</b>	<b>7</b>
<b>Abstract</b>	<b>7</b>
<b>Inhalt</b>	<b>9</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>17</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>20</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>21</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>27</b>
<b>Einleitung</b>	<b>35</b>
<b>1. Abschnitt 1: Quantitativer sozialwissenschaftlicher Teil (Strohmeier)</b>	<b>39</b>
1.1 Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG	39
1.1.1 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 1 BWG	42
1.1.2 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG	43
1.1.3 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG	45
1.2 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nach soziodemographischen Merkmalen	50
1.2.1 Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG	50
1.2.2 Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG	50
1.3 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWG	52
1.3.1 Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 3 BWG	52
1.3.1.1 Auswertung nach real existierenden Fallgruppen	52
1.3.1.2 Auswertung nach einzelnen Krankheitsbildern	53
1.3.2 Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 2 BWG	54
1.3.2.1 Auswertung nach real existierenden Fallgruppen	55
1.3.2.1.1 Auswertung auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien	55
1.3.2.1.2 Auswertung auf der Ebene der Unterformen der diagnost. Hauptkategorien	56
1.3.2.2 Auswertung nach einzelnen Krankheitsbildern	57
1.3.2.2.1 Auswertung auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien	57
1.3.2.2.2 Auswertung auf der Ebene der Unterformen der diagnost. Hauptkategorien	58
1.4 Zusammenfassung und Überleitung	60

<b>2.</b>	<b>Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)</b>	<b>65</b>
2.1	Modifikation der ursprünglichen Fragestellung des klinischen Studienteils	65
2.1.1	<i>Round Table</i>	65
2.1.2	<i>Modifizierter Untersuchungsauftrag</i>	65
2.2	Systematische Literaturrecherche zur Klärung der Existenz von Assistenzsystemen	66
2.2.1	<i>Evidenzrecherche und Suchstrategien</i>	66
2.2.2	<i>Ein- und Ausschlusskriterien</i>	68
2.2.2.1	<i>Einschlusskriterien</i>	68
2.2.2.2	<i>Ausschlusskriterien:</i>	68
2.2.3	<i>Beschreibung der Suchterme und der Auswahlstrategien</i>	69
2.2.4	<i>Systematisierung der identifizierten Studien</i>	72
2.2.5	<i>Vergleichende Darstellung etablierter Assistenzsysteme</i>	73
2.2.6	<i>Vergleichende Darstellung künftig einsetzbarer Assistenzsysteme</i>	74
2.2.7	<i>Etablierte Assistenzsysteme im internationalen Vergleich (Internetrecherche)</i>	77
2.2.8	<i>Abschließendes Fazit zu den Ergebnissen der systematischen Literaturrecherche</i>	81
2.3	Empirische Untersuchung zur Klärung des Unterstützungsbedarfes	83
2.3.1	<i>Grundgesamtheit und Schätzung der externen Validität</i>	83
2.3.1.1	<i>Darstellung der voraussichtlich relevanten Diagnosegruppen</i>	83
2.3.1.2	<i>Prognostizierte Diagnosen in der Gruppe der Betreuten (§ 13 Nr. 2 BWG)</i>	84
2.3.1.2.1	<i>Diagnosegruppe F0: Demenzen und organisch bedingte Störungen</i>	84
2.3.1.2.2	<i>Diagnosegruppe F7: Intelligenzstörung</i>	86
2.3.1.2.3	<i>Mögliche weitere Diagnosegruppen</i>	87
2.3.2	<i>Angenommene Diagnosen in der Gruppe der in Maßregelvollzugseinrichtungen untergebrachten Personen (§ 13 Nr. 3 BWG)</i>	88
2.3.2.1	<i>Diagnosegruppe F1: Substanzstörungen ("Suchterkrankungen")</i>	88
2.3.2.2	<i>Diagnosegruppe F2: Schizophrenien und psychotische Störungen</i>	89
2.3.2.3	<i>Diagnosegruppe F6: Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen</i>	89
2.3.2.4	<i>Diagnosegruppe F7: Intelligenzstörung</i>	90
2.3.2.5	<i>Fazit</i>	90
2.3.3	<i>Probandenakquise und Stichprobenziehung</i>	91
2.3.4	<i>Erhebungsinstrument</i>	93
2.3.5	<i>Methodisches Vorgehen</i>	94
2.3.6	<i>Ergebnisdarstellung</i>	95
2.3.6.1	<i>Ausschöpfungsquote Institutionen</i>	95
2.4	Ergebnisdarstellung für die Fallgruppe gemäß § 13 Nr. 2 BWG	96
2.4.1	<i>Ausschöpfungsquote Betroffene</i>	96
2.4.2	<i>Demographische Daten</i>	97
2.4.3	<i>Vorerfahrungen</i>	97
2.4.4	<i>Assistenzbedarf</i>	98
2.4.5	<i>Unterstützungsmaßnahmen</i>	99

2.5	Ergebnisdarstellung für die Fallgruppe gemäß § 13 Nr. 3 BWG	101
2.5.1	<i>Ausschöpfungsquote Betroffene</i>	101
2.5.2	<i>Demographische Daten</i>	102
2.5.3	<i>Vorerfahrungen</i>	103
2.5.4	<i>Assistenzbedarf</i>	103
2.5.5	<i>Unterstützungsmaßnahmen</i>	104
2.6	Diskussion und Limitationen	105
2.6.1	<i>Internationale Befundlage zu Wahlassistenzsystemen</i>	105
2.6.2	<i>Empirische Erhebung zum Assistenzbedarf</i>	106
2.6.2.1	<i>Fallgruppe nach Nr. 2</i>	107
2.6.2.2	<i>Fallgruppe nach Nr. 3</i>	110
2.7	Fazit und Ausblick/Empfehlung	114
2.7.1	<i>Welche Assistenzsysteme werden als praktikable Lösungen vorgeschlagen?</i>	114
2.7.1.1	<i>Vorbemerkung zur Frage der Voraussetzung („Assistenzfähigkeit“) und Grenzen (Manipulationsrisiko) von Wahlassistenz</i>	114
2.7.1.2	<i>Ableitung aus der internationalen besteht wissenschaftlichen Befundlage</i>	115
2.7.1.3	<i>Ableitung aus der Betroffenenbefragung</i>	115
2.7.1.3.1	<i>Fallgruppe nach § 13 Nr. 2 BWG:</i>	115
2.7.1.3.2	<i>Fallgruppe nach § 13 Nr. 3 BWG:</i>	116
3.	<b>Abschnitt 3: Völkerrechtlicher Teil der Studie (<i>Schmalenbach</i>)</b>	<b>135</b>
3.1	Teil 1: Auslegung von Art. 29 lit a BRK	135
3.1.1	<i>Angewendete Interpretationsmethode</i>	135
3.1.2	<i>Textueller Aufbau des Art. 29 lit a BRK</i>	138
3.1.3	<i>Anwendungsbereich der BRK: Menschen mit Behinderungen</i>	138
3.1.4	<i>Statuiert Art. 29 lit a i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK ein absolutes Diskriminierungsverbot?</i>	140
3.1.4.1	<i>Wortlautinterpretation des Art. 29 lit a BRK</i>	140
3.1.4.2	<i>Wortlautinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK</i>	142
3.1.4.3	<i>Intrinsische Kontextinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK</i>	145
3.1.4.3.1	<i>Art. 2 UAbs. 4 BRK (angemessene Vorkehrungen)</i>	145
3.1.4.3.2	<i>Art. 12 BRK (Rechts- und Handlungsfähigkeit)</i>	146
3.1.4.3.3	<i>Art. 27 BRK (Arbeit und Beschäftigung)</i>	150
3.1.4.3.4	<i>Zwischenergebnis</i>	151
3.1.4.4	<i>Extrinsische Kontextinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK</i>	151
3.1.4.5	<i>Telos-Interpretation</i>	155
3.1.4.6	<i>Nachfolgende Staatenpraxis bei der Anwendung der BRK</i>	156
3.1.4.7	<i>Holistische Zusammenführung der bisherigen Interpretationsschritte</i>	158
3.1.4.8	<i>Ergänzende Auslegungsmittel: Vorbereitungsarbeiten zur BRK</i>	159
3.1.4.9	<i>Ableichung des Ergebnisses mit der Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses</i>	161
3.1.5	<i>Würden § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG die Voraussetzungen einer zulässigen Differenzierung erfüllen?</i>	164
3.1.6	<i>Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 29 lit a (iii) i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BRK: Grenzen der Assistierbarkeit bei der Wahlteilnahme</i>	165

3.1.7	<i>Europarechtliche Dimension der Fragestellung</i>	166
3.1.8	<i>Entwicklungstendenzen: Meinungsbild in internationalen Organisationen</i>	167
3.1.8.1	<i>UN-Menschenrechtsrat</i>	167
3.1.8.2	<i>Europarat</i>	168
3.2	<i>Ergebnis des völkerrechtlichen Teils der Studien</i>	169
<b>4.</b>	<b>Abschnitt 4: Verfassungsrechtlicher Teil (Lang)</b>	<b>171</b>
4.1	<i>1. Teil: Begriffsklärungen und Problemstellung</i>	171
4.1.1	<i>Begriffsklärung – zum Begriff der Behinderung</i>	171
4.1.1.1	<i>Fehlen eines einheitlichen und allseits konsentierten Behinderungsbegriffs</i>	171
4.1.1.2	<i>Das überkommene Begriffsverständnis</i>	171
4.1.1.2.1	<i>Das medizinische Verständnis von Behinderung</i>	171
4.1.1.2.2	<i>Der soziale Behinderungsbegriff</i>	172
4.1.1.3	<i>Der Behinderungsbegriff in unterschiedlichen Teilrechtsordnungen und im Mehrebenensystem</i>	173
4.1.1.4	<i>Der „inklusive Behinderungsbegriff“ der Verfassung</i>	175
4.1.2	<i>Die zur Diskussion stehenden Regelungen des Wahlrechts</i>	176
4.2	<i>2. Teil: Rechtstatsachen</i>	177
4.3	<i>3. Teil: Zur Verfassungsmäßigkeit des geltenden Wahlrechts</i>	178
4.3.1	<i>Der verfassungsrechtliche Maßstab</i>	178
4.3.1.1	<i>Wahlrecht und Demokratieprinzip</i>	178
4.3.1.2	<i>Die Wahlrechtsgrundsätze</i>	178
4.3.1.2.1	<i>Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl</i>	179
4.3.1.2.1.1	<i>Inhalt</i>	179
4.3.1.2.1.2	<i>Rechtfertigung von Differenzierungen</i>	179
4.3.1.2.1.2.1	<i>Zwingender Grund</i>	179
4.3.1.2.1.2.2	<i>Sinn und Funktion der Wahl</i>	181
4.3.1.2.1.2.2.1	<i>Legitimationsfunktion</i>	182
4.3.1.2.1.2.2.2	<i>Kreations- und Repräsentationsfunktion</i>	182
4.3.1.2.1.2.2.3	<i>Kommunikations- und Teilhabefunktion</i>	183
4.3.1.2.2	<i>Gleichheit der Wahl</i>	185
4.3.1.2.2.1	<i>Inhalt</i>	185
4.3.1.2.2.2	<i>Rechtfertigung von Differenzierungen</i>	185
4.3.1.2.3	<i>Freiheit der Wahl</i>	186
4.3.1.2.3.1	<i>Inhalt</i>	186
4.3.1.2.3.2	<i>Rechtfertigung von Beeinträchtigungen</i>	186
4.3.1.2.4	<i>Unmittelbarkeit und Höchstpersönlichkeit der Wahl</i>	187
4.3.1.2.4.1	<i>Inhalt</i>	187
4.3.1.2.4.2	<i>Rechtfertigung von Beeinträchtigungen</i>	188
4.3.1.2.5	<i>Geheimheit der Wahl</i>	188
4.3.1.2.5.1	<i>Inhalt</i>	188
4.3.1.2.5.2	<i>Rechtfertigung von Beeinträchtigungen</i>	189
4.3.1.2.6	<i>Typisierungsbefugnis</i>	189

4.3.1.3	<i>Zum Einfluss besonderer Gleichheitsmaßstäbe auf die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze</i>	190
4.3.1.3.1	<i>Das Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG</i>	190
4.3.1.3.1.1	<i>Inhalt des Benachteiligungsverbots</i>	190
4.3.1.3.1.1.1	<i>Anwendbarkeit und Begriffsbestimmungen</i>	190
4.3.1.3.1.1.2	<i>Ungleichbehandlung „wegen“ einer Behinderung</i>	191
4.3.1.3.1.2	<i>Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen (Rechtfertigungsmaßstab)</i>	191
4.3.1.3.1.2.1	<i>Vorliegen behinderungsbedingter Besonderheiten</i>	192
4.3.1.3.1.2.2	<i>Vorrang der Unterstützung</i>	193
4.3.1.3.2	<i>Bisher keine einschlägige Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts</i>	193
4.3.1.3.3	<i>Parallelen</i>	193
4.3.1.3.3.1	<i>Die Entscheidung zur Testierfreiheit von Menschen mit Behinderungen</i>	193
4.3.1.3.3.2	<i>Zum Einfluss der BRK</i>	195
4.3.1.4	<i>Zusammenfassung zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab</i>	199
4.3.2	<i>Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG</i>	200
4.3.2.1	<i>Zusammenspiel von Wahl- und Betreuungsrecht</i>	200
4.3.2.2	<i>Überblick über das Betreuungsrecht</i>	200
4.3.2.2.1	<i>Grundanliegen und Ratio des Betreuungsrechts</i>	200
4.3.2.2.2	<i>Materielle Voraussetzungen der Betreuerbestellung</i>	202
4.3.2.2.2.1	<i>Betreuungsbedürftigkeit</i>	202
4.3.2.2.2.1.1	<i>Psychische Krankheit</i>	202
4.3.2.2.2.1.2	<i>Geistige und seelische Behinderung</i>	203
4.3.2.2.2.1.3	<i>Relevante Diagnosen und -gruppen</i>	203
4.3.2.2.2.2	<i>Betreuungsbedarf</i>	204
4.3.2.2.2.3	<i>Die Aufgabenkreise</i>	205
4.3.2.2.2.4	<i>Der Erforderlichkeitsgrundsatz</i>	206
4.3.2.2.3	<i>Das Verfahren der Betreuerbestellung</i>	207
4.3.2.2.3.1	<i>Überblick (über das gerichtliche Verfahren)</i>	207
4.3.2.2.3.2	<i>Sachverständigenbegutachtung und zu beobachtende Anforderungen an Gutachter und Gutachten</i>	208
4.3.2.2.3.3	<i>Einzelfallbeurteilung</i>	209
4.3.2.2.3.4	<i>Weitere Sicherungen und verfahrensrechtliche Ausgestaltungen der Autonomie im Betreuungsrecht</i>	210
4.3.2.3	<i>Die Betreuung in allen Angelegenheiten</i>	210
4.3.2.4	<i>Verfassungsrechtliche Bewertung von § 13 Nr. 2 BWG</i>	212
4.3.2.4.1	<i>Die Bewertung des Ausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG im Schrifttum</i>	212
4.3.2.4.1.1	<i>Verfassungs- und wahlrechtliches Schrifttum</i>	212
4.3.2.4.1.2	<i>Zivilrechtliche und betreuungsrechtliche Literatur</i>	212
4.3.2.4.2	<i>Verfassungsgerichtliche Entscheidungen</i>	213
4.3.2.4.2.1	<i>Frühe Judikate</i>	213
4.3.2.4.2.2	<i>Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. August 2001</i>	214
4.3.2.4.2.3	<i>Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juli 2002</i>	214
4.3.2.4.2.4	<i>Entscheidung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Oktober 1987</i>	216
4.3.2.4.2.5	<i>Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. August 2010</i>	217
4.3.2.4.3	<i>Parallelen</i>	218

4.3.2.4.3.1	<i>Kinder- bzw. Elternwahlrecht</i>	218
4.3.2.4.3.2	<i>Wahlrecht der sogenannten Auslandsdeutschen</i>	219
4.3.2.4.4	<i>Verknüpfung von Wahl- und Betreuungsrecht</i>	219
4.3.2.4.4.1	<i>Ratio der Wahlrechtsausschlüsse</i>	219
4.3.2.4.4.2	<i>Ratio der Vollbetreuung</i>	219
4.3.2.4.5	<i>Zulässigkeit und Vorteilhaftigkeit der Verknüpfung von Wahl- und Betreuungsrecht</i>	220
4.3.2.4.5.1	<i>Entscheidungsunfähigkeit als geeignetes Ausschlusskriterium</i>	220
4.3.2.4.5.2	<i>Betreuungsrechtliche Einzelfallprüfung</i>	221
4.3.2.4.5.2.1	<i>Konzeption des Gesetzes</i>	222
4.3.2.4.5.2.2	<i>Betreuungsgerichtliche Praxis</i>	222
4.3.2.4.5.3	<i>Typisierende Vermutung auf Grundlage einer Einzelfallprüfung</i>	224
4.3.2.4.5.4	<i>Friktionen zwischen Wahl- und Betreuungsrecht</i>	228
4.3.2.4.5.5	<i>Keine „Wahlreifepfung“</i>	229
4.3.3	<i>Der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG</i>	230
4.3.3.1	<i>Verfassungsrechtlicher Maßstab</i>	230
4.3.3.2	<i>Voraussetzungen und Ratio des Wahlrechtsausschlusses</i>	231
4.3.3.2.1	<i>Überblick</i>	231
4.3.3.2.2	<i>Tatbestandsvoraussetzungen</i>	231
4.3.3.2.2.1	<i>Schuldunfähigkeit nach § 20 StGB</i>	231
4.3.3.2.2.1.1	<i>Das erste Stockwerk</i>	231
4.3.3.2.2.1.1.1	<i>Krankhafte seelische Störung</i>	232
4.3.3.2.2.1.1.2	<i>Tiefgreifende Bewusstseinsstörungen</i>	232
4.3.3.2.2.1.1.3	<i>Schwachsinn</i>	232
4.3.3.2.2.1.1.4	<i>Schwere andere seelische Abartigkeit</i>	233
4.3.3.2.2.1.1.5	<i>Relevante Diagnosegruppen</i>	233
4.3.3.2.2.1.2	<i>Das zweite Stockwerk</i>	233
4.3.3.2.2.2	<i>Unterbringung nach § 63 StGB</i>	233
4.3.3.2.2.2.1	<i>Anlasstat im Zustand der Schuldunfähigkeit oder der verminderten Schuldfähigkeit</i>	234
4.3.3.2.2.2.2	<i>Dauerhaftigkeit</i>	234
4.3.3.2.2.2.3	<i>Gefährlichkeit</i>	234
4.3.3.2.2.2.4	<i>Gesamtwürdigung und Verhältnismäßigkeit</i>	234
4.3.3.2.2.2.5	<i>Nebenfolge</i>	235
4.3.3.2.3	<i>Ratio der Regelung in § 13 Nr. 3 BWG</i>	235
4.3.3.3	<i>Verfassungsrechtliche Beurteilung</i>	235
4.3.3.3.1	<i>Rechtstatsächliches</i>	236
4.3.3.3.2	<i>Ungereimtheiten</i>	236
4.3.3.3.3	<i>Typisierungsbefugnis</i>	237
4.3.3.3.4	<i>Ergebnis</i>	237
4.4	<i>5. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	238
4.4.1	<i>Ergebnisse der Prüfung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG</i>	238
4.4.2	<i>Ergebnisse der Prüfung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG</i>	239
5.	<b>Abschnitt 5: Assistenz und Assistenzgesetz</b>	<b>241</b>
6.	<b>Abschnitt 6: Missbrauchsgefahren</b>	<b>245</b>

6.1	Prämissen und Vorüberlegungen	245
6.2	Wahlverfassungsrechtliche Grenzziehungen	246
<b>7.</b>	<b>Abschnitt 7: Rechtsvergleichung</b>	<b>248</b>
7.1	Kategorien von Wahlrecht	248
7.2	Staatengruppen	249
7.2.1	<i>EU-Mitgliedstaaten (exkl. Deutschland; inkl. Niederlande, Irland und Finnland)</i>	249
7.2.1.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	249
7.2.1.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	252
7.2.1.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	253
7.2.1.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	256
7.2.2	<i>(Potentielle) EU-Beitrittskandidaten, die BRK beigetreten sind</i>	261
7.2.2.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	261
7.2.2.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	261
7.2.2.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	261
7.2.2.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	261
7.2.3	<i>EFTA Staaten, die der BRK beigetreten sind</i>	263
7.2.3.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	263
7.2.3.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	263
7.2.3.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	264
7.2.3.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	264
7.2.4	<i>Sonstige Mitgliedstaaten des Europarates, die die BRK ratifiziert haben</i>	264
7.2.4.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	264
7.2.4.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	264
7.2.4.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	264
7.2.4.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	265
7.2.5	<i>Sonstige OECD Staaten, die die BRK ratifiziert haben</i>	266
7.2.5.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	266
7.2.5.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	267
7.2.5.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	268
7.2.5.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	268
7.2.6	<i>Sonstige BRK Vertragsstaaten nach Democracy Index (full and flawed Democracies)</i>	269
7.2.6.1	<i>Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006</i>	269
7.2.6.2	<i>Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006</i>	269
7.2.6.3	<i>Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss</i>	270
7.2.6.4	<i>Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss</i>	270
7.3	Staatenverzeichnis	279
<b>8.</b>	<b>Abschnitt 8: Ergebnisse</b>	<b>281</b>
<b>9.</b>	<b>Abschnitt 9: Handlungsoptionen</b>	<b>289</b>
9.1	1. Vollständige Streichung	289

9.2	2. <i>Eigenständige Prüfung der Entscheidungsfähigkeit in Wahlangelegenheiten</i>	289
9.3	3. <i>Integration der Prüfung der wahlspezifischen Entscheidungsfähigkeit in das betreuungsrechtliche Verfahren</i>	289
9.4	4. <i>Richterliche Ermessensentscheidungen statt Mitteilungspflichten</i>	290
<b>10.</b>	<b><i>Abschnitt 5: Literatur und Rechtsquellenverzeichnis</i></b>	<b>291</b>
10.1	1. <i>Teil: Literatur und Onlinequellen</i>	291
10.2	2. <i>Teil: Völkerrechtliche Verträge</i>	298
10.3	3. <i>Teil: (Rechts-)Akte Internationaler Organisationen</i>	299
10.4	4. <i>Teil: Internationale Rechtsprechung</i>	301
10.5	5. <i>Teil: Rechtsprechung nationaler Gerichte</i>	303
10.6	6. <i>Teil: Spruchpraxis der Vertragsorgane universeller Menschenrechtsverträge</i>	303
10.7	7. <i>Teil: General Comments der Vertragsorgane universeller Menschenrechtsverträge</i>	305
10.8	8. <i>Teil: Materialien zu den Vorarbeiten der BRK</i>	305
10.9	9. <i>Teil: Sonstige Materialien</i>	306
10.10	10. <i>Teil: Nationale Gesetze (Teil 2: Rechtsvergleichung)</i>	307
	<b><i>Bürgertelefon</i></b>	<b>323</b>
	<b><i>Impressum</i></b>	<b>325</b>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1.1.1</i>	<i>Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2015</i>	<i>40</i>
<i>Tabelle 1.1.2</i>	<i>Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG 2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern</i>	<i>41</i>
<i>Tabelle 1.1.3</i>	<i>Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2014/2015</i>	<i>44</i>
<i>Tabelle 1.1.4</i>	<i>Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG 2014/2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern</i>	<i>45</i>
<i>Tabelle 1.1.5</i>	<i>Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (Gesamt) sowie § 13 Nr. 2 und 3 BWG in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2014/2015</i>	<i>46</i>
<i>Tabelle 1.1.6</i>	<i>Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – in den Jahren 2014/2015</i>	<i>47</i>
<i>Tabelle 1.1.7</i>	<i>Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG 2014/2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern</i>	<i>48</i>
<i>Tabelle 1.1.8</i>	<i>Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG 2014/2015 an den Ende 2014 noch anhängigen Betreuungen in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern</i>	<i>49</i>
<i>Tabelle 1.2.1</i>	<i>Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter – bei 10 Prozent der Betreuungsbehörden 2014 (n = 4.670)</i>	<i>50</i>
<i>Tabelle 1.2.2</i>	<i>Personen, die aufgrund strafrichterlicher Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Familienstand – laut Strafvollzugsstatistik 2013/2014 (n = 6.540)</i>	<i>51</i>
<i>Tabelle 1.2.3</i>	<i>Personen ab dem 18. Lebensjahr, die aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter – laut Bundeszentralregister 2014 (n = 8.790)</i>	<i>52</i>

<i>Tabelle 1.3.1</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen 2015 (n = 2.332)</i>	<i>53</i>
<i>Tabelle 1.3.2</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder 2015 (n = 2.332)</i>	<i>54</i>
<i>Tabelle 1.3.3</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)</i>	<i>56</i>
<i>Tabelle 1.3.4</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)</i>	<i>57</i>
<i>Tabelle 1.3.5</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)</i>	<i>58</i>
<i>Tabelle 1.3.6</i>	<i>Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)</i>	<i>59</i>
<i>Tabelle 2.2.1</i>	<i>Übersicht der verwendeten Informationsquellen und Trefferzahl</i>	<i>66</i>
<i>Tabelle 2.2.2</i>	<i>Übersicht der Suchbegriffe</i>	<i>70</i>
<i>Tabelle 2.2.3</i>	<i>Schema zur Systematisierung der relevanten Informationsquellen</i>	<i>73</i>
<i>Tabelle 2.2.4</i>	<i>Übersicht über Assistenzsysteme: Internationale Entwicklung</i>	<i>78</i>
<i>Tabelle 2.2.5</i>	<i>Vergleich national und international umgesetzter Assistenzsysteme</i>	<i>81</i>
<i>Tabelle 2.3.1</i>	<i>Übersicht der Diagnosen der Gruppe F0</i>	<i>84</i>
<i>Tabelle 2.3.2</i>	<i>Allgemeine Diagnostische Kriterien der Diagnosegruppe F0</i>	<i>85</i>
<i>Tabelle 2.3.3</i>	<i>Diagnostische Kriterien der vaskulären Demenz</i>	<i>86</i>
<i>Tabelle 2.3.4</i>	<i>Übersicht der Diagnosen der Gruppe F7</i>	<i>87</i>
<i>Tabelle 2.3.5</i>	<i>Übersicht der Diagnosen der Gruppe F1</i>	<i>88</i>
<i>Tabelle 2.3.6</i>	<i>Übersicht der Diagnosen der Gruppe F2</i>	<i>89</i>
<i>Tabelle 2.3.7</i>	<i>Übersicht der Diagnosen der Gruppe F6</i>	<i>90</i>
<i>Tabelle 2.3.8</i>	<i>Übersicht der Funktionsbereiche und assoziierte Diagnosen</i>	<i>91</i>
<i>Tabelle 2.4.1</i>	<i>Gewünschte Assistenz (Fallgruppe Betreuung)</i>	<i>100</i>
<i>Tabelle 2.5.1</i>	<i>Gewünschte Assistenz (Fallgruppe MRVZ)</i>	<i>104</i>
<i>Tabelle 2.6.1</i>	<i>[Zitat aus:] Gesamtstatistik Maßregelvollzug Bayern, 2014 (persönliche Mitteilung des Amtes für Maßregelvollzug)</i>	<i>111</i>
<i>Tabelle 2.8.1</i>	<i>Studien zur aktuell bestehenden Assistenzsystemen</i>	<i>119</i>
<i>Tabelle 2.8.2</i>	<i>Vorschläge für Assistenzsysteme</i>	<i>123</i>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.2.1	Überblick über die erfolgte systematische Literaturrecherche inkl. Trefferanzahl.	72
Abbildung 2.2.2	Multimodales Wahlsystem AutoMARK VAT) für blinde bzw. sehbehinderte Menschen	75
Abbildung 2.2.3	Materialien zur politischen Aufklärung in vereinfachter Sprache, z.B. von der Bundeszentrale für politische Bildung (Homepage)	77
Abbildung 2.3.1	Smiley-Analogskala	94
Abbildung 2.4.1	Ausschöpfungsquote Teilnehmer (Behindertenhilfe)	97
Abbildung 2.4.2	Subjektiv berichtete Beeinträchtigungen der Fallgruppe 2	99
Abbildung 2.4.3	Subjektiv artikulierter Assistenzbedarf in Fallgruppe 2	101
Abbildung 2.5.1	Ausschöpfungsquote Teilnehmer (MRVZ)	102
Abbildung 2.5.2	Subjektiv berichtete Beeinträchtigungen der Fallgruppe 3	104
Abbildung 2.5.3	Subjektiv artikulierter Assistenzbedarf in Fallgruppe 3	105
Abbildung 2.6.1	Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der Personen mit Betreuung in allen Angelegenheiten (Befragungsstichprobe)	108
Abbildung 2.6.2	Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der Personen mit Betreuung in allen Angelegenheiten (Gerichtsakten Strohmeier)	109
Abbildung 2.6.3	Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der nach §20/63 untergebrachten Personen (Auswertungsstichprobe)	112
Abbildung 2.6.4	Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der nach §20/63 untergebrachten Personen (Gerichtsakten)	112
Abbildung 3.1.1	EU Mitgliedstaaten, die zugleich BRK-Vertragsparteien sind(ii), ohne Dtschl.	157
Abbildung 3.1.2	Mitglieder des Europarates, zugleich BRK-Vertragspartei(ii), ohne Dtschl.	157
Abbildung 3.1.3	Vertragsparteien der OECD(ii), zugleich BRK-Vertragspartei, ohne Dtschl.	158
Abbildung 3.1.4	Wahlrecht aller ausgewerteten BRK-Vertragsstaaten, ohne Dtschl.	158

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AG	Amtsgericht
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel (Singular)
Artt.	Artikel (Plural)
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
Bd.	Band
EBSCO	Elton B. Stephens Company (Datenbank)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen. (Behindertengleichstellungsgesetz)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Bundesgerichtshof für Strafsachen (Entscheidungssammlung)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BRK	Behindertenrechtskonvention
BT-Drs	Bundestagsdrucksache
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
bzw.	beziehungsweise
CAT-V	Competence Assessment Tool for Voting
CCPR	Convention on Civil and Political Rights
CD	Compact Disc
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CERD	Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination

CoE	Council of Europe
CRC	Convention on the Rights of the Child
CSS	Cascading Style Sheets (Software)
DAISY	Digital Accessible Information System
DBR	Deutscher Behindertenrat
DEGS	Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland
DGPPN	Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde
DIMDI	Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information
Doc	Document
Dr.	Doktor
DRE	Direct Record Electronic
dt.	deutsch/e
DVD	Digital Versatile Disc
e-voting	electronic voting
ECHR	European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms
EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EMRK-ZP	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Zusatzprotokoll
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GA	Generalanwalt/-anwältin (Europäische Union)
gem.	gemäß

Ges.	Gesamt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HAVA	Help America Vote Act
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HTML	Hypertext Markup Language
ICD-10	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, 10. revision
ICD-10-GM	International Statistical Classification Of Diseases and Related Health Problems, 10. revision, German Modification
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICESC	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGH	Internationaler Gerichtshof
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPBPR/IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IQ	Intelligenzquotient
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
Jstor	Journal Storage
lit	litera
LWG Bay	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz)
Mio.	Millionen
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MRVZ	Maßregelvollzugszentrum
MW	Mittelwert
NGO	Non-governmental organization

No.	Number
Nr.	Nummer
NRWO	Nationalratswahlordnung
o.J.	ohne Jahrgang
PC	Personal Computer
Prof.	Professor
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite
S.	Satz
SD	Standard Deviation
SGB	Sozialgesetzbuch
SBG III	Sozialgesetzbuch, Drittes Buch
SBG V	Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch
SBG VI	Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch
SBG VIII	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch
SGB IX	Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch
SBG XII	Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences/Superior Performing Software System
StGB	Strafgesetzbuch
StR	Strafrecht
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
TU	Technische Universität
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UK	United Kingdom
UN Doc	United Nations Document
UN	United Nations
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNTS	United Nations Treaty Series
UNOR	United Nations Official Record

US	United States
USA	United States of America
v	versus
Vote-PAD	Voting-on-Paper Assistive Device
VP	Vorlagenprogrammierung
WfB	Werkstatt für Behinderte
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YB	Yearbook
z.B.	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll
z.T.	zum Teil



## Zusammenfassung

Als Ergebnis des quantitativen sozialwissenschaftlichen Teils der Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen lässt sich festhalten, dass die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 84.550 liegt und darin ausschließlich Fälle des § 13 Nr. 2 und 3 BWG enthalten sind. Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (22.471) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (80). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nicht proportional auf die Länder. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) entspricht einem Anteil von 8,3 Promille bzw. 0,83 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, und einem Anteil von 1,4 Promille bzw. 0,14 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG als restriktiv bewerten. Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 3.330 und damit 3,9 Prozent unter § 13 Nr. 3 BWG (die „schuldunfähigen Straftäter“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (772) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (42). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG nicht proportional auf die Länder. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Berlin 12 und in Sachsen 2,9 Personen, die gemäß § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (3.330) entspricht einem Anteil von 0,3 Promille bzw. 0,03 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, sowie einem Anteil von 0,05 Promille bzw. 0,005 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG als sehr restriktiv bewerten. Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 81.220 und damit 96,1 Prozent unter § 13 Nr. 2 BWG (die „dauerhaft Vollbetreuten“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (21.699) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (38). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG nicht proportional auf die Länder. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Bayern 203,8 und in Bremen 7,8 Personen, die gemäß § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (81.220) entspricht einem Anteil von 8,0 Promille bzw. 0,8 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, einem Anteil von 1,3 Promille bzw. 0,13 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren, sowie einem Anteil von 6,3 Prozent an allen am Jahresende 2014 noch anhängigen Betreuungen. Vor dem Hintergrund lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG als restriktiv bewerten. Schließlich wird insgesamt deutlich, dass die Zahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG bei

einer relativen Betrachtung sehr gering ausfällt. Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie relativ hohe Fallzahlen bei älteren Menschen (über 70-Jährigen). Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt einen sehr großen Anteil an Männern (~ 92,1 Prozent) sowie an Personen mittleren Alters. So sind gut die Hälfte zwischen 30 und 49 Jahre alt. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass ein sehr großer Anteil (~ 69,7 Prozent) ledig ist.

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass zehn Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 54,1 Prozent klar vor der Fallgruppe „F10-F19; F20-F29“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 18,5 Prozent dominiert. Während die ersten beiden Fallgruppen zusammen beinahe drei Viertel (72,6 Prozent) aller Fälle ausmachen, zerfallen die restlichen 27,4 Prozent in diverse Klein- und Kleinstgruppen (wobei bei 1,4 Prozent keine genaue Zuordnung vorgenommen werden konnte). Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 6,5 Prozent und „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass sechs ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit rund drei Viertel der Fälle (74,5 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F10-F19“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen) mit 23,7 Prozent, die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 10,9 Prozent und die ICD-10-Gruppe „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 8,9 Prozent. Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 (der „dauerhaft Vollbetreuten“) BWG zeigt sich, dass 14 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 30,5 Prozent klar vor der Fallgruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 19,6 Prozent dominiert. Während die beiden Fallgruppen „F70-F79“ und „F00-F09“ zusammen nahezu genau die Hälfte aller Fälle ausmachen, zerfällt die andere Hälfte in diverse Klein- und Kleinstgruppen. Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79; P90-P96“ (Intelligenzstörung; Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 6,2 Prozent und „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 19 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und nur die Fallgruppe „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 12,8 Prozent über dem Schwellenwert von 10 Prozent liegt. Weitere drei Fallgruppen überschreiten den Schwellenwert von 5,0 Prozent: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 9,9

Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 7,4 Prozent und „F72“ (Schwere Intelligenzminderung) mit 7,3 Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 15 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent erreichen bzw. überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit knapp der Hälfte der Fälle (48,6 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 28,1 Prozent, die ICD-10-Gruppe „P90-P96“ (Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 9,1 Prozent und die ICD-10-Gruppe „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 8,8 Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 24 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und davon vier ICD-10-Gruppen über dem Schwellenwert von zehn Prozent liegen: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 16,9 Prozent, „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 15,8 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 11,6 Prozent und F72 (Schwere Intelligenzminderung) mit 11,3 Prozent. Weitere drei ICD-10-Gruppen überschreiten den Schwellenwert von fünf Prozent: „P91“ (Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen) mit 9,0 Prozent, „Q90“ (Down-Syndrom) mit 7,5 Prozent und „F06“ (Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit) mit 5,3 Prozent.

Der klinisch-psychologische Teil kommt hinsichtlich der Voraussetzung („Assistenzfähigkeit“) und Grenzen (Manipulationsrisiko) von Wahlassistenz zu dem Ergebnis, dass sich die Frage, bei welchen Personen mit welchen Voraussetzungen Wahlassistenzsysteme sinnvoll zum Einsatz kommen können, empirisch derzeit nicht und aus klinischer Sicht nur theoretisch beantworten lässt. Der Einsatz von Wahlassistenz setzt logisch eine ausreichende Entscheidungsfähigkeit einer Person voraus. Assistenz bei der Wahl ist die Unterstützung bei der praktischen Durchführung des Wahlaktes als Realisierung einer bereits selbstständig getroffenen Wahlentscheidung. Wird diese Entscheidung durch eine andere Person abgenommen oder massiv beeinflusst, handelt es sich nicht (mehr) um Wahlassistenz, sondern um rechtswidrige Stellvertreterwahl, die den Betroffenen entmündigt und seiner freien Willensentscheidung beraubt. Aus psychologischer Sicht ist unter „Entscheidungsunfähigkeit“ die Unfähigkeit zu verstehen, überhaupt einen Entscheidungsprozess durchführen zu können, nicht aber das Treffen einer falschen (z.B. selbstschädigenden) Entscheidung. Entscheidungen können prinzipiell auf unterschiedlicher Grundlage erfolgen: Zufällig, intuitiv, instinktiv, automatisiert (gelernt) oder rational. Insofern ist die Beurteilung der Entscheidungskompetenz eines Individuums nur kontextbezogen möglich. Die Fähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen wie bei Wahlen ist ein höherer kognitiver Prozess, der das Verstehen und Abwägen von Entscheidungsalternativen inklusive ihrer Bedeutung und erwünschten und unerwünschten Folgen beinhaltet sowie die Fähigkeit, anhand von (Ziel-)Kriterien oder ethisch-moralischen Normen eine Entscheidung zwischen diesen Alternativen zu treffen und ggfs. zu begründen. Entscheidungsfähigkeit ist also nicht kontextunabhängig zu definieren. Bei rationalen Entscheidungsprozessen geht die Entscheidungsfindung dem Handeln logisch voraus. Übertragen auf die Wahlausübung bedeutet dies, dass der Wahlakt (Handeln) die Entschei-

dung (Wahlentscheidung) zwingend voraussetzt. Die grundlegende (politische) Entscheidungsfähigkeit ist somit eine obligatorische Bedingung für (Wahl-)Assistenzfähigkeit. Es kann nur assistiert werden, wo eine selbständige Entscheidung möglich ist und getroffen wurde. Wo Entscheidungsfähigkeit nicht vorhanden ist, ist auch eine Wahlentscheidung und damit eine Teilnahme an der Wahl nicht möglich. Denn wo Entscheidungsfähigkeit fehlt, wäre der Wahlakt immer nur als Stellvertreterwahl möglich. Hinsichtlich des Manipulationsrisikos bei der Wahlassistenz ist zu konstatieren, dass insbesondere bei persönlicher Assistenz und Wahlhelferangeboten prinzipiell das Risiko besteht, dass die Grenze zwischen Wahlhilfe und Stellvertreterwahl überschritten werden kann. Auch dieses Problem ist nicht vollständig lösbar. Es wäre allerdings denkbar, die Durchführung der Wahlassistenz durch eine zweite unabhängige Person begleiten zu lassen, die die Höchstpersönlichkeit der Wahlausübung bezeugt und auf diese Weise potenzielle Wahlmanipulation durch Assistenzpersonen verhindert. Aus der Status Quo-Analyse und der Literaturrecherche geht hervor, dass in Deutschland schon eine Vielzahl zweckmäßiger Assistenzsysteme implementiert wurde. Es gibt allerdings keinen „Goldstandard“, um die Wahlbeteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen zu unterstützen. Internationale Forschungsergebnisse und Erfahrungen sind nur bedingt auf nationale Verhältnisse übertragbar, da sie den Besonderheiten und Veränderungen in Wahlsystemen und -praktiken nicht Rechnung tragen können.

Für die beiden vom Wahlrechtsausschluss betroffenen Fallgruppen sind aus den Untersuchungsergebnissen des klinisch/psychologischen Teils unter Berücksichtigung der Betroffenenperspektive unterschiedliche Schlussfolgerungen zu ziehen: In Bezug auf die Fallgruppe nach Nr. 3 (Maßregelvollzug) ist aus psychologischer Perspektive festzustellen, dass für die weit überwiegende Mehrheit (ca. >80%) der Befragten kein begründeter Zweifel an der normalen Fähigkeit zum Treffen rationaler und komplexer Entscheidungen besteht. Obwohl nicht explizit als Untersuchungsauftrag formuliert und deshalb nicht quantitativ exakt erhoben, ist der explorative Eindruck aller beteiligten Interviewer einhellig und eindeutig. Die Untersuchung der Betroffenenperspektive zeigt konsistent mit dieser Fremdeinschätzung, dass die meisten der im Maßregelvollzug befragten Personen in der Vergangenheit bereits ohne Probleme an Wahlen teilgenommen hatten und sich dies auch nach ihrer Entlassung ohne Schwierigkeiten zutrauen. Dementsprechend besteht nur bei einer Minderheit ein Bedarf nach Wahlassistenz, insbesondere hinsichtlich der Zugänglichkeit und politischer Informationen. Demgegenüber besteht bei der großen Mehrheit dieser Fallgruppe ein ausgeprägtes Interesse an politischer Wahlpartizipation: In einem Großteil der Interviews artikulierten die Interviewten von sich aus vehement ihr Interesse an einer Wahlteilnahme, obwohl diese Frage im Interviewleitfaden explizit nicht enthalten war. In vielen Fällen wurde der Wahlausschluss als ungerecht und nicht nachvollziehbar kritisiert. Wiederholt wurde argumentiert, dass die Betroffenen im Freiheitsentzug sich doppelt „entrechtet“ fühlten, da sie von politischen Einflussnahmemöglichkeiten auch in Bezug auf ihre Lebensumstände ausgeschlossen seien. Eine substantielle Manipulationsgefahr ist bei dieser Fallgruppe nicht anzunehmen, da sie im Regelfall die Wahlentscheidung und die Wahlhandlung selbständig vornehmen können.

Für die Fallgruppe nach Nr. 2 fällt eine Gesamteinschätzung sehr viel schwieriger, da die Studie nur eine kleine Minderheit der Zielgruppe einschließen konnte (unklare externe Validität) und die Befragungsstichprobe sich in Bezug auf den Beeinträchtigungsgrad sehr heterogen zusammensetzt. Explorativ haben die Interviewer den Ein-

druck gewonnen, dass ein bestehendes dauerhaftes Betreuungsverhältnis in allen Angelegenheiten nicht unbedingt gleich bedeutend ist mit einer grundlegenden Unfähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen. Einer Minderheit von Fällen, die nach explorativer Fremd- und Selbsteinschätzung sogar ohne Assistenz zur Wahlteilnahme in der Lage wären (bzw. sogar faktisch an Wahlen aktuell teilnehmen) steht eine größere Gruppe gegenüber, bei denen die begründete Erwartung besteht, mit individuell abgestimmten Unterstützungsmaßnahmen zur Wahlteilnahme befähigt zu werden. Der Anteil der Personen, bei denen die o.g. kognitiven Voraussetzungen fraglich sind, lässt sich aus den genannten Gründen nicht bestimmen und wurde, da nicht als Studienauftrag formuliert, auch nicht explizit untersucht. Für die Mehrheit der in dieser nicht-repräsentativen Erhebung befragten Personen wurde ein erheblicher und erfolversprechender Assistenzbedarf festgestellt. Da auch in dieser Fallgruppe viele Befragte unaufgefordert ihr Interesse an einer Wahlteilnahme äußerten, ist auch von einem subjektiven Bedürfnis nach Wahlassistenz auszugehen. Die Entscheidung für die spezifische Assistenz kann nur in individueller Abstimmung erfolgen. Bei welchen Personen mit welchen persönlichen Voraussetzungen eine Wahlassistenz praktisch möglich und sinnvoll ist, lässt sich aus psychologischer und klinischer Perspektive nur individuell bestimmen. In Bezug auf diese Fallgruppe besteht zweifellos ein substantielles Manipulationsrisiko, dem im Falle einer Aufhebung des Wahlausschlusses mit geeigneten Maßnahmen (z.B. bezeugter Wahlakt) begegnet werden müsste. Auch diese klinisch-psychologischen Befunde zu den Beeinträchtigungsgraden der Personengruppe unter § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG sowie ihrem tatsächlichen Bedürfnis nach Wahlassistenz sind vom Gesetzgeber bei der Wahl zwischen den in der Studie aufgezeigten Handlungsoptionen zu berücksichtigen.

Das Völkerrecht hat auf den qualitativ festgestellten Bedarf an Assistenz von Menschen mit Behinderungen im Vorfeld der Wahl (Erläuterung der politischen Parteien und Kandidaten) und der Durchführung der Wahl mit der Schaffung der BRK geantwortet. Die Ratifikation der BRK durch die Bundesrepublik Deutschland verlangt nach einer Konkretisierung von bestehenden völkerrechtlichen Pflichten aus der BRK. Hinsichtlich des Wortlautes von Art. 29 lit. a BRK ist festzuhalten, dass UAbs. (iii) implizit von der Fähigkeit des Menschen mit Behinderung ausgeht, durch freie Willensbetätigung Wahlentscheidungen und Entscheidungen über Assistenz zu treffen. Besteht diese Fähigkeit nicht, darf der Staat keine Assistenz zulassen (sog. Assistenzunfähigkeit). Der so drohende stille Wahlrechtsausschluss durch faktische Nichteinbeziehung wird allerdings von der BRK nicht als Problemlösungsstrategie vorgeschrieben, wie sich aus der extrinsischen Kontextinterpretation des Art. 29 lit. a BRK i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK ergibt: Die Diskriminierungsdefinition des Art. 2 UAbs. 3 BRK muss im Kontext anderer universeller Menschenrechtsverträge mit gleichlautender Diskriminierungsdefinition gelesen werden. Letztere wurden von den zuständigen Vertragsorganen dahingehend interpretiert, dass nicht jede Differenzierung auf Basis eines an sich verpönten Merkmals eine Diskriminierung darstellen muss. Es muss nicht besonders belegt werden, dass diese tendenziell staatenfreundliche Lesart der verschiedenen Diskriminierungsverbote von den jeweiligen Vertragsstaaten der Abkommen akzeptiert wurde. Weder auf Basis des BRK-Wortlauts noch deren *telos* lässt sich nachweisen, dass die Vertragsstaaten der BRK ein strengeres Anti-Diskriminierungsregime errichten wollten, das sich dahingehend von anderen Menschenrechtsverträgen unterscheidet. Alle speziellen bzw. generellen Menschenrechtsverträge mit universellem Anwendungsbereich folgen mehr oder weniger demselben textuellen Muster. Auch den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 2 Abs. 3 und Art. 29 BRK lässt sich nicht der uniforme Wille

der verhandelnden Staaten entnehmen, dass die BRK unter den internationalen Diskriminierungsverboten eine Sonderstellung einnehmen sollte. Nur die Diskussion um Art. 12 BRK zeigt ein gewisses Bewusstsein der verhandelnden Staaten für die Notwendigkeit einer restriktiven Wortwahl, um sich gegen absolute (Diskriminierungs-)Verbote abzusichern. Klare Aussagen zum Wahlrecht wurden aber auch bei den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 12 BRK nicht getroffen. Das Interpretationsergebnis zu Art. 29 lit a BRK – d.h. die Möglichkeit einer zu rechtfertigenden Differenzierung je nach Schwere der Behinderung – steht im offenkundigen Widerspruch zu der Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses. Diese Diskrepanz kann im Lichte der *Diallo*-Rechtsprechung des IGH derzeit hingenommen werden, weil die relevanten Stellungnahmen und der General Comment No.1 des BRK-Ausschusses zur Fragmentierung des Völkerrechts beitragen. Zudem fördern sie aufgrund ihres apodiktischen Stils nicht die Rechtssicherheit der Vertragsstaaten und BRK-Begünstigten. Wenn die BRK selbst explizit auf die Diversität von Menschen mit Behinderungen hinweist, dann kann von dem zuständigen Ausschuss erwartet werden, dass auf die Probleme, die Diversität hervorruft, eingegangen wird. Im Rahmen des rechtsvergleichenden Teils der Studie konnten keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der Pläne, ein inklusives Wahlrecht einzuführen, gewonnen werden. Wenn überhaupt, werden die jeweiligen nationalen politischen Prozesse kontrovers diskutiert; die Ergebnisse sind damit nicht vorhersehbar. Die Befragung hat vor allem politische Platzhalterauskünfte generiert, die mehr um die Außendarstellung des jeweiligen Staates besorgt waren, als um die tatsächliche Einschätzung der durch die BRK ausgelösten politischen Dynamik. Die Ergebnisse der Rechtsvergleichung von 83 Rechtsordnungen stützen die These von der ungeschriebenen Möglichkeit von Differenzierungen im Rahmen der BRK, die bei Rechtfertigung keine verbotene Diskriminierung darstellen, da nur eine äußerst geringe Zahl von Vertragsstaaten nach Verabschiedung der BRK durch die UN-Generalversammlung (2006) auf ein inklusives Wahlrecht umgestellt haben. Bei der Einbeziehung der Staatenpraxis in die Auslegung des Art. 29 lit. a BRK ist aber generell Vorsicht geboten, da die Verfassungen und/oder Wahlgesetze vieler BRK-Vertragsstaaten jedenfalls dem *telos* der BRK nicht gerecht werden. Der erklärte Kampf der BRK gegen Stereotype und gesellschaftliche Vorurteile gegen Menschen mit Behinderungen schließt Differenzierungen nicht *per se* aus, verbietet aber schablonenhafte Kategorisierungen und Automatismen, die die Diversität von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklungspotential bei entsprechender Unterstützung und Assistenz keinen Raum einräumen.

Die BRK hat als völkerrechtlicher Vertrag, dem der Bundestag zugestimmt hat (Art. 59 GG), in innerstaatlichen Normenhierarchie den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, kann also trotz Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes das Verfassungsrecht nicht überspielen. Die BRK kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte“ herangezogen werden. Dies gilt speziell auch für das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung erstreckt sich somit auch auf die Grundrechte, weshalb der BRK insoweit, trotz einfachrechtlichen Status, eine verfassungsrechtliche Ausstrahlungswirkung zukommt. Allerdings entfaltet sich diese völkerrechtsfreundliche Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes. Unter diesen Voraussetzungen sind völkerrechtliche Regelungen bei der Auslegung des deutschen Rechts und auch des deutschen Verfassungsrechts zu beachten.

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG schützt mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor einem unberechtigten Ausschluss vom Wahlrecht. Differenzierungen bedürfen eines

„zwingenden Grundes“, der von ebensolchem Gewicht sein muss wie der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Ein solcher Grund liegt in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wahl als Ausdruck politischer Selbstbestimmung und der beständigen Kommunikation zwischen Wählendem und zu Wählendem. Die Teilnahme an der Wahl ist bei Entscheidungsunfähigkeit ausgeschlossen, weil die Wahlentscheidung in solchen Fällen nicht – wie vom demokratischen Prinzip und dem Sinn der Wahl vorausgesetzt – als Akt demokratischer Selbstbestimmung gesehen werden kann. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG stellt ein behinderungsspezifisches Benachteiligungsverbot dar. Auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält aber kein absolut wirkendes Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen. Differenzierung können bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ erlaubt sein, wenn sie behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung tragen und sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen. Die Prüfung, ob eine Menschen mit Behinderung benachteiligende Regelung zulässig ist, muss anhand einer Einzelfallprüfung erfolgen. Benachteiligende Regelungen sind zulässig, wenn damit behinderungsbezogenen Besonderheiten Rechnung getragen wird und sie sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen. Vorrangig ist mit Blick auf die Unerlässlichkeit zu prüfen, ob nicht durch Assistenzsysteme eine benachteiligende Regelung vermieden werden kann. Diese müssen möglich und zumutbar sein und mit den Grundsätzen der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit der Wahl sowie den Wahlrechtsgrundsätzen der Geheimheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl in Einklang stehen. Ist das nicht der Fall, verstoßen benachteiligende Regelungen nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

Das betreuungsgerichtliche Verfahren stellt ein Institut des Erwachsenenschutzrechtes dar. Mit dem Betreuungsrecht sind aber auch Grundrechtseingriffe verbunden. Vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Berechtigungen der Betroffenen unterliegen solche Eingriffe strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Im Betreuungsrecht übernimmt diese Aufgaben der sog. Erforderlichkeitsgrundsatz, der sowohl für das „Ob“ als auch das „Wie“ der Betreuerbestellung Bedeutung erlangt. Jede Betreuerbestellung setzt deshalb die Betreuungsbedürftigkeit und einen entsprechenden Betreuungsbedarf voraus. Der Erforderlichkeitsgrundsatz beeinflusst zudem das gesamte betreuungsgerichtliche Verfahren. Jede betreuungsgerichtliche Entscheidung beruht auf einer umfassenden Einzelfallbeurteilung, bei der die konkreten Umstände und die individuelle psychologische und soziale Situation des Betroffenen berücksichtigt werden muss. Die individuelle Betreuerbestellung stellt das Ergebnis einer richterlichen Einzelfallprüfung auf Grundlage einer Sachverständigenbegutachtung dar. Auf Basis dessen ist festzustellen, dass § 13 Nr. 2 BWG verfassungsgemäß ist. Im betreuungsgerichtlichen Verfahren findet eine Einzelfallprüfung statt, an deren Ende eine alle Angelegenheiten umfassende Entscheidungsunfähigkeit festgestellt ist. Der Schluss von der in dieser Breite im betreuungsgerichtlichen Verfahren festgestellten Entscheidungsunfähigkeit auf das wahlrechtliche Unvermögen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. § 13 Nr. 3 BWG begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dieser Wahlrechtsausschluss beruht auf der gerichtlich festgestellten psychisch-geistigen Beeinträchtigung, der Behandlungsbedürftigkeit im Hinblick auf die Allgemeingefährlichkeit und der aufgrund der strafgerichtlichen Prüfung auch wahlrechtlich vermuteten Einsichts- und Entscheidungsunfähigkeit. Die mit § 13 Nr. 3 BWG bewirkte Vertypung begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber darf bei der im Wahlrecht gebotenen generalisierenden

und typisierenden Betrachtung davon ausgehen, dass dem im strafgerichtlichen Verfahren als schuldunfähig erkannten Personenkreis ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit fehlt.

Betrachtet man die derzeitige Rechtslage der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich der untersuchten 83 Rechtsordnungen, so ist festzuhalten, dass die BRK und die sehr kompromisslose Spruchpraxis des BRK-Ausschusses zu Art. 29 lit. a BRK keine Reformbewegung in den Staaten in Richtung inklusives Wahlrecht ausgelöst hat. Die absolute Mehrheit (14) der insgesamt 17 Staaten von 83 untersuchten Staaten (davon 80 BRK-Vertragsparteien), die derzeit ein inklusives Wahlrecht haben, hat dies schon vor Dezember 2006, also dem Zeitpunkt, also die UN-Generalversammlung den Text der ausgehandelten BRK verabschiedete und damit den Ratifizierungsprozess eröffnete. Soweit Änderungen des Wahlrechts nach 2006 vorgenommen wurden, haben Staaten sich z.T. den Forderungen des Menschenrechtsausschusses zu Art. 25 IPBPR gebeugt und eine individuelle richterliche Entscheidung über den Wahlrechtsausschuss eingeführt. Auch im europäischen Kontext zeigen sich die Staaten gespalten: Mit Deutschland kennen insg. 14 der insg. 28 EU-Mitgliedstaaten einen „automatischen“ Wahlrechtsausschluss, der an die Betreuungsentscheidung des Gerichtes anknüpft. Dem stehen insg. 14 EU-Mitgliedstaaten gegenüber (inkl. Finnland, Irland und Niederlande, die die BRK noch nicht ratifiziert haben), die entweder ein inklusives Wahlrecht haben (insg. 8 Mitgliedstaaten, inkl. Finnland, Irland und die Niederlande) oder bei denen der Wahlrechtsverlust auf einer individuellen richterlichen Entscheidung beruht, die sich explizit auf das Wahlrecht bezieht (insg. 6 Mitgliedstaaten). Zeitlich nach der Verabschiedung der BRK durch die UN- Generalversammlung am 13. Dezember 2006 haben nur zwei EU-Mitgliedstaaten – die Niederlande und Kroatien – ihr Wahlrecht auf vollständige Inklusion umgestellt. Die 80 ausgewerteten BRK-Vertragsstaaten (ohne Deutschland) zeigen folgende Verteilung: 57 BRK-Vertragsstaaten verknüpfen Einschränkungen in der Rechts- bzw. Handlungsfähigkeit mit dem Wahlrechtsausschluss (ca. 71%). Dem stehen 23 Vertragsstaaten gegenüber, von denen 14 ein inklusives Wahlrecht haben (ca. 18%) und 9 Vertragsstaaten einen Wahlrechtsausschluss basierend auf einer richterlichen Einzelfallentscheidung (ca. 11%). Nach Inkrafttreten der BRK haben 3 Vertragsstaaten (ca. 4% der untersuchten Staaten) ihr Wahlrecht auf Inklusion umgestellt.

Abschließend zeigt die Studie 4 Handlungsoptionen auf.

## Einleitung

Das Wahlrecht ist das vornehmste Recht des Bürgers in der Demokratie. Es steht grundsätzlich jedem Volljährigen (Art. 38 Abs. 2 GG) zu, ohne Rücksicht auf Besitztümer oder soziale Stellung, individuelle Fähigkeiten, Bildung oder Lebensstellung. Gleichwohl ist nach § 13 Nr. 2 BWG derjenige vom aktiven und passiven (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 BWG) Wahlrecht ausgeschlossen, für den dauerhaft zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist; § 13 Nr. 3 BWG ordnet dieselbe Rechtsfolge für straffällig gewordene Personen an, die sich aufgrund von Schuldunfähigkeit und fortwirkender Gefährdung für die Allgemeinheit in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden. Vor dem Hintergrund der scheinbaren Gewissheiten über den Aussagegehalt des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gehört es zu den erstaunlichen Befunden der deutschen Verfassungstradition wie der juristischen Betrachtung des gegenwärtigen Verfassungs- und Wahlrechts, dass das deutsche Recht zwar seit jeher Wahlrechtsausschlüsse kennt, dass Fragen nach Grund und Grenzen derartiger, die demokratische Egalität herausfordernder Regelungen aber kaum gestellt wurden. Ganz lapidar bestimmte etwa – obschon auch die Weimarer Reichsverfassung in Art. 22 den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl enthielt – § 2 des Reichswahlgesetzes vom 27. April 1920 in Absatz 1, dass vom Wahlrecht ausgeschlossen sei, wer entmündigt war oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflugschaft stand, und Absatz 3 schloss Menschen mit Behinderungen aus, wenn diese wegen „Geisteskrankheit oder Geistesschwäche“ in einer Heil- oder Pflugeanstalt untergebracht waren. Besondere Brisanz erhält das zwischen Verfassungsrecht einerseits und einfachrechtlichen Wahlrechtsausschlüssen andererseits auftretende Spannungsverhältnis, weil sich das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit mit dem bloßen Hinweis auf die Tradition eben jener Ausschlussstatbestände begnügte und im Schrifttum auf die besondere soziale, mentale oder gesellschaftliche Situation der Betroffenen bezogene Evidenzappelle (Ausschluss dieser Personengruppen vom Wahlrecht sei als „natürlich“ zu bezeichnen) dominierten. Verschärft werden die verfassungsrechtlichen Bedenken zudem dadurch, dass in rechtstatsächlicher Hinsicht ganz erhebliche Unsicherheiten bestehen.

Im Rahmen der aktuellen politischen Diskussion wurden insbesondere vor dem Hintergrund des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von den Verbänden behinderter Menschen und dem Deutschen Institut für Menschenrechte gefordert, die bestehenden Wahlrechtsausschlüsse zu streichen. Diese Diskussion hat allerdings auch aufgezeigt, dass es über den genannten Personenkreis viele Vermutungen und wenige belastbare Fakten gibt. Die Bundesregierung entschloss sich deshalb 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.

Mit dieser Studie sollten insbesondere Erkenntnisse zu folgenden Fragestellungen gewonnen werden.

- Welche Personenkreise sind von den Wahlrechtsausschlüssen in § 13 Nummer 2 und 3 BWG betroffen und in welchem Ausmaß?
- Ist die Anknüpfung von Wahlrechtsausschlüssen an die richterliche Entscheidung über eine dauerhafte Anordnung der Betreuung in allen Angelegenheiten in praktischer und rechtlicher Hinsicht erforderlich und gerechtfertigt?
- Dabei sollen die Ergebnisse der Studie auch in einen internationalen Vergleich gesetzt werden und gegebenenfalls Handlungsempfehlungen für konzeptionelle Alternativen und rechtliche Änderungen erarbeitet werden.

Als forschungsleitend kristallisierten sich insbesondere die folgenden Fragestellungen heraus:

Datenerhebung

- Wie viele Personen, insbesondere Menschen mit Behinderungen sind nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen? Lassen sich auf Basis der Wählerverzeichnisse für die Bundestagswahl 2013 entsprechende Daten erheben?
- Welche typischen Sachverhalte liegen den Wahrechtsausschlüssen nach § 13 BWG zugrunde?
- Welche Gruppen von Menschen mit Behinderungen werden von diesen Wahrechtsausschlüssen erfasst?

#### Beurteilung der Fallgruppen - Assistenzsysteme/Unterstützungsbedarf

- Wie sind die einzelnen Fallgruppen der von einem Wahrechtsausschluss betroffenen Personen in Bezug auf die Teilnahme am Prozess der politischen Willensbildung, die Ausübung von Staatsgewalt in der Wahl und die vom Bundesverfassungsgericht in den jüngsten Entscheidungen betonte Kommunikationsfunktion der Wahl aus medizinisch oder psychologischer Sicht zu beurteilen? Ist bei allen von einem Wahrechtsausschluss betroffenen Personengruppen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in Bezug auf den politischen Willensbildungsprozess ausgeschlossen? Welche medizinischen oder psychologischen Kriterien sind ausschlaggebend für diese Einschätzung?
- Gibt es für den betroffenen Personenkreis Unterstützungsmechanismen, um am politischen Willensbildungsprozess teilzuhaben und wie sehen diese Mechanismen aus?

#### Juristische Fragestellungen

- Wie sind die einzelnen Fallgruppen der von einem Wahrechtsausschluss betroffenen Personen in Bezug auf die Teilnahme am Prozess der politischen Willensbildung, die Ausübung von Staatsgewalt in der Wahl und die vom Bundesverfassungsgericht in den jüngsten Entscheidungen betonte Kommunikationsfunktion der Wahl aus juristischer Sicht zu beurteilen?
- Wie sind die einzelnen Fallgruppen der von einem Wahrechtsausschluss betroffenen Personen in Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention zu beurteilen? Sind die nach Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 allgemein als zulässig angesehenen objektiven und angemessenen Wahrechtsausschlüsse für Fälle geistiger oder psychischer Behinderungen aufgrund der Regelungen in Artikel 29 UN-BRK und der völkerrechtlichen Entwicklungen zu diesem Thema gerechtfertigt und zulässig?

Nach einer europaweiten Ausschreibung des Forschungsvorhabens und einem entsprechenden Angebot erhielt den Zuschlag zur Erstellung der Studie eine aus Rechts-, Sozial- und Bio-/Lebenswissenschaftlern interdisziplinär zusammengesetzte Forschergemeinschaft [Prof. Dr. iur Heinrich Lang Dipl. Sozialpäd. (Verfassungsrechtlicher Teil), Prof. Dr. Stephan Mühlig (Klinisch-psychologischer Teil), Prof. Dr. Kirsten Schmalenbach (Völkerrechtlicher Teil) sowie Prof. Dr. Gerd Strohmeier (Quantitativer sozialwissenschaftlicher Teil)]. Diese Studie wird hiermit vorgelegt.

Im ersten Abschnitt des sozialwissenschaftlichen Teils (Abschnitt 1) wird geklärt, wie viele Personen von den Wahrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffen sind; wie sich diese – soweit erfassbar – nach soziodemographischen Merkmalen verteilen; welche Fallgruppen von Menschen mit Behinderungen durch die Wahrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffen sind und wie groß diese sind. Zu den Untersuchungen, die abschließend zur Beantwortung der Fragestellungen herangezogen wurden, zählen Auswertungen der Strafvollzugs- und Strafverfolgungsstatistik sowie parlamentarischer Drucksachen, Abfragen beim Bundeszentralregister sowie bei Landesministerien und Erhebungen bei Betreuungsbehörden, psychiatrischen Krankenhäusern (die für den Maßregelvollzug gemäß § 63 StGB zuständig sind; im Folgenden: nur psychiatrische Krankenhäuser), Meldebehörden sowie Betreuungsgerichten bzw. Notariaten.

Im qualitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie (Abschnitt 2) werden die international bereits bestehende Assistenzsysteme zur Unterstützung der praktischen Ausübung des Wahlrecht erhoben. Zudem

werden in einer möglichst charakteristischen Stichprobe betroffener Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13. Nr. 3 BWG die Vorerfahrungen bei Wahlen, der objektivierbare Bedarf nach Assistenz und die subjektiven Bedürfnisse hinsichtlich derartiger Unterstützungs- und Assistenzmaßnahmen identifiziert.

Im Mittelpunkt der Untersuchung der völkerrechtlichen Untersuchung (Abschnitt 3) stehen die Vorgaben durch die Behindertenrechtskonvention (BRK), genauer Art. 29 lit. a BRK, der die Teilhabe von Personen mit Behinderungen am politischen Leben zum Gegenstand hat, und das in Art. 2 Abs. 4 BRK normierte Diskriminierungsverbot. Die Vorschriften werden nach den Regeln der Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Art. 31, 32 Wiener Vertragsrechtskonvention) interpretiert, wobei der Wortlaut der Vorschriften, ihr intrinsischer und extrinsischer Kontext sowie der Sinn und Zweck (*telos*) nicht nur der genannten Vorschriften sondern der BRK als Gesamtvertragswerk in einer holistischen Gesamtbetrachtung zusammengeführt werden. Das so gewonnene Auslegungsergebnis wird der Meinung des BRK-Ausschusses kritisch gegenübergestellt, wobei allerdings auch die politische Dynamik in der internationalen Gemeinschaft, die insbesondere ihre Organe bei der Interpretation der BRK entfalten, aufgezeigt wird.

Im Zentrum des verfassungsrechtlichen Teils der Studie (Abschnitt 4) werden die einfachgesetzlichen Vorschriften § 13 Nr. 2 und 3 BWG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG in den verfassungsrechtlichen Rahmen gesetzt, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik. Die Studie zeigt im Rahmen der Entfaltung des verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstabs vier Problemkreise auf: Zunächst erfolgt eine kontextbezogene Entfaltung der das Wahlrecht steuernden Verfassungsnormen. Dies betrifft namentlich die Kernvorschriften der Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Sodann wird der verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Gehalt des Wahlakts entfaltet und problembezogen konturiert. Das betrifft namentlich die unterschiedlichen Funktionen des Wahlakts (also dessen Legitimations-, Kurations-, Repräsentations-, Teilhabe- und Kommunikationsfunktionen). Zudem gilt es, das Zusammenspiel und die wechselseitige Bedeutung und Beeinflussung von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG einerseits und der behinderungsbezogenen Zentralvorschrift des Grundgesetzes, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, andererseits zu klären, das bisher zwar thematisiert, aber kaum kontextbezogen fruchtbar gemacht worden ist. Schließlich ist die Bedeutung der BRK für die Auslegung der deutschen Wahl- und Verfassungsnormen zu klären.

In Abschnitt 5 werden grundlegende Aussagen zu Wahlassistenz sowie Möglichkeiten der Missbrauchsverhinderung getroffen, die auf den vorangegangenen verfassungsrechtlichen, völkerrechtlichen sowie qualitativen sozialwissenschaftlichen Überlegungen hervorgehen. Nicht nur für die Beurteilung der Staatenpraxis im Rahmen der völkerrechtlichen Studie, sondern auch zur Orientierung des Gesetzgebers werden im rechtsvergleichenden Teil der Studie (Abschnitt 6) 80 Rechtsordnungen von BRK-Vertragsstaaten vorgestellt (sowie drei Rechtsordnungen von EU-Mitgliedstaaten, die der BRK bislang ferngeblieben sind). Die untersuchten Rechtsordnungen werden in vier Kategorien eingeteilt: Inklusives Wahlrecht vor 2006, nach 2006, Wahlrechtsausschluss auf Basis richterlicher Individualprüfung sowie Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss bei richterlich festgestellter Handlungsunfähigkeit. Die Tendenzen, die diese Rechtsvergleichung aufzeigt, fließen in das auf Basis der vier Zwischenergebnisse gewonnen Gesamtergebnis (Abschnitt 7).



# 1. *Abschnitt 1: Quantitativer sozialwissenschaftlicher Teil (Strohmeier)*

Im ersten Abschnitt des sozialwissenschaftlichen Teils der Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen wird den Fragen nachgegangen,

- wie viele Personen von den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffen sind. Dabei fällt unter § 13 Nr. 2 BWG „derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist“ (im Folgenden kurz: ein „dauerhaft Vollbetreuer“) und unter § 13 Nr. 3 BWG derjenige, der „sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches [d.h. aufgrund einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen rechtswidrigen Tat] in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“ (im Folgenden kurz: ein „schuldunfähiger Straftäter“).
- wie sich die von den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffenen Personen – soweit erfassbar – nach soziodemographischen Merkmalen verteilen.
- welche Fallgruppen von Menschen mit Behinderungen durch die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffen sind.
- wie groß die Anteile der ermittelten Fallgruppen bezogen auf die jeweilige Grundgesamtheit sind.

Um die oben genannten Fragestellungen beantworten zu können, mussten, da die benötigten Daten zentral nicht erfasst sind, diverse Auswertungen, Abfragen und Erhebungen vorgenommen werden. Zu den Untersuchungen, die abschließend zur Beantwortung der oben genannten Fragestellungen herangezogen wurden, zählen Auswertungen der Strafvollzugs- und Strafverfolgungsstatistik sowie parlamentarischer Drucksachen, Abfragen beim Bundeszentralregister sowie bei Landesministerien und Erhebungen bei Betreuungsbehörden, psychiatrischen Krankenhäusern (die für den Maßregelvollzug gemäß § 63 StGB zuständig sind; im Folgenden: nur psychiatrische Krankenhäuser), Meldebehörden sowie Betreuungsgerichten bzw. Notariaten.

Die Erfassung der Fallgruppen erfolgte auf der Grundlage der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (10. Revision – German Modification – Version 2015; im Folgenden: ICD-10).

## 1.1 *Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG*

Die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland wurde über die Meldebehörden erfasst. Dazu wurde von Mai 2015 bis November 2015 (zum Teil über die zuständigen Landesministerien) eine Erhebung bei allen 5.094 Meldebehörden in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Konkret abgefragt wurde dabei die jeweilige Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG – nach Möglichkeit aufgeschlüsselt nach § 13 Nr. 1, 2 und 3 BWG.

Die Beschaffenheit der erhobenen Daten erlaubt eine Aufschlüsselung nach Ländern, allerdings – ohne Hinzuziehung weiterer Datensätze – keine Aufschlüsselung nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG („dauerhaft Vollbetreuten“ und „schuldunfähigen Straftätern“), da die Meldebehörden die Daten häufig nicht differenziert zur Verfügung stellen konnten.

In 15 Ländern (allen Ländern mit Ausnahme Niedersachsens) konnte die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG vollständig erhoben werden. In Niedersachsen war eine Vollerhebung aufgrund fehlender Rückmeldungen von insgesamt 19 Kommunen nicht möglich. Die wenigen fehlenden Werte wurden auf der Grundlage der erhobenen Daten in Niedersachsen und des jeweiligen Einzugsbereichs der fehlenden Meldebehörden hochgerechnet.

Nach den über die Meldebehörden erhobenen Daten liegt die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 84.550. Erwartungsgemäß gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (22.471) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (80). Allerdings zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnerzahl bzw. Anzahl deutscher Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, dass sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nicht proportional auf die Länder verteilt. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Bayern 209 und in Bremen 16,5 Personen, die gemäß § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (vgl. Tabelle 1.1.1).

Die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Ländern können auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht ermittelt werden. Als mögliche Ursachen sind grundsätzlich Unterschiede in der Gutachtertätigkeit, Unterschiede in der Rechtsprechung (die sich natürlich an den Gutachten orientiert, aber auch unabhängig von Unterschieden in der Gutachtertätigkeit variieren kann) sowie auch Unterschiede in der Verteilung von Krankheitsbildern denkbar.

**Tabelle 1.1.1 Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2015**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG: absolut	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG: pro 100.000 dt. Staatsbürger ab dem 18. Lebensjahr
Baden-Württemberg	6.130	79,7
Bayern	19.738	209,0
Berlin	689	27,6
Brandenburg	2.433	119,2
Bremen	80	16,5
Hamburg	230	18,2
Hessen	7.302	166,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.727	129,4
Niedersachsen	9.926	163,6
Nordrhein-Westfalen	22.471	171,4
Rheinland-Pfalz	2.463	80,0
Saarland	650	83,4
Sachsen	4.254	126,5
Sachsen-Anhalt	2.632	139,9
Schleswig-Holstein	2.967	132,7
Thüringen	858	47,5
<b>Gesamt</b>	<b>84.550</b>	<b>137,5</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: DESTATIS - Statistisches Bundesamt GENESIS-Online Datenbank)

Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) entspricht einem Anteil von 8,3 Promille bzw. 0,83 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten (10,2 Mio.).<sup>1</sup> Darüber hinaus entspricht sie einem Anteil von 1,4 Promille bzw. 0,14 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren (61,9 Mio.).<sup>2</sup> Folglich entsprechen die durch § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen nur einem äußerst kleinen Bruchteil aller Menschen mit Behinderungen (rund acht von Tausend) und einem noch kleineren Bruchteil aller Wahlberechtigten (rund einem von Tausend) in der Bundesrepublik Deutschland. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG als restriktiv bewerten.

Diese Aussage bezieht sich grundsätzlich auf die Bundesebene, lässt sich jedoch auch bei einer Betrachtung der Zahlen auf Landesebene uneingeschränkt vertreten. Zwar zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern, dass der jeweilige Anteil der durch § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen an der entsprechenden Zahl der bei der Bundestagswahl 2013 Wahlberechtigten zwischen den Ländern variiert. Doch liegt die Spanne zwischen 0,2 Promille bzw. 0,02 Prozent in Bremen sowie auch Hamburg und 2,1 Promille bzw. 0,21 Prozent in Bayern. Dabei wird deutlich, dass die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG auch in Bayern nur einem äußerst kleinen Bruchteil aller Wahlberechtigten (rund zwei von Tausend) entsprechen, während sie in Bremen und Hamburg gerade noch in Promille angemessen anzugeben sind (vgl. Tabelle 1.1.2).

**Tabelle 1.1.2** Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG 2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG: absolut	Wahlberechtigte bei der Bundestagswahl 2013: absolut (in Tausend)	Anteil: Promille
Baden-Württemberg	6.130	7.689,9	0,8
Bayern	19.738	9.472,7	2,1
Berlin	689	2.505,7	0,3
Brandenburg	2.433	2.065,9	1,2
Bremen	80	483,8	0,2
Hamburg	230	1.281,9	0,2
Hessen	7.302	4.413,3	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.727	1.350,7	1,3
Niedersachsen	9.926	6.117,5	1,6
Nordrhein-Westfalen	22.471	13.253,6	1,7
Rheinland-Pfalz	2.463	3.092,4	0,8
Saarland	650	796,1	0,8
Sachsen	4.254	3.406,4	1,2
Sachsen-Anhalt	2.632	1.930,9	1,4
Schleswig-Holstein	2.967	2.251,8	1,3
Thüringen	858	1.834,3	0,5
<b>Gesamt</b>	<b>84.550</b>	<b>61.946,9</b>	<b>1,4</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289).

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt: Behinderte Menschen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Behinderte/BehinderteMenschen.html#Tabellen>, 24.3.2016.

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289.

Um die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG aufschlüsseln zu können, erfolgte eine Auswertung der Strafvollzugs- und Strafverfolgungsstatistik sowie eine Erhebung bei den psychiatrischen Krankenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland. Während die Auswertung der Strafvollzugs- und Strafverfolgungsstatistik Auskunft über die – im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht relevanten, aber in der erhobenen Gesamtzahl der Wahlrechtsausausschlüsse möglicherweise enthaltenen – Fälle gemäß § 13 Nr. 1 BWG gab, konnten über die Erhebung bei den psychiatrischen Krankenhäusern die Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG ermittelt werden.

### 1.1.1 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 1 BWG

Die Frage, ob es Fälle gemäß § 13 Nr. 1 BWG in der Bundesrepublik Deutschland gibt, wonach vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, „wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt“, wurde über die Strafvollzugs- und Strafverfolgungsstatistik geprüft.

Grundsätzlich gibt es eine Reihe an Sachverhalten, die unter § 13 Nr. 1 BWG fallen können. Dies betrifft neben Fällen gemäß Art. 18 GG (Grundrechtsverwirkung) i.V.m. § 39 Abs. 2 BVerfGG Fälle gemäß §§ 80 bis 91 StGB ([Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates](#)) i.V.m. § 92a StGB und § 45 Abs. 5 StGB; §§ 94 bis 100a StGB ([Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit](#)) i.V.m. § 101 StGB und § 45 Abs. 5 StGB; § 102 Abs. 1 StGB (Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten) i.V.m. § 102 Abs. 2 StGB und § 45 Abs. 5 StGB; §§ 107, 107a, 108, 108b StGB (Wahlbehinderung, Wahlfälschung, Wählernötigung, Wählerbestechung) i.V.m. § 108c StGB und § 45 Abs. 5 StGB; § 108e Abs. 1 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern) i.V.m. § 108e Abs. 2 StGB und § 45 Abs. 5 StGB; §§ 109e, 109f. StGB (Sabotagehandlungen an Verteidigungsmitteln, Sicherheitsgefährdender Nachrichtendienst) i.V.m. § 109i StGB und § 45 Abs. 5 StGB.

Aus der Strafvollzugsstatistik lässt sich die bundesweite Gesamtzahl der Fälle gemäß §§ 80 bis 91 StGB, §§ 94 bis 100a StGB, §§ 102 bis 104 StGB und §§ 105 bis 108b StGB entnehmen. Diese Fälle decken sich weitgehend mit jenen, die grundsätzlich unter § 13 Nr. 1 BWG fallen können.

Laut Strafvollzugsstatistik 2014 liegt die bundesweite Gesamtzahl der Fälle gemäß §§ 80 bis 91 StGB, §§ 94 bis 100a StGB, §§ 102 bis 104 StGB und §§ 105 bis 108b StGB bei 69.<sup>3</sup> Dabei kann bei einer Person nicht endgültig bestimmt werden, ob sie unter § 102 Abs. 1 StGB fällt, und bei zwei Personen nicht abschließend festgestellt werden, ob sie unter §§ 107, 107a, 108, 108b StGB fallen, da in der Strafvollzugsstatistik die Fälle gemäß §§ 102 bis 104 sowie die Fälle gemäß §§ 105 bis 108b StGB in jeweils einer Kategorie zusammengefasst sind.

Entscheidend ist jedoch, dass als Nebenfolge der oben genannten Straftaten das Wahlrecht durch das jeweilige Gericht gemäß § 45 Abs. 5 StGB aberkannt werden kann, aber nicht aberkannt werden muss bzw. automatisch aberkannt wird. Ob das Wahlrecht in den einschlägigen Fällen aberkannt wurde, lässt sich der Strafvollzugsstatistik nicht entnehmen. Allerdings kann der Strafverfolgungsstatistik entnommen werden, ob es bei Straftaten auch zu einer Aberkennung von Bürgerrechten gemäß § 45 Abs. 5 StGB gekommen ist.

Laut Strafverfolgungsstatistik 2014 gab es keine Personen, denen in einem der oben genannten Fälle die Bürgerrechte gemäß § 45 Abs. 5 StGB aberkannt wurden.<sup>4</sup> In BT-Drs. 18/386 (S. 3) wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass der Strafverfolgungsstatistik zufolge von 2002 bis 2011 nur bei zwei Verurteilungen das Wahlrecht gemäß § 45 Abs. 5 StGB aberkannt wurde.

Damit kann insgesamt geschlussfolgert werden, dass die Fälle gemäß § 13 Nr. 1 BWG absolute Ausnahmefälle sind und die über die Meldebehörden ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13

---

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt: Rechtspflege, Strafvollzug, – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3. – 2014, Fachserie 10 Reihe 4.1, Wiesbaden: 2015, S. 20.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt: Rechtspflege, Strafverfolgung, 2014, Fachserie 10 Reihe 3, Wiesbaden: 2016, S. 362.

BWG ausschließlich Fälle gemäß § 13 Nr. 2 und 3 („dauerhaft Vollbetreute“ und „schuldunfähige Straftäter“) BWG enthält.

### 1.1.2 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG

Die bundesweite Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG, wonach vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, „wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches [d.h. aufgrund einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen rechtswidrigen Tat] in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet“, wurde über die psychiatrischen Krankenhäuser erfasst. Dazu wurde von Mai 2014 bis November 2015 (zum Teil über die zuständigen Landesministerien) eine Erhebung bei allen psychiatrischen Krankenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt.

Die Beschaffenheit der erhobenen Daten erlaubt eine Aufschlüsselung nach Ländern und Fallgruppen (Krankheitsbilder nach der ICD-10).

In 13 Ländern (allen Ländern mit Ausnahme Bayerns, Hamburgs und Niedersachsens) konnte die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG vollständig erhoben werden. In Niedersachsen war eine Vollerhebung aufgrund fehlender Rückmeldungen von insgesamt vier psychiatrischen Krankenhäusern nicht möglich, in Bayern und Hamburg war aus rechtlichen Gründen bzw. aufgrund rechtlicher Bedenken grundsätzlich keine Erhebung möglich. Für Hamburg konnte der fehlende Wert über die Meldebehörden ermittelt werden. Die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG in Bayern wurde auf der Grundlage der – in Drs. 17/1878 (S. 2) des Bayerischen Landtags enthaltenen – Gesamtzahl der Personen in Bayern, die aufgrund strafrichterlicher Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren, hochgerechnet. Der fehlende Wert für Niedersachsen wurde auf der Grundlage der erhobenen Daten aus den anderen Ländern und einer Abfrage beim Bundeszentralregister hochgerechnet.

Nach den über die psychiatrischen Krankenhäuser erhobenen Daten liegt die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 3.330. Erwartungsgemäß gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (772) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (42). Allerdings zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnerzahl bzw. Anzahl deutscher Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, dass sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG nicht proportional auf die Länder verteilt. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Berlin 12 und in Sachsen 2,9 Personen, die gemäß § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (vgl. Tabelle 1.1.3).

Die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Ländern können – auch bei einer alleinigen Betrachtung der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG – auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht ermittelt werden. Als mögliche Ursachen sind – auch bei einer alleinigen Betrachtung der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG – grundsätzlich Unterschiede in der Gutachtertätigkeit, Unterschiede in der Rechtsprechung (die sich natürlich an den Gutachten orientiert, aber auch unabhängig von Unterschieden in der Gutachtertätigkeit variieren kann) sowie auch Unterschiede in der Verteilung von Krankheitsbildern denkbar.

**Tabelle 1.1.3 Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2014/2015**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: absolut	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: pro 100.000 dt. Staatsbürger ab dem 18. Lebensjahr
Baden-Württemberg	251	3,3
Bayern	492	5,2
Berlin	300	12,0
Brandenburg	109	5,3
Bremen	42	8,7
Hamburg	119	9,4
Hessen	212	4,8
Mecklenburg-Vorpommern	43	3,2
Niedersachsen	334	5,5
Nordrhein-Westfalen	772	5,9
Rheinland-Pfalz	193	6,3
Saarland	53	6,8
Sachsen	96	2,9
Sachsen-Anhalt	130	6,9
Schleswig-Holstein	107	4,8
Thüringen	77	4,3
<b>Gesamt</b>	<b>3.330</b>	<b>5,4</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: DESTATIS - Statistisches Bundesamt GENE-SIS-Online Datenbank).

Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (3.330) nimmt einen Anteil von 3,9 Prozent der Personen ein, die gemäß § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen waren. Dabei wird deutlich, dass nur ein sehr kleiner Teil der in Deutschland nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen Personen unter § 13 Nr. 3 BWG fällt bzw. das Gros der nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Personen unter § 13 Nr. 2 BWG fällt („dauerhaft Vollbetreute“ sind).

Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG entspricht darüber hinaus einem Anteil von 0,3 Promille bzw. 0,03 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten (10,2 Mio.)<sup>5</sup>. Weiterhin entspricht sie einem Anteil von 0,05 Promille bzw. 0,005 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren (61,9 Mio.)<sup>6</sup>. Folglich entsprechen die durch § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen gerade noch in Promille angemessen anzugebende Teile aller Menschen mit Behinderungen (weniger als einer von Tausend) sowie aller Wahlberechtigten (weniger als einer von Zehntausend) in der Bundesrepublik Deutschland. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG als sehr restriktiv bewerten.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt: Behinderte Menschen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Behinderte/BehinderteMenschen.html#Tabellen>, 24.3.2016.

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289.

Diese Aussage bezieht sich grundsätzlich auf die Bundesebene, lässt sich jedoch auch bei einer Betrachtung der Zahlen auf Landesebene uneingeschränkt vertreten. Zwar zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern, dass der jeweilige Anteil der durch § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen an der entsprechenden Zahl der bei der Bundestagswahl 2013 Wahlberechtigten zwischen den Ländern variiert. Doch liegt die Spanne zwischen 0,12 Promille bzw. 0,012 Prozent in Berlin und 0,03 Promille bzw. 0,003 Prozent in Sachsen sowie auch Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg. Dabei wird deutlich, dass die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG auch in Berlin nur einem verschwindend geringen Bruchteil aller Wahlberechtigten (rund einem von Tausend) entsprechen, während sie in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg selbst in Promille kaum mehr angemessen anzugeben sind (vgl. Tabelle 1.1.4).

**Tabelle 1.1.4 Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG 2014/2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: absolut	Wahlberechtigte bei der Bundestagswahl 2013: absolut (in Tausend)	Anteil: Promille
Baden-Württemberg	251	7.689,9	0,03
Bayern	492	9.472,7	0,05
Berlin	300	2.505,7	0,12
Brandenburg	109	2.065,9	0,05
Bremen	42	483,8	0,09
Hamburg	119	1.281,9	0,09
Hessen	212	4.413,3	0,05
Mecklenburg-Vorpommern	43	1.350,7	0,03
Niedersachsen	334	6.117,5	0,05
Nordrhein-Westfalen	772	13.253,6	0,06
Rheinland-Pfalz	193	3.092,4	0,06
Saarland	53	796,1	0,07
Sachsen	96	3.406,4	0,03
Sachsen-Anhalt	130	1.930,9	0,07
Schleswig-Holstein	107	2.251,8	0,05
Thüringen	77	1.834,3	0,04
<b>Gesamt</b>	<b>3.330</b>	<b>61.946,9</b>	<b>0,05</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289).

### 1.1.3 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG

Die bundesweite Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG, wonach derjenige vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, „für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist“, wurde ermittelt, indem die vorwiegend über die psychiatrischen Krankenhäuser erfasste Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) von der über die Meldebehörden erfassten Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG, also der Gesamtzahl aller Wahlrechtsausschlüsse, abgezogen wurde.

Da sowohl die Gesamtzahl aller Wahlrechtsausschlüsse als auch die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG differenziert nach Ländern ermittelt wurde, war eine Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 nach Ländern möglich.

Nach der oben dargestellten Berechnung liegt die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 81.220. Erwartungsgemäß gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (21.699) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (38; vgl. Tabelle 1.1.5). Allerdings zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnerzahl bzw. Anzahl deutscher Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, dass sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG nicht proportional auf die Länder verteilt. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Bayern 203,8 und in Bremen 7,8 Personen, die gemäß § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (vgl. Tabelle 1.1.6).

Die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Ländern können – auch bei einer alleinigen Betrachtung der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG – auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht ermittelt werden. Als mögliche Ursachen sind – auch bei einer alleinigen Betrachtung der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG – grundsätzlich Unterschiede in der Gutachtertätigkeit, Unterschiede in der Rechtsprechung (die sich natürlich an den Gutachten orientiert, aber auch unabhängig von Unterschieden in der Gutachtertätigkeit variieren kann) sowie auch Unterschiede in der Verteilung von Krankheitsbildern denkbar.

**Tabelle 1.1.5 Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (Gesamt) sowie § 13 Nr. 2 und 3 BWG in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern – 2014/2015**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß ...		
	§ 13 BWG (Gesamt)	§ 13 Nr. 3 BWG	§ 13 Nr. 2 BWG
Baden-Württemberg	6.130	251	5.879
Bayern	19.738	492	19.246
Berlin	689	300	389
Brandenburg	2.433	109	2.324
Bremen	80	42	38
Hamburg	230	119	111
Hessen	7.302	212	7.090
Mecklenburg-Vorpommern	1.727	43	1.684
Niedersachsen	9.926	334	9.592
Nordrhein-Westfalen	22.471	772	21.699
Rheinland-Pfalz	2.463	193	2.270
Saarland	650	53	597
Sachsen	4.254	96	4.158
Sachsen-Anhalt	2.632	130	2.502
Schleswig-Holstein	2.967	107	2.860
Thüringen	858	77	781
<b>Gesamt</b>	<b>84.550</b>	<b>3.330</b>	<b>81.220</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

**Tabelle 1.1.6 Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG in der Bundesrepublik Deutschland (absolut und pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben) – aufgeschlüsselt nach Ländern – in den Jahren 2014/2015**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: absolut	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: pro 100.000 dt. Staatsbürger ab dem 18. Lebensjahr
Baden-Württemberg	5.879	76,4
Bayern	19.246	203,8
Berlin	389	15,6
Brandenburg	2.324	113,8
Bremen	38	7,8
Hamburg	111	8,8
Hessen	7.090	161,5
Mecklenburg-Vorpommern	1.684	126,2
Niedersachsen	9.592	158,1
Nordrhein-Westfalen	21.699	165,5
Rheinland-Pfalz	2.270	73,8
Saarland	597	76,6
Sachsen	4.158	123,7
Sachsen-Anhalt	2.502	133,0
Schleswig-Holstein	2.860	127,9
Thüringen	781	43,3
<b>Gesamt</b>	<b>81.220</b>	<b>132,1</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: DESTATIS - Statistisches Bundesamt GENE-SIS-Online Datenbank).

Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (81.220) nimmt einen Anteil von 96,1 Prozent der Personen ein, die gemäß § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen waren. Dabei wird deutlich, dass das Gros der in Deutschland nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen Personen unter § 13 Nr. 2 BWG fällt.

Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG entspricht darüber hinaus einem Anteil von 8,0 Promille bzw. 0,8 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten (10,2 Mio.)<sup>7</sup>. Weiterhin entspricht sie einem Anteil von 1,3 Promille bzw. 0,13 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren (61,9 Mio.)<sup>8</sup>. Folglich entsprechen die durch § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen nur einem äußerst kleinen Bruchteil aller Menschen mit Behinderungen (rund acht von Tausend) und einem noch kleineren Bruchteil aller Wahlberechtigten (rund einem von Tausend) in der Bundesrepublik Deutschland. Vor dem Hintergrund lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG als restriktiv bewerten.

Diese Aussage bezieht sich grundsätzlich auf die Bundesbene, lässt sich jedoch auch bei einer Betrachtung der Zahlen auf Landesebene uneingeschränkt vertreten. Zwar zeigt die Aufschlüsselung nach Ländern, dass

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt: Behinderte Menschen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Behinderte/BehinderteMenschen.html#Tabellen>, 24.3.2016.

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289.

der jeweilige Anteil der durch § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen an der entsprechenden Zahl der bei der Bundestagswahl 2013 Wahlberechtigten zwischen den Ländern variiert. Doch liegt die Spanne zwischen 0,1 Promille bzw. 0,01 Prozent in Bremen sowie auch Hamburg und 2,0 Promille bzw. 0,2 Prozent in Bayern. Dabei wird deutlich, dass die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG auch in Bayern nur einem äußerst kleinen Bruchteil aller Wahlberechtigten (zwei von Tausend) entsprechen, während sie in Bremen und Hamburg gerade noch in Promille angemessen anzugeben sind (vgl. Tabelle 1.1.7).

**Tabelle 1.1.7 Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG 2014/2015 an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2013 in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: absolut	Wahlberechtigte bei der Bundestagswahl 2013: absolut (in Tausend)	Anteil: Promille
Baden-Württemberg	5.879	7.689,9	0,8
Bayern	19.246	9.472,7	2,0
Berlin	389	2.505,7	0,2
Brandenburg	2.324	2.065,9	1,1
Bremen	38	483,8	0,1
Hamburg	111	1.281,9	0,1
Hessen	7.090	4.413,3	1,6
Mecklenburg-Vorpommern	1.684	1.350,7	1,2
Niedersachsen	9.592	6.117,5	1,6
Nordrhein-Westfalen	21.699	13.253,6	1,6
Rheinland-Pfalz	2.270	3.092,4	0,7
Saarland	597	796,1	0,7
Sachsen	4.158	3.406,4	1,2
Sachsen-Anhalt	2.502	1.930,9	1,3
Schleswig-Holstein	2.860	2.251,8	1,3
Thüringen	781	1.834,3	0,4
<b>Gesamt</b>	<b>81.220</b>	<b>61.946,9</b>	<b>1,3</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2015, Wiesbaden: 2015, S. 289).

Dieser Eindruck wird auch bestätigt, wenn man die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG ins Verhältnis zu allen am Jahresende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren setzt. Zwar geben die Betreuungsverfahren nicht exakt die Zahl der Betreuten wieder, doch lassen sie sich durchaus als Orientierungswert heranziehen. Dabei zeigt sich, dass die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG einem Anteil von 6,3 Prozent an allen am Jahresende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren entspricht (1,3 Mio.).<sup>9</sup>

Die Aufschlüsselung nach Ländern zeigt erwartungsgemäß erneut Unterschiede zwischen den Ländern. Schließlich variiert auch der jeweilige Anteil der durch § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Menschen an den entsprechenden Ende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren zwischen den Ländern.

<sup>9</sup> Bundesamt für Justiz: Zusammenstellung der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte für das Jahr 2014, Referat III 3, Stand: 11.1.2016, S. 2; ergänzt durch: Betreuungsstatistik des Landes Baden-Württemberg (Auskunft auf Anfrage).

Dabei liegt die Spanne zwischen einem Wert, der deutlich unter einem Prozent (0,4 Prozent) liegt, in Bremen sowie auch Hamburg und einem Wert, der etwas über zehn Prozent liegt (10,4 Prozent), in Bayern (vgl. Tabelle 1.1.8).

**Tabelle 1.1.8 Anteil der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG 2014/2015 an den Ende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland – aufgeschlüsselt nach Ländern**

Land	Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: absolut	Ende 2014 anhängige Betreuungsverfahren: absolut	Anteil: Prozent
Baden-Württemberg	5.879	112.932	5,2
Bayern	19.246	185.595	10,4
Berlin	389	56.861	0,7
Brandenburg	2.324	45.571	5,1
Bremen	38	10.829	0,4
Hamburg	111	25.789	0,4
Hessen	7.090	95.302	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.684	35.065	4,8
Niedersachsen	9.592	139.557	6,9
Nordrhein-Westfalen	21.699	292.910	7,4
Rheinland-Pfalz	2.270	64.390	3,5
Saarland	597	21.133	2,8
Sachsen	4.158	71.833	5,8
Sachsen-Anhalt	2.502	47.938	5,2
Schleswig-Holstein	2.860	50.685	5,6
Thüringen	781	39.657	2,0
<b>Gesamt</b>	<b>81.220</b>	<b>1.296.047</b>	<b>6,3</b>

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: Bundesamt für Justiz: Zusammenstellung der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte für das Jahr 2014, Referat III 3, Stand: 11.1.2016, S. 2; ergänzt durch: Betreuungsstatistik des Landes Baden-Württemberg (Auskunft auf Anfrage).

Insgesamt wird deutlich, dass die Zahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) bei einer relativen Betrachtung sehr gering ausfällt. Im Rahmen der Erhebung bei den Betreuungsgerichten wurde seitens beteiligter Betreuungsrichter und Sachbearbeiter vor Ort auch häufig darauf hingewiesen, dass eine Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten äußerst selten erfolge und Betreuungen in allen Angelegenheiten tendenziell auch immer seltener angeordnet würden. So gibt es vielerorts einen zunehmenden Trend, im Regelfall bzw. soweit möglich die Aufgabenkreise einzeln aufzulisten sowie genauer zu differenzieren und nur im äußersten Ausnahmefall eine Betreuung in allen Angelegenheiten anzuordnen. Infolgedessen existieren (mittlerweile) auch Betreuungsgerichte, an denen es nur (noch) sehr wenige Fälle oder überhaupt keine Fälle (mehr) gemäß § 13 Nr. 2 BWG gibt.

## 1.2 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nach soziodemographischen Merkmalen

### 1.2.1 Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG

Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) nach soziodemographischen Merkmalen wurde in Form einer Klumpenstichprobe über die Betreuungsbehörden ermittelt. Dazu wurde von März 2014 bis April 2014 eine Erhebung bei 44 Betreuungsbehörden (zehn Prozent aller Betreuungsbehörden) in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Konkret abgefragt wurde dabei die jeweilige Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter.

Die erhobenen Daten zeigen, dass die soziodemographischen Merkmale den Betreuungsbehörden zum Teil nicht bekannt sind. Dennoch lassen sich den erhobenen Daten eindeutige Tendenzen entnehmen: ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie relativ hohe Fallzahlen bei älteren Menschen (über 70-Jährigen; Tabelle 1.2.1).

**Tabelle 1.2.1 Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter – bei 10 Prozent der Betreuungsbehörden 2014 (n = 4.670)**

		Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
Geschlecht	männlich	2.027	43,4
	weiblich	2.049	43,9
	ohne Angabe	594	12,7
Alter	18-25	495	10,6
	25-29	265	5,7
	30-39	379	8,1
	40-49	479	10,3
	50-59	498	10,7
	60-69	388	8,3
	70 und mehr	1.143	24,5
	ohne Angabe	1.023	21,9

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

### 1.2.2 Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG

Zur Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) nach soziodemographischen Merkmalen wurden die Strafvollzugsstatistik 2013/2014 ausgewertet und im Juli 2014 eine Abfrage beim Bundeszentralregister vorgenommen.

Über die Strafvollzugsstatistik 2013/2014 ist (für die alten Länder einschließlich Gesamt-Berlin) die Gesamtzahl der Personen, die 2014 aufgrund strafrichterlicher Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Familienstand – erfassbar.<sup>10</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Daten nicht nach Schuldunfähigkeit (§ 20 StGB) und verminderter Schuldfähigkeit (§ 21 StGB), In- und Ausländern sowie nach über und unter 18-Jährigen aufgeschlüsselt sind.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt: Strafvollzugsstatistik, Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Maßregelvollzug) 2013/2014, Wiesbaden: 2015, S. 8.

Über das Bundeszentralregister war für das gesamte Bundesgebiet die Gesamtzahl der Personen ab dem 18. Lebensjahr, die aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter – erfassbar. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Daten ebenfalls nicht nach In- und Ausländern aufgeschlüsselt sind. Darüber hinaus konnte im Rahmen der Abfrage die vollständige Erfassung der zu erhebenden Fälle sowie der Ausschluss von allen nicht zu erhebenden Fällen (Fälle mit verminderter Schuldfähigkeit (§ 21 StGB); Fälle, bei denen die Maßregel zur Bewährung ausgesetzt wurde; Fälle, bei denen die Maßregel (durch Ablauf, Tod etc.) erledigt ist; Fälle, in denen sich der Verurteilte noch im Strafvollzug befindet und noch nicht in den Maßregelvollzug verlegt wurde) nicht garantiert werden.

Folglich ließen sich weder über die Strafvollzugsstatistik noch über das Bundeszentralregister exakt die Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG erfassen. Allerdings können beiden Datensätzen eindeutige Tendenzen entnommen werden: ein sehr großer Anteil an Männern sowie an Personen mittleren Alters. So sind – sowohl laut Strafvollzugsstatistik 2013/2014 als auch laut Bundeszentralregister 2014 – gut die Hälfte der erfassten Personen zwischen 30 und 49 Jahre alt (vgl. Tabelle 1.2.2 und Tabelle 1.2.3). Darüber hinaus konnte über die Strafvollzugsstatistik ermittelt werden, dass ein sehr großer Anteil der erfassten Personen ledig ist (vgl. Tabelle 1.2.2).

**Tabelle 1.2.2 Personen, die aufgrund strafrichterlicher Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Familienstand – laut Strafvollzugsstatistik 2013/2014 (n = 6.540)**

		Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
Geschlecht	männlich	6.022	92,1
	weiblich	518	7,9
Alter	unter 25	411	6,3
	25-29	781	11,9
	30-39	1.822	27,9
	40-49	1.759	26,9
	50-59	1.232	18,8
	60-69	386	5,9
	70 und mehr	149	2,3
Familienstand	ledig	4.560	69,7
	verheiratet	368	5,6
	verwitwet	126	1,9
	geschieden	588	9,0
	ohne Angabe	898	13,7

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung (Berechnung auf der Grundlage von: Statistisches Bundesamt: Strafvollzugsstatistik, Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Maßregelvollzug) 2013/2014, Wiesbaden: 2015, S. 8).

**Tabelle 1.2.3** *Personen ab dem 18. Lebensjahr, die aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht waren – aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter – laut Bundeszentralregister 2014 (n = 8.790)*

		Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
Geschlecht	männlich	8.098	92,1
	weiblich	641	7,3
	ohne Angabe	51	0,6
<hr/>			
Alter	18-24	415	4,7
	25-29	912	10,4
	30-39	2.307	26,2
	40-49	2.185	24,9
	50-59	1.682	19,1
	60-69	673	7,7
	70 und mehr	602	6,8
	ohne Angabe	14	0,2

Eigene Abfrage beim Bundeszentralregister, Berechnung und Darstellung.

### 1.3 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWG

#### 1.3.1 Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 3 BWG

Die Fallgruppen (basierend auf der ICD-10) der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) wurden – wie die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (vgl. Kapitel 1.2) – über die psychiatrischen Krankenhäuser erfasst.

Die Beschaffenheit der erhobenen Daten erlaubt eine Bestimmung der quantitativen Gewichte der einzelnen Fallgruppen innerhalb der Grundgesamtheit der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien.

In zwölf Ländern konnten die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG inklusive Krankheitsbilder gemäß ICD-10 und damit die Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 3 BWG vollständig erhoben werden. In Bayern, Hamburg und im Saarland war eine Erhebung aus rechtlichen Gründen bzw. aufgrund rechtlicher Bedenken grundsätzlich nicht möglich, in Niedersachsen war eine Vollerhebung aufgrund fehlender Rückmeldungen von insgesamt vier psychiatrischen Krankenhäusern nicht möglich. Aufgrund der Vollerhebung in zwölf von 16 Ländern ist der Datensatz hinreichend belastbar.

Die über die psychiatrischen Krankenhäuser erhobenen Daten wurden auf zwei verschiedenen Wegen systematisiert und ausgewertet: einmal nach der Häufigkeit der real existierenden Fallgruppen, wobei alle aufgetretenen Fälle von Multimorbidität als eigene Kategorie betrachtet wurden, und einmal nach der Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder, unabhängig davon, ob diese allein oder in Kombination mit anderen Krankheitsbildern auftraten.

##### 1.3.1.1 Auswertung nach real existierenden Fallgruppen

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass zehn Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 54,1 Prozent klar vor der Fallgruppe „F10-F19; F20-

F29“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 18,5 Prozent dominiert. Dabei wird bereits deutlich, dass die ICD-10-Gruppe „F20-F29“ sehr häufig – separat oder in Kombination mit anderen ICD-10-Gruppen – vertreten ist.

Während die ersten beiden Fallgruppen zusammen beinahe drei Viertel (72,6 Prozent) aller Fälle ausmachen, zerfallen die restlichen 27,4 Prozent in diverse Klein- und Kleinstgruppen (wobei bei 1,4 Prozent keine genaue Zuordnung vorgenommen werden konnte).

Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 6,5 Prozent und „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent.

Weitere sechs Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 11,9 Prozent jeweils über dem Schwellenwert von einem Prozent, während weitere 16 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 2,7 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen (vgl. Tabelle 1.3.1).

**Tabelle 1.3.1 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen 2015 (n = 2.332)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F20-F29	Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen	1.261	54,1
F10-F19; F20-F29	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen	432	18,5
F70-F79	Intelligenzstörung	151	6,5
F60-F69	Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen	116	5,0
F00-F09	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen	70	3,0
F30-F39	Affektive Störungen	59	2,5
F10-F19	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen	48	2,1
F60-F69; F70-F79	Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen; Intelligenzstörung	40	1,7
F10-F19; F60-F69	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen	32	1,4
F20-F29; F70-F79	Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen; Intelligenzstörung	28	1,2
Rest		62	2,7
keine Zuordnung		33	1,4

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

### 1.3.1.2 Auswertung nach einzelnen Krankheitsbildern

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass sechs ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und – wie erwartet – die ICD-10-Gruppe

„F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit rund drei Viertel der Fälle (74,5 Prozent) am häufigsten vorkommt.

Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F10-F19“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen) mit 23,7 Prozent, die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 10,9 Prozent und die ICD-10-Gruppe „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 8,9 Prozent.

Weitere zwei ICD-10-Gruppen, „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) und „F30-F39“ (Affektive Störungen), liegen mit 4,2 Prozent bzw. 2,5 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere sechs ICD-10-Gruppen jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen (vgl. Tabelle 1.3.2).

**Tabelle 1.3.2 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder 2015 (n = 2.332)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F20-F29	Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen	1.738	74,5
F10-F19	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen	552	23,7
F70-F79	Intelligenzstörung	254	10,9
F60-F69	Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen	208	8,9
F00-F09	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen	97	4,2
F30-F39	Affektive Störungen	59	2,5
Rest		<b>13</b>	
keine Zuordnung		<b>33</b>	

**Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.**

Anmerkung:

Da Personen zum Teil mehreren ICD-10-Gruppen angehören und in diesem Fall mehrfach gezählt werden, übersteigt die Summe der einzelnen Prozentwerte 100 Prozent.

### 1.3.2 Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 2 BWG

Die Fallgruppen (basierend auf der ICD-10) der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) wurden in Form einer Klumpenstichprobe über die Betreuungsgerichte bzw. Notariate erfasst. Dazu wurde von März 2014 bis März 2016 eine Erhebung bei 67 Betreuungsgerichten (gut zehn Prozent aller Betreuungsgerichte) in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt, wobei in Baden-Württemberg zum Teil Notariate erhoben wurden, da diese im Landesteil Württemberg für Betreuungsangelegenheiten zuständig sind. Eine Vollerhebung war aus verschiedenen Gründen (Zugang zu den Betreuungsgerichten, begrenzte Ressourcen etc.) nicht möglich.

Die Beschaffenheit der erhobenen Daten erlaubt eine Bestimmung der quantitativen Gewichte der einzelnen Fallgruppen innerhalb der Grundgesamtheit der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG – sowohl auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien als auch auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien.

In den ausgewählten Betreuungsgerichten bzw. Notariaten konnten die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG inklusive Krankheitsbilder gemäß ICD-10 und damit die Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 2 BWG vollständig erhoben werden. Aufgrund der Auswahl der Betreuungsgerichte und der Vollerhebung an den jeweiligen Betreuungsgerichten ist der Datensatz hinreichend belastbar.

Die über die Betreuungsgerichte bzw. Notariate erhobenen Daten wurden auf zwei verschiedenen Wegen systematisiert und ausgewertet: einmal nach der Häufigkeit der real existierenden Fallgruppen, wobei alle aufgetretenen Fälle von Multimorbidität als eigene Kategorie betrachtet wurden, und einmal nach der Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder, unabhängig davon, ob diese allein oder in Kombination mit anderen Krankheitsbildern auftraten. Die Auswertungen erfolgten in beiden Fällen sowohl auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien als auch auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien.

### **1.3.2.1 Auswertung nach real existierenden Fallgruppen**

#### **1.3.2.1.1 Auswertung auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien**

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 14 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 30,5 Prozent klar vor der Fallgruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 19,6 Prozent dominiert.

Während die beiden Fallgruppen „F70-F79“ und „F00-F09“ zusammen nahezu genau die Hälfte aller Fälle ausmachen, zerfällt die andere Hälfte in diverse Klein- und Kleinstgruppen.

Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79; P90-P96“ (Intelligenzstörung; Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 6,2 Prozent und „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent.

Weitere zehn Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 19,6 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 423 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 19,2 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Ein Blick auf die über dem Schwellenwert von einem Prozent liegenden Fallgruppen macht bereits deutlich, dass die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ sehr häufig – separat oder in Kombination mit anderen ICD-10-Gruppen – vertreten ist (vgl. Tabelle 1.3.3).

**Tabelle 1.3.3 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F70-F79	Intelligenzstörung	2.284	30,5
F00-F09	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen	1.466	19,6
F70-F79; P90-P96	Intelligenzstörung; Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben	460	6,2
Q90-Q99	Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert	371	5,0
F70-F79; Q90-Q99	Intelligenzstörung; Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert	233	3,1
F00-F09; G30-G32	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen; Sonstige degenerative Krankheiten des Nervensystems	229	3,1
F20-F29	Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen	225	3,0
I60-I69	Zerebrovaskuläre Krankheiten	151	2,0
F80-F89	Entwicklungsstörungen	135	1,8
G90-G99	Sonstige Krankheiten des Nervensystems	117	1,6
F70-F79; F80-F89	Intelligenzstörung; Entwicklungsstörungen	108	1,4
P90-P96	Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben	103	1,4
F10-F19	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen	89	1,2
F70-F79; G40-G47	Intelligenzstörung; Episodische und paroxysmale Krankheiten des Nervensystems	73	1,0
Rest		423	19,2

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

#### 1.3.2.1.2 Auswertung auf der Ebene der Unterformen der diagnost. Hauptkategorien

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 19 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und nur die Fallgruppe „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 12,8 Prozent über dem Schwellenwert von 10 Prozent liegt.

Weitere drei Fallgruppen überschreiten den Schwellenwert von 5,0 Prozent: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 9,9 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 7,4 Prozent und „F72“ (Schwere Intelligenzminderung) mit 7,3 Prozent.

Weitere 15 Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 29,5 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 915 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 33,0 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen (vgl. Tabelle 1.3.4).

**Tabelle 1.3.4 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit real existierender Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F03	Nicht näher bezeichnete Demenz	960	12,8
F79	Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung	743	9,9
F71	Mittelgradige Intelligenzminderung	557	7,4
F72	Schwere Intelligenzminderung	546	7,3
Q90	Down-Syndrom	338	4,5
F00; G30	Demenz bei Alzheimer-Krankheit; Alzheimer-Krankheit	208	2,8
F06	Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit	201	2,7
F73	Schwerste Intelligenzminderung	188	2,5
F79; P91	Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung; Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen	182	2,4
F20	Schizophrenie	151	2,0
F70	Leichte Intelligenzminderung	149	2,0
F01	Vaskuläre Demenz	117	1,6
F72; P91	Schwere Intelligenzminderung; Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen	108	1,4
G93	Tief greifende Entwicklungsstörungen	108	1,4
F84	Sonstige Krankheiten des Gehirns	104	1,4
P91	Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen	104	1,4
F71; P91	Mittelgradige Intelligenzminderung; Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen	93	1,2
F10	Psychische und Verhaltensstörungen durch Alkohol	82	1,1
F71; Q90	Mittelgradige Intelligenzminderung; Down-Syndrom	73	1,0
Rest		915	33,0

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

### 1.3.2.2 Auswertung nach einzelnen Krankheitsbildern

#### 1.3.2.2.1 Auswertung auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 15 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent erreichen bzw. überschreiten und – wie erwartet – die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit knapp der Hälfte der Fälle (48,6 Prozent) am häufigsten vorkommt.

Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 28,1 Prozent, die ICD-10-Gruppe „P90-P96“ (Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 9,1 Prozent und die ICD-10-Gruppe „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 8,8 Prozent.

Weitere elf ICD-10-Gruppen liegen jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 75 Krankheitsbilder jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen (vgl. Tabelle 1.3.5).

**Tabelle 1.3.5 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F70-F79	Intelligenzstörung	3.635	48,6
F00-F09	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen	2.102	28,1
P90-P96	Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben	677	9,1
Q90-Q99	Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert	656	8,8
F20-F29	Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen	350	4,7
F80-F89	Entwicklungsstörungen	349	4,7
I60-I69	Zerebrovaskuläre Krankheiten	306	4,1
G30-G32	Sonstige degenerative Krankheiten des Nervensystems	273	3,7
G90-G99	Sonstige Krankheiten des Nervensystems	202	2,7
G40-G47	Episodische und paroxysmale Krankheiten des Nervensystems	185	2,5
F10-F19	Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen	173	2,3
G80-G83	Zerebrale Lähmung und sonstige Lähmungssyndrome	165	2,2
F30-F39	Affektive Störungen	105	1,4
R47-R49	Symptome, die die Sprache und die Stimme betreffen	86	1,2
U50-U52	Funktionseinschränkung	72	1,0
Rest		723	

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

Anmerkung:

Da Personen zum Teil mehreren ICD-10-Gruppen angehören und in diesem Fall mehrfach gezählt werden, übersteigt die Summe der einzelnen Prozentwerte 100 Prozent.

#### 1.3.2.2.2 Auswertung auf der Ebene der Unterformen der diagnost. Hauptkategorien

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 24 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und davon vier ICD-10-Gruppen über dem Schwellenwert von zehn Prozent liegen: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 16,9 Prozent, „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 15,8 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 11,6 Prozent und F72 (Schwere Intelligenzminderung) mit 11,3 Prozent.

Weitere drei ICD-10-Gruppen überschreiten den Schwellenwert von fünf Prozent: „P91“ (Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen) mit 9,0 Prozent, „Q90“ (Down-Syndrom) mit 7,5 Prozent und „F06“ (Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit) mit 5,3 Prozent.

Weitere 17 ICD-10-Gruppen liegen jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 231 Krankheitsbilder jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen (vgl. Tabelle 1.3.6).

**Tabelle 1.3.6 Fallgruppen der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG: Häufigkeit einzelner Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – 2014/2015/2016 (n = 7.477)**

ICD-10-Code	Beschreibung	Häufigkeit	
		Absolut	Prozent
F79	Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung	1.260	16,9
F03	Nicht näher bezeichnete Demenz	1.184	15,8
F71	Mittelgradige Intelligenzminderung	871	11,6
F72	Schwere Intelligenzminderung	844	11,3
P91	Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen	673	9,0
Q90	Down-Syndrom	563	7,5
F06	Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit	399	5,3
F70	Leichte Intelligenzminderung	279	3,7
F00	Demenz bei Alzheimer-Krankheit	269	3,6
F73	Schwerste Intelligenzminderung	250	3,3
G30	Alzheimer-Krankheit	243	3,2
F20	Schizophrenie	238	3,2
F84	Tief greifende Entwicklungsstörungen	232	3,1
G40	Epilepsie	184	2,5
G93	Sonstige Krankheiten des Gehirns	177	2,4
F10	Psychische und Verhaltensstörungen durch Alkohol	162	2,2
F01	Vaskuläre Demenz	148	2,0
F07	Persönlichkeits- und Verhaltensstörung aufgrund einer Krankheit, Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns	128	1,7
I69	Folgen einer zerebrovaskulären Krankheit	115	1,5
I63	Hirnfarkt	104	1,4
G80	Infantile Zerebralparese	85	1,1
R47	Sprech- und Sprachstörungen, anderenorts nicht klassifiziert	85	1,1
F32	Depressive Episode	78	1,0
U51	Kognitive Funktionseinschränkung	72	1,0
Rest		1.597	

Quelle: Eigene Erhebung, Berechnung und Darstellung.

Anmerkung:

Da Personen zum Teil mehreren ICD-10-Gruppen angehören und in diesem Fall mehrfach gezählt werden, übersteigt die Summe der einzelnen Prozentwerte 100 Prozent.

## 1.4 Zusammenfassung und Überleitung

Im ersten Abschnitt des sozialwissenschaftlichen Teils der Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen wurde zunächst der Frage nachgegangen, wie viele Personen von den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG („dauerhaft Vollbetreute“ und „schuldunfähige Straftäter“) betroffen sind.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 84.550 liegt und darin ausschließlich Fälle gemäß § 13 Nr. 2 und 3 enthalten sind. Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (22.471) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (80). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nicht proportional auf die Länder. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Bayern 209 und in Bremen 16,5 Personen, die gemäß § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) entspricht einem Anteil von 8,3 Promille bzw. 0,83 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, und einem Anteil von 1,4 Promille bzw. 0,14 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG als restriktiv bewerten.

Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 3.330 und damit 3,9 Prozent unter § 13 Nr. 3 BWG (die „schuldunfähigen Straftäter“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (772) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (42). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG nicht proportional auf die Länder. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Berlin 12 und in Sachsen 2,9 Personen, die gemäß § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (3.330) entspricht einem Anteil von 0,3 Promille bzw. 0,03 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, sowie einem Anteil von 0,05 Promille bzw. 0,005 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG als sehr restriktiv bewerten.

Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 81.220 und damit 96,1 Prozent unter § 13 Nr. 2 BWG (die „dauerhaft Vollbetreuten“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (21.699) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (38). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG nicht proportional auf die Länder. So gibt es z.B. pro 100.000 deutsche Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Bayern 203,8 und in Bremen 7,8 Personen, die gemäß § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (81.220) entspricht einem Anteil von 8,0 Promille bzw. 0,8 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, einem Anteil von 1,3 Promille bzw. 0,13 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren, sowie einem Anteil von 6,3 Prozent an allen am Jahresende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren. Vor dem Hintergrund lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG als restriktiv bewerten. Schließlich wird insgesamt deutlich, dass die Zahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG bei einer relativen Betrachtung sehr gering ausfällt. Im Rahmen der Erhebung bei den Betreuungsgerichten

wurde seitens beteiligter Betreuungsrichter und Sachbearbeiter vor Ort auch häufig darauf hingewiesen, dass eine Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten äußerst selten erfolge und Betreuungen in allen Angelegenheiten tendenziell auch immer seltener angeordnet würden.

Anschließend wurde der Frage nachgegangen, wie sich die von den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG betroffenen Personen – soweit erfassbar – nach soziodemographischen Merkmalen verteilen.

Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie relativ hohe Fallzahlen bei älteren Menschen (über 70-Jährigen).

Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt einen sehr großen Anteil an Männern sowie an Personen mittleren Alters. So sind gut die Hälfte zwischen 30 und 49 Jahre alt. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass ein sehr großer Anteil ledig ist.

Abschließend wurde den Fragen nachgegangen, welche Fallgruppen von Menschen mit Behinderungen durch die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG betroffen sind und wie groß die Anteile der ermittelten Fallgruppen bezogen auf die jeweilige Grundgesamtheit sind.

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass zehn Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 54,1 Prozent klar vor der Fallgruppe „F10-F19; F20-F29“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 18,5 Prozent dominiert. Während die ersten beiden Fallgruppen zusammen beinahe drei Viertel (72,6 Prozent) aller Fälle ausmachen, zerfallen die restlichen 27,4 Prozent in diverse Klein- und Kleinstgruppen (wobei bei 1,4 Prozent keine genaue Zuordnung vorgenommen werden konnte). Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 6,5 Prozent und „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Weitere sechs Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 11,9 Prozent jeweils über dem Schwellenwert von einem Prozent, während weitere 16 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 2,7 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass sechs ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit rund drei Viertel der Fälle (74,5 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F10-F19“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen) mit 23,7 Prozent, die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 10,9 Prozent und die ICD-10-Gruppe „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 8,9 Prozent. Weitere zwei ICD-10-Gruppen, „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) und „F30-F39“ (Affektive Störungen), liegen mit 4,2 Prozent bzw. 2,5 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere sechs ICD-10-Gruppen jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 (der „dauerhaft Vollbetreuten“) BWG zeigt sich, dass 14 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 30,5 Prozent klar vor der Fallgruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 19,6 Prozent dominiert. Während die beiden Fallgruppen „F70-F79“ und „F00-F09“ zusammen nahezu genau die Hälfte aller Fälle ausmachen, zerfällt die andere Hälfte in diverse Klein- und Kleinstgruppen. Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79; P90-P96“ (Intelligenzstörung; Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 6,2 Prozent und „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Weitere zehn Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 19,6 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 423 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 19,2 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 19 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und nur die Fallgruppe „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 12,8 Prozent über dem Schwellenwert von 10 Prozent liegt. Weitere drei Fallgruppen überschreiten den Schwellenwert von 5,0 Prozent: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 9,9 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 7,4 Prozent und „F72“ (Schwere Intelligenzminderung) mit 7,3 Prozent. Weitere 15 Fallgruppen liegen mit einem Gesamtwert von 29,5 Prozent jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 915 Fallgruppen mit einem Gesamtwert von 33,0 Prozent jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 15 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent erreichen bzw. überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit knapp der Hälfte der Fälle (48,6 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 28,1 Prozent, die ICD-10-Gruppe „P90-P96“ (Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 9,1 Prozent und die ICD-10-Gruppe „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 8,8 Prozent. Weitere elf ICD-10-Gruppen liegen jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 75 Krankheitsbilder jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 24 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und davon vier ICD-10-Gruppen über dem Schwellenwert von zehn Prozent liegen: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 16,9 Prozent, „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 15,8 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 11,6 Prozent und F72 (Schwere Intelligenzminderung) mit 11,3 Prozent. Weitere drei ICD-10-Gruppen überschreiten den Schwellenwert von fünf Prozent: „P91“ (Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen) mit 9,0 Prozent, „Q90“ (Down-Syndrom) mit 7,5 Prozent und „F06“ (Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit) mit 5,3 Prozent. Weitere 17 ICD-10-Gruppen liegen jeweils bei über einem, aber weniger als fünf Prozent, während weitere 231 Krankheitsbilder jeweils unter dem Schwellenwert von einem Prozent liegen.

Damit konnte im ersten Abschnitt des sozialwissenschaftlichen Teils der Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen geklärt werden, wie viele Personen von den Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG („dauerhaft Vollbetreute“ und „schuldunfähige Straftäter“) betroffen sind, wie sich diese – soweit erfassbar – nach soziodemographischen Merkmalen verteilen, welche Fallgruppen von Menschen mit Behinderungen durch die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG betroffen sind und wie groß die Anteile der ermittelten Fallgruppen bezogen auf die jeweilige Grundgesamtheit sind.

Einer weiteren Klärung bedürfen die Fragen, ob die ermittelten Fallgruppen nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG tatsächlich entscheidungsunfähig sind, d.h. die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWG in medizinisch-psychologischer Hinsicht erforderlich bzw. gerechtfertigt sind, bzw. ob Assistenzsysteme existieren, mit deren Hilfe Fallgruppen gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWG nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden müssten. Diese Fragen wurden im nachfolgenden klinischen Untersuchungsteil aufgegriffen.



## 2. **Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)**

### 2.1 **Modifikation der ursprünglichen Fragestellung des klinischen Studienteils**

#### 2.1.1 **Round Table**

Da es sich bei der Beantwortung der ursprünglichen klinischen Fragestellungen, inwieweit die Ausschlüsse vom aktiven und passiven Wahlrecht nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG und § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG in medizinisch-psychologischer Hinsicht erforderlich und gerechtfertigt sind, um politisch wie ethisch sensible Fragen handelt, wurde am 20.05.2015 ein Round Table mit 20 Teilnehmern aus drei medizinisch-psychologischen Fachgesellschaften sowie neun Betroffenenverbänden einberufen, die jeweils durch Spitzenvertreter repräsentiert waren:

- Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.
- Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.
- Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V.
- Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V.
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
- Betreuungsgerichtstag e.V.
- Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V.
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN)
- Bundesdirektorenkonferenz, Arbeitskreis Forensik
- Deutscher Behindertenrat
- Paritätischer Gesamtverband
- Bundesverband anthroposophisches Sozialwesen e.V.

An der Veranstaltung nahmen auch Vertreter des BMAS, des BMI und BMJV teil. In der fünfstündigen Diskussion wurden von den Verbandsvertretern grundsätzliche politische und ethische Einwände gegen den Untersuchungsansatz einer medizinisch-psychologischen Überprüfung der basalen kognitiven Voraussetzungen für eine ausreichende Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit zur praktischen Ausübung des Wahlrechts geltend gemacht.

#### 2.1.2 **Modifizierter Untersuchungsauftrag**

Nach dem Round-Table-Meeting ergab sich eine neue Sachlage: Als Reaktion auf die Einwände der anwesenden Verbandsvertreter und -vertreterinnen erfolgte eine Prüfung des Untersuchungsauftrages durch den Auftraggeber (BMAS), insbesondere hinsichtlich der Durchführbarkeit des klinischen Untersuchungsteils. Der Auftraggeber kam nach Abschluss der Prüfung zu dem Schluss, dass der ursprüngliche Untersuchungsansatz einer medizinisch-psychologischen Überprüfung der basalen kognitiven Voraussetzungen gegen den Widerstand der Verbände nicht aufrechterhalten werden kann. Die Gründe für diese Entscheidung liegen insbesondere in den aus den grundsätzlichen Bedenken der Verbände resultierenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Untersuchungspersonen. Aus diesem Grund wurde eine Modifizierung des klinischen Untersuchungsteils in Form einer Fokussierung auf Fragestellungen zu Unterstützungsmöglichkeiten vorgenommen. Aus der Übereinkunft der Auftraggeber und aller Studienpartner leiteten sich folgende Fragestellungen ab, die im Rahmen des Projektes durch die Arbeitsgruppe von Prof. Dr. Mühlig untersucht werden sollten:

- Assistenzsysteme (Bestandsaufnahme): Welche Assistenzsysteme zur Unterstützung bei der praktischen Ausübung des Wahlrechts von Personen, die an Funktionsbeeinträchtigungen leiden, die zum Ausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG führen, existieren bereits?
- Unterstützungsbedarf (Bedarfs- und Bedürfniserhebung aus Betroffenenperspektive): Welcher objektivierbare Bedarf und welche subjektiven Bedürfnisse hinsichtlich derartiger Unterstützungs- und Assistenzmaßnahmen sind in einer möglichst charakteristischen Stichprobe betroffener Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG zu identifizieren? Welche Vorerfahrungen bei der Teilnahme an politischen Wahlen bestehen bei betroffenen Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG, die zu einem früheren Zeitpunkt das Wahlrecht besessen hatten?
- Welche Assistenzsysteme werden als praktikable Lösungen vorgeschlagen?

## 2.2 Systematische Literaturrecherche zur Klärung der Existenz von Assistenzsystemen

Zur Beantwortung der Fragestellung, welche Assistenzsysteme zur Unterstützung betroffener Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG zur praktischen Ausübung des Wahlrechts bereits a) in Deutschland und b) international existieren, wurde eine systematische Literaturrecherche durchgeführt.

Um inhaltliche Überschneidungen zu vermeiden, erfolgte im Vorfeld der Recherche eine Abstimmung mit der Arbeitsgruppe von Prof. Dr. Schmalenbach. Im Folgenden sind die Rechreschritte und -ergebnisse beschrieben.

### 2.2.1 Evidenzrecherche und Suchstrategien

Im ersten Schritt wurde eine Literaturrecherche (Vorwärtssuche) in elektronischen Datenbanken sowie eine manuelle Suche in elektronischen Zeitschriften durchgeführt. Anschließend wurden Autoren-Webseiten und Studienregister sowie Publikationslisten und Literaturverzeichnisse bereits gefundener Artikel (Rückwärtssuche) manuell ausgewertet. Zudem wurden Internetseiten nationaler und internationaler Behindertenverbände nach relevanten Informationen durchsucht. Die verwendeten Informationsquellen, in denen die Suche durchgeführt wurde, sowie die Anzahl der Treffer und die Anzahl der relevanten Ergebnisse sind in Tabelle 2.2.1 aufgeführt.

**Tabelle 2.2.1 Übersicht der verwendeten Informationsquellen und Trefferzahl**

Informationsquelle		Trefferanzahl	Anzahl relevanter Treffer
<b>Datenbanken</b>	Web of Science	<b>454</b>	<b>6</b>
	Medline	<b>246</b>	<b>3</b>
	PSYINDEX	<b>1</b>	<b>0</b>
	Academic Search Premier	172	<b>17</b>
	Political Science Complete	<b>116</b>	7
	SocIndex wit Full Text	<b>77</b>	<b>3</b>
	PsycINFO	<b>33</b>	<b>4</b>
	PsycArticles	<b>1</b>	<b>0</b>
	Jstor	<b>3902</b>	<b>0</b>
Zeitschriften	Clinical Rehabilitation	0	0
	Journal of Rehabilitation	4	0
	Journal of Public Health	0	0
	BMC Public Health	39	0
	BMC Psychiatry	6	0
	Archives of Public Health	0	0
	Global Public Health	34	0
	Journal of Public Mental Health	25	0

## Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

Public Health	635	0
Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen (ZEFQ)	3	0
Value in Health	8	0
Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement	8	0
Die Rehabilitation	12	0
Bundesgesundheitsblatt	161	0
Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie	16	0
Das Gesundheitswesen	13	0

**Websites (aufgerufen am 18.11.2015)**

- Australian Electoral Commission. 2010a. Electoral Backgrounder: Compulsory Voting. [http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/backgrounders/files/2010-eb-compulsory-voting.pdf](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/backgrounders/files/2010-eb-compulsory-voting.pdf).
- Australian Electoral Commission 2010b. "Ways to Vote." [http://www.aec.gov.au/Voting/Ways\\_to\\_vote/index.htm](http://www.aec.gov.au/Voting/Ways_to_vote/index.htm).
- Canadian National Institute for the Blind. 2011a. "AODA Takes Stock of Parties' Commitments to Ontarians with Disabilities." <http://www.cnib.ca/en/Pages/Elections-update-2011-AODA.aspx>.
- Direct.gov. 2011. "Voting in Elections for Disabled Voters." [http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Everydaylifeandaccess/Everydayaccess/DG\\_4018637](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Everydaylifeandaccess/Everydayaccess/DG_4018637).
- Canada 2011d. Report of the Chief Electoral Officer of Canada following the November 29, 2010 By-elections, section 1 and Annex. [http://www.elections.ca/res/rep/off/ovr\\_2010/ovr2010.pdf](http://www.elections.ca/res/rep/off/ovr_2010/ovr2010.pdf).
- Electoral Commission. 2001. Factsheet 02-05: Access to Voting for Disabled People. [https://www.lbhf.gov.uk/sites/default/files/section\\_attachments/access\\_to\\_voting\\_for\\_disabled\\_people.pdf](https://www.lbhf.gov.uk/sites/default/files/section_attachments/access_to_voting_for_disabled_people.pdf).
- Hoell, Elizabeth. 2011. "John Poulos, 36: Makes Voting Accessible." The Globe and Mail. <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/careers/careers-leadership/top-40-under-40/top-40-under-40-2010/article2001361.ece>.
- Karlawish, J.H.T., and R.J. Bonnie. 2007. Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations. The McGeorge Law Review 38, pp. 880-916.
- New Zealand, Office for Disability Issues. 2011. "Achieving a Full Inclusive Society 2011: Implementing the Disability Action Plan." <http://www.odi.govt.nz/nzds/progress-reports/2011/implementing-the-disability-action-plan.html>.
- Prince, M.J. 2004. "Persons with Disabilities and Canada's Electoral Systems: Gradually Advancing the Democratic Right to Vote." Electoral Insight 6, 1: 2-7.
- Scope. 2010a. "Polls Apart: Opening Elections to Disabled People." <http://www.scope.org.uk/campaigns/inclusion-and-participation/elections>.
- Speaking Up (2012), <http://www.promotethevote.com> [accessed on 18.11.2015]
- United Response (2012) <http://www.everyvotecounts.org.uk> [accessed on 18.11.2015]
- US General Accounting Office. 2001. GAO Report 02-107 – Voters with Disabilities: Access to Polling Places and Alternative Voting Methods. <http://www.gao.gov/new.items/d02107.pdf>
- Western Australia Electoral Commission. 2011. 'Be Involved: Disability Access and Inclusion Plan 2007-2012. <http://www.waec.wa.gov.au/about/documents/WAEC%20Disability%20Plan.pdf>.

Websites auf- gerufen am 07.01.2016	Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (2013) Mit-Bestimmen. <a href="http://www.lebenshilfe.de/de/leichte-sprache/mit-bestimmen/wahl.php">http://www.lebenshilfe.de/de/leichte-sprache/mit-bestimmen/wahl.php</a> Sozialverband Deutschland (2013). Bundestagswahl 2013. <a href="http://www.sovd.de/bundestagswahl_2013.0.html">http://www.sovd.de/bundestagswahl_2013.0.html</a> Aktion Mensch (2013). Aktion Mensch untersucht Wahllokale auf Barrierefreiheit. <a href="https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1784">https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1784</a> Aktion Mensch (2013). Deutsche geben Wahllokalen bei Barrierefreiheit schlechte Noten. <a href="https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1742">https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1742</a> Behindertenbeauftragte Niedersachsen (2013). Wahlhilfebroschüre Landtagswahl 2013. <a href="http://www.behindertenbeauftragter-niedersachsen.de/index.php/wahlhilfe-2013.html">http://www.behindertenbeauftragter-niedersachsen.de/index.php/wahlhilfe-2013.html</a> Aktion Mensch (2014). Aktion Mensch fördert Wahlbroschüre zur Europawahl in Leichter Sprache. <a href="https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=2216">https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=2216</a> Bundesverband Alphabetisierung (2013). Wahlhilfe für Analphabeten – SPD schlägt bebilderte Wahlzettel vor. <a href="http://www.alphabetisierung.de/presse/medienberichte/">http://www.alphabetisierung.de/presse/medienberichte/</a> sowie <a href="http://detektor.fm/politik/wahlhilfe-fuer-analphabeten-spd-schlaegt-bebilderte-wahlzettel-vor">http://detektor.fm/politik/wahlhilfe-fuer-analphabeten-spd-schlaegt-bebilderte-wahlzettel-vor</a> Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013). Selbstbestimmt dabei. Immer." Themenjahr 2013 <a href="http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Behinderung_und_chronische_Krankheiten/Themenjahr_2013/themenjahr2013_node.html">http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Behinderung_und_chronische_Krankheiten/Themenjahr_2013/themenjahr2013_node.html</a> Der Bundewahlleiter (2015). Informationen zur barrierefreien Teilnahme an Wahlen. <a href="https://www.bundewahlleiter.de/de/barrierefrei/index.html">https://www.bundewahlleiter.de/de/barrierefrei/index.html</a> Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.) Informationen in Leichter Sprache. <a href="http://www.bpb.de/die-bpb/informationen-in-leichter-sprache/">http://www.bpb.de/die-bpb/informationen-in-leichter-sprache/</a>
---	--

## 2.2.2 Ein- und Ausschlusskriterien

Der Fokus der Literaturrecherche wurde auf die Suche nach 1) existierenden komplexeren Assistenzsystemen und 2) deren Einzelkomponenten sowie deren Funktionsweise gelegt. Das Zeitfenster der Publikationssuche wurde auf die letzten 2 Jahrzehnte (1995-2016) eingegrenzt, um die aktuellen politischen und technischen Entwicklungen ausreichend berücksichtigen zu können. Für Veröffentlichungen, die in die Auswertung einbezogen wurden, wurden folgende *Einschlusskriterien* definiert:

### 2.2.2.1 Einschlusskriterien

- Artikel über Assistenzsysteme, Prozesse und Ansätze, um Menschen mit Behinderungen zu helfen, an Wahlen teilzunehmen
- Artikel über die Beteiligung Behinderter an Wahlen
- Publikationszeitraum: 1995–2015
- Deutsch oder Englisch als verwendete Sprache

### 2.2.2.2 Ausschlusskriterien:

- Veröffentlichungen vor 1995
- Andere Sprache als Deutsch oder Englisch
- Diskussionen über Datenschutz
- Artikel über politische oder rechtliche Veränderungen bezüglich Menschen mit Behinderungen und deren Wahlrechte bzw. Beteiligung
- Diskussionen über Wahlpartizipation aus ethnischen oder religiösen Gründen
- Allgemeine Befunde zur Wahlpartizipation von Menschen mit Behinderungen ohne Assistenzvorschläge
- Diskussionen von Schwächen der Methodik

- allgemein kritische Artikel zum Sachverhalt ohne konkrete Ausführungen zu Assistenzsystemen
- Patente

### 2.2.3 Beschreibung der Suchterme und der Auswahlstrategien

Für die Bestimmung der Suchbegriffe wurde eine inhaltslogische Auswahl, ergänzt durch Thesaurusbegriffe (Synonym-Suche) und manuelle Rückwärtssuche (verwendete Schlagwörter in einschlägigen Publikationen und Literaturverzeichnissen) vorgenommen. In Tabelle 2.2.2 sind die teils trunkierten Suchbegriffe (erweiterte Suche mit Platzhalter-Symbolen „\*“, die jeweils eine Gruppe ähnlich geschriebener Terme inkludieren) und deren Verknüpfung zu drei Einzeltermen aus den Bereichen a) Unterstützung, b) Wahl und c) Behinderung dargestellt. Die drei Einzelterme wurden mittels Boolescher Operatoren wiederum zu einem integrativen Gesamtterm verknüpft. Die nachfolgende Tabelle stellt jeweils den Term auf Englisch und auf Deutsch dar.

**Tabelle 2.2.2 Übersicht der Suchbegriffe**

Unterstützung		Wahl		Behinderung
Assistan*		Election*		Disab*
OR		OR		OR
Access*		Voting*		Disadvant*
OR		OR		OR
(Assistance system*)		Political*		Handic*
OR		OR		OR
(Mobile voting)		Local		(Electors with disab*)
OR		OR		OR
(Assistance voting machine)		Poll		Blind*
OR		OR		OR
(Expert system*)		Balloting		(Hard-of-hear* OR hard of hearing)
OR		OR		OR
(Electronic system)		Ballot		OR
OR				Deaf*
(Electronic voting system)				OR
OR				Physical*
(Computeri* system)				OR
OR				Mental
(Computeri* voting system)				OR
OR				Psychologic*
(Voting Computer)	<b>A</b>		<b>A</b>	OR
	<b>N</b>		<b>N</b>	Exclude*
Unterstütz*	<b>D</b>	Wahl	<b>D</b>	Körperlich*
OR		OR		OR
Helfer		Wählen		Mental*
OR		OR		OR
Wahlhelfer		Politisch\$		Schwerhörig*
OR		OR		OR
Wahlunterstützung		Bundestagswahl		Taubstumm
OR		OR		OR
Wahlzugang		Landtagswahl		Blind*
				OR
				Rollstuhl*

Nach einer Testphase in den *Datenbanken* Jstor, Web of Science und EBSCO wurde der für die weitere Recherche verwendete finale Suchterm festgelegt:

((Elect\* OR Vot\*)  
**AND**  
(disab\* OR disadvantag\* OR handicap\*)).

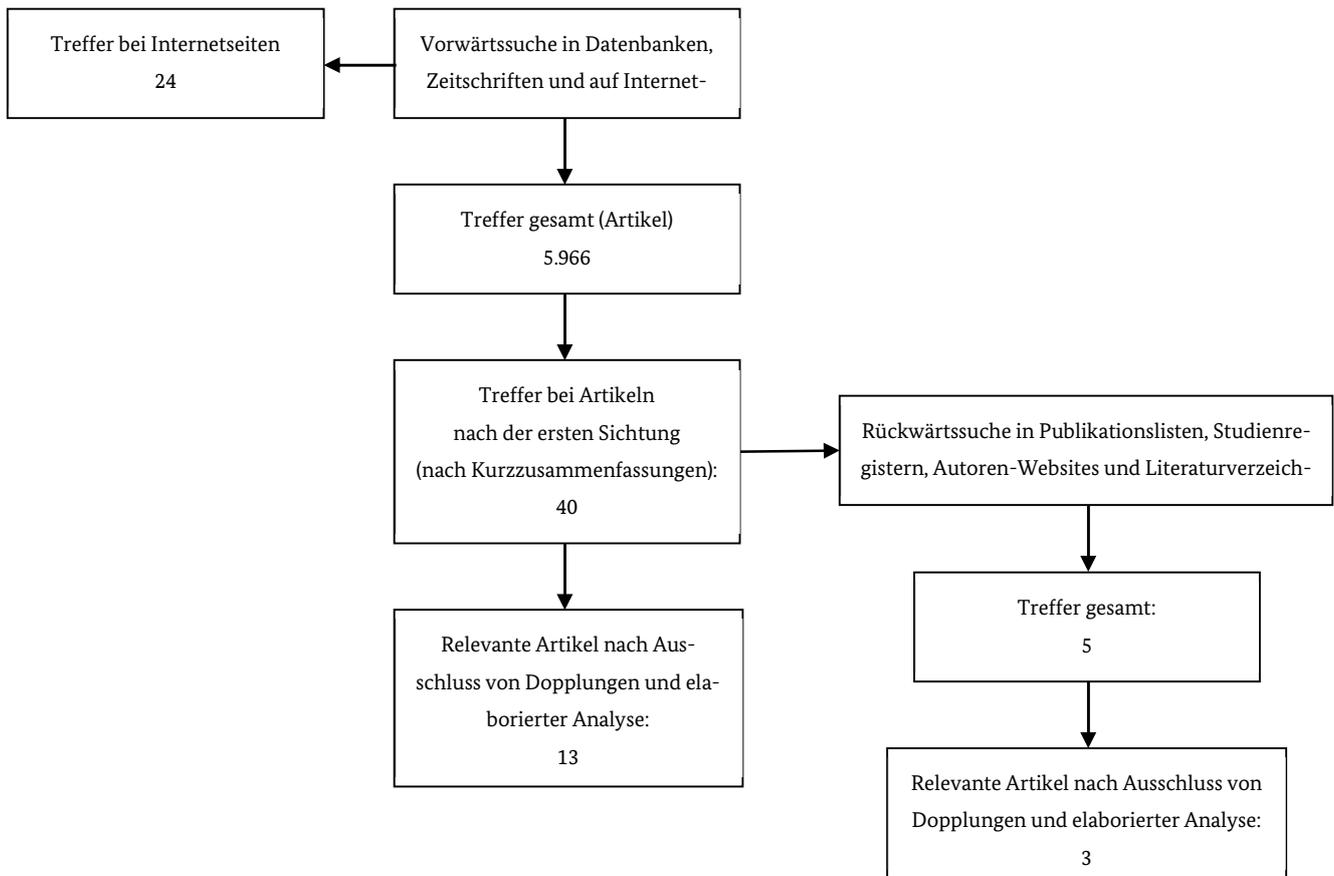
Die Suche in den in Tabelle 2.2.1 aufgezeigten Datenbanken und Zeitschriften erbrachte insgesamt 5.966 Treffer. Im Anschluss wurden die Treffer hinsichtlich ihrer Abstracts (Kurzzusammenfassungen) nach den oben definierten Ein- und Ausschlusskriterien gesichtet. Artikel, welche sich beispielsweise zwar mit der einschlägigen Thematik befassten, jedoch weder Aussagen zu eingesetzten Assistenzsystemen tätigten

noch Vorschläge für einen künftigen Einsatz machen konnten, wurden von der weiteren Analyse ausgeschlossen. Ähnlich wurde mit Artikeln verfahren, die lediglich Datenschutz oder ethische Gründe von Maßnahmen der Wahlpartizipation thematisierten. Am Ende dieses Arbeitsschrittes konnten 40 für die Fragestellung relevante Treffer identifiziert werden. Nach Ausschluss von Doppelungen und einer elaborierten Auswertung der vollständigen Artikel nach den beschriebenen Ein- und Ausschlusskriterien mussten 25 weitere Artikel ausgeschlossen werden. In zwei Fällen zwar der Abstract in englischer Sprache verfasst, der Artikel selbst aber in einer anderen Sprache publiziert und wurde deshalb aus der weiteren Recherche ausgeschlossen. Die verbleibenden 13 als relevant für die Untersuchung eingeschätzten Artikel wurden der weiteren Analyse unterzogen.

Parallel zur beschriebenen Suche über die Datenbanken und Zeitschriften wurde eine *Handsuche* durchgeführt, welche die Rückwärtssuche in Publikationslisten einschlägiger Veröffentlichungen, die Suche in im Verlauf der Recherche als relevant erkannten Zeitschriften und in Studienregistern beinhaltete. Die bei der *Rückwärtssuche* hinsichtlich ihres Abstracts als relevant identifizierten Treffer wurden wie die Artikel der vorangegangenen Datenbank- und Handsuche einer vertiefenden Analyse des Gesamtartikels unterzogen. Abschließend ergaben sich bei der Rückwärtssuche, nach Ausschluss von Doppelungen und elaborierter Analyse, noch drei weitere relevante Treffer.

Zeitgleich erfolgte die Recherche nach bereits existierenden und etablierten Assistenzsystemen zur Ausübung des Wahlrechtes auf *nationalen und internationalen Internetseiten*. Hierbei konnten insgesamt 14 internationale und zehn nationale Internetseiten für einen internationalen Vergleich etablierter Assistenzsysteme einbezogen werden. Das folgende Flussdiagramm fasst die einzelnen Arbeitsschritte der durchgeführten systematischen Literaturrecherche inklusive der erzielten Treffer grafisch zusammen.

Abbildung 2.2.1 Überblick über die erfolgte systematische Literaturrecherche inkl. Trefferanzahl.



#### 2.2.4 Systematisierung der identifizierten Studien

Anschließend wurden die verbleibenden Studien und Artikel nach vorab definierten systematischen Kriterien analysiert und tabellarisch zusammengefasst. Das *Schema der Systematisierung* ist in Tabelle 2.2.3 dargestellt.

**Tabelle 2.2.3 Schema zur Systematisierung der relevanten Informationsquellen**

Kernkriterien	Variablen
Formal	Name des Erstautors Publikationsjahr Studienland
Methodisch	Name des Publikationsorgans Methode (z.B. Experiment, Review, Übersichtsartikel, Evaluation) Stichprobenmerkmale (Alter, Geschlecht; falls vorhanden) Beschreibung von Ist- Zustand vs. Ausblick auf mögliche Assis- tenz
Inhaltlich	Problembereich oder Art der Behinderung Art des Assistenzsystems Funktionsweise des Assistenzsystems Bewertung der Umsetzbarkeit (technischer Aufwand, finanzieller Aufwand) Bewertung der Anwendbarkeit (Nutzerfreundlichkeit, Akzeptanz, Einfachheit) Allgemeines Fazit zum Nutzen des Assistenzsystems

Die tabellarische Auswertung der relevanten Artikel befindet sich in Anhang 1.

### 2.2.5 Vergleichende Darstellung etablierter Assistenzsysteme

Zur Beantwortung des ersten Teils der Fragestellung hinsichtlich der Existenz bereits bestehender Assistenzsysteme konnten im Rahmen der Datenbankrecherche und manuellen Suche insgesamt acht relevante internationale Studien identifiziert werden. Bei fünf dieser Artikel zu eingesetzten Assistenzsystemen handelt es sich um empirische Erhebungen und Evaluationsstudien, die teilweise in Form repräsentativer Untersuchungen zur Wahlbeteiligung von Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der aktuell umgesetzten Unterstützungsmöglichkeiten durchgeführt wurden (Schur, 1998; Keeley et al., 2008; Schur & Ayda, 2013; Gilbert et al., 2010; Pohl et al., 2006). Weitere drei Übersichtsartikel thematisieren die Umsetzung von bestimmten Assistenzsystemen und die dadurch erreichbare Verbesserung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Ländern (Redley, 2012), bspw. durch die Vereinfachung des Wahlvorganges mittels Stimmzetteln in verschiedenen Formaten, Bildern oder Leichter Sprache (Redley, 2008) oder multimodalem Wahlsystem (Dawkins et al., 2009):

- Gilbert et al. (2010) untersuchten in den USA den Einsatz des *Vote-Pads* für Menschen mit sensorischen Einschränkungen bzw. blinden Menschen. Dabei handelt es sich um eine Art Wahlschablone aus Kunststoff, die bei sehbehinderten Personen die Kennzeichnung der Wahlentscheidung erleichtert. Zudem stellt die akustische Wiedergabe des Stimmzettels eine probate Möglichkeit dar, Personen mit visuellen Beeinträchtigungen den Zugang zu den Informationen zu erleichtern. Mittels eines Stiftscanners besteht zusätzlich die Möglichkeit, die getroffene Auswahl zu kontrollieren.
- Pohl et al. (2006) testeten hauptsächlich Möglichkeiten zur Verbesserung der *Barrierefreiheit*, wie beispielsweise rollstuhlgerechte Wahllokale, Geländer oder ausreichend Platz sowie deren reale Verfügbarkeit in Wahllokalen in den USA.
- Dawkins et al. (2009) aus USA beschreiben ein am PC mit Standard-Betriebssystem einfach zu implementierendes System, welches Menschen mit sensorischen oder intellektuellen Einschränkungen mittels Sprachbefehlen sowie Berührungen über Headset und Touchscreen die Wahlentscheidung erleichtern soll. Zudem kann mit Hilfe des Assistenzsystems eine Sprachwahl per Telefonverbindung genutzt werden. Das System wurde bereits bei organisationsinternen Wahlen erfolgreich erprobt.

- Redley (2008 und 2012) zeigten, dass durch die Übersetzung von Stimmzetteln in Leichte Sprache oder Symbole eine erleichterte Lesbarkeit erreicht werden kann. Darüber hinaus wird eine bedarfsgerechte Bereitstellung von persönlicher Assistenz vorgeschlagen. Bei der Auswahl von und Schulung der Wahlassistenten sind die Kriterien der freien und unbeeinflussten Willensentscheidung zu vermitteln. In Deutschland wären zudem die Unmittelbarkeit und Höchstpersönlichkeit der Wahl sowie weitere rechtliche Bestimmungen nach § 57 BWO zu beachten. Redley fordert vor der Anwendung von Wahlassistenzsystemen, dass die „Wahlfähigkeit“ von Betroffenen generell überprüft werden müsse. Positive Erfahrungen im Einsatz von alternativer und stützender Kommunikation durch eine persönliche Assistentin bzw. einen persönlichen Assistenten oder alternative Kommunikationsmittel wie Vorleseanwendungen oder Eye Tracker liegen aus England und Wales (seit 2010) sowie aus Kenia vor und haben dort zu einer Verbesserung der Wahlpartizipation beigetragen.
- Schur (1998) gibt einen breiten Überblick über die damalige Studienlage zur Thematik der politischen Partizipation behinderter Menschen. Barrierefreiheit der Wahllokale sowie eine Vereinfachung des Wahlvorganges per dauerhafter Briefwahl, aber auch die Unterstützung durch eine Begleitperson erwiesen sich naturgemäß besonders bei Personen mit eingeschränkter Mobilität als hilfreich. Sie schlägt darüber hinaus vor, dass Personen mit einer vergleichbaren Art von Beeinträchtigung, auch mit psychologischer Unterstützung, gemeinsam in Gruppen wählen könnten, um Ängste abzubauen, die soziale Ausgrenzung zu überwinden und Modelle für die politische Beteiligung zu bieten.
- Keeley et al. (2008) untersuchten die Wahpraxis behinderter Menschen in UK und stellten eine ausgeprägte Unterrepräsentation von Personen, die als betreut registriert waren, fest. Die Gründe für die unterdurchschnittliche Partizipation werden u.a. in diversen Barrieren bei der Wahlteilnahme gesehen. Zur Verbesserung der Partizipation werden Assistenzen vorgeschlagen. Für Menschen mit intellektuellen Einschränkungen können bspw. nahestehende Begleitpersonen aus dem familiären Umfeld eine geeignete Unterstützung darstellen.

Auf den nationalen und internationalen *Internetseiten* wird ein breites Spektrum von Assistenzsystemen beschrieben, die in der Praxis zum Einsatz kommen. Die meisten der dargestellten Assistenzmaßnahmen zeichnen sich durch eine relativ leichte Umsetzbarkeit und Anwenderfreundlichkeit aus. Eine vergleichsweise gute Evidenzbasis bzw. breite Anwendungserfahrungen besitzen dabei der *barrierefreie Zugang* zum Wahllokal (z.B. Electoral Commission, 2008; Elections Canada, 2011d; Aktion Mensch, 2013; Der Bundeswahlleiter, 2015) und *Informationsmaterialien in Leichter Sprache* (z.B. Prince, 2004; Speaking Up, 2012; Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V., 2013; Sozialverband Deutschland, 2013; Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2013). Auch die *dauerhafte und antragsfreie Briefwahl* kann als bewährte und einfache Methode eingestuft werden (Scope, 2010). Darüber hinaus werden besonders die *ausreichende und gut verständliche Information der potentiellen WählerInnen im Vorfeld* sowie der Einsatz von *AssistentInnen und auch WahlhelferInnen* erfolgreich praktiziert (z.B. Price, 2004; Karlawish & Bonnie, 2007; New Zealand Office for Disability Issues, 2011; United Response, 2012; Der Bundeswahlleiter, 2015). Für weitere Assistenzsysteme liegen nur vereinzelt Befunde bzw. Erfahrungsberichte vor, bspw. für: *taktile Wahlgeräte* (Direct.gov, 2011) und *Wahlschablonen* (Aktion Mensch, 2013), *mobile Wahllokale* (Australian Electoral Commission, 2011), *elektronische Unterstützung durch Wahlmaschinen, Touch Screens, Sip-and-Puff-Systeme* (Howell, 2011) oder die *individuelle Anpassung der Wahlsituation an die Bedürfnisse des Betroffenen*, indem bspw. die Unterlagen in *Braille-Schrift* benutzt werden, *ein Gebärdensprachen-Dolmetscher anwesend ist* oder *Schriftgröße, Farbe und Kontrast entsprechend anpassbar ist* (Prince, 2004).

### 2.2.6 Vergleichende Darstellung künftig einsetzbarer Assistenzsysteme

Zur Beantwortung des zweiten Teils der Fragestellung, welche Wahlassistenzsysteme in Deutschland implementiert werden könn(t)en, wurden acht Studien identifiziert, in denen einschlägige Systeme getestet bzw. Vorschläge über die konkrete Ausgestaltung von Wahlassistenzsystemen formuliert worden waren.

- Poncelas & Murphy (2007) untersuchten in einer randomisiert-kontrollierten Studie in UK die Effektivität der Übersetzung von Wahlinformationen in a) *vereinfachte Sprache*, b) in *Symbolsprache* und c) in *Kombination*

aus beiden Alternativen. Die Effekte auf das Verständnisniveau waren in allen Gruppen relativ gering ausgeprägt. Die ergänzende Symbolsprache zum vereinfachten Text (Kombinationsbedingung) erbrachte keinen Zusatzeffekt auf die Verständlichkeit des Textes. In allen Gruppen zeigten die Versuchsteilnehmer mit den ausgeprägteren Lese-Schreibfertigkeiten auch ein höheres Verständnis der modifizierten Informationsformate. Symbolsprache wurde besser genutzt, wenn sie Symbole nutzte, die den Versuchsteilnehmern bereits vertraut waren.

- Chaum et al. (2009) untersuchten in den USA die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von modifizierten und spezifisch adaptierbaren *Vote-Pads*, wie sie derzeit schon in der Werbebranche, bei Quiz-Veranstaltungen oder in der Lehre eingesetzt werden. Diese Assistenzsysteme können ohne großen Aufwand auf verschiedene Arten von Beeinträchtigung angepasst werden: Personen, die nicht hören oder sehen können, dafür aber tasten, können die Wahl selbstständig durchführen, indem sie Braille-Schrift ertasten. WählerInnen, die sehen, aber nicht tasten oder schreiben können, können Sip-and-Puff-Systeme nutzen, bei denen über Ein- und Ausatmung beispielsweise der Mauszeiger gesteuert und Elemente angewählt werden können. Für WählerInnen, die hören, aber nicht sehen können, existiert ein Audio-System, welches die Inhalte der Wahlunterlagen bzw. des Stimmzettels vorliest und per Sprachsteuerung bedient werden kann. Für WählerInnen, die weder sehen, hören, noch tasten können, wird eine persönliche Assistenz vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Wahlassistenzsysteme gewährleisten ausreichend die Kriterien der Sicherheit und der Höchstpersönlichkeit der Wahl.
- Gilbert et al. (2010) stellen ein multimodales technisches System (multimodales Wahlsystem AutoMARK VAT) für blinde bzw. sehbehinderte Menschen in den USA vor, das verschiedene sensorische Kompensationsleistungen, eine Vorlese- und Eintippfunktion beinhaltet und nach elektronischer oder audiovisueller Bedienung das technische Ankreuzen (mittels Druckerfunktion) durch den Betreffenden selber erlaubt.

#### Abbildung 2.2.2 Multimodales Wahlsystem AutoMARK VAT) für blinde bzw. sehbehinderte Menschen



Aus: Gilbert et al., 2010

- Fuglerud & Røssvoll (2012) stellen ein *web-basiertes Wahlsystem* in Dänemark zugleich für sensorisch und motorisch beeinträchtigte Personen vor, bei dem mittels einer am Kopf befestigten Maus Kopfbewegungen des Betroffenen in Bewegungen des Mauszeigers auf dem Bildschirm umgewandelt werden können. Außerdem sind Vorleseanwendungen, ein Braille-Display, spezielle Kopfhörer für Hörgeschädigte, die Bildschirmleuchte sowie alternative Tastaturen und Zeigevorrichtungen inkludiert. Die Umsetzung des Systems ist sowohl technisch als auch finanziell relativ einfach und unaufwändig. Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass die Anwendbarkeit und Nutzerfreundlichkeit noch verbessert werden sollen.

- Schur & Adya (2013) analysierten die Wahlbeteiligung behinderter Menschen in den USA und kamen zu dem Ergebnis, dass diese weit unterdurchschnittlich ausfällt. Zur Verbesserung der politischen Partizipation schlagen die Autoren vor, die *Barrierefreiheit* weiter zu verbessern sowie *elektronische Informationssysteme*, *Wahlmaschinen*, *mobile Wahllokale* und *Trainingsprogramme* einzuführen. Zudem solle der Einsatz von *WahlhelferInnen*, die vorab geschult und wiederholt eingesetzt werden, forciert werden. Die verschiedenen Wahlassistenzsysteme müssen noch stärker an individuelle Bedarfe und Bedürfnisse adaptiert werden, um das Wahlassistenzsystem für jeden Betroffenen zugänglich zu machen.
- Fiala-Butora et al. (2014) thematisieren in ihrem Überblicksbeitrag die politische Partizipationspraxis behinderter Menschen in den USA und plädieren insbesondere dafür, *alternative Orte für die Durchführung der Wahl außerhalb von Wahllokalen* einzurichten. Außerdem sei es notwendig, *Übersetzer für Gebärdensprache*, *tastbare Wahlleitfäden*, *elektronische Wahlmaschinen* und Hinweise zur *Wahldurchführung in Leichter Sprache* einzusetzen.
- Lord et al. (2014) geben einen Überblick über die internationale Wahlrechtspraxis für behinderte Menschen und schlagen für die USA neben den baulichen Anpassungen für *Barrierefreiheit* insbesondere vor, *technische Wahlmöglichkeiten* zu implementieren, aber auch *Hilfssysteme zum Ausfüllen* des Stimmzettels. Zudem sollen die *WahlhelferInnen aufmerksam auf eventuell beeinträchtigte Personen eingehen* und diese unterstützen. Bereits vor der Wahl sollten behinderte Menschen durch gezieltes Ansprechen als WählerIn informiert und gefördert werden.
- Matsubayashi & Ueda (2014) schlagen für Japan die Einrichtung von *dauerhaft bestehenden Briefwahl-Zentren* bzw. die *Einführung der allgemeinen Briefwahl* sowie der *elektronischen Wahl* vor. Dadurch sollen die Hürden zur Partizipation, die bereits durch die Registrierung im Wahllokal entstehen, gesenkt werden.

Darüber hinaus existieren in Deutschland ausgearbeitete Konzepte zur politischen Aufklärung in vereinfachter Sprache, z.B. von der Bundeszentrale für politische Bildung (s. Abbildung 2.2.3) die für Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen zum Einsatz kommen können.

Abbildung 2.2.3 Materialien zur politischen Aufklärung in Leichter Sprache, z.B. von der Bundeszentrale für politische Bildung (Homepage)

**Es ist ganz einfach, zu wählen.**

Wie das geht, zeigen wir Ihnen hier.

**Wann können Sie wählen?**

Sie erfahren den Termin, wann Sie wählen können, per Post mit einer Wahlbenachrichtigung.

Die Wahlbenachrichtigung sagt Ihnen alles, was Sie wissen müssen.

**2** Uhrzeit und Tag der Wahl

**1** Ort, wo Sie wählen

**Wahlbenachrichtigung für die Wahl zum Deutschen Bundestag**

Wahltag: Sonntag, der 22. September 2013, Wahlzeit: 8.00 Uhr bis 18.00 Uhr

Sehr geehrte Bürgerin, sehr geehrter Bürger,

Sie sind in das Wahlerverzeichnis eingetragen und können im unten angegebenen Wahlraum wählen. **Bringen Sie diese Benachrichtigung zur Wahl mit und halten Sie Ihren Personalausweis oder Reisepass bereit.**

Wenn Sie in einem anderen Wahlraum Ihres Wahlkreises oder durch Briefwahl wählen wollen, benötigen Sie einen **Wahlschein**. Voraussetzung für die Entsendung eines Wahlscheines ist ein Antrag. Diesen können Sie mit rücksichtgemäßem Muster stellen und bei der zuständigen Gemeindebehörde abgeben oder im frankierten Umschlag absenden. Sie können aber auch ohne Verwendung des rücksichtgemäßen Musters die Entsendung eines Wahlscheines mündlich (nicht jedoch telefonisch), schriftlich oder elektronisch beantragen. In diesem Fall müssen Sie Ihren Familiennamen, Ihren Vornamen, Ihr Geburtsdatum und Ihre Wohnanschrift (Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort) angeben; um die Angabe der unten abgedruckten Nummer, mit der Sie im Wahlerverzeichnis eingetragen sind, wird gebittet.

Wahlscheineinträge werden nur bis zum ..... 18.00 Uhr oder bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung auch noch bis zum Wahltag 15.00 Uhr entgegengenommen.

Wahlscheine nebst Briefwahlunterlagen werden auf dem Postwege übersandt oder amtlich überbracht. Sie können auch persönlich bei der Gemeinde abgeholt werden. Wer für einen anderen Wahlschein und Briefwahlunterlagen beantragt, muss eine **schriftliche Vollmacht** vorlegen. Etwas Ungünstigeres in Ihrer nebenstehenden Anschrift teilen Sie bitte der Gemeinde mit.

Mit freundlichen Grüßen  
Stell. Mauerstedt  
Die Oberbürgermeisterin

Wahlkreis: Rheinisch-Überrhein  
Mauerstedt

Wahlkreis/Mitglied-Nr.: 0000000

Freimachungs-  
vermerk

Bei Unzustellbarkeit ist die Wahlbenachrichtigung unverzüglich an den Absender zurückzusenden! Bei Umzug ist die Wahlbenachrichtigung nachzusenden und dem Absender die neue Anschrift mitzuteilen!  
Herr/Frau

So sieht die Wahlbenachrichtigung aus.

Die Wahlbenachrichtigung sagt Ihnen natürlich auch, Wo **(1)** und wann **(2)** Sie wählen können.

Sie haben sogar 2 Stimmen:  
Eine Stimme für eine Person,  
eine Stimme für eine Partei.

Sie kreuzen die Person und die Partei an,  
die sich für Sie stark macht  
– das ist alles.

Sie dürfen auf dem Stimmzettel nicht  
Ihren Namen schreiben  
oder unterschreiben.

Falten Sie nun den Stimmzettel,  
gehen damit zur Wahlurne  
und stecken den Stimmzettel dann in den Schlitz.

Das war's – Sie haben gewählt!

**Wer hat die Wahl gewonnen?**

Am gleichen Abend erfahren Sie,  
welche Partei gewonnen hat  
– vielleicht hat ja sogar die Partei gewonnen,  
die Sie heute gewählt haben!

So einfach ist es, zu wählen!



Auf dem Stimmzettel macht man zwei Kreuze.



Der Mann steckt seinen Stimmzettel in den Schlitz in der Wahlurne.



Im Fernsehen erfährt man, welche Partei gewonnen hat.

Das Ziel der Internetrecherche lag darin, einen deskriptiven Überblick darüber zu geben, welche Assistenzsysteme international und national in der Wahlpraxis angewendet werden, um Menschen mit Behinderungen bei ihrer politischen Teilhabe an Wahlen zu unterstützen. Zudem sollte erfasst werden, welche Erfahrungen in der praktischen Anwendung diverser Assistenzsysteme in anderen Staaten vorliegen. Daraus sollten sich Anregungen zur Empfehlung für mögliche Assistenzsysteme in Deutschland ableiten lassen. Das Augenmerk der Recherche lag hierbei nicht auf theoretischen oder methodologischen Aspekten von Studien, Berichten oder Initiativen, sondern auf dem praktischen Einsatz mehr oder weniger gut implementierter und evaluierter Wahlassistenzen. Tabelle 2.2.4 enthält eine Übersicht über eingesetzte Wahlassistenzsysteme in verschiedenen Ländern, die kulturell und sozioökonomisch mit Deutschland vergleichbar sind.

**Tabelle 2.2.4 Übersicht über Assistenzsysteme: Internationale Entwicklung**

Land	Maßnahme	Quelle
United Kingdom	Briefwahl	Scope 2010a
	Wahlinformation in leicht leserlichen Formaten, Web-basierte Richtlinien für das Wählen (Information über die Registrierung zur Wahl, die praktischen Abläufe der Wahl und die Regierungsstruktur der UK)	Speaking Up (2012), United Response (2012)
	Behinderte WählerInnen haben das Recht, Unterstützung beim Ausfüllen des Stimmzettels entweder durch ein Familienmitglied oder einen Wahlhelfer anzufordern. Um Wahlbetrug vorzubeugen, wird der Name und die Wahlnummer der behinderten Person wie auch des Helfers registriert.	Direct.gov 2011
	Taktile Wahlgeräte um sehbehinderte Wähler zu unterstützen, ihre Wahl ohne die Hilfe einer anderen Person durchzuführen. Poster in großer Schrift Entstehen Schwierigkeiten beim Zugang zum Wahllokal, bringen Wahlhelfer die Wahlurnen zu den WählernInnen oder WählerInnen bitten um Briefwahl.	Scope 2010a Electoral Commission 2008
Australien	Persönliche Unterstützung älterer WählerInnen	Karlawish and Bonnie 2007
	WählerInnen, die blind oder sehbehindert sind können ihre Stimme per Telefon über ein spezielles Call Centre abgeben, Direkte Wählerunterstützung, vorzeitige Stimmabgabe, Briefwahl und mobile Wahllokale, welche Einrichtungen wie Krankenhäuser oder Pflegeheime besuchen.	Australian Electoral Commission 2010 Australian Electoral Commission 2010
	Drive-in Wahllokale, Desktop Wahlplattformen, Vergrößerungsschablonen in Wahllokalen, Dreieckige Stifte und das Recht, Hilfe durch eine gewünschte Person anzufordern.	Western Australia Electoral Commission 2011

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

Neuseeland	Alle WählerInnen können eine andere Person bestimmen, die den Stimmzettel vorliest und beim Ausfüllen hilft.	New Zealand Office for Disability Issues 2011
	Vorzeitiges Wählen und bestimmen einer anderen Person, die für die behinderte Person wählt.	New Zealand Office for Disability Issues 2011
USA	Briefwahl Mobile Wahllokale und Wahlurnen, die zu WählerInnen nach Hause gebracht werden	US General Accounting Office 2001
	Optische Scan-Geräte, Direct Record Electronic (DRE) Wahlgeräte, eSlate, Sprach-synthesizers, Touch Screen Wahlgeräte, Audio-Aufzeichnungen, sip-and puff' Systeme und Stimmzettel in Braille.	Howell 2011
Canada	Plastikschablone, welche blinden WählerInnen hilft, allein zu wählen.	Canadian National Institute for the Blind 2011a
	Wählen zu Hause, Transport von Wahlbenachrichtigungen und Wahlurnen zu WählerInnen (falls diese bettlägerig sind), Transport der WählerInnen zu Wahllokalen.	Prince, 2004
	Elektronische Informationsbroschüren für Zielgruppen, auch für WählerInnen mit Behinderungen, Konsultieren von Interessengruppen u.a. Menschen mit Behinderungen.	Prince, 2004
	Spezielle Webseiten für WählerInnen mit Behinderungen, größere Schriftgröße, Schreibstil und Farbe veränderbar, Taktile Optionen, Berichte in zugänglichem Format, Wahlinformationen und Stimmzettel in Braille, Großdruck, vereinfachte Sprachwahl.	Prince, 2004
	Training für WahlhelferInnen über angemessenen Umgang mit behinderten WählerInnen.	Prince, 2004
	Verfügbarkeit von Zeichensprachen-DolmetscherInnen, falls dies gewünscht wird.	Prince, 2004
	Möglichkeit ein anderes Wahllokal zu besuchen, falls das zugewiesene keine angemessene Zugangsmöglichkeiten bietet (Rollstuhlgerecht).	Elections Canada 2011d
Deutschland	Wahlinformationen in Leichter Sprache	Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (2013)

Wahlinformationen in Leichter Sprache	Sozialverband Deutschland (2013).
Barrierefreier Zugang zum Wahllokal; Wahlbenachrichtigungen in Leichter Sprache , Wahlschablonen für Sehbehinderte, persönliche Assistenz, Informationen im Vorfeld in Leichter Sprache, Braille-Schrift, Gebärdensprache	Aktion Mensch (2013).
Barrierefreier Zugang zum Wahllokal; Wahlbenachrichtigungen in Leichter Sprache , Wahlschablonen für Sehbehinderte, persönliche Assistenz, Informationen im Vorfeld in Leichter Sprache, Braille-Schrift, Gebärdensprache	Aktion Mensch (2013).
Wahlhilfebroschüren	Behindertenbeauftragte Niedersachsen (2013).
Wahlbroschüre in Leichter Sprache	Aktion Mensch (2014)
Wahlinformationen in Leichter Sprache, für Sehbehinderte und Gehörlose, barrierefreie Wahllokale	Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013).
Informationen in Leichter Sprache, Informationen über barrierefreie Wahlräume auf der Wahlbenachrichtigung und mögliche Beantragung auf Wahlteilnahme in barrierefreiem Wahllokal, Briefwahl, frei bestimmte Hilfsperson zum kennzeichnen, falten oder einwerfen des Stimmzettels, kostenfreie Stimmzettelschablonen für Sehbehinderte sowie zusätzliche Informationen zur Benutzung derselben in Punktschrift, als Audio-CD in Großdruck oder DAISY-Format; Informationsmaterialien für WahlhelferInnen im Umgang mit behinderten WählerInnen, Empfehlungen für Gemeinden zur barrierefreien Gestaltung von Wahllokalen	Der Bundewahlleiter (2015).
Informationen in Leichter Sprache als Broschüre und auf DVD	Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.)

---

In den Abschnitten 2.2.5- 2.2.7 wurden die Ergebnisse der Internetrecherche bereits beschrieben und nach aktuell umgesetzten und möglicherweise auch in Deutschland implementierbaren Assistenzsystemen eingeordnet. An dieser Stelle soll daher nur eine vergleichende Übersicht gegeben werden, welche Assistenzsysteme international bereits eingesetzt werden (s. Tabelle 2.2.5).

**Tabelle 2.2.5 Vergleich national und international umgesetzter Assistenzsysteme**

	UK	Australien	Neuseeland	USA	Canada	Deutschland
Briefwahl	✓	✓	✓	✓		✓
Assistierte Wahl durch eine selbst bestimmte Person	✓	✓	✓			✓
Taktile Wahlgeräte, auch Wahlschablonen	✓				✓	✓
Mobile Wahl	✓	✓		✓	✓	
Informationen in Leichter Sprache	✓				✓	✓
Informationsbroschüren im Vorfeld						✓
Computergestützte Wahl				✓		
Wählen via Internet						
Wahl per Telefon		✓				
Elektronische Wahlmaschine (z.B., sip-and-puff, Touch Screen)				✓		
Elektronische Kommunikationshilfen, Vorleseanwendungen, Dolmetscher		✓		✓	✓	
Training für Wahlhelfer					✓	
Barrierefreier Zugang zum Wahllokal sowie zu Informationen	✓	✓		✓	✓	✓

### 2.2.8 Abschließendes Fazit zu den Ergebnissen der systematischen Literaturrecherche

Die systematische Literaturrecherche zielte auf a) die wissenschaftliche Befundlage zur Wirksamkeit, Praktikabilität und Akzeptanz sowie b) eine Status Quo-Erhebung zur Anwendungspraxis von Wahlassistenzsystemen ab. Die Ergebnisse dieser Recherchen wurden wiederum für zwei Ziele genutzt: 1) Die Ableitung von Empfehlungen für die Wahlassistenz in Deutschland und 2) zur Begründung der inhaltlichen Konzeption des Erhebungsinstrumentes im Hinblick auf die empirische Erhebung der Betroffenenperspektive (s. Abschnitt 2.3).

Im Ergebnis zeigt die Studienlage und Status Quo-Analyse, dass national und international bereits ein breites Spektrum an Wahlassistenzsystemen praktiziert wird. Dabei dominieren bislang ganz klar die Assistenzsysteme für Menschen mit *körperlichen und sensorischen Beeinträchtigungen* zur Herstellung von Barrierefreiheit, dauerhafte Briefwahl, mobile Wahllokale und Wahlunterlagen in alternativen Formaten, mit denen sensorische Beeinträchtigungen kompensiert werden können (Braille-Schrift, Vote Pads, Vorlesysteme, persönliche Assistenz).

Bei Personen, die in Deutschland wegen dauerhafter Betreuung in allen Angelegenheiten vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, handelt es sich in aller Regel um Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung. Für diese Zielgruppe stehen ebenfalls Wahlassistenzsysteme zur Verfügung, die wissenschaftlich evaluiert wurden bzw. sich in der Wahlpraxis in einigen Ländern praktisch bewährt haben. Diese beziehen sich zum einen auf *unspezifische Unterstützungsmaßnahmen*, die sowohl körperlich als auch geistig behinderten Men-

schen die Wahlpartizipation erleichtern, wie bspw. mobile oder dezentrale Wahllokale, dauerhafte Briefwahl oder persönliche Wahlassistenz. Zum anderen existieren *spezifische Wahlassistenzsysteme* für Personen mit *kognitiven Beeinträchtigungen* wie der Einsatz von „Leichter“ Sprache, Symbolsprache, inhaltlichen Erklärungen und Aufklärungsinformationen und weiteren persönlichen Assistenzleistungen sowie neueren technischen Assistenzsystemen, wie webbasierte Wahlmöglichkeiten, sprachgesteuerte Wahl und Kopfhörer, elektronische Wahlsysteme mit alternativen Tastaturen und Zeigevorrichtungen oder multimodale Wahlsysteme.

Diese Wahlassistenzsysteme für Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen sind weitaus weniger gut wissenschaftlich untersucht und international noch nicht so stark verbreitet, so dass auf einen geringeren Erfahrungshintergrund zurückgegriffen werden kann. Für eine fundierte Beurteilung der Effektivität und des Nutzwertes derartiger Assistenzsysteme bedürfte es weiterer Forschung. Auf dem derzeitigen Erkenntnisstand lässt sich zusammenfassend feststellen:

- Wahlassistenzsysteme zur Kompensation kognitiver Beeinträchtigungen funktionieren im Grundsatz, wenn sie auf den individuellen Bedarf und die Bedürfnislage des Betroffenen zugeschnitten sind.
- Es kann allerdings keine vollstandardisierten Lösungen geben, um Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihres Wahlrechtes so zu unterstützen, dass eine eigenständige und vollständige Partizipation optimal ermöglicht wird.
- Je nach Art und Ausprägung der Beeinträchtigung müssen Wahlassistenzen spezifisch ausgewählt und angepasst werden.
  - Der Einsatz „*Leichter*“ Sprache bspw. ist unzweifelhaft für viele Betroffene hilfreich, aber nach der referierten Befundlage auch nicht für jeden Betroffenen geeignet.
  - Der Effekt ist zudem abhängig von der Komplexität der zu vermittelnden Inhalte. Nicht jede komplexere Information, die in Leichte Sprache transformiert wird, erhöht das Ausmaß des Verständnisses auf Rezipientenseite.
  - Entsprechendes gilt für den Einsatz von bebilderten Unterlagen oder Symbolsprache.
- Der Einsatz der verschiedenen Wahlassistenzsysteme ist mit sehr unterschiedlichem *Aufwand für die Anbieter wie die Nutzer verbunden* und damit von *unterschiedlicher Praxistauglichkeit*. Der größte Aufwand ist mit der Bereitstellung persönlicher Wahlassistenten/-helfer verbunden, die sorgfältig ausgewählt und vorab ausreichend instruiert und trainiert werden müssen. Übersetzer für Gebärdensprache oder Leichte Sprache benötigen eine professionelle Ausbildung und müssten in ausreichender Anzahl zur Verfügung gestellt werden können.
- Durch die rasante *Entwicklung neuer Technologien*, die bisher hauptsächlich in der Forschung eingesetzt wurden und mittlerweile für einen großen Teil der Allgemeinbevölkerung zugänglich gemacht werden können, gewinnen *technische Assistenzsysteme* wie das Vote Pad, sprachgesteuerte Kommunikationssysteme, webbasierte Wahlmöglichkeiten oder das multimodale Wahlsystem (AutoMARK VAT) zunehmende Bedeutung. Derartige Assistenzsysteme eröffnen ein wachsendes Spektrum hoch spezifischer Assistenzmöglichkeiten und sind im Dauergebrauch deutlich kostengünstiger als persönliche Wahlhelfer, können aber auch adjuvant zur persönlichen Unterstützung eingesetzt werden.
- Nach den deutschen Wahlgesetzen sind *nicht alle Wahlassistenzsysteme zulässig*. Technische Systeme, die die Unmittelbarkeit der Wahl einschränken, wie bestimmte elektronische Verfahren oder online-Systeme, sind aus diesem Grund nicht umsetzbar.

In *Deutschland* werden derzeit bereits in bedeutsamem Umfang Wahlassistenzsysteme praktiziert: Briefwahl, assistierte Wahl durch eine selbst bestimmte Person, taktile Wahlgeräte, auch Wahlschablonen, Informationen in Leichter Sprache, Informationsbroschüren im Vorfeld und barrierefreier Zugang zum Wahllokal sowie zu Informationen. Inwieweit diese zu ergänzen, zu modifizieren oder zu adaptieren wären, um die Partizipation von Menschen mit vor allem kognitiven Beeinträchtigungen an politischen Wahlen zu verbessern, soll am Ende zusammenfassend diskutiert werden.

Abschließend ist zu betonen, dass *Wahlassistenz* klar von der *Stellverteterwahl* abzugrenzen ist. Durch den Einsatz von Wahlassistenzsystemen soll die Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit behinderter Menschen gestärkt werden, indem sie zur Wahlpartizipation befähigt und ermuntert werden. Eine stellvertretende Wahlteilnahme hätte im Gegensatz dazu nicht nur negative Effekte auf den Selbstwert der betroffenen Personen mit Beeinträchtigungen, sondern käme einer Entmündigung und „Degradierung zu Wählern zweiter Klasse“ (Fiala-Butora et al., 2014) gleich. Insofern widerspricht jede Form von Stellverteterwahl diametral dem Kerngedanken der Wahlassistenz. Die Schwierigkeit besteht dann in der konkreten Anwendungspraxis darin, die exakten Grenzen einer Unterstützungsleistung zur *Umsetzung* des individuellen Wählerwillens des Betroffenen von dessen *Beeinflussung* abzugrenzen und gegen Manipulationsrisiken abzusichern. Wahlassistenz ist insofern begrenzt auf die technische oder praktische Hilfe bei der *Realisierung einer Wahlentscheidung*, die aber vorher vom (beeinträchtigten) Wähler selbst vorgenommen werden muss. Insofern setzt der Einsatz von Wahlassistenzsystemen die *Assistenzfähigkeit* des betreffenden Wählers voraus.

## 2.3 Empirische Untersuchung zur Klärung des Unterstützungsbedarfes

### 2.3.1 Grundgesamtheit und Schätzung der externen Validität

#### 2.3.1.1 Darstellung der voraussichtlich relevanten Diagnosegruppen

Die Frage der Zusammensetzung der Betroffenenengruppe nach § 13 Nr. 2 und § 13 Nr. 3 BWG ist bis dato in mehrfacher Hinsicht schwierig zu beantworten. Bislang existierte bundesweit keine Statistik mit verlässlichen Angaben über die Zusammensetzung dieser Betroffenenengruppen. Eine valide Einschätzung der Relationen von Diagnosegruppen in der Population der vom Wahlrechtsausschluss betroffenen Personen kann erstmals auf Basis der Datenerhebung über die Betreuungsgerichte vorgenommen werden, welche im sozialwissenschaftlichen Studienteil von Prof. Dr. Strohmeier erhoben wurden. Zudem werden die Diagnosen der betroffenen Personengruppen über die verschiedenen Betreuungsgerichte hinweg offenbar in der Regel nur grob erfasst. Das heißt, differenzierte Informationen wie die Unterform der diagnostischen Hauptkategorie (nachgeordnete Ziffern in der ICD-10-Kodierung; Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, kurz ICD-10-GM, 10. Revision, 2014.) und der Schweregrad einer Erkrankung sind oft nicht systematisch dokumentiert.

Aus dieser Ausgangslage konnte die differenzierte Zusammensetzung der Betroffenenengruppen nach Diagnosegruppe und Unterdiagnosen zum Beginn der empirischen Erhebung lediglich geschätzt werden. Grundlage dieser Schätzung waren zum einen epidemiologische Befunde zur wahren Prävalenz psychischer Störungen in der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (DEGS-1-MH, Jacobi et al., 2014). Zum anderen basierten die Annahmen auf den Ergebnissen der Angaben des Global Burden of Disease für das Jahr 2020 durch die WHO. Global Burden of Disease steht dabei als Maß für Lebensqualität bei einem negativem Behinderungsindex, der bei hohen Werten eine niedrige Lebensqualität beschreibt (Global Burden of Disease, WHO, 2004). Für die Gruppe der in Maßregelvollzugseinrichtungen untergebrachten Personen wurden die möglichen relevanten Diagnosen aus Erfahrungen darüber geschätzt, für welche Diagnosen die Zuspreehung schuldunfähigen Handelns der in Maßregelvollzugseinrichtungen untergebrachten Betroffenen hauptsächlich vergeben wird (Schalast, Balten & Leygraf, 2003).

*Zusammengefasst* wurde vorab erwartet, dass der Großteil der zu untersuchenden Fälle in der Betroffenenengruppe nach § 13 Nr. 2 BWG den Diagnosegruppen F0 (organische einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) und F7 (Intelligenzstörung) zuzuordnen sein würde. Diese Einschätzung ließ sich an den Befunden des sozialwissenschaftlichen Studienteils von Prof. Strohmeier weitgehend verifizieren. Allerdings sind die in den Betreuungsgerichten verwendeten Diagnosecodes häufig nicht detailliert genug

für eine spezifizierte Störungsdiagnose. Auf Seiten der Betroffenenengruppe nach § 13 Nr. 3 BWG wurde geschätzt, dass die Diagnosegruppen F2 (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen), F7 (Intelligenzstörung) und F6 (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) sowie in bestimmten Fällen F1 (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen) die hauptsächlichen Diagnosen bilden müssten. Für diese Fallgruppe liegt keine bundesweite Statistik vor. Die Problematik der Repräsentativität wird im Abschnitt „Empirische Erhebung“ genauer diskutiert.

Die genannten Hauptdiagnosegruppen werden zum besseren Verständnis der empirischen Ergebnisse im Folgenden näher erläutert. Der Fokus liegt dabei auf der Beschreibung der typischen Symptomatik. Da diese in ihrer Ausprägung aber einer deutlichen Varianz hinsichtlich Schwere und Erscheinungsbild unterliegen, können aus der vorliegenden Symptomatik, die über die kategoriale Diagnostik der Klassifikationssysteme definiert wird, *keine* Rückschlüsse auf Möglichkeiten zum Einsatz von Assistenzsystemen bzw. auf Einschränkungen in der praktischen Ausübung des Wahlrechts gezogen werden.

### 2.3.1.2 Prognostizierte Diagnosen in der Gruppe der Betreuten (§ 13 Nr. 2 BWG)

#### 2.3.1.2.1 Diagnosegruppe F0: Demenzen und organisch bedingte Störungen

Tabelle 2.3.1 zeigt zunächst einen vollständigen Überblick aller der Diagnosegruppe F0 zugeordneten Einzeldiagnosen mit deren spezifischen ICD-10-Kodierungen (nach ICD-10 Klassifikation psychischer Störungen, 2010).

**Tabelle 2.3.1 Übersicht der Diagnosen der Gruppe F0**

ICD-10-Code	Diagnose im Wortlaut
F00	Demenz bei Alzheimer-Krankheit
F01	Vaskuläre Demenz
F02	Demenz bei sonstigen andernorts klassifizierten Krankheiten
F03	Nicht näher bezeichnete Demenz
F04	Organisches amnestisches Syndrom, nicht durch Alkohol oder andere psychotrope Substanzen bedingt
F06	Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit
F07	Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen aufgrund einer Krankheit, Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns
F09	Nicht näher bezeichnete organische oder symptomatische psychische Störung

Die Diagnosegruppe F0 umfasst eine Reihe psychischer Störungen mit nachweisbarem Ursprung in einer Erkrankung oder Verletzung des Gehirns oder einer anderen Schädigung, die zu einer Hirnfunktionsstörung führt (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Hierbei erscheinen vor allem die Diagnosegruppen der Demenzen (F00-F03) für die Untersuchung relevant. Daher sind diese ausgewählten Diagnosegruppen im Folgenden noch einmal näher zu beschreiben.

„Demenz (F00-F03) ist ein Syndrom als Folge einer meist chronischen oder fortschreitenden Krankheit des Gehirns mit Störung vieler höherer kortikaler Funktionen, einschließlich Gedächtnis, Denken, Orientierung, Auffassung, Rechnen, Lernfähigkeit, Sprache und Urteilsvermögen. Das Bewusstsein ist nicht getrübt. Die kognitiven Beeinträchtigungen werden gewöhnlich von Veränderungen der emotionalen Kontrolle, des Sozialverhaltens oder der Motivation begleitet, gelegentlich treten diese auch eher auf“ (ICD-10-

GM, 10. Revision, 2014). Dennoch bestehen auch innerhalb der Diagnosegruppe der Demenzen Unterschiede vor allem zwischen dem Vorliegen einer Demenz bei Alzheimer-Krankheit (F00) und der vaskulären Demenz (F01), welche unterschiedliche Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen auch im Hinblick auf die Ausübung des Wahlrechtes und den Einsatz von Assistenz haben können. Tabelle 2.3.2 gibt einen Überblick über die Diagnostischen Kriterien (nach ICD-10 Klassifikation psychischer Störungen) der Demenz.

**Tabelle 2.3.2 Allgemeine Diagnostische Kriterien der Diagnosegruppe F0**

G1	<p>Gedächtnisverlust beim Lernen und Erinnern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leicht: Probleme beim Aufnehmen, Speichern und Wiedergeben von alltäglichen Dingen</li> <li>• Mittelgradig: nur gutes, sehr vertrautes Material wird noch behalten, ernste Behinderung des alltäglichen Lebens</li> <li>• Schwer: vollständige Unfähigkeit, neue Informationen zu behalten</li> </ul>
G1	<p>Abnahme anderer kognitiver Fähigkeiten, wie Urteilsfähigkeit und Denkvermögen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leicht: Probleme beim Ausführen komplizierter Aufgaben und Freizeitbeschäftigungen</li> <li>• Mittelgradig: alltägliche Tätigkeiten können nur mit Hilfe anderer ausgeführt werden</li> <li>• Schwer: nahezu vollständiges Fehlen nachvollziehbarer Gedankengänge</li> </ul>
G2	<p>Fehlen von Bewusstseinstrübungen</p>
G3	<p>Verminderte Affektkontrolle in mind. einem Merkmal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emotionale Labilität</li> <li>• Reizbarkeit</li> <li>• Apathie</li> <li>• Vergröberung des Sozialverhaltens</li> </ul>
G4	<p>Vorliegen G1 min. 6 Monate</p>

Bei der *Demenz bei Alzheimer-Krankheit (F00)* müssen die oben beschriebenen allgemeinen diagnostischen Kriterien G1 – G4 erfüllt sein. Zudem muss ausgeschlossen werden, dass andere Ursachen für die Demenz vorliegen. Eine zunehmende Hirnatrophie infolge einer verringerten Neuronenanzahl führt zu einer umfassenden und fortschreitenden Verschlechterung höherer kortikaler Funktionen wie Gedächtnis, Denken, Orientierung, Auffassung, Rechnen, Lernfähigkeit, Sprache und Urteilsvermögen und daraus resultierenden Alltagsbeeinträchtigungen (Schneider & Weber-Papen, 2010). Der Verlauf der Alzheimer-Demenz zeigt eine vergleichsweise rasche Verschlechterung in vielfältigen höheren Gehirnfunktionen, die jedoch erheblichen Schwankungen unterliegen, so dass Phasen mit stärker Beeinträchtigung und Phasen mit relativer „kognitiver Klarheit“ sich abwechseln können. Zudem schreitet die Erkrankung in verschiedenen Stadien unterschiedlich schnell fort. Auf der Funktionsebene kann demnach nicht von einem kontinuierlichen Abbauprozess gesprochen werden (Lieb, Frauenknecht & Brunnhuber, 2009). Selbst in einem weit fortgeschrittenen Stadium kann der Abruf stark automatisierter Handlungsfragmente noch möglich sein (Hiller, Leibing, Leichsenring & Sulz, 2010).

Bei der *vaskulären Demenz (F01)* sind die Defizite der kognitiven Funktionen das Ergebnis einer Infarktzirkulation. Die Infarkte sind meist klein, kumulieren aber in ihrer Wirkung. Der Beginn liegt gewöhnlich im späteren Lebensalter (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Tabelle 2.3.3 gibt einen Überblick über die Diagnostischen Kriterien (ICD-10) der vaskulären Demenz (ICD-10 Klassifikation psychischer Störungen).

**Tabelle 2.3.3 Diagnostische Kriterien der vaskulären Demenz**

G1	Die allgemeinen Kriterien für eine Demenz (G1-G4, S. Demenz bei Alzheimer-Krankheit) müssen erfüllt sein.
G2	Ungleiche Verteilung der Defizite höherer kognitiver Funktionen, von denen einige betroffen, andere relativ verschont sind. So kann das Gedächtnis eindeutig eingeschränkt sein, während Denken, Urteilen und die Informationsverarbeitung nur mäßig beeinträchtigt sind.
G3	Nachweis einer fokalen Hirnschädigung, die durch ein oder mehrere der folgenden Merkmale angezeigt wird: <ul style="list-style-type: none"><li>• Einseitige spastische Hemiparese der Gliedmaßen</li><li>• Einseitig gesteigerte Muskeleigenreflexe</li><li>• Positiver Babinskireflex</li><li>• Pseudobulbärparalyse.</li></ul>
G4	Eindeutiger Nachweis einer zerebrovaskulären Krankheit.

Die Funktionsbeeinträchtigungen der Betroffenen einer vaskulären Demenz können demnach von einzelnen Funktionen bis hin zu flächendeckenden Ausfallerscheinungen ganzer Funktionsbereiche (Sprachproduktion, Erkennen von Gesichtern; Lehrner et al., 2011) reichen. Die Ausfallerscheinungen unterliegen zudem oft Schwankungen und Remissionen (wellenförmiger Verlauf). Auf der Funktionsebene können Fertigkeiten, die verloren gegangen waren, temporär wieder zur Verfügung stehen (Lehrner et al., 2011).

*Zusammenfassend* lässt sich sagen, dass die Funktionsbeeinträchtigungen von Betroffenen der Diagnosegruppe F0 sehr heterogen ausfallen. Je nach individueller Ursache der Erkrankung können unterschiedliche Fertigkeiten oder gar ganze Funktionsbereiche kaum bis sehr stark beeinträchtigt sein. Aus der Vergabe einer eher übergeordneten Diagnose allein kann nicht auf ein bestimmtes Muster an Beeinträchtigungen geschlossen werden. Je nach Ursache, Verlauf und Schweregrad der Erkrankung können diese erheblich über betroffene Personen variieren. Somit variieren auch die Einschränkungen bezüglich der Ausübung des Wahlrechtes innerhalb der Diagnosegruppe der Demenzen, je nach individueller Ursache, Verlauf und Schweregrad der Erkrankung. Die Art des Assistenzbedarfes lässt sich *nur* an den tatsächlichen individuellen Einschränkungen bemessen.

#### 2.3.1.2.2 Diagnosegruppe F7: Intelligenzstörung

Tabelle 2.3.4 zeigt zunächst einen vollständigen Überblick aller der Diagnosegruppe F7 zugeordneten Einzeldiagnosen mit deren spezifischen ICD-10-Kodierungen.

**Tabelle 2.3.4 Übersicht der Diagnosen der Gruppe F7**

ICD-10-Code	Diagnose im Wortlaut
F70	Leichte Intelligenzminderung
F71	Mittelgradige Intelligenzminderung
F72	Schwere Intelligenzminderung
F73	Schwerste Intelligenzminderung
F74	Dissoziierte Intelligenzminderung
F78	Sonstige Intelligenzminderung
F79	Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung

Die Diagnosegruppe F7 ist gekennzeichnet durch einen Zustand „verzögerter oder unvollständiger Entwicklung der geistigen Fähigkeiten; besonders beeinträchtigt sind Fertigkeiten, die sich in der Entwicklungsperiode manifestieren und die zum Intelligenzniveau beitragen, wie Kognition, Sprache, motorische und soziale Fähigkeiten“ (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Das Spektrum der Intelligenzminderungen reicht von leichten (F70) über mittelgradige (F71) bis hin zu schweren (F72) und schwersten Intelligenzminderungen (F73). Der Bereich der Intelligenzminderungen kann dabei noch feiner differenziert werden (Rost, 2013). Bei einer *leichten Intelligenzminderung (F70)* wird ein Intelligenzquotient (IQ) im Bereich von 50 bis 69 angegeben, was bei einem Erwachsenen einem mentalen Alter von 9 bis unter 12 Jahren entspricht. Viele Betroffene können arbeiten und gute soziale Beziehungen aufrechterhalten. Die *mittelgradige Intelligenzminderung (F71)* ist durch einen IQ von 35-49 charakterisiert. Dies entspricht bei einem Erwachsenen einem mentalen Alter von 6 bis 9 Jahren. Bereits in der Kindheit treten beträchtliche Entwicklungsschwierigkeiten auf, dennoch erreichen die meisten Betroffenen einen gewissen Grad an Unabhängigkeit bei der Selbstversorgung und adäquate Kommunikationsfähigkeiten sowie bestimmte schulische Fertigkeiten. Als Erwachsene benötigen sie unterschiedliche Unterstützung für ihr Leben und die Arbeit in der Gemeinschaft. Die *schwere Intelligenzminderung (F72)* umfasst einen IQ von 20-34 und entspricht beim Erwachsenen einem mentalen Alter von drei bis unter 6 Jahren. Die Betroffenen benötigen kontinuierliche Hilfe. Bei der *schwersten Intelligenzminderung (F73)* liegt der IQ unter 20. Das mentale Alter der Betroffenen liegt unter drei Jahren, so dass schwere Beeinträchtigungen in der Selbstfürsorge die Folge sind. Die Fähigkeit zur Kommunikation ist nur minimal, die Mobilität stark eingeschränkt.

*Zusammenfassend* lässt sich sagen, dass die Funktionseinschränkungen bei Betroffenen von leichten bis schwersten Intelligenzminderungen sehr unterschiedlich ausfallen können. Während bei leicht und mittelgradig intelligenzgeminderten Personen anzunehmen ist, dass Beeinträchtigungen in den Bereichen Denken und Sprache bestehen, die zu unterschiedlichem Assistenzbedarf bei der Ausübung des Wahlrechtes führen, ist davon auszugehen, dass schwer und schwerst intelligenzgeminderte Personen nur in geringem Maß von Assistenzsystemen zur Ausübung des Wahlrechtes profitieren können.

### 2.3.1.2.3 Mögliche weitere Diagnosegruppen

Die Diagnosegruppen der *Zerebrovaskulären Krankheiten (I6, unter anderen Hirnblutungen, Schlaganfall)* sowie die Gruppe der *angeborenen Fehlbildungen, Deformitäten und Chromosomenanomalien (Q9, besonders Q90 Down Syndrom)* könnten nach den Befunden einer Studie von Kulke (2009) ebenfalls relevant sein. Da es sich in diesem Fall um ätiologische Diagnosen handelt, die mit den gleichen Einschränkungen einhergehen können, wie sie bei vaskulärer Demenz und den Intelligenzstörungen vorliegen können, wird hier auf eine eingehendere Beschreibung verzichtet.

Auch bei diesen Krankheitsbildern kann sich ein enormes Spektrum an Einschränkungen abzeichnen, so dass pauschal *keine* Aussage zu erforderlichen Assistenzsystemen getroffen werden kann.

### 2.3.2 Angenommene Diagnosen in der Gruppe der in Maßregelvollzugseinrichtungen untergebrachten Personen (§ 13 Nr. 3 BWG)

Auch die tatsächliche Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der nach § 13 Nr. 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossenen Personen ließ sich zu Untersuchungsbeginn noch nicht valide bestimmen. Gestützt durch eigene Vorbefragungen in sächsischen und thüringischen Maßregelvollzugseinrichtungen sowie eine Studie von Schallast, Balten und Leygraf (2003) wurde angenommen, dass die Diagnosegruppen F1, F2, F6 und F7 besonders häufig mit Schuldunfähigkeit einhergehen. Im Folgenden werden der Vollständigkeit halber die Diagnosen psychischer Störungen im Maßregelvollzug näher erläutert.

#### 2.3.2.1 Diagnosegruppe F1: Substanzstörungen (“Suchterkrankungen”)

*Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen* sind in der ICD-10 im Abschnitt F1 zusammengefasst. Dieser „enthält eine Vielzahl von Störungen unterschiedlichen Schweregrades mit verschiedenen klinischen Erscheinungsbildern; die Gemeinsamkeit besteht im Gebrauch einer oder mehrerer psychotroper Substanzen (mit oder ohne ärztlicher Verordnung).“ (ICD-10-GM, 10. Auflage, 2014). Eine Übersicht über die Diagnosen in Abschnitt F1 bietet Tabelle 2.3.5.

**Tabelle 2.3.5 Übersicht der Diagnosen der Gruppe F1**

ICD-10-Code	Diagnose im Wortlaut
F10	Störungen durch Alkohol
F11	Störungen durch Opioide
F12	Störungen durch Cannabinoide
F13	Störungen durch Sedativa oder Hypnotika
F14	Störungen durch Kokain
F15	Störungen durch andere Stimulanzien einschließlich Koffein
F16	Störungen durch Halluzinogene
F17	Störungen durch Tabak
F18	Störungen durch flüchtige Lösungsmittel
F19	Störungen durch multiplen Substanzgebrauch und Konsum anderer psychotroper Substanzen

Im Hinblick auf das Ausmaß der Einschränkungen in dieser Störungsgruppe ist es besonders wichtig, die klinischen Zustandsbilder zu unterscheiden, die an der vierten, fünften und sechsten Stelle des ICD-10-Codes eingestuft werden und auf alle in Tabelle 2.3.5 aufgezeigten Störungsbilder angewandt werden können (ICD-10-GM, 10. Auflage, 2014). Unter F1x.0 *akute Intoxikation* ist der akute Rauschzustand zu verstehen, welcher je nach Schweregrad zum Delir, zu Wahrnehmungsstörungen, zum Koma, zu Krampfanfällen oder pathologischem Rauschzustand führen kann. Weitere Zustandsbilder sind F1x.1 *schädlicher Gebrauch*, F1x.2 *Abhängigkeitssyndrom*, F1x.3 *Entzugssyndrom*, F1x.4 *Entzugssyndrom mit Delir*, F1x.5 *psychotische Störung*, F1x.6 *amnestisches Syndrom* und F1x.7 *Restzustand und verzögert auftretende psychotische Störung*, sowie F1x.8 *sonstige* und F1x.9 *nicht näher bezeichnete psychische und Verhaltensstörungen* (ICD-10-GM, 10. Auflage, 2014).

Bezogen auf die Unterbringung in einer Maßregelvollzugseinrichtung aufgrund §20/61 StGB kann nicht festgestellt werden, ob eine bestimmte Substanzgruppe als besonders problematisch einzuordnen ist. Wenn der Substanzkonsum die Hauptdiagnose darstellt, werden die Delinquenten nach § 64 StGB in einer Entziehungsanstalt untergebracht und nicht im Maßregelvollzug. Da mit der Unterbringung nach § 64 StGB kein Wahlrechtsausschluss einhergeht, besitzt diese Gruppe für den vorliegenden klinischen Teil der Studie *keine* Relevanz.

Anzunehmen ist aber, dass zumindest die *akute Intoxikation* kurzfristig zu Beeinträchtigungen kognitiver Fähigkeiten (Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit, Konzentration, Bewusstseinsstörungen) führen kann (ICD-10-GM, 10. Auflage, 2014). Es ist bekannt, dass Schwarzhandel und Drogenkonsum auch bei Personen außerhalb des Gültigkeitsbereiches von § 64 StGB, d.h. in Justizvollzugsanstalten und im Maßregelvollzug, ein Problem darstellen (Roy, 2004). Insofern muss davon ausgegangen werden, dass auch im Maßregelvollzug illegale Substanzen konsumiert werden und zu akuter Intoxikation führen können. Durch die relativ kurze Dauer der Intoxikation und ihrer Folgen spielt diese für die Frage der Entscheidungsfähigkeit bzw. für Assistenzmaßnahmen allerdings keine relevante Rolle. Auch das Entzugssyndrom und psychotische Zustände infolge von Substanzkonsum und Delir stellen vorübergehende Phänomene dar, die bei adäquater Behandlung im Maßregelvollzug in Zeiträumen von Tagen bis Wochen remittieren und deshalb für die Wahlpartizipation nicht praxisrelevant sind.

Nach chronischem oder übermäßigem Substanzkonsum können aber *neurokognitive Schäden* entstehen (z.B. bei Stimulanzien wie Crystal Meth), die über längere Zeiträume (12-18 Monate) persistieren oder sogar irreversibel sein können. Diese Folgeschäden sind allerdings – mit Ausnahme des amnestischen Syndroms – den Diagnosekodierungen in diesem Bereich nicht zu entnehmen und wären nur im Einzelfall feststellbar.

### 2.3.2.2 Diagnosegruppe F2: Schizophrenien und psychotische Störungen

Charakteristisch für die Diagnosegruppe F2 sind tiefgreifende Störungen von Denken, Fühlen, Erleben und Verhalten. Die schizophrenen Störungen sind im Allgemeinen durch grundlegende und charakteristische Störungen von Denken und Wahrnehmung sowie inadäquate oder verflachte Affekte gekennzeichnet. Die Bewusstseinsklarheit und intellektuellen Fähigkeiten sind in der Regel nicht beeinträchtigt, obwohl sich im Laufe der Zeit gewisse kognitive Defizite entwickeln können (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Tabelle 2.3.6 zeigt einen Überblick über die Diagnosegruppe F2 der ICD-10.

**Tabelle 2.3.6 Übersicht der Diagnosen der Gruppe F2**

ICD-10-Code	Diagnose im Wortlaut
F20	Schizophrenie
F21	Schizotype Störung
F22	Anhaltende wahnhaftige Störungen
F23	Akute vorübergehende psychotische Störungen
F24	Induzierte wahnhaftige Störung
F25	Schizoaffektive Störungen
F28	Sonstige nichtorganische psychotische Störungen
F29	Nicht näher bezeichnete nichtorganische Psychose

Der Verlauf der schizophrenen Störungen kann kontinuierlich, episodisch mit zunehmenden oder stabilen Residuen (Funktionsbeeinträchtigungen) sein, oder es können eine oder mehrere Episoden mit vollständiger oder unvollständiger Remission auftreten (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014).

Die Funktionsbeeinträchtigungen können in akuten Phasen der Erkrankung vom Auftreten psychotischer Phänomene wie Wahnideen oder Halluzinationen bis zu einem vollständigen Abklingen dieser Symptomatik in euthymen (asymptomatischen) Phasen reichen. Mit Bezug auf den Bedarf an Assistenz zur Ausübung des Wahlrechtes muss auch hier der aktuelle Verlauf der Erkrankung berücksichtigt werden, so dass keine Aussagen zum Erfordernis von Assistenzsystemen hieraus ableitbar sind.

### 2.3.2.3 Diagnosegruppe F6: Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen

Diese Gruppe der „Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen“ ist durch deutliche Abweichungen in Bezug auf soziokulturelle Vorgaben und Erwartungen gekennzeichnet, die sich im Verhältnis zur eigenen Person und zu anderen Menschen zeigen, d.h. die Abweichungen in den Bereichen Wahrnehmen, Denken, Fühlen, Verhalten und den Beziehungen zu anderen. Dabei sind mehrere Funktionsbereiche (z.B. Affekt, Kognition und Impulskontrolle) durch dauerhaft auffällige, starre Verhaltensmuster beeinträchtigt, was häufig mit persönlichem Leiden und beeinträchtigter sozialer Funktions- und Leistungsfähigkeit einhergeht.

**Tabelle 2.3.7 Übersicht der Diagnosen der Gruppe F6**

ICD-10-Code	Diagnose im Wortlaut
F60	Spezifische Persönlichkeitsstörungen
F61	Kombinierte und andere Persönlichkeitsstörungen
F62	Andauernde Persönlichkeitsänderungen, nicht Folge einer Schädigung oder Krankheit des Gehirns
F63	Abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle
F64	Störungen der Geschlechtsidentität
F65	Störungen der Sexualpräferenz
F66	Psychische und Verhaltensstörungen in Verbindung mit der sexuellen Entwicklung und Orientierung
F68	Andere Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen bei Erwachsenen
F69	Nicht näher bezeichnete persönlichkeits- und Verhaltensstörungen bei Erwachsenen

Besonders relevant sind im Maßregelvollzug dissoziale, narzisstische und emotional instabile Persönlichkeitsstörungen sowie Persönlichkeitsstörungen mit Störung der Sexualpräferenz und Paraphilien (Landschaftsverband Westfalen-Lippe, aufgerufen am 16.11.15).

Die *dissoziale Persönlichkeitsstörung* (F60.2) ist durch die Missachtung sozialer Verpflichtungen und herzloses Unbeteiligtsein für andere gekennzeichnet (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Die *narzisstische Persönlichkeitsstörung* (F60.80) ist charakterisiert durch ein Gefühl der Großartigkeit, dem Bedürfnis nach Bewunderung, mangelnder Empathie und Selbstverherrlichung. Diese Personen manipulieren, konkurrieren und nutzen andere aus (Lieb, Frauenknecht, Brunnhuber, 2009). Bei der *emotional instabilen Persönlichkeitsstörung* (F60.3) steht die deutliche Tendenz im Vordergrund, Impulse ohne Berücksichtigung von Konsequenzen auszuagieren, sowie eine unvorhersehbare und launenhafte Stimmung (ICD-10-GM, 10. Revision, 2014). Eine *Störung der Sexualpräferenz oder Paraphilie* (F65) beschreibt ein erheblich vom Durchschnitt der Bevölkerung abweichendes Sexualverhalten. Betroffene Menschen streben sexuelle Erregung auf eine unübliche Art an oder zeigen ein Sexualverhalten, das auf ein unübliches Sexualobjekt gerichtet ist. Beispiele für sexuelle Abweichungen sind Exhibitionismus, Fetischismus, Pädophilie, Voyeurismus oder Sadomasochismus.

Die aus den Persönlichkeitsstörungen entstehenden Einschränkungen haben im Regelfall keine Relevanz für die Ausübung des Wahlrechtes, so dass an dieser Stelle auch kein Unterstützungsbedarf gesehen werden kann.

#### 2.3.2.4 Diagnosegruppe F7: Intelligenzstörung

Siehe hierzu obigen Abschnitt.

#### 2.3.2.5 Fazit

Die kategoriale Diagnose an sich erlaubt *keine* Aussage über spezifische Funktions- und Leistungsbeeinträchtigungen der Betroffenen. Erst die differenzierte Betrachtung der Ätiologie und Spezifika der Erkrankung (z.B. der betroffenen Gehirnareale und deren spezifischer Ausfallerscheinungen), des Verlaufes und Schweregrades lässt eine Einschätzung der spezifischen Einschränkungen und daraus resultierend der jeweils benötigten Assistenzen zur Ausübung des Wahlrechtes zu. An dieser Stelle sollen daher nur Funktionsbereiche definiert werden, welche die selbstständige Ausübung des Wahlrechtes beeinträchtigen können. Eine Übersicht zu den Funktionsbereichen und assoziierten Störungsbildern findet sich in Tabelle 2.3.8.

**Tabelle 2.3.8 Übersicht der Funktionsbereiche und assoziierte Diagnosen**

Funktionsbereich	Assoziierte Störungsbilder
Störungen basaler kognitiver Funktionen (Konzentration, Aufmerksamkeit, Gedächtnis)	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen (F0) Psychische und Verhaltensstörungen auf Grund psychotroper Substanzen (F1) Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen (F2) Intelligenzstörung (F7)
Störungen des Sprachverständnisses und der Sprachproduktion	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen (F0) Intelligenzstörung (F7)
Störungen der sensorischen Aufnahmefähigkeit (Sehen, Hören, Tasten)	Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen (F0) Psychische und Verhaltensstörungen auf Grund psychotroper Substanzen (F1) Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen (F2)
Lähmungen und Bewegungsstörungen, inklusive körperlicher Behinderungen	Zerebrovaskuläre Krankheiten (I6) Angeborene Fehlbildungen, Deformitäten und Chromosomenanomalien (Q0-Q9) Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen (F0)

### 2.3.3 Probandenakquise und Stichprobenziehung

Ziel der Probandenakquise war es, jeweils mindestens 100 Personen, die nach § 13 Nr. 2 BWG (Personen, die dauerhaft und in allen Angelegenheiten betreut werden) und § 13 Nr. 3 BWG (Personen, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen rechtswidrigen Tat in Maßregelvollzugseinrichtungen untergebracht sind gemäß § 63 StGB i.V.m. § 20 StGB) für die Untersuchung zu gewinnen. Hierzu wurden 110 Einrichtungen der Behindertenhilfe in Sachsen, Thüringen und Brandenburg, darunter stationäre und ambulante Betreuung sowie Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und 21 Maßregelvollzugseinrichtungen in Sachsen, Thüringen, Berlin, Brandenburg und Bayern kontaktiert.

Die Zielgröße von mindestens N=100 je Fallgruppe wurde gewählt, um - ohne Anspruch auf vollständige Repräsentativität - zu einer robusten Datengrundlage und dadurch zur seriösen Interpretation der Ergebnisse zu gelangen und sie in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion entsprechend kommunizieren zu können.

Ausgehend von den im vierten Zwischenbericht von Prof. Dr. Strohmeier beschriebenen Ergebnissen bezüglich der Zusammensetzung der Betroffenengruppe nach § 13 Nr. 2 und § 13 Nr. 3 BWG sollten die relevanten Diagnosegruppen hinreichend in der ausgewählten Stichprobe abgebildet werden.

Für die Gruppe betroffener *Personen, die dauerhaft und in allen Angelegenheiten betreut* werden, ließ sich vorab ableiten, dass vor allem Intelligenzstörungen (F7), zumeist höheren Schweregrades sowie organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen (F0), hier besonders die Demenzen (F03) und die Gruppe der F06 (Nicht näher bezeichnete organische psychische Störung aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit) und verschiedene andere Störungsbilder in Kombination mit diesen beiden Störungsbildern besonders häufig anzutreffen sein würden.

In der Fallgruppe der *aufgrund § 20 i.V.m. § 63 StGB (Schuldunfähigkeit) in Maßregelvollzugseinrichtungen* befindlichen *Personen* wurde hingegen die Diagnosegruppe der Schizophrenien, schizotype und wahnhaftige Störungen (F2) sowie die Diagnosegruppen der psychischen und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen (F1) und der Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen (F6) erwartet. Einen kleineren Teil der Grundgesamtheit der Betroffenen im Maßregelvollzug bildet die Diagnosegruppe der Intelligenzstörungen (F7).

In die empirische Untersuchung wurden Personen aufgenommen, welche die folgenden *Einschlusskriterien* erfüllten:

- Mindestens 18 Jahre
- ausreichende Kommunikationsfähigkeit für Interviewteilnahme, ggf. mit Unterstützung des Betreuers/der Betreuerin oder einer vertrauten Person der Einrichtung, wie beispielsweise SozialarbeiterIn, PsychologIn, Hausleitung
- Bereitschaft zur Studienteilnahme
- Wahlrechtsausschluss auf Grund von Betreuung in allen Angelegenheiten und/oder aufgrund von Schuldunfähigkeit und Unterbringung im Maßregelvollzug
- nicht im Besitz einer Vorsorgevollmacht

Da sich vorab schwer abschätzen ließ, wie groß der Anteil der Personen, die die Einschlusskriterien erfüllen sowie in der Lage und bereit sind, an der Befragung teilzunehmen, wurde ein *konsekutives Vorgehen* gewählt, bei dem die *Stichprobe sukzessive aufgefüllt* wurde, bis eine akzeptable Zielgröße erreicht werden konnte. Aus forschungsökonomischen Gründen war vor Untersuchungsbeginn entschieden worden, die Stichprobenziehung auf die Region Sachsen zu beschränken. Da aufgrund des zu diesem Zeitpunkt fehlenden bundesweiten Gesamtregisters eine repräsentative Stichprobe nicht realisierbar war, wurde hier ein pragmatischer Ansatz gewählt, der eine unselegierte Zufallsauswahl von Einrichtungen in der beschriebenen Region beinhaltete. Dabei wurde von der Prämisse ausgegangen, dass die gewählte Modellregion sich nicht grundsätzlich und wesentlich vom übrigen Bundesgebiet unterscheiden würde und ein zumindest näherungsweise charakteristisches Abbild ermöglicht. Zum Zwecke dieser konsekutiven Stichprobenakquise wurden zunächst alle Einrichtungen der Behindertenhilfe in der räumlichen Umgebung des Studienzentrums in Chemnitz kontaktiert und dieses Auswahlgebiet konzentrisch auf die Regionen Dresden, Leipzig sowie angrenzende Gebiete in Sachsen-Anhalt und Thüringen erweitert. Auf diese Weise wurde die Stichprobe so lange sukzessive erweitert bis der angestrebte Stichprobenumfang erreicht war. Eine solche Convenience-Stichprobe bezieht die Untersuchungseinheiten nach dem Kriterium der Verfügbarkeit und nicht nach Repräsentativität ein, sodass die damit erhobenen Daten keine hohe externe Validität beanspruchen können. Das heißt, die auf diese Weise gewonnenen Daten sind nicht aussagekräftig für die Grundgesamtheit aller Betroffenen im Bundesgebiet. Die Art der Stichprobengewinnung und die Freiwilligkeit der Teilnahme implizieren Verzerrungsrisiken wie bspw. den Selbstselektionsbias (z.B. Teilnahme nur der besonders Motivierten). Diese Limitationen sind bei der Interpretation der Daten zu beachten. Zur post hoc-Prüfung der Stichprobenzusammensetzung mit Vergleichsdaten der sozialwissenschaftlichen Erhebung werden im Ergebnisteil ausführliche Erläuterungen gemacht.

Zur Probandenakquise wurden Informationsmaterialien in Form einer Einladung zur Studienteilnahme, eines Aushanges mit Informationen, die Patienteninformation inklusive Einwilligungserklärung und Datenschutzinformation sowie der Interview-Leitfaden zur Voransicht für die Einrichtung übermittelt. In sich anschließenden telefonischen Kontakten wurden Personen auf Leitungsebene der angeschriebenen Einrichtungen nochmals über die Studie informiert und um Kooperation gebeten.

Der prototypische *Ablauf einer Akquise im Maßregelvollzug* gliederte sich in a) die schriftliche Kontaktierung der Ärztlichen Leitung mit dem durch das BMAS autorisierten b) Anschreiben, c) dem Aushang für die Patienten, d) die Patienteninformation, die Einwilligungserklärung und Datenschutzinformation sowie e) den Interview-Leitfaden zur Kenntnisnahme.

In *Sachsen* erfolgte die Teilnehmerakquise im Maßregelvollzug weiterhin über ein *Empfehlungsschreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz* an die Vollzugsanstaltsleitungen. In *Brandenburg, Thüringen* und *Bayern* wurde der direkte Weg über die Ärztliche Leitung der Vollzugseinrichtungen gewählt. In *Bayern* wurde vorab die Zustimmung des neu geschaffenen *Amtes für Maßregelvollzug eingeholt*, welches dem Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) angegliedert ist.

Im nächsten Schritt wurde die *Ärztliche Leitung telefonisch kontaktiert* und über das Vorhaben und dessen Ablauf informiert sowie um Unterstützung gebeten. In allen Fällen wurde anschließend ein *erneuter Telefontermin* vereinbart. In der Zwischenzeit wurde von den Einrichtungen die *Aktensichtung nach potentiellen Teilnehmern*, welche a) die Einschlusskriterien erfüllen sowie b) die Befragung der einzelnen Betroffenen nach dem Interesse und der Bereitschaft zur Studienteilnahme durch den Sozialdienst durchgeführt. Aus dieser potenziellen Stichprobe wurden dann von der Institution nach Sicherheitskriterien diejenigen Patienten ausgenommen, die für ein Interview mit externen Besuchern als zu gefährlich eingeschätzt wurden. Die Ergebnisse wurden den Projektmitarbeitern beim zweiten Telefonat mitgeteilt.

Die *Probandenakquise in den Betreuungseinrichtungen* wurde *analog durchgeführt*, nur dass der erste Kontakt über die Geschäftsleitung und den Sozialdienst erfolgte.

#### 2.3.4 Erhebungsinstrument

Das *Erhebungsinstrument (strukturiertes Kurzinterview, s. Anhang)* wurde inhaltlich auf Basis der Ergebnisse der vorab systematisch recherchierten Untersuchungen und Beschreibungen von Wahl-Assistenzsystemen entwickelt und abschließend mit Vertreterinnen und Vertretern des *Deutschen Behindertenrats (DBR)* erörtert. Alle Items wurden schließlich mit dem DBR konsentiert, um eine maximale Unterstützung durch die Verbände zu erreichen.

Das *strukturierte Interview* besteht aus *sechs kurzen Abschnitten*, beginnend mit einer *Begrüßung* des Teilnehmers und einer *kurzen Einführung in das Thema* sowie einer Verabschiedung mit Platz für individuelle Anmerkungen zum Abschluss.

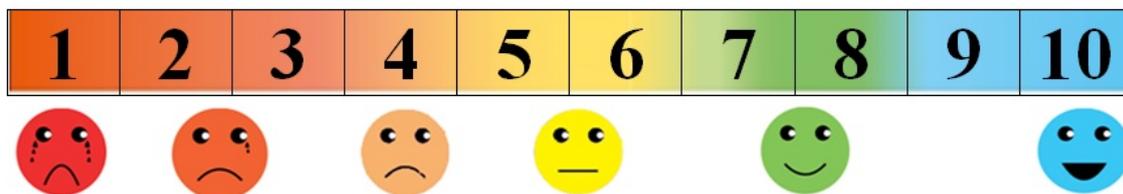
Der Einstieg in die Befragung erfolgte über die *Erfassung soziodemographischer Daten* wie Alter, Geschlecht, Funktionsbeeinträchtigung (i. S. der Diagnose oder des Krankheitsbildes), sowie der Frage, ob der oder die *Betroffene zum aktuellen Zeitpunkt wahlberechtigt* sei bzw. eine *Wahlbenachrichtigung* zugesendet bekäme und ob eine *Vorsorgevollmacht* vorliegt.

Im nächsten Abschnitt wurden *Vorerfahrungen bezüglich der Teilnahme an Wahlen* erfragt. Dabei wurde erfasst, ob die Betroffenen bereits an Wahlen teilgenommen haben und wenn ja, wie oft und wann letztmalig. Außerdem wurde erfragt, ob die damalige Wahlteilnahme in irgendeiner Weise problematisch gewesen sei und worin die Probleme bestanden.

Der vierte Interviewteil befasste sich mit dem *Assistenzbedarf*. Hier wurde erhoben, ob *Hilfe und Unterstützung gewünscht oder benötigt* wird und *welche Problembereiche* bestehen. Vorgegeben waren die Bereiche a) Bewegung, b) Aufmerksamkeit, Konzentration, Gedächtnis, c) Sprechen oder Verstehen von Sprache und d) Sehen oder Hören sowie ein Punkt e) andere, bei dem in ein freies Feld weitere problematische Bereiche ergänzt werden konnten.

Der größte Teil des Interviews umfasste schließlich die systematische *Abfrage verschiedener Assistenzsysteme*. Diese Auswahl war auf Grundlage der Ergebnisse der umfassenden Literaturrecherche so vorgenommen worden, dass zu den bereits im vorigen Absatz beschriebenen Problembereichen jeweils verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten zugeordnet werden konnten. Die einzelnen Assistenzsysteme wurden den Betroffenen verbal vorgestellt. Danach erfolgte jeweils die Abfrage, ob die Betroffenen sich diese Art der Unterstützung wünschen oder sie benötigen würden. Im Fall, dass der bzw. die Betroffene das Assistenzsystem für sich als hilfreich oder wichtig empfand, wurde mit einer zehnstufigen Likert-Skala zusätzlich erfasst, wie wichtig bzw. dringend die Einführung und Umsetzung des jeweiligen Assistenzsystems aus Sicht des oder der Betroffenen ist. Die Abstufung erfolgte dabei von „1 = gar nicht wichtig oder dringend“ bis „10 = besonders wichtig oder dringend“. Um die Verständlichkeit der Skala zu verbessern, wurde diese zusätzlich in großem Druckformat als farbige Smiley-Analogskala (Abbildung 2.3.1) vorgelegt. So konnten auch intellektuell stark eingeschränkte Personen durch Zeigen auf die einzelnen Bilder oder Benennung der Farbe ihre Einschätzung abgeben.

Abbildung 2.3.1 Smiley-Analogskala



Neben den im Interview-Leitfaden vorgegebenen Assistenzsystemen wurde außerdem in offener Antwortkategorie erfragt und dokumentiert, ob bzw. welche eigenen Ideen die TeilnehmerInnen bezüglich Wahlassistenzbedarf artikulieren. Das Interview wurde danach mit Danksagung und der Verabschiedung beendet.

### 2.3.5 Methodisches Vorgehen

Die *Erhebungen* wurden vor Ort durch geschulte Projektmitarbeiter durchgeführt. In den Einrichtungen der Behindertenhilfe wurde das Projektteam meist durch den *Sozialdienst* eingewiesen und ein Raum zur Verfügung gestellt. Danach wurden die interessierten TeilnehmerInnen einzeln durch den Sozialdienst zur Befragung begleitet. Im Regelfall war ein *vertrauter Mitarbeiter des Sozialdienstes oder der zuständige Betreuer bzw. die zuständige Betreuerin* während des Interviews anwesend. In allen anderen Fällen wurden die Teilnehmer nur zur Befragung begleitet und dann wieder zu ihrem Zimmer oder ihrem Arbeitsplatz gebracht. In den MRVZ-Einrichtungen wurden die Befragungen in der Regel in Anwesenheit von therapeutischen Begleitern und/oder Sicherheitspersonal durchgeführt. In einigen Abteilungen war es möglich, die Studieninformationen vor Patientengruppen zu geben, in anderen wurden Patienten nur einzeln in den Besucherraum gebracht und wieder abgeführt. In den Hochsicherheitstrakten herrschten besondere

Sicherheitsvorkehrungen (Alarmgeräte am Körper, Befragung einzeln in verschlossener Zelle und in Anwesenheit von Sicherheitspersonal, schallisolierte Räume), die die Befragung technisch erschwerten (schlechte Akustik, Gesprächsabstand)).

Im nächsten Schritt erfolgte eine erneute Information der TeilnehmerInnen über den Inhalt der Studie und den Ablauf der Befragung. An dieser Stelle wurde ebenfalls noch einmal erfragt, ob die Betroffenen an der Befragung teilnehmen möchten. Im Fall der Zustimmung wurde mit dem Interview begonnen und dieses in seiner standardisierten Form durchgeführt, was durchschnittlich 10-20 Minuten dauerte. Zur schriftlichen Dokumentation der Freiwilligkeit der Teilnahme unterzeichneten die TeilnehmerInnen die durch die Ethikkommission der TU Chemnitz geprüfte Einwilligungserklärung und erhielten ein Exemplar der Probandeninformation ausgehändigt. Im Bedarfsfall erfolgte die Zustimmung und Unterschrift durch den zuständigen gesetzlichen Betreuer.

Die Interviews wurden anschließend mit dem Namen des Interviewers, Datum, Ort der Erhebung, der Befragungsdauer, Geschlecht und Altersgruppe des Betroffenen, Informationen zur Beeinträchtigung und eventueller Begleitung, sowie einem Probanden-Code versehen. Der der Anonymisierung dienende Code ermöglicht einen Rückschluss auf die Art der Einrichtung (Maßregelvollzug, Betreuungseinrichtung, Werkstatt), das Bundesland und die Einrichtung, in dem die Erhebung durchgeführt wurde. Ein Rückschluss auf eine einzelne Person ist anhand der Datenblätter der Interviews nicht möglich. Die Archivierung der ausgefüllten Interviewdatenblätter und der dazugehörigen Einwilligungserklärungen erfolgte zudem getrennt voneinander. Die Dateneingabe übernahm im Anschluss ein Projektmitarbeiter, der keine Erhebungen durchführte, so dass auch hier kein Rückschluss auf eine einzelne Person möglich ist. Die Datenauswertung erfolgte nach Abschluss der Erhebungsphase mittels des Statistikprogramms SPSS 23.

### 2.3.6 Ergebnisdarstellung

#### 2.3.6.1 Ausschöpfungsquote Institutionen

Von den insgesamt N=110 kontaktierten Einrichtungen der Behindertenhilfe sagten am Ende n=16 ihre Teilnahme zu (15%). Ein gutes Viertel (n=28 Einrichtungen = 26%) verfügte nicht über die relevante Personengruppe der dauerhaft in allen Angelegenheiten Betreuten und wurden deshalb als neutrale Ausfälle gewertet. Mehr als die Hälfte der kontaktierten Einrichtungen (n=57) lehnten eine Teilnahme explizit ab. Bei insgesamt n=7 Einrichtungen (6% der Absagen und 11% der Grundstichprobe) ließ sich keinerlei Kontakt herstellen (weder Reaktionen auf gesendete E-Mails noch auf mehrfache Telefonanrufe). Diese Fälle wurden als implizite Ablehnungen behandelt, sodass die Gesamtablehnungsquote letztlich 64% beträgt.

In den n=57 Fällen von Kontaktaufnahmen mit Teilnahmeablehnungen wurden folgende Gründe genannt: betreute Person nicht ausreichend bewussteinklar bzw. befragungsfähig (n=13 = 22,8%), kein Interesse an einer Studienteilnahme (n=32 = 56,1%) sowie zu großer Arbeitsaufwand für die Einrichtungen (Prüfung möglicher TeilnehmerInnen auf Grund der Einschlusskriterien bzw. Einholung des Einverständnisses der Betreuer; n=12 = 21,0%).

Im *Maßregelvollzug* sagten n=12 der insgesamt N=21 kontaktierten Einrichtungen ihre Kooperation zu (57,1%). Insgesamt konnten hier N=126 Personen befragt werden. In n=2 (9,5%) der Maßregelvollzugseinrichtungen erfüllen die untergebrachten Personen nicht die Einschlusskriterien nach § 20 i.V.m. § 63 StGB, weshalb diese als neutrale Ausfälle betrachtet werden. Die verbleibenden n=7 Maßregelvollzugseinrichtungen (33,3% der Grundstichprobe) sagten die Teilnahme aus folgenden Gründen ab: Eine MRVZ-Einrichtung versagte ihre Teilnahme, weil dort ausschließlich Fälle untergebracht waren, in denen der Wahlrechtsausschluss trotz gesetzlich bestehenden Ausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG i.V.m. § 20 und § 63 StGB

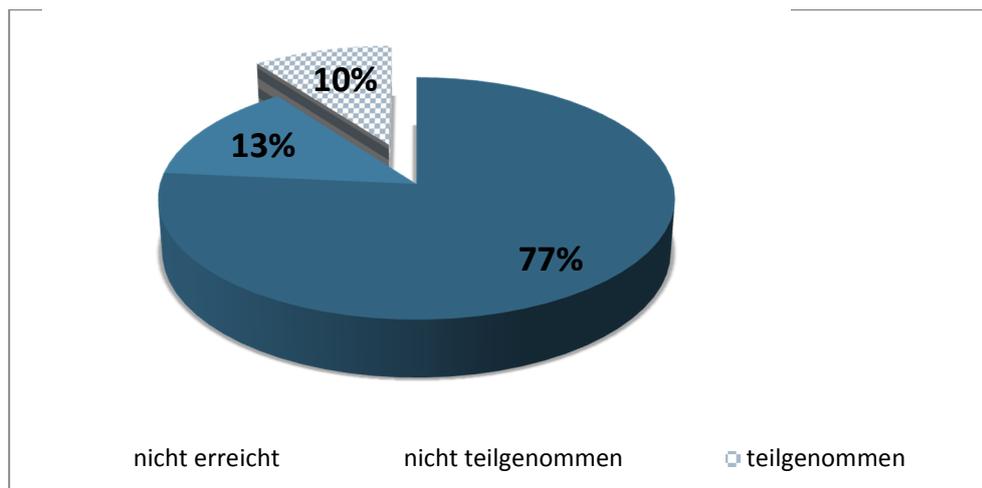
bei keinem der untergebrachten Personen umgesetzt wurde und deshalb die Studienteilnahme als unangemessen erachtet wurde. In n=4 MRVZ-Einrichtungen (19%) ließ sich eine Studienteilnahme aus organisatorisch-logistischen Gründen nicht umsetzen und weitere n=3 äußerten *kein Interesse an der Studienteilnahme* (14,3%).

## 2.4 Ergebnisdarstellung für die Fallgruppe gemäß § 13 Nr. 2 BWG

### 2.4.1 Ausschöpfungsquote Betroffene

In den teilnehmenden *Einrichtungen der Behindertenhilfe* erfüllten insgesamt N=1.659 Personen die Einschlusskriterien (Wahlausschluss wg. dauerhafter Vollbetreuung). Von dieser Grundstichprobe wurden von den Einrichtungen n=390 Personen (23,5%) vorausgewählt, die als ausreichend befragungsfähig eingestuft wurden. Davon nahmen am Ende insgesamt n=168 Personen (43% der befragungsfähigen Personen und 10% der Grundstichprobe) an der Studie teil. 77% der Betroffenen mit erfüllten Einschlusskriterien wurden wegen der Vorauswahl durch die Betreuungseinrichtungen nicht erreicht, 13% der Befragten lehnten eine Studienteilnahme ab (s. Abbildung 2.4.1). Die Ausfälle waren teils durch Bedingungen in der Person (keine ausreichende Kommunikationsfähigkeit, keine Teilnahmebereitschaft) und teils durch organisatorische Bedingungen begründet. Unter den in allen Angelegenheiten dauerhaft unter Betreuung stehenden Personen, die die Einschlusskriterien erfüllen, befand sich eine Teilgruppe mit so schweren Behinderungsgraden, dass nach Einschätzung der Betreuer keine ausreichenden kognitiven und kommunikativen Voraussetzungen zur Teilnahme an dem Kurzinterview vorlagen. Diese wurden durch die institutionellen oder gesetzlichen Betreuer vorab von der Teilnahme ausgeschlossen, da sie nicht in der Lage waren, über eine Teilnahme selber zu entscheiden. Unter denjenigen, die die entsprechende Entscheidungsfähigkeit hatten, zeigte nur eine Minderheit kein Interesse an der Studienteilnahme bzw. lehnte diese aus anderen Gründen ab. Vielfach war eine Teilnahme der Betreuten, die die Studieneinschlusskriterien erfüllt hatten, aus organisatorischen Gründen nicht möglich, da die Personen zum Zeitpunkt des Befragungstermins in der Behindertenwerkstatt nicht abkömmlich, unterwegs waren oder anderweitig nicht erreichbar waren. Aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme und dieser Vorauswahl der Befragten durch Mitarbeiter der Institutionen sind Verzerrungstendenzen (Selbstselektion- und Fremdselektions-Bias) zu erwarten, die bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Plausiblerweise wäre anzunehmen, dass Personen mit höher ausgeprägter kognitiver Funktionsfähigkeit und/oder höherem Interesse an dem Thema und höherer Wahlmotivation überproportional in der Stichprobe vertreten sind.

Abbildung 2.4.1 Ausschöpfungsquote Teilnehmer (Behindertenhilfe, N=1.659)



Unter den teilnehmenden Personen befand sich wiederum eine kleinere Gruppe, die früher bereits das Wahlrecht ausgeübt hatte und dazu auch weiterhin offensichtlich in der Lage wäre. Umgekehrt sind in den Einrichtungen der Behindertenhilfe viele Personen zu finden, die keine oder nur eine teilweise gesetzliche Betreuung haben, aber gleiche oder sogar höhere Behinderungsgrade und Funktionsbeeinträchtigungen aufweisen als die dauerhaft vollbetreuten Personen. Die Einwohnermeldeämter haben die Wahlrechtsausschlüsse nicht immer gemäß Bundeswahlgesetz umgesetzt, d.h. es wurden mehrfach Fälle gefunden, in denen eine dauerhafte Vollbetreuung bestand, aber dennoch regelmäßig die Wahlbenachrichtigungen zugesandt wurden.

#### 2.4.2 Demographische Daten

Die Auswertungstichprobe von N=168 für den Wahlrechtsausschluss auf Grund von § 13 Nr. 2 BWG setzt sich hinsichtlich der Geschlechterverteilung aus n=99 Männern (59%) und n=69 Frauen (41%) zusammen. Das Alter der Befragten lag durchschnittlich bei MW=48 Jahren (SD=19 Jahre, range: 18-98 Jahre). Zum Zeitpunkt der Befragung waren auf Grund des Tatbestandes der *dauerhaften Betreuung in allen Angelegenheiten* im Betreuungsbescheid de jure alle Befragten vom Wahlrecht ausgeschlossen.

Die *Verteilung der Diagnosen* in der Gruppe der Personen mit dauerhafter Betreuung in allen Angelegenheiten ist wie folgt:

- F7.x Intelligenzstörung: 60,5%
- F2.x Schizophrenie/ kognitives Defizienzsyndrom: 18,4%
- F0.x organische St./Demenzen: 4,8%
- F8.x Entwicklungsstörung : 2,4%
- Q90.x Down-Syndrom: 2,4%
- F3.x Affektive Störungen: 1,2%
- F6.x Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen: 0,6%
- F4.x Neurotische, Belastungs- und somatoforme Störungen: 0,6%
- Körperliche Behinderung: 1,8%
- Keine Angaben: 8,3%

#### 2.4.3 Vorerfahrungen

In der Gruppe der *Personen unter dauerhafter Vollbetreuung* gaben n=101 (60%) der befragten Personen an, *bereits an Wahlen teilgenommen* zu haben, davon 48,6% mindestens dreimal bzw. „immer und regelmäßig“. Der Großteil aller derjenigen *Befragten mit Wahlvorerfahrung* (47,5%) gab an, dass dabei eine Wahlteilnahme in der Vergangenheit ohne Schwierigkeiten möglich gewesen sei.

Knapp 10% aller Befragten gaben an, dass sie auch *zum aktuellen Zeitpunkt wählen dürften* und teilweise „regelmäßig“ *an Wahlen teilzunehmen*, obwohl die Wahlausschlussgründe vorliegen. Überraschenderweise gaben sogar 34% aller Befragten an, trotz Wahlausschlussgrund weiterhin regelmäßig die Wahlbenachrichtigungen zu bekommen.

Darüber hinaus gaben zwei Einrichtungen der Behindertenhilfe an, dass bei ihnen sämtliche dauerhaft Betreute in allen Angelegenheiten die Wahlbenachrichtigungen bekämen und auch regelmäßig an Wahlen teilnahmen. Diese zwei Einrichtungen sagten ihre Teilnahme an der Studie ab, da ihre Betreuten zwar de jure, nicht aber de facto von diesem Problem betroffen seien. Nach Information der beiden Einrichtungen betraf dies insgesamt n=82 Personen, die trotz vorliegenden Wahlausschlussgrundes regelmäßig die Wahlbenachrichtigungen von ihrem Einwohnermeldeamt erhielten.

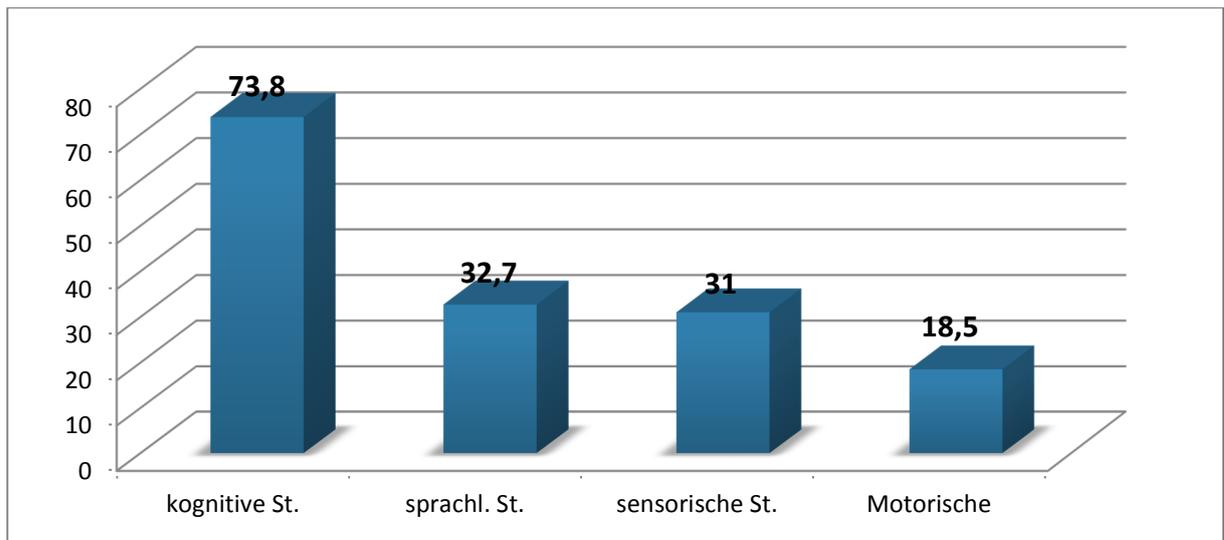
Addiert man diese n=82 Fälle der Nichtteilnehmer zu den n=55 Fällen aus der Teilnehmerstichprobe, erhält man insgesamt n=137 im Rahmen dieser Studie identifizierte Fälle von Personen unter Vollbetreuung, die angeben, die Wahlbenachrichtigungen zu bekommen, obwohl sie vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

#### 2.4.4 Assistenzbedarf

Bei der Frage, ob eine *Hilfe bei der praktischen Durchführung der Wahl* benötigt wird bzw. erwünscht ist, gaben n=116 Personen (69%) der *Betreuten* an, dass sie sich irgendeine Unterstützung wünschen. In einer offenen Frage wurde erfasst, *welche Schwierigkeiten* die Betroffenen selbst sehen. Die offenen Nennungen wurden im Zuge der Auswertung vercodet und in ein Kategorienschema überführt, das Häufigkeitszählungen erlaubt. Folgende Funktionsbeeinträchtigungen wurden genannt:

- Aufmerksamkeits-, Konzentrations- oder Gedächtnisprobleme: 73,8%
- Schwierigkeiten beim Sprechen oder Verstehen von Sprache: 32,7%
- Seh- und Hörschwierigkeiten: 31%
- Motorische Probleme: 18,5%

Abbildung 2.4.2 Subjektiv berichtete Beeinträchtigungen der Fallgruppe 2 (N=168)



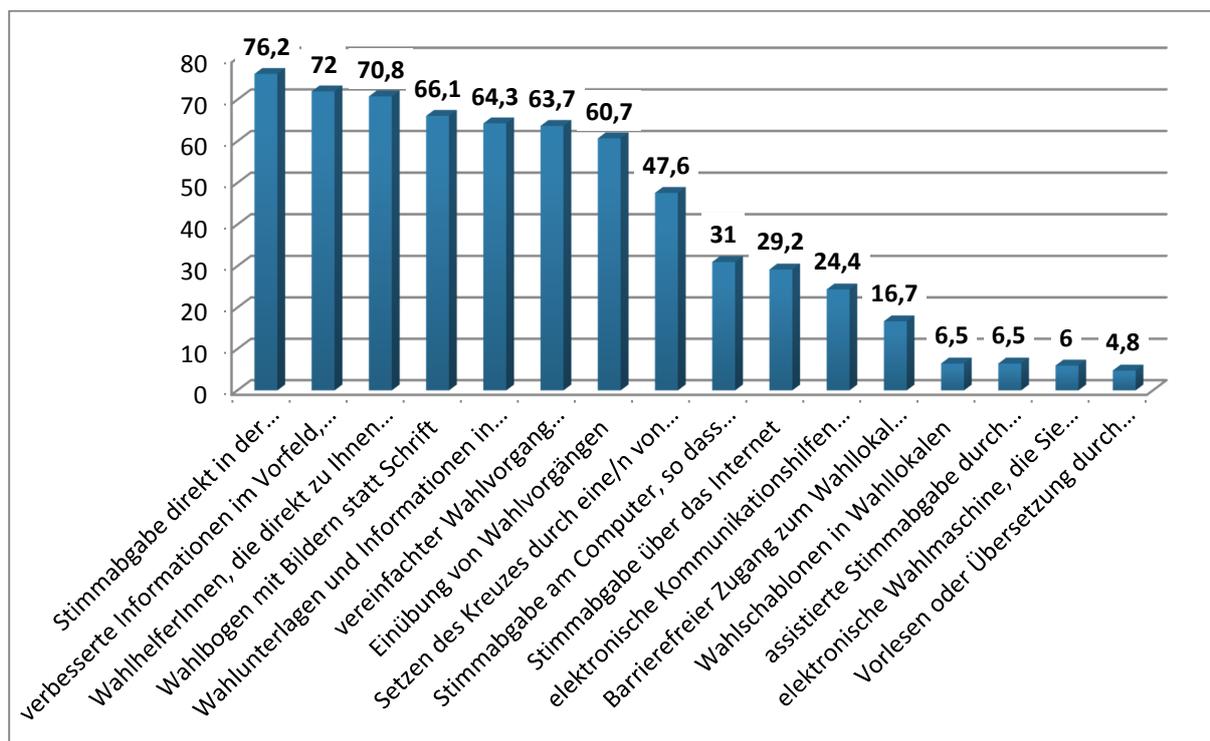
#### 2.4.5 Unterstützungsmaßnahmen

Im folgenden Abschnitt ist aufgezeigt, *welche Assistenzsysteme* in der Fallgruppe nach § 13 Nr. 2 BWG von den Betroffenen als wichtig eingeschätzt werden. Folgende Maßnahmen wurden insgesamt als relevant genannt (s. Tabelle 2.4.1 mit Häufigkeitsangaben in %):

**Tabelle 2.4.1 Gewünschte Assistenz (Fallgruppe Betreuung, N=168)**

Gewünschte Art der Unterstützungsmaßnahme (Mehrfachnennungen möglich)	Prozent
Stimmabgabe direkt in der Wohneinrichtung	76,2
verbesserte Informationen im Vorfeld, wie Informationsveranstaltungen, Infotelefon, Filme	72,0
WahlhelferInnen, die direkt zu Ihnen kommen, um Ihre Entscheidung zu erfragen	70,8
Wahlbogen Stimmzettel mit Bildern statt Schrift	66,1
Stimmzettel mit Bildern statt Schrift	66,1
Wahlunterlagen Wahlbenachrichtigungen und Informationen in einfacher Leichter Sprache	64,3
Wahlbenachrichtigungen und Informationen in einfacher Leichter Sprache	64,3
vereinfachter Wahlvorgang (Beschilderung, Erhalt des Wahlbogens Stimmzettels, Platz nehmen in der Wahlkabine, Falten der Wahlbögen, Abgabe)	63,7
vereinfachter Wahlvorgang (Beschilderung, Erhalt des Stimmzettels, Platz nehmen in der Wahlkabine, Falten der Wahlbögen, Abgabe)	63,7
Einübung von Wahlvorgängen	60,7
Setzen des Kreuzes durch eine/n von Ihnen bestimmte/n HelferInnen	47,6
Stimmabgabe am Computer, so dass Schriftgröße, Kontraste oder Bilder je nach Bedürfnis angepasst werden können	31,0
Stimmabgabe über das Internet	29,2
elektronische Kommunikationshilfen und Vorleseanwendungen	24,4
Barrierefreier Zugang zum Wahllokal und eine ausreichend große Wahlkabine	16,7
Wahlschablonen in Wahllokalen	6,5
assistierte Stimmabgabe durch gestütztes Zeigen	6,5
elektronische Wahlmaschine, die Sie über Blickbewegungen steuern können	6,0
Vorlesen oder Übersetzung durch GebärdensprachlerInnen	4,8

Abbildung 2.4.3 Subjektiv artikulierter Assistenzbedarf in Fallgruppe 2, Mehrfachnennungen möglich (N=168)

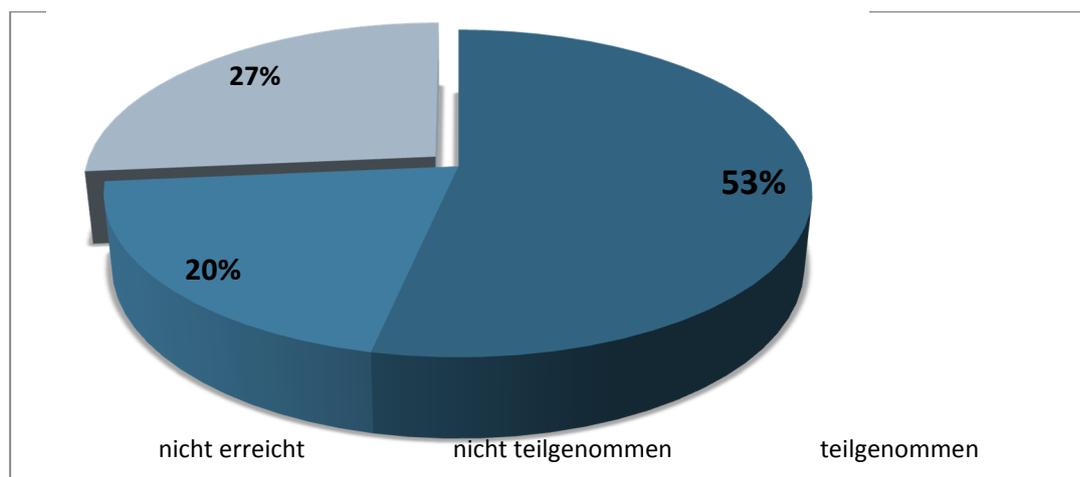


## 2.5 Ergebnisdarstellung für die Fallgruppe gemäß § 13 Nr. 3 BWG

### 2.5.1 Ausschöpfungsquote Betroffene

In den teilnehmenden Einrichtungen des Maßregelvollzuges erfüllten insgesamt N=476 Personen die Einschlusskriterien nach § 13 Nr. 3 BWG. In den Einrichtungen fand sich zudem eine kleine Teilgruppe von doppelt betroffenen Patienten, die sowohl nach §20/63 StGB verurteilt waren als auch dauerhaft unter Vollbetreuung standen. In diesen Fällen wurden die Patienten der Fallgruppe nach Nr. 3 zugeordnet. Von allen Patienten, die die Einschlusskriterien der Fallgruppe 3 erfüllten, wurden n=222 Betroffene (46,6%) von den Institutionen vorausgewählt. Am Ende nahmen davon insgesamt n=126 Personen (53% der ausgewählten Stichprobe und) an der Studie teil. Insgesamt lag die Ausschöpfungsquote für die Grundstichprobe bei 26,5%, mehr als die Hälfte (53%) wurden aufgrund der institutionellen Vorselektion nicht erreicht, 20% lehnten eine Studienteilnahme ab.

Abbildung 2.5.1 Ausschöpfungsquote Teilnehmer (MRVZ, N=476)



Die Gründe für eine Nichtteilnahme an der Studie lagen ebenfalls entweder in der Person (keine Teilnahmebereitschaft oder -fähigkeit) oder bei der Institution (keine Erlaubnis, Nichterreichbarkeit, organisatorische Probleme). In den Maßregelvollzugseinrichtungen waren insgesamt eher institutionelle Gründe als Ablehnungen der Betroffenen für die teils geringe Ausschöpfungsquote verantwortlich. In einigen Kliniken konnten ganze Abteilungen mangels personeller Ressourcen für Auswahl und Begleitung/Überwachung der Insassen nicht teilnehmen. In den Hochsicherheitseinrichtungen wurde die große Mehrheit der potenziellen Teilnehmer aus Sicherheitsgründen nicht zugelassen, da diese Patienten als hochgradig aggressiv und unberechenbar eingeschätzt wurden und die Klinikverantwortlichen das Haftungsrisiko nicht eingehen wollten. Auf der anderen Seite waren die Patienten im offenen Vollzug in der Regel nicht erreichbar. Zudem konnten Teilgruppen aufgrund von Arbeitsprozessen oder ergotherapeutischen oder anderer therapeutischen Maßnahmen zum Zeitpunkt der Befragung nicht teilnehmen. Ausgeschlossen wurden weiterhin ausländische Patienten mit unzureichenden Sprachkenntnissen oder fehlender Wahlberechtigung in Deutschland aufgrund anderweitiger Staatsbürgerschaft. Diese institutionellen Gründe sind als neutrale Ausfälle zu betrachten. Eine kleine Minderheit wurde von den MRVZ-Mitarbeitern als nicht ausreichend kommunikationsfähig oder aufgrund ihrer Erkrankung als nicht ausreichend belastbar oder auch als zu gefährlich eingestuft und nicht einbezogen. Der Anteil der expliziten Ablehner ließ sich nicht immer exakt ermitteln. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass die meisten angefragten Personen ihre Teilnahmebereitschaft erklärt hatten. Vor diesem Hintergrund sind auch bei dieser Fallgruppe Selektionseffekte zu erwarten, wenn auch in geringerer Ausprägung als im Bereich der Behindertenhilfe.

### 2.5.2 Demographische Daten

Für den Wahlausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG konnte eine Stichprobe von N=126 im Maßregelvollzug befragt werden. Die Stichprobe setzt sich aus n=108 Männern (85,7%) und n=18 Frauen (14,3%) zusammen. Das Alter lag in dieser Gruppe durchschnittlich bei MW = 42 Jahren (SD=13 Jahre, range: 18-77 Jahre).

Zum Zeitpunkt der Befragung waren auch hier alle Befragten auf Grund der *Unterbringung im Maßregelvollzug nach § 20 i.V.m. § 63 StGB de jure* vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dennoch erhielten nach eigener Aussage 19,0% der Befragten trotz Wahlausschlussgrund (§§20, 63 StGB) weiterhin Wahlbenachrichtigungen vom Einwohnermeldeamt. Werden zudem die Insassen der einen MRVZ-Einrichtung berücksichtigt, in der der Wahlrechtsausschluss trotz gesetzlich bestehenden Ausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG i.V.m. § 20 und § 63 StGB nicht umgesetzt wurde und die deshalb ihre Teilnahme abgesagt hatte, erhöht sich noch einmal der Anteil der MRVZ-Insassen, die trotz vorliegenden Wahlausschlussgrundes die Wahlbenachrichtigungen erhalten.

Folgende *Diagnosen* wurden in der Gruppe der Befragten (N=126), die nach §20/63 StGB im Maßregelvollzug unterbracht sind, registriert:

- F2.x Schizophrenie: 61,1%
- F7.x Intelligenzstörung: 11,1%
- F6.x Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen (z.B. Sexualdelinquenz, Pyromanie): 11,1%
- F4.x Neurotische, Belastungs- und somatoforme Störungen: 3,2%
- F3.x Affektive Störungen: 1,6%
- F0.x Demenzen: 0,8%
- F1.x Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen: 0,8%
- Keine Angaben: 10,3%

### 2.5.3 Vorerfahrungen

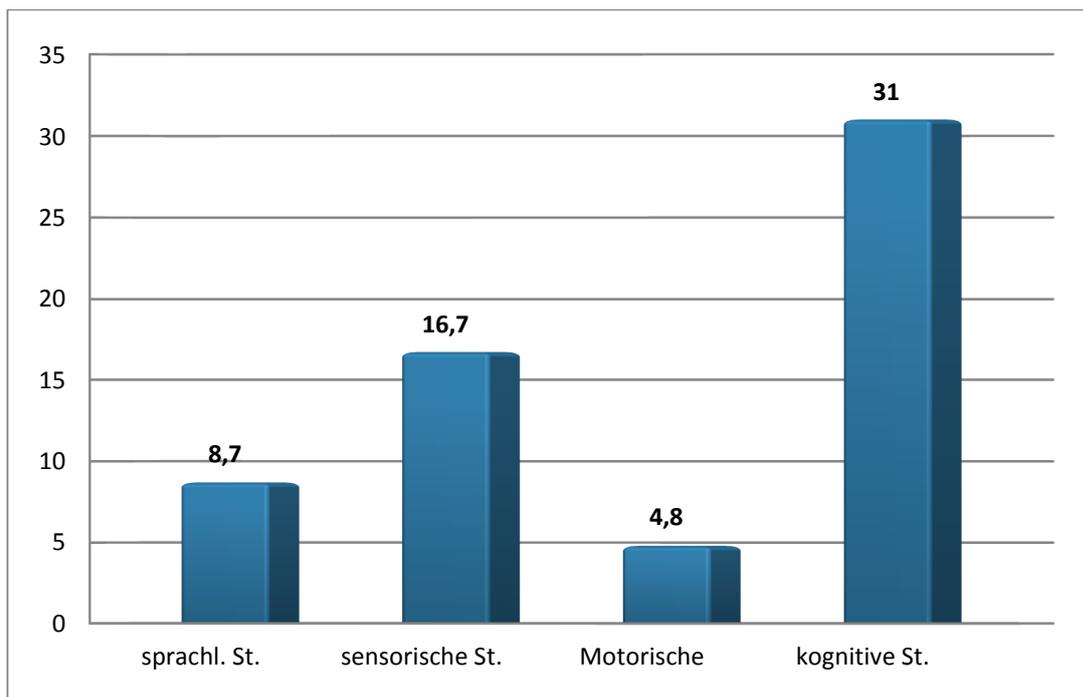
N=93 Patienten (73,8%) im *Maßregelvollzug* gaben an, in der Vergangenheit bereits an Wahlen teilgenommen zu haben, davon 48,5% mindestens dreimal bzw. sogar „immer und regelmäßig“. Unter den übrigen befinden sich auch Personen, die vor ihrer Inhaftierung im MRVZ noch nicht volljährig und aus diesem Grund in der Vergangenheit nicht wahlberechtigt waren. Die meisten Befragten (57%) gaben an, dass ihnen damals eine Wahlteilnahme problemlos möglich gewesen sei.

### 2.5.4 Assistenzbedarf

Im *Maßregelvollzug* gaben n=36 Personen (28,6%) erwünschten *Unterstützungsbedarf* an. Die Häufigkeitsverteilung der einzelnen Unterstützungsbedarfe innerhalb dieser Gruppe mit Unterstützungsbedarf ist in Tabelle 2.5.1 dargestellt. In der Frage nach *Schwierigkeiten*, die die Betroffenen selbst sehen, wurden weit überwiegend keine Funktionsbeeinträchtigungen angegeben. Von der Minderheit mit vorliegenden Schwierigkeiten wurden folgende Funktionsbeeinträchtigungen genannt (N=126):

- Aufmerksamkeits-, Konzentrations- oder Gedächtnisprobleme: 31,0%
- Seh- und Hörschwierigkeiten: 16,7%
- Schwierigkeiten beim Sprechen oder Verstehen von Sprache: 8,7%
- Motorische Probleme: 4,8%

**Abbildung 2.5.2** Subjektiv berichtete Beeinträchtigungen der Fallgruppe 3 (N=126)



### 2.5.5 Unterstützungsmaßnahmen

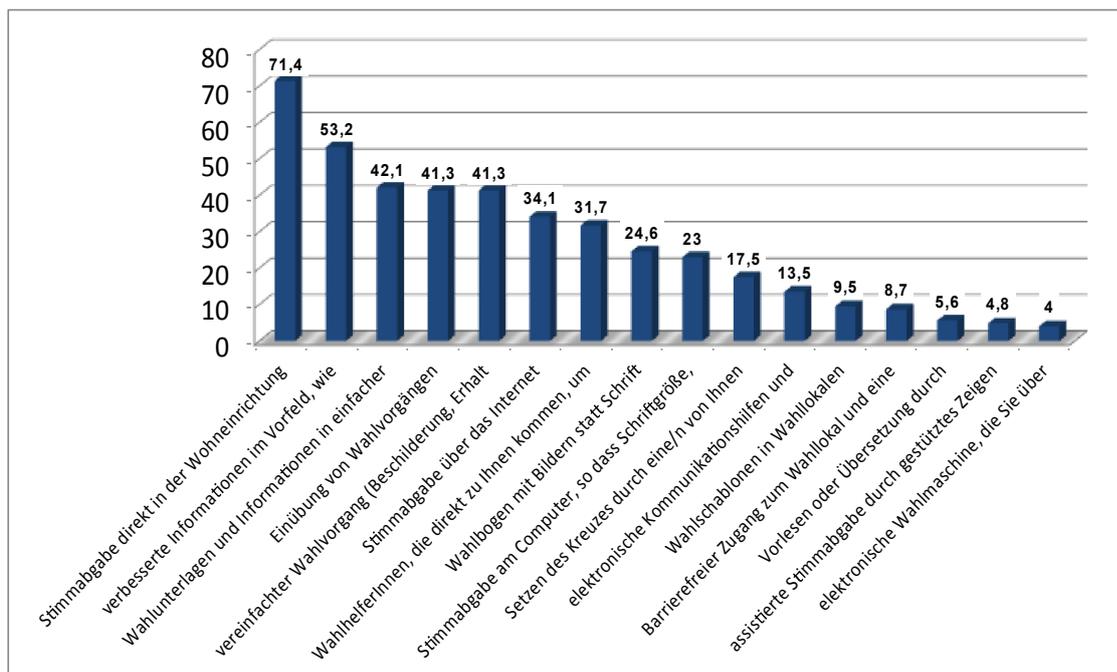
Auch im *Maßregelvollzug* wurden die Betroffenen befragt, *welche Assistenzsysteme* aus eigener Sicht für ihren Wahl-/Stimmabgabevorgang hilfreich und notwendig wären. Folgende Maßnahmen wurden von den 28,6%, die einen Unterstützungsbedarf artikulierten, als relevant genannt (s. Tabelle 2.5.1 mit Häufigkeitsangaben in %):

**Tabelle 2.5.1** Gewünschte Assistenz (Fallgruppe MRVZ, N=36)

Gewünschte Art der Unterstützungsmaßnahme (Mehrfachnennungen möglich)	Prozent
Stimmabgabe direkt in der Wohneinrichtung	71,4
verbesserte Informationen im Vorfeld, wie Informationsveranstaltungen, Infotelefon, Filme	53,2
Wahlbenachrichtigungen und Informationen in Leichter Sprache	42,1
Einübung von Wahlvorgängen	41,3
vereinfachter Wahlvorgang (Beschilderung, Erhalt des Stimmzettels, Platz nehmen in der Wahlkabine, Falten der Wahlbögen, Abgabe)	41,3
Stimmabgabe über das Internet	34,1
WahlhelferInnen, die direkt zu Ihnen kommen, um Ihre Entscheidung zu erfragen	31,7
Stimmzettel mit Bildern statt Schrift	24,6
Stimmabgabe am Computer, so dass Schriftgröße, Kontraste oder Bilder je nach Bedürfnis angepasst werden können	23,0

Wahlbenachrichtigungen und Informationen in Leichter Sprache	42,1
Einübung von Wahlvorgängen	41,3
vereinfachter Wahlvorgang (Beschilderung, Erhalt des Stimmzettels, Platz nehmen in der Wahlkabine, Falten der Wahlbögen, Abgabe)	41,3
Stimmabgabe über das Internet	34,1
WahlhelferInnen, die direkt zu Ihnen kommen, um Ihre Entscheidung zu erfragen	31,7
Stimmzettel mit Bildern statt Schrift	24,6
Stimmabgabe am Computer, so dass Schriftgröße, Kontraste oder Bilder je nach Bedürfnis angepasst werden können	23,0
Setzen des Kreuzes durch eine/n von Ihnen bestimmte/n HelferInnen	17,5
elektronische Kommunikationshilfen und Vorleseanwendungen	13,5
Wahlschablonen in Wahllokalen	9,5
Barrierefreier Zugang zum Wahllokal und eine ausreichend große Wahlkabine	8,7
Vorlesen oder Übersetzung durch GebärdensprachlerInnen	5,6
assistierte Stimmabgabe durch gestütztes Zeigen	4,8
elektronische Wahlmaschine, die Sie über Blickbewegungen steuern können	4,0

**Abbildung 2.5.3** Subjektiv artikulierter Assistenzbedarf in Fallgruppe 3, Mehrfachnennungen möglich (N=126)



## 2.6 Diskussion und Limitationen

### 2.6.1 Internationale Befundlage zu Wahlassistenzsystemen

Die erste Fragestellung beinhaltetete eine Status Quo-Analyse der international evaluierten bzw. gebräuchlichen Wahlassistenzsysteme:

- Assistenzsysteme (Bestandsaufnahme): Welche Assistenzsysteme zur Unterstützung bei der praktischen Ausübung des Wahlrechts von Personen, die an Funktionsbeeinträchtigungen leiden, die zum Ausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG führen, existieren bereits?

*Zusammenfassend* ist zu konstatieren, dass sich die *wissenschaftliche Befundlage* zur Praktikabilität, Akzeptanz und Wirksamkeit von Wahlassistenzsystemen als sehr *rudimentär* darstellt. In einer aufwändigen Datenbankrecherche mit ergänzender hand search und Rückwärtssuche konnten ganze 16 relevante wissenschaftliche Arbeiten identifiziert werden. Weitere 24 Beschreibungen von Assistenzsystemen (ohne wissenschaftliche Evaluation) wurden durch Internetrecherche auf den Homepages von national und international einschlägigen Organisationen der Behindertenhilfe, von Hilfsorganisationen oder Institutionen der politischen Bildung und Unterstützung gefunden.

Auf Grundlage der dargelegten Rechercheergebnisse ist festzustellen, dass national und international ein breites Spektrum von Wahlassistenzsystemen zum Einsatz kommt. Die diversen bereits praktizierten Wahlassistenzsysteme sind allerdings erst teilweise auch wissenschaftlich evaluiert worden: Neben den üblichen Assistenzsystemen für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen wie a) Briefwahl (Scope (2010), b) der barrierefreie Zugang zum Wahllokal (Electoral Commission, 2008; Elections Canada, 2011d; Aktion Mensch, 2013; Der Bundeswahlleiter, 2015), c) taktile Wahlgeräte (Direct.gov, 2011) und Wahlschablonen (Aktion Mensch, 2013), d) Unterlagen in Braille-Schrift, angepasster Schriftgröße, Farbe und Kontrast oder durch Gebärdensprachen-Dolmetscher übersetzt (Prince, 2004) oder e) elektronische Unterstützung durch Wahlmaschinen, Touch Screens, Sip-and-Puff-Systeme (Howell, 2011), werden auch einige Assistenzsysteme für *Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen* eingesetzt, also für diejenige Fallgruppe, die in Deutschland vom Wahlausschluss betroffen sein kann. Besonders relevant bzw. erfolgreich evaluiert wurden dabei folgende Assistenzsysteme:

- Informationsmaterialien in Leichter Sprache bzw. leichte Verständlichkeit von Informationen und Wahlbenachrichtigungen (Prince, 2004; Speaking Up, 2012; Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V., 2013; Sozialverband Deutschland, 2013; Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2013),
- ausreichende und gut verständliche Information und praktische Hilfestellung der potentiellen WählerInnen im Vorfeld durch Einsatz persönlicher AssistentInnen (Price, 2004; Karlawish & Bonnie, 2007; New Zealand Office for Disability Issues, 2011; United Response, 2012; Der Bundeswahlleiter, 2015),
- Unterstützung beim praktischen Wahlakt (inkl. Briefwahl) durch WahlhelferInnen (Price, 2004; Karlawish & Bonnie, 2007; New Zealand Office for Disability Issues, 2011; United Response, 2012; Der Bundeswahlleiter, 2015),
- Einrichtung mobiler Wahllokale bzw. Wahllokale in den Einrichtungen (Australian Electoral Commission, 2011).

## 2.6.2 Empirische Erhebung zum Assistenzbedarf

Im Hinblick auf die beiden nach BWG vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossenen Fallgruppen sollte in der empirischen Befragungsstudie an je einer angemessenen Stichprobe die Betroffenenperspektive untersucht und folgende Fragestellung beantwortet werden:

- Unterstützungsbedarf (Bedarfs- und Bedürfniserhebung aus Betroffenenperspektive): Welcher objektivierbare Bedarf und welche subjektiven Bedürfnisse hinsichtlich derartiger Unterstützungs- und Assistenzmaßnahmen sind in einer möglichst charakteristischen Stichprobe betroffener Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13. Nr. 3 BWG zu identifizieren? Welche Vorerfahrungen bei der Teilnahme an politischen Wahlen bestehen bei betroffenen Personen nach § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG, die zu einem früheren Zeitpunkt das Wahlrecht besessen hatten?

Aus Aufwand- und Kostengründen war der realisierbare Stichprobenumfang von vorneherein limitiert. Da bis dato keine differenzierten Statistiken über die Grundgesamtheit der von den Wahlausschlüssen betroffenen Personengruppen in Deutschland vorlagen, war eine repräsentative Stichprobenziehung bzw. eine gematchte Auswahl anhand demografischer und morbiditätsbezogener Kriterien nicht möglich. Aus

diesem Grund wurde ein forschungspragmatischer Ansatz gewählt, der exemplarisch für die Region Sachsen sowie angrenzender Bundesländer möglichst viele Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie die Maßregelvollzugseinrichtungen einbezieht. Dieses Vorgehen basierte auf der Annahme, dass sich diese Beispielsregion hinsichtlich Art und Zusammensetzung der betroffenen Zielgruppen nicht wesentlich vom übrigen Bundesgebiet unterscheiden sollte. Diese a priori-Annahme kann post hoc nach Abschluss der Vollerhebung in den Betreuungsgerichten verifiziert werden: Wie im Studienteil von Prof. Strohmeier dargelegt, liegt Sachsen insgesamt zahlenmäßig mit 126,5 Wahlrechtsausschlussfällen pro 100.000 Einwohnern nah am Bundesdurchschnitt (137,5). Die Zusammensetzung der Befragungsstichprobe wird in den folgenden Abschnitten mit den Gerichtsdaten (Grundgesamtheit) verglichen. Insofern kann die untersuchte Region als näherungsweise exemplarisch für das Bundesgebiet gelten.

Wie dargelegt, hat sich unter dem Gesamt aller angefragten Einrichtungen aus unterschiedlichen Gründen nur ein kleinerer Teil an der Untersuchung beteiligt. Pro teilnehmender Einrichtung wiederum war nur ein stark variierender Teil der Zielgruppe erreichbar, fähig oder bereit, an der Untersuchung teilzunehmen. Insofern kann diese Untersuchung aufgrund möglicher Selbstselektivitätseffekte keinen Anspruch auf vollständige Repräsentativität geltend machen. Die Ergebnisse basieren auf der besten verfügbaren und von Untersuchenseite unselegierten Stichprobe, deren externe Validität allerdings unbestimmt bleibt.

Um zumindest einen weitgehend charakteristischen Querschnitt aller relevanten Teilgruppen innerhalb der beiden definierten Zielgruppen zu erreichen, war der Stichprobenumfang a priori auf je  $n=100$  festgelegt worden. Dieser angestrebte Stichprobenumfang konnte sogar übertroffen werden:  $n=168$  für Fallgruppe § 13 Nr. 2 und  $n=126$  für Fallgruppe § 13 Nr. 3 gemäß Bundeswahlgesetz.

#### 2.6.2.1 Fallgruppe nach Nr. 2

Die  $N=168$  Personen in der Auswertungsstichprobe entstammten *verschiedenen Einrichtungen*: Tagesstätten, (sozialtherapeutischen) Wohnstätten, ambulant betreutes Wohnen, Außenwohngruppen, Werkstätten für behinderte Menschen, Senioren-, Wohn- und Pflegeheime, psychiatrische Wohnheime.

Vorbemerkung: Zunächst ist festzustellen, dass die Tatsache einer dauerhaften Vollbetreuung nicht zwangsläufig assoziiert ist mit besonders hohen Behinderungs- und Beeinträchtigungsgraden. Viele Personen mit schwer- und schwerstgradiger geistiger Behinderung und kognitiven Beeinträchtigungen haben keine Vollbetreuung, weil diese aufgrund ihrer Dauerhospitalisierung nicht erforderlich ist oder weil eine Vorsorgevollmacht besteht. Umgekehrt bestehen in Ausnahmefällen dauerhafte Vollbetreuungen bei Personen mit vergleichsweise geringeren Behinderungsgraden und relativ leichtgradiger kognitiver Beeinträchtigung, bspw. wenn die betroffenen Personen aus Ängstlichkeit und zum Selbstschutz vor Risiken eine Vollbetreuung ausdrücklich wünschen.

Die Ausschöpfungsquote (Teilnehmer unter allen Personen mit erfüllten Einschlusskriterien) variierte sehr stark und war durch sehr unterschiedliche Faktoren beeinflusst. Die Teilnahme kam in vielen Fällen entweder aufgrund mangelnder Erreichbarkeit (Arbeiten in WfB, Außendienst, Termine, Therapie) oder aufgrund mangelnder Teilnahmefähigkeit oder -bereitschaft nicht zustande. Die Personen mit erfüllten Einschlusskriterien wurden in der Regel von den Mitarbeitern der Einrichtungen vorausgewählt, d.h. schwer- oder schwerstbehinderten oder sehr kranken oder psychisch instabilen Personen wurde das Interview aus ethischen bzw. klinischen Gründen von Seiten der Betreuungseinrichtung nicht zugemutet. Eine Einsicht in die Akten und die objektiven Daten über Diagnose und andere personbezogene Informationen war aus Datenschutzgründen nicht möglich. Die Entscheidung über die Studienteilnahme erfolgte in der Regel durch den Betroffenen selbst, nicht durch den gesetzlichen Betreuer. Die meisten der vorausgewählten Betroffenen entschieden sich für die Teilnahme, ein Teil dagegen. Die Teilnahmequote an sich ist nicht aussagefähig für die Interessens- und Motivationslage der Zielgruppe.

*Soziodemografische Zusammensetzung:* Die Auswertungsstichprobe umfasste überwiegend Männer (59%) und Personen im Durchschnittsalter von knapp 50 Jahren. Die *Zusammensetzung der Stichprobe nach Diagnosen* entsprach weitgehend der erwarteten Verteilung bzw. der Relationen in den Daten der Betreuungsgerichte (Untersuchungsteil Prof. Strohmeier). In dieser Analyse der Gerichtsdaten wurden folgende Häufigkeitsverteilungen ermittelt: Die unter den Personen mit dauerhafter Vollbetreuung mit Wahlauschluss nach § 13 Nr. 2 BWG dominierende Diagnosegruppe stellen die *Intelligenzstörungen* unterschiedlicher Genese dar (F7.x: 48,6%), gefolgt von diversen *Demenzerkrankungen* (F0.x: 28,1%), *Störungen mit Ursprung in der Perinatalperiode/zerebrale Störungen beim Neugeborenen* (P9.x: 9,1%), *Chromosomenanomalien/Down-Syndrom* (Q 9.x: 8,8%) und *Schizophrenie/Psychosen* (F2.x: 4,7%). Diese Verteilungsrelationen entsprechen proportional weitgehend denen, die in der hier vorgestellten empirischen Erhebung (N=168) gefunden wurden:

- F7.x Intelligenzstörung: 59,5%
- F0.x Demenzen: 4,8%
- F2.x Schizophrenie/Psychosen: 18,4%
- Q9.x Chromosomenanomalien/Down-Syndrom: 2,4%

**Abbildung 2.6.1** Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der Personen mit Betreuung in allen Angelegenheiten (Befragungsstichprobe)

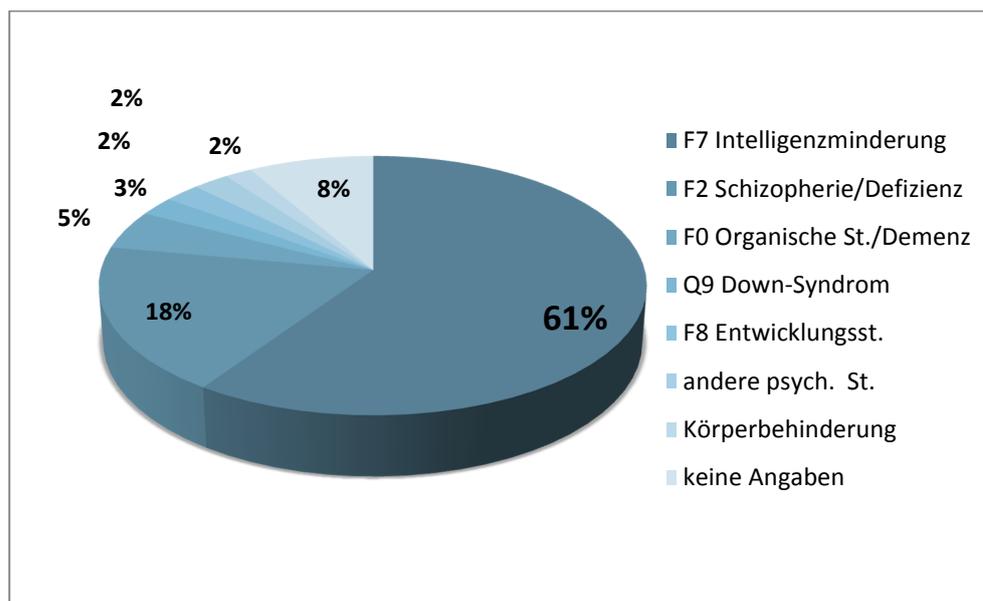
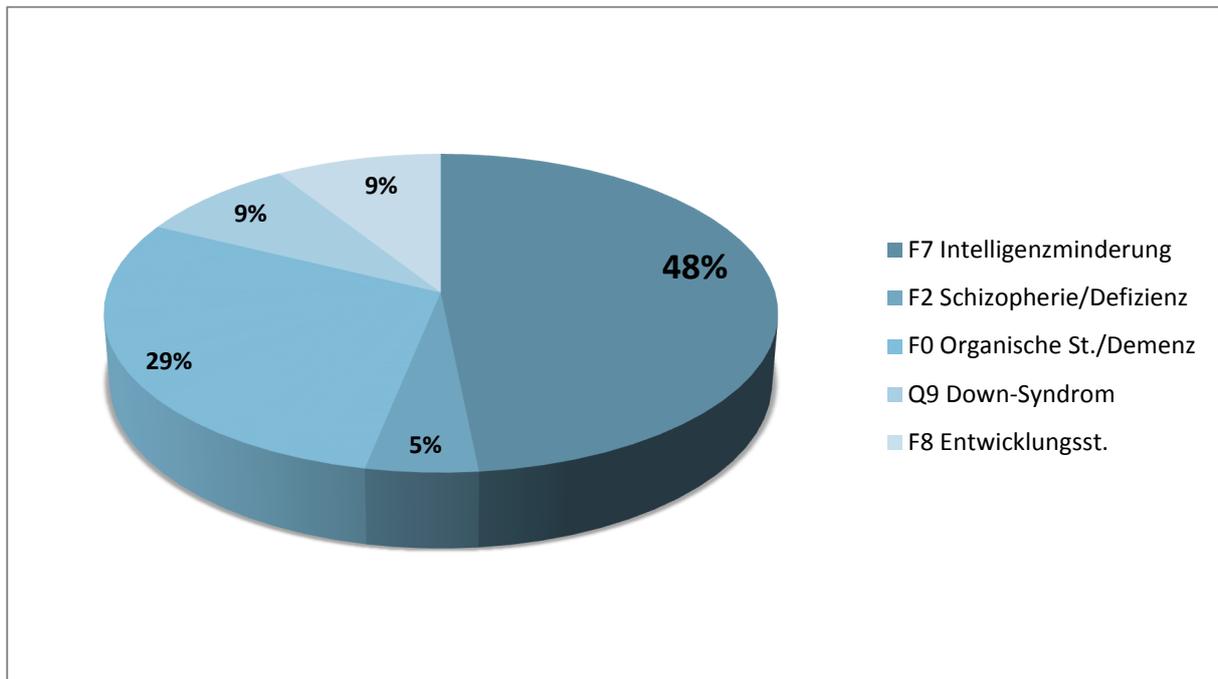


Abbildung 2.6.2 Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der Personen mit Betreuung in allen Angelegenheiten (Gerichtsakten Strohmeier, n=7.477)



Der Anteil der *Intelligenzstörungen* entspricht somit relativ genau der Verteilung in den Gerichtsdaten. Die *Demenzen* sind in dieser empirischen Betroffenenstichprobe stark unterrepräsentiert, da Einrichtungen der Geriatrie oder Gerontopsychiatrie in deutlich geringerem Umfang an der Untersuchung teilgenommen haben. Die *Schizophrenien* und „*psychischen Behinderungen*“ (kognitive Defizienzsyndrome nach schweren psychotischen oder affektiven Erkrankungen) sind deutlich überrepräsentiert im Vergleich zu den Gerichtsdaten. Auch wenn die hier befragte Stichprobe daher nicht den Anspruch auf volle Repräsentativität erheben kann, inkludiert die untersuchte Stichprobe die wichtigsten Störungsdiagnosegruppen und bildet deren Verteilungsrelationen näherungsweise ab. Insofern ist plausiblerweise davon auszugehen, dass die ermittelten Ergebnisse für die Zielgruppe der dauerhaft unter Vollbetreuung stehenden Personen eine ausreichende Aussagekraft besitzen.

Die Interviews in der Fallgruppe nach Nr. 2 verliefen sehr heterogen. Die Mehrheit der Befragten hatte zu einem früheren Lebenszeitpunkt bereits problemlos an politischen Wahlen teilgenommen und zeigte sich weitgehend normal informiert und entscheidungsfähig.

In ca. einem Drittel der Fälle erhielten die Betroffenen nach eigenen Angaben trotz dauerhafter Vollbetreuung vom Einwohnermeldeamt weiterhin die Wahlbenachrichtigungen und übten das Wahlrecht teilweise auch regelmäßig aktiv aus („regelmäßig und immer an Wahlen teilgenommen“). Ein größerer Teil der betreuten Personen, vor allem mit Schreib-Lesefähigkeit, zeigte sich sehr interessiert an der Thematik, politisch informiert und forderte proaktiv für sich das Recht auf Wahlteilnahme ein. Mit einem kleineren Teil (ca. 10-15%) der von den Einrichtungen vorausgewählten Betroffenen war eine Interviewdurchführung zu dem Thema Wahlen aufgrund zu ausgeprägter kognitiver oder kommunikativer Beeinträchtigungen nicht möglich.

In der Fallgruppe nach Nr. 2 wurde ein breites Spektrum zum *Bedarf an Wahlassistenz festgestellt*: Drei Viertel der Befragten wünschten sich eine Wahlmöglichkeit in der Einrichtung vor Ort (mobiles Wahllokal) und Maßnahmen der politischen Bildung (Informationen/Aufklärung). Ungefähr zwei Drittel artikulierten den Bedarf an gebildeten Wahlbögen, Erklärungen durch WahlhelferInnen, Informationen in

Leichter Sprache, einen vereinfachten Wahlvorgang mit Hilfestellung bei der Wahlabgabe (Zeigen der Wahlkabine, Falten des Zettels, Eintüten, Wahlurne). Ein Drittel bis ein Viertel wünschten sich elektronische Formen der Stimmabgabe bzw. elektronische Kommunikationshilfen.

### 2.6.2.2 Fallgruppe nach Nr. 3

Die N=126 Personen in der Auswertungsstichprobe entstammten *verschiedenen Einrichtungen des Maßregelvollzuges*, vom erleichterten Vollzug bis zum Hochsicherheitstrakt. Bislang existiert keine bundesweite Statistik über die Verteilung der Diagnosen von Patienten im Maßregelvollzug bzw. insbesondere unter den nach §§ 20, 63 StGB untergebrachten Personen.

Aufgrund der fehlenden Referenzwerte über die Grundgesamtheit ließ sich in diesem Fall die Repräsentativität der hier befragten empirischen Stichprobe für Deutschland vorab nicht schätzen. Zu Studienbeginn lag allerdings die komplette Statistik 2014 des Maßregelvollzugs für Bayern vor (s. Tabelle 2.6.1, N=1.058). Danach sind gemäß § 63 StGB Personen mit folgenden psychischen Störungen in Bayerischen Maßregelvollzugseinrichtungen untergebracht:

- F2.x Schizophrenien: 515 (48%)
- F6.x Persönlichkeitsstörungen/Störungen der Sexualpräferenz: 226 (21%)
- F7.x Intelligenzstörung: 97 (9%)
- F1.x Demenzen: 71 (7%)
- F3.x Affektive Störungen: 14 (2%)
- Andere (F1.x Sucht, F4.x Angststörungen etc.): 135 (13%)

**Tabelle 2.6.1 [Zitat aus:] Gesamtstatistik Maßregelvollzug Bayern, 2014, N=1.058 (persönliche Mitteilung des Amtes für Maßregelvollzug)**

	§ 63 StGB	§ 64 StGB	§ 126a StPO	Gesamt
Hirnerg.Störg. (F0)	71	3	7	81
schizoph Störg. (F2)	355	6	52	413
Affekt. Störg. (F3)	14	2	5	21
Persönlichk.Störg.(F60-F63)	89	9	2	100
Intelligenzmind.(F7)	50	0	0	50
primäre Sucht (F1)	30	1132	15	1177
Stör (F65-F66)	69	2	2	73
Persönu.Sucht (F2,F1)	68	118	2	188
Pers.Stör u. Stör. d. sex.	46	0	3	49
Orient. (F60-F63, F65-F66)				
Pers.Stör. u. intell. Minder-	12	0	3	15
Orient. (F60-F63, F65-F66)				
Pers.Stör. u. intell. Minder-	12	0	3	15
beg. (F60-F63, F7)				
schizoph.Stör. u. Sucht (F1, F2)	147	19	19	185
schiz. Stör. u. Stör. d. sex.	3	1	1	5
Orient.(F2, F65-F66)				
schizoph.Stör. u. intell.	12	0	1	13
Minderbeg.(F2, F7)				
Intell. Minderbeg. u. Sucht (F7,F1)	17	4	0	21
intell. Minderbeg. u. Stör.d.	18	0	0	18
sex. Orient. (F7, F65-F66)				
and. Diagn. bzw. and. Formen	54	32	5	91
v. Multimorbidität				
keine Diagnose	3	0	0	3
Summe	1058	1328	117	2503

*Verteilung nach Diagnosen:* Die hier untersuchte Befragungsstichprobe (N=126) der nach §20/63 StGB im Maßregelvollzug untergebrachten Personen umfasste folgende Diagnosen:

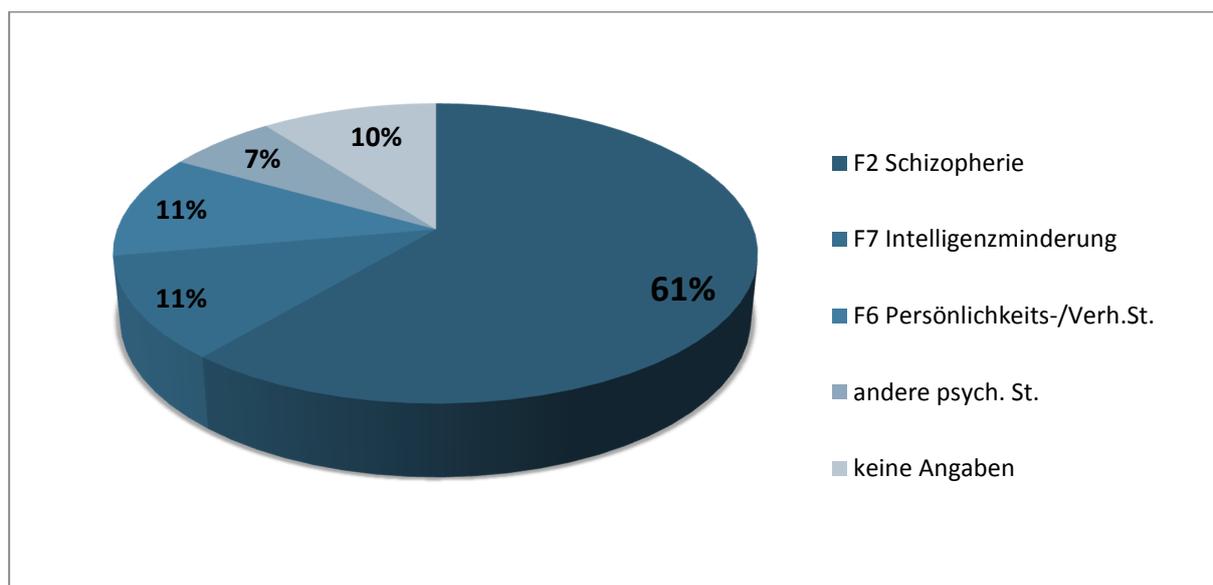
- F2.x Schizophrenien/Psychosen: 61,1%
- F7.x Intelligenzstörung: 11,1%
- F6.x Persönlichkeitsstörungen/Störungen Sexualpräferenz: 11,1%
- F3.x Affektive Störungen: 1,6%
- F1.x Demenzen: 0,8%
- F4.x Neurotische, Belastungs- und somatoforme Störungen: 3,2%
- keine Angaben: 10,3%

In den Relationen entspricht diese *Verteilung aus Bayern* dem Anteil der Diagnose *Schizophrenie* (61% vs. 48%) in der hier befragten Stichprobe relativ genau. Der Anteil der Diagnosen von *Intelligenzstörung* liegt in der Auswertungsstichprobe ebenfalls fast gleich hoch wie in der Bayerischen Gesamtstatistik (11% vs. 9%), der Anteil der Persönlichkeitsstörungen hingegen fällt nur etwa halb so hoch aus (11% vs. 21%).

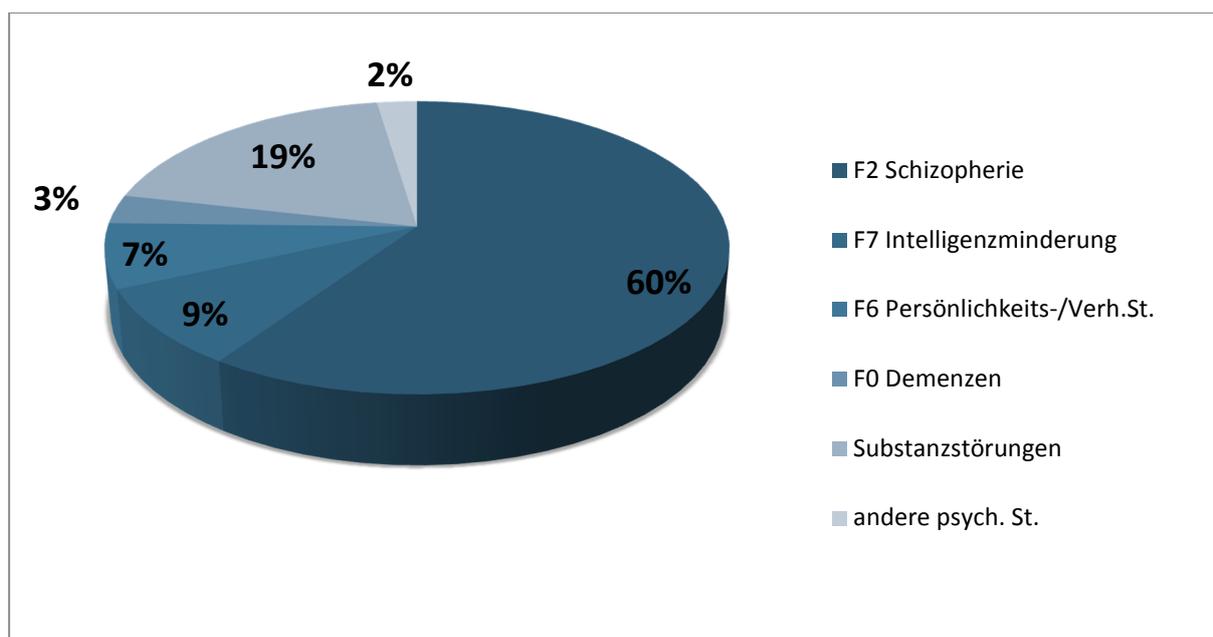
Bezogen auf die Auswertung der *bundesweiten Gerichtsakten (Untersuchungsteil Prof. Strohmeier)* ergibt sich eine relativ hohe Übereinstimmung im Bereich *Schizophrenie/wahnhafte Störungen* (61% vs. 75%)

und eine exakte Übereinstimmung im Bereich der *Intelligenzstörung* (11% vs. 11%). Im Bereich der *Persönlichkeitsstörungen* (11% vs. 9%) entspricht die Befragungsstichprobe den bundesweiten Daten noch etwas besser als der bayerischen Statistik. Auch wenn damit eine vollständige Repräsentativität der hier befragten Stichprobe nicht gesichert werden kann, ist dennoch plausiblerweise davon auszugehen, dass die untersuchte Stichprobe die wichtigsten Störungsdiagnosegruppen inkludiert und die Relation sogar relativ genau in ihren Proportionen abbildet. Nach der Diagnoseverteilung liegt eine hohe externe Validität der Ergebnisse vor. Insofern ist davon auszugehen, dass die ermittelten Ergebnisse für die Zielgruppe der nach §20/63 StGB im Maßregelvollzug untergebrachten Personen eine *ausreichende Aussagekraft* besitzen.

**Abbildung 2.6.3 Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der nach § 20/63 StGB untergebrachten Personen (Auswertungsstichprobe)**



**Abbildung 2.6.4 Verteilung der Diagnosen in der Gruppe der nach § 20/63 StGB untergebrachten Personen**



Anm.: Doppeldiagnosen = Doppelzählung pro Fall möglich.

Die *Ausschöpfungsquote* (Teilnehmer unter allen Personen mit erfüllten Einschlusskriterien) variierte sehr stark und war durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst. In einigen Einrichtungen waren bestimmte Abteilungen wegen Personalmangel oder organisatorischen Schwierigkeiten (offener Vollzug, Freigänger, betreute Wohneinrichtungen) nicht teilnahmefähig oder –bereit, ohne dass die Patienten nach einer Studienteilnahme gefragt wurden. Insbesondere in den Hochsicherheitstrakten der Maßregelvollzüge fand eine Vorauswahl nach Sicherheitskriterien durch die Klinik statt, d.h. besonders gefährliche Straftäter wurden von Seiten der Klinikleitung für das Interview nicht zugelassen. Auch schwer kranke Patienten oder Schizophrene in instabilen Zuständen wurden aus therapeutischen und ethischen Gründen nicht zugelassen. Andere Patienten hatten ein Gespräch im Vorfeld abgelehnt, ohne dass die Motive mitgeteilt wurden. Eine Einsicht in die Akten und die objektiven Daten über Diagnose und andere personbezogene Informationen war aus Datenschutzgründen nicht möglich. Die Teilnahmequote an sich lässt somit keine Rückschlüsse auf die Motivations- und Interessenslage der Zielgruppe zu.

*Soziodemografische Zusammensetzung:* Die *Auswertungstichprobe* umfasste zu vier Fünfteln Männer im Durchschnittsalter von M=42 Jahren.

Die Befragungsteilnehmer der Fallgruppe nach Nr. 3 BWG hatten im Regelfall vor ihrer Inhaftierung im Maßregelvollzug (sofern volljährig) bereits an Wahlen teilgenommen, und zwar sowohl in ihrer Zeit vor der Verurteilung in Freiheit als auch in einigen Fällen zu Zeiten der Inhaftierung im normalen Strafvollzug vor der Überstellung in den Maßregelvollzug. In einem Fünftel aller Befragungsfälle wurden den Inhaftierten nach §20 i.V.m. §63 StGB fälschlicherweise die Wahlbenachrichtigungen vom Einwohnermeldeamt weiterhin zugesandt und das Wahlrecht auch faktisch ohne Probleme ausgeübt (Briefwahl). In nachbetreuenden Einrichtungen des Maßregelvollzuges finden sich wiederum Patienten, die nach ihrer Entlassung aus dem MRVZ das Wahlrecht erneut problemlos ausüben.

Die interviewten Personen in den MRVZ waren weit überwiegend normal *kommunikations-, urteils- und entscheidungsfähig*. Die meisten schizophrenen Patienten befinden sich nach Behandlung in einem weitestgehend *normalen kognitiven Funktionszustand*. Einige Patienten besitzen einen überdurchschnittlichen Bildungsstand mit Hochschulabschluss und sogar Promotion und sind die meiste Zeit (außerhalb der schizophrenen „Schübe“) kognitiv unauffällig sowie politisch interessiert und informiert. Ein kleinerer Teil (10-15%) der befragten MRVZ-Patienten (z.B. Sexualdelinquenz, Persönlichkeitsstörungen, schizophrene Residuen) sind explorativ geschätzt in unterschiedlichen Graden intelligenzgemindert oder aufgrund schizophrener Residuen kognitiv beeinträchtigt. Diese kognitiven Beeinträchtigungen sind bei der überwiegenden Minderheit deutlich weniger stark ausgeprägt als in der Fallgruppe nach Nr. 2 BWG.

Die allermeisten Befragten (>80%) artikulierten spontan ihren *Wunsch nach Teilhabe an politischen Wahlen* und beschwerten sich teilweise vehement, dass sie ihre Interessen nicht wahrnehmen könnten. Eine kleinere Minderheit der Befragten zeigte sich an der Thematik desinteressiert bzw. wollte explizit und mit begründeter Entscheidung nicht wählen (ca. 5-10% mit „Protesthaltung“). Lediglich bei einer kleinen Patientengruppe (starke Intelligenzminderung, ausgeprägtes Residualsyndrom, Hirnschädigungen) war eine Interviewdurchführung zu dem Thema nicht möglich (<5%). Keine Aussage kann über diejenigen Personen getroffen werden, die trotz erfüllter Einschlusskriterien auf eigenen Wunsch oder durch Verbot der Einrichtung nicht für die Befragung zur Verfügung standen.

Entsprechend der geringen Anzahl und Ausprägung von kognitiven Beeinträchtigungen findet sich in der Fallgruppe nach Nr. 3 ein *relativ geringer Bedarf an Wahlassistenz*. Insgesamt wurde eine Wahlassistenz von 34% der Befragten erwünscht, d.h. 66% der Befragten sehen sich ohne Probleme und Hilfestellung in der Lage, den Wahlakt eigenständig durchzuführen. Die nachgefragte Assistenz bezog sich in dieser Fallgruppe primär auf Unterstützung in Bezug auf die Durchführung des Wahlvorganges vor Ort (Wahllokal in der Institution, Wahlhelfer vor Ort), auf mehr politische Aufklärungs- und Informationsmöglichkeiten,

den Einsatz von Leichter Sprache, vereinfachter Wahlvorgang, das Einüben von Wahlvorgängen, seltener wurden Vorleseanwendungen, Wahlschablonen, gestütztes Zeigen und der Einsatz einer elektronischen Wahlmaschine gewünscht.

## 2.7 Fazit und Ausblick/Empfehlung

Die letzte Fragestellung zielte auf konkrete Empfehlungen zu Wahlassistenzsystemen ab:

### 2.7.1 Welche Assistenzsysteme werden als praktikable Lösungen vorgeschlagen?

#### 2.7.1.1 Vorbemerkung zur Frage der Voraussetzung („Assistenzfähigkeit“) und Grenzen (Manipulationsrisiko) von Wahlassistenz

Die Frage, bei welchen Personen mit welchen Voraussetzungen Wahlassistenzsysteme sinnvoll zum Einsatz kommen können, lässt sich empirisch derzeit nicht und aus klinischer Sicht nur theoretisch beurteilen. Der Einsatz von Wahlassistenz setzt logisch eine ausreichende Entscheidungsfähigkeit einer Person voraus. Assistenz bei der Wahl ist die Unterstützung bei der praktischen Durchführung des Wahlaktes als Realisierung einer bereits selbstständig getroffenen Wahlentscheidung. Wird diese Entscheidung durch eine andere Person abgenommen oder massiv beeinflusst, handelt es sich nicht (mehr) um Wahlassistenz, sondern um rechtswidrige Stellvertreterwahl, die den betreffenden entmündigt und seiner freien Willensentscheidung beraubt.

Psychologisch ist

*„Entscheidung ... der Prozess des Wählens zwischen mindestens zwei Optionen, mit dem Ziel, erwünschte Konsequenzen zu erreichen und unerwünschte zu vermeiden. Der Prozess führt im günstigsten Fall zu einer Entscheidung. Durch die Entscheidung wird eine Option ausgewählt und der Entschluss gebildet, diese zu realisieren, z.B. indem eine Handlung ausgeführt wird.“ (Dorsch Lexikon der Psychologie, 17. Aufl., S., 283).*

Im Umkehrschluss ist aus psychologischer Sicht unter „Entscheidungsunfähigkeit“ die Unfähigkeit zu verstehen, überhaupt einen Entscheidungsprozess durchführen zu können, nicht aber das Treffen einer falschen (z.B. selbstschädigenden) Entscheidung. Entscheidungen können prinzipiell auf unterschiedlicher Grundlage erfolgen: zufällig, intuitiv, instinktiv, automatisiert (gelernt) oder rational. Insofern ist die Beurteilung der *Entscheidungskompetenz* eines Individuums nur kontextbezogen möglich. Die Fähigkeit zum Treffen *komplexer rationaler Entscheidungen* wie bei Wahlen ist ein höherer kognitiver Prozess, der das Verstehen und Abwägen von Entscheidungsalternativen inklusive ihrer Bedeutung und erwünschten und unerwünschten Folgen beinhaltet sowie die Fähigkeit, anhand von (Ziel-)Kriterien oder ethisch-moralischen Normen eine Entscheidung zwischen diesen Alternativen zu treffen und ggfs. zu begründen. Entscheidungsfähigkeit ist also nicht kontextunabhängig zu definieren.

Bei rationalen Entscheidungsprozessen geht die Entscheidungsfindung dem Handeln logisch voraus. Übertragen auf die Wahlausübung bedeutet dies, dass der Wahlakt (Handeln) die Entscheidung (Wahlentscheidung) zwingend voraus setzt. Die grundlegende (politische) Entscheidungsfähigkeit ist somit eine obligatorische Bedingung für (Wahl-)Assistenzfähigkeit. Es kann nur assistiert werden, wo eine selbständige Entscheidung möglich ist und getroffen wurde. Wo Entscheidungsfähigkeit nicht vorhanden ist, ist auch eine Wahlentscheidung und damit eine Teilnahme an der Wahl nicht möglich. Denn wo Entscheidungsfähigkeit fehlt, wäre der Wahlakt immer nur als Stellvertreterwahl möglich.

Der Kasus-Knaxus liegt in der normativen oder individuellen Bestimmung der Grenzen dieser „Entscheidungsfähigkeit“: Lässt sich ein solches Konstrukt so eindeutig und kontextual definieren und messen, dass

hinreichend genau zwischen entscheidungsfähigen und entscheidungsunfähigen Personen unterschieden werden kann? Auf einer abstrakten und allgemeingültigen Ebene, die sich normativ definieren ließe, scheint dies aus psychologischer Sicht kaum möglich. Auf individueller Ebene ist eine solche Untersuchung i.S. der Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit zwar denkbar, wäre aber mit erheblichen Unsicherheiten und großem Aufwand verbunden.

Ein zweiter kritischer Punkt bezieht sich auf das Manipulationsrisiko bei der Wahlassistenz: Insbesondere bei persönlicher Assistenz und Wahlhelferangeboten besteht prinzipiell das Risiko, dass die Grenze zwischen Wahlhilfe und Stellvertreterwahl überschritten wird. Auch dieses Problem ist nicht vollständig lösbar. Es wäre allerdings denkbar, die Durchführung der Wahlassistenz durch eine zweite unabhängige Person begleiten zu lassen, die die Höchstpersönlichkeit der Wahlausübung bezeugt und auf diese Weise potenzielle Wahlmanipulation durch Assistenzpersonen verhindert.

### 2.7.1.2 Ableitung aus der internationalen besteht wissenschaftlichen Befundlage

Aus der Status Quo-Analyse und der Literaturrecherche geht hervor, dass in Deutschland schon eine Vielzahl zweckmäßiger Assistenzsysteme implementiert wurde. Dabei fällt auf, dass besonders *elektronische Formen der Assistenz*, die sich moderner Medien bedienen, in der Bundesrepublik kaum eine Rolle spielen, da nach geltendem Wahlrecht nicht alle Assistenzsysteme rechtlich möglich sind. In der Bundesrepublik Deutschland sind folgende Assistenzsysteme ins BWG aufgenommen und werden bereits praktiziert: Briefwahl (§ 36 BWG), Begleitung zur Wahlkabine, assistiertes Ankreuzen und Falten (§ 57 BWO), barrierefreier Zugang (§ 46 BWO) und Stimmzettelschablonen (§ 45 Abs. 5 BWO). Der Einsatz von anderen (technischen) Wahlgeräten ist nach höchstrichterlichen Entscheidungen (BVerfGE 123, 39) in Deutschland nicht zulässig.

Die Ergebnisse der Literaturrecherche zeigen zudem, dass es keinen „Goldstandard“ geben kann, um die Wahlbeteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen zu unterstützen. Viele verschiedene Systeme sind je nach Wahlmodalitäten und Zielgruppe zu spezifizieren und zu erproben. Internationale Forschungsergebnisse und Erfahrungen sind nur bedingt auf nationale Verhältnisse übertragbar, da sie den Besonderheiten und Veränderungen in Wahlsystemen und –praktiken nicht Rechnung tragen können. Prinzipiell zu beachten ist, dass für alle Assistenzsysteme die „Best Practice“ der Perspektive der Behindertenrechte konsistent sein muss mit den Prinzipien der Zugänglichkeit, individuellen Autonomie, des Einschlusses in die Gesellschaft und des Respekts für Kapazitäten und Würde der Menschen, Gewährleistung der Privatsphäre, wenn gewählt wird und Unterstützung beim Wählen, wenn dies gewünscht wird (Prince, 2004).

### 2.7.1.3 Ableitung aus der Betroffenenbefragung

Aus den Daten der empirischen Befragung der beiden Betroffenenengruppen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

#### 2.7.1.3.1 Fallgruppe nach § 13 Nr. 2 BWG:

In der Gruppe der in allen Angelegenheiten dauerhaft betreuten Personen besteht ein ausgeprägter und breit gefächelter Bedarf an Wahlassistenzsystemen. Etwa drei Viertel der Befragten wünschten sich verschiedene Formen von Unterstützung für den Fall, dass sie das Wahlrecht ausüben dürften. Die *konkreten Unterstützungsbedarfe* beziehen sich mehrheitlich im Wesentlichen auf *vier Bereiche*:

- Möglichkeiten für die Stimmabgabe in der eigenen Wohnumgebung (Briefwahl, mobile Wahllokale, aufsuchende „Wahlkabine“),

- konkrete persönliche Hilfestellung bei der praktischen Stimmabgabe durch aufsuchende WahlhelferInnen (Begleitung zur Wahlkabine, zur Wahlurne, Falten des Wahlzettels, assistiertes Ankreuzen) und vorheriges Training der Handlungsschritte bei der Stimmabgabe,
- angepasste Wahlbenachrichtigungen und –informationen (große Schrift, Einfache Sprache, bebildert,
- Veranstaltungen der politischen Bildung (einfach verständliche Informationen über Demokratie, Wahlsystem, politische Strukturen und Parteien).

Des Weiteren wurden von etwa einem Drittel der Befragten Möglichkeiten der *Stimmabgabe über elektronische Medien* (am PC, über das Internet, mit Kommunikations- und Vorlesehilfen) nachgefragt, die in Deutschland derzeit überwiegend nicht zulässig wären. In einer Minderheit der Fälle wurden zudem Wahl-schablonen, barrierefreier Zugang, Gebärdensprache und gestütztes Zeigen nachgefragt.

#### 2.7.1.3.2 Fallgruppe nach § 13 Nr. 3 BWG:

In der Gruppe der nach § 20 i.V.m. § 63 StGB untergebrachten Straftäter besteht naturgemäß ein weitaus geringerer Assistenzbedarf, da ein Großteil der Betroffenen vor Beginn und nach Ende der Maßregelvollzugszeit problemlos an politischen Wahlen teilnimmt und kein Grund zu der Annahme besteht, dass sie *während* ihrer Maßregelvollzugsunterbringung weniger in der Lage wären, das Wahlrecht auszuüben. Gut ein Drittel der befragten Patienten artikulierten den Wunsch nach irgendeiner Form von Wahlassistenz. Von diesen wurden überwiegend folgende zwei Bereiche genannt:

- Möglichkeiten für die *Stimmabgabe in der eigenen Vollzugsumgebung* (Briefwahl, mobile Wahllokale, aufsuchende „Wahlkabine“),
- Veranstaltungen der *politischen Bildung* (politische Informationen).

Knapp die Hälfte der Befragten mit Unterstützungsbedarf (d.h. ca. 17% aller Befragten dieser Gruppe) wünschten sich *angepasste Wahlbenachrichtigungen und –informationen* (große Schrift, Einfache Sprache, bebildert, konkrete *persönliche Hilfestellung bei der praktischen Stimmabgabe durch aufsuchende WahlhelferInnen* und vorheriges *Training der Handlungsschritte* bei der Stimmabgabe. Etwa ein Viertel bis ein Drittel (absolut: 8-11%) präferierten die *Stimmabgabe über das Internet oder am PC*, die *Unterstützung durch WahlhelferInnen* oder *bebilderte Wahlbögen*. *Andere Assistenzsysteme* wurden in Einzelfällen genannt. Unklar bleibt, inwiefern die Antworten durch institutionelle Limitierungen (z.B. Unzugänglichkeit des Internets oder PCs in der Vollzugsanstalt) oder soziale Bedürfnisse (z.B. Kontakt mit WahlhelferInnen) beeinflusst wurden und nicht ausschließlich den tatsächlichen Assistenzbedarf für den Wahlakt widerspiegeln.

#### Schlussfolgerungen

Für die beiden Fallgruppen sind aus den Untersuchungsergebnissen unterschiedliche Schlussfolgerungen zu ziehen:

In Bezug auf die Fallgruppe nach Nr. 3 ist aus psychologischer Perspektive festzustellen, dass für die weit überwiegende Mehrheit (>80%) der Befragten 126 Personen kein begründeter Zweifel an der normalen Fähigkeit zum Treffen rationaler und komplexer Entscheidungen besteht. Obwohl nicht explizit als Untersuchungsauftrag formuliert und deshalb nicht quantitativ exakt erhoben, ist der explorative Eindruck aller beteiligten Interviewer einhellig und eindeutig. Die Untersuchung der Betroffenenperspektive zeigt konsistent mit dieser Fremdeinschätzung, dass die meisten der im Maßregelvollzug befragten Personen in der Vergangenheit bereits ohne Probleme an Wahlen teilgenommen hatten und sich dies auch nach ihrer Entlassung ohne Schwierigkeiten zutrauen. Dementsprechend besteht nur bei einer Minderheit der Befragten

ein Bedarf nach Wahlassistenz, insbesondere hinsichtlich der Zugänglichkeit und politischer Informationen. Demgegenüber besteht bei der großen Mehrheit dieser Fallgruppe ein ausgeprägtes Interesse an politischer Wahlpartizipation: In einem Großteil der Interviews artikulierten die Interviewten von sich aus vehement ihr Interesse an einer Wahlteilnahme, obwohl diese Frage im Interviewleitfaden explizit nicht enthalten war. In vielen Fällen wurde der Wahlausschluss als ungerecht und nicht nachvollziehbar kritisiert. Wiederholt wurde argumentiert, dass die Betroffenen im Freiheitsentzug sich doppelt „entrechtet“ fühlen, da sie von politischen Einflussnahmemöglichkeiten auch in Bezug auf ihre Lebensumstände ausgeschlossen seien. Eine substanzielle Manipulationsgefahr ist bei dieser Fallgruppe nicht anzunehmen, da sie im Regelfall die Wahlentscheidung und die Wahlhandlung selbständig vornehmen können.

Für die Fallgruppe nach Nr. 2 fällt eine Gesamteinschätzung sehr viel schwerer, da die Studie nur eine kleine Minderheit der Zielgruppe einschließen konnte (fragliche externe Validität) und die Befragungstichprobe sich in Bezug auf den Beeinträchtigungsgrad sehr heterogen zusammensetzt. Explorativ haben die Interviewer den Eindruck gewonnen, dass ein bestehendes dauerhaftes Betreuungsverhältnis in allen Angelegenheiten nicht unbedingt gleich bedeutend ist mit grundlegender Unfähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen. Einer Minderheit von Fällen, die nach explorativer Fremd- und Selbsteinschätzung sogar ohne Assistenz zur Wahlteilnahme in der Lage wären (bzw. faktisch an Wahlen aktuell teilnehmen) steht eine größere Gruppe gegenüber, bei denen die begründete Erwartung besteht, mit gewissen Unterstützungsmaßnahmen zur Wahlteilnahme befähigt zu werden. Der Anteil der Personen, bei denen die o.g. kognitiven Voraussetzungen fraglich sind, lässt sich aus den genannten Gründen nicht bestimmen und wurde, da nicht als Studienauftrag formuliert, auch nicht explizit untersucht. Für die Mehrheit der in dieser nicht-repräsentativen Erhebung befragten Personen wurde ein erheblicher und erfolgversprechender Assistenzbedarf festgestellt. Da auch in dieser Fallgruppe viele Befragte unaufgefordert ihr Interesse an einer Wahlteilnahme äußerten, ist auch von einem subjektiven Bedürfnis nach Wahlassistenz auszugehen. Die Entscheidung für die spezifische Assistenz kann nur in individueller Abstimmung erfolgen. Bei welchen Personen mit welchen persönlichen Voraussetzungen eine Wahlassistenz praktisch möglich und sinnvoll ist, lässt sich aus psychologischer und klinischer Perspektive nur individuell bestimmen. In Bezug auf diese Fallgruppe besteht zweifellos ein substanzielles Manipulationsrisiko, dem im Falle einer Aufhebung des Wahlausschlusses mit geeigneten Maßnahmen (z.B. bezeugter Wahlakt) begegnet werden müsste.

Diese klinisch-psychologischen Befunde zu den Beeinträchtigungsgraden der Personengruppe unter § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG sowie ihrem tatsächlichen Bedürfnis nach Wahlassistenz sind vom Gesetzgeber bei der Wahl zwischen den in der Studie aufgezeigten Handlungsoptionen zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des Spannungsverhältnisses zwischen den völkerrechtlichen Vorgaben der BRK, Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben gleichberechtigt mit anderen teilnehmen zu lassen (Art. 29 lit a BRK), der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Typisierungsbefugnis des deutschen Gesetzgebers und der vom Menschenrechtsausschuss des IPBPR eingeforderten richterlicher Einzelfallentscheidung über die Angemessenheit des Wahlausschlusses.



**Tabelle 2.7.1 Studien zur aktuell bestehenden Assistenzsystemen**

Name des Erstautors	Jahr	Land	Zeitschrift	Methode	N	Alter	Geschlecht	Ist-Zustand oder Vorschläge für Assistenzsysteme?	Problembereich/Art der Behinderung	Art der Assistenzsysteme	Funktionsweise der Assistenzsysteme	Bewertung der Umsetzbarkeit (technisch, finanziell; wenn vorhanden)	Bewertung der Anwendbarkeit (Nutzer-freundlichkeit, Akzeptanz, Einfachheit i.S. langes Training erforderlich?)	Allgemeines Fazit
Gilbert	2010	USA	Universal Access in the Information Society	Evaluation	35	keine	keine Angabe	Ist-Zustand	sensorisch (sehbehinderte/blinde Personen)	Multi-modales Wahlsystem (HAVA; Help America Vote Act)	Vote-Pad (Wahlschablone), akustische Wiedergabe der Wahlliste, Kontrolle der getätigten Wahl mit Hilfe eines Stiftscanners, der bei Erhebungen, bei denen eine Auswahl getroffen wurde, vibriert	kein technisches Equipment erforderlich	Ergebnisse suggerieren, dass die vorgeschlagene multimodale Methode zum Wählen einfach zu benutzen und vertrauenswürdig ist; Vote-Pad: einfach (erfordert kein technisches Equipment), aber schwierig zu überprüfen, ob der blinde Wähler den richtigen	umsetzbare Assistenzsysteme vorhanden, bei denen aber fraglich bleibt, inwiefern sie von den beeinträchtigten Wählern gut angewendet werden können und die Privatsphäre schützen

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

													Stimmzettel benutzt; ein blinder Wähler hat nicht die Möglichkeit sich zu vergewissern, dass der Zettel richtig eingegeben wird; keine Wahrung der Privatsphäre	
Pohl	2006	USA	American Journal of Occupational Therapy	Evaluation	12 7 Wa hl o- kal e	keine An- gabe	keine An- gabe	Ist-Zu- stand	alle Arten von Behinderungen	rollstuhl- gerechtes Wahllokal (Rampe, Breite der Tür, Zu- gänglich- keit), Ge- länder am Eingang, genug Platz zum Manövrie- ren, Türen mit einer Hand be- dienbar	keine näheren Angaben	keine Be- wertung vorgenom- men	keine Bewer- tung vorge- nommen	Nur 43% der Wahllokale erfüllten alle Kriterien der Barrierefreiheit (nach Maßgabe der US-Gesetze). Die Mängel könnten bei Menschen mit Behinderung dazu geführt haben, dass sie ihre Stimme nicht abgeben konnten.

## Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

Redley	2008	UK	Disability & Society	Review	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	Ist-Zustand	körperliche, intellektuelle und sensorische Behinderungen	Stimmzettel in verschiedenen Formaten (Bilder, Symbole, einfache Sprache, andere Sprachen); Begleiter zur Unterstützung des Wahlvorgangs	Erleichterung der Lesbarkeit	keine Bewertung vorgenommen	Begleiter muss entweder ein volljähriges Familienmitglied oder ein eingetragener Wähler im gleichen Wahlbezirk sein (man darf nicht mehrere Personen bei der Wahl begleiten) --> restriktive Regelungen	Autor fordert einen "functional approach to voting capacity", wobei es vor allem darum geht, wie man feststellen kann, ob ein Mensch mit Behinderung die Fähigkeit zum Wählen besitzt. Zum Ende des Artikels werden Möglichkeiten diskutiert, die Wahlfähigkeit von Menschen mit Behinderung festzustellen (CAT-V).
Dawkins	2009	USA	Association for Computing Machinery Digital Library	Übersichtartikel	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	Ist-Zustand	sensorische und körperliche Behinderungen	multimodales elektronisches Wahlsystem	Nutzung über Sprache oder Berührung (Headset und Touchscreen); Weiterentwicklung zum Virtual Reality-System und Wahl per Telefonverbindung (über Sprache)	einfach umsetzbar (PC mit Standard-Betriebssystem; Windows oder Linux)	einfache Anwendung bei jeder Art von Behinderung, kann vom Betroffenen allein verwendet werden	bereits in Wahlen verschiedener Organisationen eingesetzt

## Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

Redley	2012	UK	Journal of Intellectual Disability Research	Übersichtsar- tikel	kei- ne An- ga- be	keine An- gabe	keine An- gabe	Ist-Zu- stand	geistige Behin- derung	Kenya: persönli- che Assis- tenz i.S. stützende und alter- native Kommuni- kation; England & Wales: Bil- der und Symbole; einfache Sprache, persönli- che Assis- tenz, sozia- les Umfeld, welches Wahlteil- nahme be- fürwortet	Personen wer- den durch ei- nen persönli- chen Assisten- ten unter- stützt, alter- native Kom- munikations- mittel wie Vorlesean- wendungen, sip-and-Puff- Systems oder Eye tracker	zum Teil umsetzbar, teilweise aber auch sehr auf- wändig	keine Bewer- tung vorge- nommen	Assistenzsysteme sind wirkungsvoll und können prak- tisch umgesetzt werden, so dass die Partizipation ver- bessert wurde
--------	------	----	---	------------------------	-----------------------------	-------------------	-------------------	------------------	---------------------------	---	--	---	---------------------------------------	--

**Tabelle 2.7.2**    **Vorschläge für Assistenzsysteme**

Name des Erstautors	Jahr	Land	Zeitschrift	Methode	N	Alter	Geschlecht	Ist-Zustand oder Vorschläge für Assistenzsysteme?	Problemereich/Art der Behinderung (körperlich/motorisch, Sensorisch, Geistig/Intellektuell/sprachlich, psychisch)	Art der Assistenzsysteme	Funktionsweise der Assistenzsysteme	Bewertung der Umsetzbarkeit (technisch, finanziell; wenn vorhanden)	Bewertung der Anwendbarkeit (Nutzerfreundlichkeit, Akzeptanz, Einfachheit i.S. langes Training erforderlich?)	Allgemeines Fazit
Fuglerud	2012	Norwegen	Universal Access in the Information Society	Evaluation	24	unter 20 bis 89	Verteilung etwa 50:50	Vorschläge für Assistenzsysteme	sensorisch und motorisch	Web-basiertes Wahlsystem (Assistenzsystemem: HeadMouse (mittels am Kopf befestigter Webcam können Kopfbewegungen auf dem Bildschirm in	an öffentlichen oder eigenen Computern, in unterschiedlichen Web-Browsern (Firefox, Chrome) und unterschiedliche Programme	geringere Kosten werden erwartet (Räumlichkeiten, Equipment, automatische Auszählung), Entwicklung/ Programmierung nicht allzu schwierig, aber eine	gut verständlich; manchmal schwierig, dass man horizontal scrollen musste (sonst versteckte Inhalte); Navigationsprobleme; Tastenbelegung, unlogische	es gibt noch viel zu verbessern, bzgl. des Designs und der Stimmabgabe, aber im Großen und Ganzen ein Entgegenkommen für körperlich und geistig eingeschränkte Menschen, um das Wählen zu erleichtern

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

---

Bewegun- gen des Mauszeigers umgewan- delt werde); Vorlesea- wendung, Braille-Dis- play, spezi- elle Kopfhö- rer für Hör- geschädigte, Bildschirm- lupe, alter- native Tas- tatur und Zeigevor- richtungen	(HTML, CSS)	gute Pro- gramment- wicklung bedarf aktu- ell noch starker Ver- besserun- gen	Überschrif- ten und Ebenen, In- konsisten- zen in der Art der I- tem-Aus- wahl; Schriftgrad zu gering, schlechte Kontraste möglich; am meisten wurde beim e-voting an Pri- vatsphäre, Anonymi- tät und Vertrauen gezweifelt - -> Proban- den hatten Zuversicht, dass es möglich wäre das e- Voting so- weit zu ver- bessern, dass es von
---	----------------	--	---

---

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

													allen akzeptiert werden könnte (allgemeine positive Einstellung der VP gegenüber e-voting)	
Chaum	2009	USA	Cryptologia	Übersichtsar-tikel	kei-ne An-gabe	keine An-gabe	keine An-gabe	Vor-schläge für Assis-tenzsys-teme	sensorisch (hö-ren und sehen) und motorisch	Modifikati-onen des Prêt a Voter und Punch-Scan Schema, so-dass ein Wähler (egal ob blind oder taub) die Möglichkeit hat die Wahl aus-zuüben, ohne die Wahl zu enthüllen; The Voting-on-Paper Assistive Device (Vote-PAD)	Das Vote-Pad be-steht aus einer Wahl-schablone aus Plas-tik, takti-len Indi-katoren und ei-nem Au-dio-Auf-nahme-Gerät; Modifika-tionen für Wähler, die weder hören noch se-hen aber tasten	keine Be-wertung vorgenommen	vorgeschla-gene Sys-teme ga-rantieren Pri-vatsphäre und Sicher-heit	geringe Veränderun-gen können bereits einen großen Nut-zen für benachtei-ligte Personengrup-pen erbringen; es be-steht die Hoffnung, die Systeme bald standardmäßig ein-zuführen

ermöglicht können  
Wählern sind mög-  
mit visuel- lich, so  
len oder dass eine  
motori- korrekte  
schen Ein- Durchfüh-  
schränkun- rung der  
gen den Wahl  
Stimmzettel ohne Be-  
auszufüllen einträcti-  
gungen  
der Pri-  
vatsphäre  
möglich  
ist; Wäh-  
len die Se-  
hen aber  
nicht tas-  
ten oder  
schreiben  
können,  
nutzen  
Sip-and-  
Puff-Sys-  
tems;  
wähler,  
die hören  
aber nicht  
sehen  
können,  
können  
ein Audio-

---

System  
nutzen,  
welches  
den  
Stimmzet-  
tel vorliest  
und per  
Sprachste-  
uerung  
die Aus-  
wahl ein-  
trägt;  
Wähler,  
die nicht  
sehen o-  
der hören  
aber tas-  
ten kön-  
nen,  
könnte  
Braille-  
Schrift  
verwen-  
den oder  
die Wahl-  
entschei-  
dung ei-  
nem per-  
sönlichen  
Assisten-  
ten kom-

---

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

											munizie- ren; Wäh- ler, die weder se- hen, hö- ren noch tasten können, benötigen einen per- sönlichen Assisten- ten			
Fiala- Butora	2014	Un- garn	Harvard Internatio- nal Law Journal	Über- sichtsar- tikel	kei- ne An- ga- be	keine An- gabe	keine An- gabe	Vor- schläge für Assis- tenzsys- teme	alle Arten von Behinderungen	alternative Orte für die Durchfüh- rung der Wahl bzw. Durchfüh- rung außer- halb der Wahllokale, Übersetzer für Zeichen- sprache, Einführung von ertast- baren Wahlleitfä- den, elekt- ronische	keine nä- heren An- gaben	bevor Assis- tenzsysteme implemen- tiert werden können, müssen die Personen, die nicht wahlfähig sind, identi- fiziert wer- den	Stellvertre- terwahl ist nicht mit der Wahl mit persön- licher Assis- tenz oder der selbst- ständigen Wahl gleichzuset- zen, wenn Personen mit Ein- schränkun- gen gleich- ermaßen das Wahl-	Die aktuelle Situa- tion des Wahlrechts- ausschlusses von Menschen mit Be- hinderungen ist nicht tragbar. Grundrechte dürfen nicht auf der Grund- lage es angeblichen Kapazitätsdefizites eingeschränkt wer- den. Assistenzsys- teme sind notwen- dig.

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

										Wahlma- schinen, Hinweise zur Wahl- durchfüh- rung in Leichter Sprache		recht zuge- sprochen werden und der gleiche Res- pekt gegen- über ge- bracht wer- den soll (Selbstwert, Menschen- würde); macht Wähler mit Behinde- rungen zu Wählern 2. Klasse	
Matsub- ayashi	2014	USA	Disability and Health Journal	Evalua- tion	kei- ne An- ga- be	keine An- gabe	Vor- schläge für Assis- tenzsys- teme	alle Arten von Behinderungen	dauerhafte Briefwahl- Zentren, Einführung eines uni- versellen Briefwahl- systems für alle Wähler, Einführung der elektro- nischen Wahl	Anmel- dung muss ein- fach sein, bspw. mit System für Wäh- lerregist- ration; Re- duktion der ersten Hürde zur Partizipa- tion beim	schwierig und kosten- intensiv	Briefwahl hat vermut- lich eher ei- nen Effekt auf die Wahlquote als Assis- tenzsys- teme, die im Wahllo- kal imple- mentiert werden; könnte eine	Nutzen der Brief- wahl

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

										Registrieren für die Wahl		effektive Methode darstellen		
Poncelas	2007	UK	Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities	Evaluation	34 behinderte Personen	Durchschnittsalter 39,7 Jahre (zwischen 21 und 67 Jahren)	15 Männer und 19 Frauen	Vorschläge für Assistenzsysteme	intellektuelle Behinderung	Umschreiben eines umfangreichen komplizierten Wahlmanifestos in eine vereinfachte Sprache, danach 'Übersetzung' in Symbolsprache um alle Schlüsselwörter verständlich zu machen und bildlich darzustellen (Makaton Symbolsprache)	zeitaufwändig	Unrealistisch, da Umschreiben in Symbolsprache keinen Einfluss auf Verständlichkeit der Dokumente hatte	Komplizierte Dokumente zugänglich zu machen erfordert Training für Menschen, die in Kontakt mit Menschen mit intellektuellen Behinderungen stehen.	Die Nutzung von Symbolsprache zu einfachen Texten verbessert nicht unbedingt das Verständnis dieser Texte, wenn der Text an sich sehr komplex bleibt

Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

Lord	2014	Länderüb- er- grei- fend (UN)	Journal of Human Right Prac- tice	Über- sichtsar- tikel	kei- ne An- ga- be	keine An- gabe	keine An- gabe	Vor- schläge für Assis- tenzsys- teme	alle Arten von Behinderungen	Forderung der Barrie- refreiheit der Wahllo- kade; tech- nische Wahlmög- lichkeiten; Hilfssysteme zum Ausfül- len des Stimmzet- tels; Auf- merksam machen der Wahlbeam- ten, Förde- rung von Behinder- ten als Wähler durch ge- zieltes An- sprechen und Infor- mieren schon vor der Wahl (Medien); Begegnen des Prob-	keine nä- heren An- gaben	keine Be- wertung vorgenom- men	keine Be- wertung vorgenom- men	Überblicksartikel, der versucht alle Be- reiche aufzuzeigen, die betrachtet bzw verändert werden müssen, damit be- hinderte Menschen ein Wahlrecht haben und nutzen
------	------	---	--	-----------------------------	--------------------------------	----------------------	-------------------	---	---------------------------------	--	---------------------------------	--	--	---

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

										lems fehlender Registration als Wähler bzw fehlenden Wahlrechts				
Regan	2011	UK	Nursing Management	Review	keine Angabe	keine Angabe	Vorschläge für Assistenzsysteme	intellektuelle Behinderungen (Demenz)	Stellvertreterwahl, Hilfe bei der Erreichung von Wahllokalen	keine näheren Angaben	keine Bewertung vorgenommen	keine Bewertung vorgenommen	In diesem Review geht es eher um die allgemeine Situation von "benachteiligten" Wählern (Patienten). Inwiefern Schwierigkeiten (z.B. eingeschränkte kognitive Fähigkeiten) beim Wählen bestehen, wie mit diesen umgegangen wird und inwieweit sich diese Entmündigung negativ auf das Selbstwertgefühl und das Gefühl der Inklusion der Patienten auswirkt. Am Ende fordern die Autoren einen holistischen Ansatz der	

Pflege und einen Abbau der "organisational barriers", aber konkrete Hilfssysteme werden nicht angesprochen.

Schur	2013	USA	Presidential Commission on Election Administration	Übersichtsar-tikel	kei-ne An-gabe	keine An-gabe	keine An-gabe	Vor-schläge für Assis-tenzsys-teme	alle Arten von Behinderungen	rollstuhlge-rechtes Wahllokal, ausgebildete Wahlhelfer, elek-troni-sche Infor-mationssys-teme über die Barrie-refreiheit der Wahllo-kale, Wahl-maschinen; mobile Wahllokale; Trainings-programme zur Nut-zung der Wahlunter-	Barriere-freiheit, Übung, persönli-che Assis-tenz und Untersüt-zung durch Wahlhel-fer	relativ leicht um-setzbar	keine Be-wertung vorgenommen	auch wenn schon verschiedene Sys-teme umgesetzt wer-den konnten, müs-sen noch signifi-kante Anpassungen erfolgen, um das Wahlsystem für je-den zugänglich zu machen
-------	------	-----	--	--------------------	----------------	---------------	---------------	------------------------------------	------------------------------	--	---	---------------------------	------------------------------	---

Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von  
Menschen mit Behinderungen  
Abschnitt 2: Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive (Mühlig)

---

lagen und  
des Wahl-  
vor-gangs;  
Briefwahl

---

## 3. Abschnitt 3: Völkerrechtlicher Teil der Studie (Schmalenbach)

### 3.1 Teil 1: Auslegung von Art. 29 lit a BRK

#### 3.1.1 Angewendete Interpretationsmethode

In Literatur und Praxis wird bei der Auslegung einer völkerrechtlichen Norm wie Art. 29 Behindertenrechtskonvention (BRK)<sup>1</sup> oft eine Gemengelage von verschiedenen Faktoren vorgebracht, die aufgrund ihres ungeordneten Zustands zu verhältnismäßig beliebigen Ergebnissen führen können.<sup>2</sup> Für dieses Projekt wird daher der Weg einer strukturierten Auslegung gewählt, die strikt den international anerkannten Regeln der Artt. 31, 32 und 33 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>3</sup> folgt. Die Auslegungsregeln der genannten Normen geben vor allem Auskunft über die (Gleich-)Wertigkeit der verschiedenen Auslegungsfaktoren und ihr Verhältnis zueinander.

Gleichwertig nebeneinander stehen nach Art. 31 WVK die Textinterpretation, die Kontextinterpretation und die teleologische Interpretation.<sup>4</sup> Der holistische Interpretationszugang hat den Fokus auf dem zum Ausdruck kommenden Willen aller Vertragsparteien, steht also ganz im Zeichen des völkerrechtlichen Konsenses, soweit dieser im Text seinen Ausdruck findet.<sup>5</sup> Bei der Erforschung des Sinns und Zwecks des Art. 29 lit a BRK bzw. des gesamten Abkommens (teleologische Interpretation) können außerkonsensuale Aspekte allerdings durchaus eine *telos*-Erkenntnisquelle darstellen, wie z.B. die Interessen der Begünstigten und die Feststellungen des BRK-Ausschusses. Vorrang haben aber auch hier die *telos*-Hinweise des Vertrages selbst, z.B. jene, die in der BRK-Präambel und Art. 1 BRK (Zweck) zu finden sind. Darüber hinaus bildet der Wortlaut des Art. 29 lit a BRK die Grenze der teleologischen Auslegung, da der *telos* keine textunabhängige Erkenntnisquelle ist.<sup>6</sup>

Besondere Aufmerksamkeit verlangt im Rahmen der holistischen Text/Kontext/Telos-Interpretation das Element des Kontextes, das in Art. 31 Abs. 2 und 3 WVK konkretisiert wird. Hier wird unterschieden zwischen intrinsischer Kontextinterpretation, die auf den Kontext des Art. 29 lit a BRK innerhalb des Vertrages abstellt (Chapeau des Art. 31 Abs. 2 WVK), und der extrinsischen Kontextinterpretation, die auf außerhalb des BRK-Textes stehende Quellen zurückgreift, die allerdings ebenfalls auf dem allgemeinen Konsens aller BRK-Vertragsstaaten beruhen müssen. Das bedeutet, dass regionale Verträge wie die *Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Persons with Disabilities*<sup>7</sup> und die EMRK (insb. die thematisch einschlägigen EGMR-Urteile *Kiss v. Hungary*<sup>8</sup> und *Hirst v. UK*<sup>9</sup>) wegen ihres begrenz-

---

<sup>1</sup> UNTS Bd. 2515, S. 3.

<sup>2</sup> R. K. Gardiner, Treaty Interpretation, 2008, S. 7.

<sup>3</sup> UNTS Bd. 1155, S. 331.

<sup>4</sup> O. Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 31, Rn. 39.

<sup>5</sup> WTO, Appellate Body Report, EC-Computer Equipment, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, 5 June 1998, Rn. 93.

<sup>6</sup> O. Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 31, Rn. 58.

<sup>7</sup> Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Persons with Disabilities von 1999, in Kraft seit 2001; siehe aber den Diskriminierungsbegriff in Art. 1 Abs. 2 lit b der Convention: "If, under a state's internal law, a person can be declared legally incompetent, when necessary and appropriate for his or her well-being, such declaration does not constitute discrimination." OAS, AG/RES. 1608 (XXIX-O/99).

<sup>8</sup> EGMR, Case of Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010.

<sup>9</sup> EGMR, Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005.

ten Teilnehmerkreises nicht bei der extrinsischen Kontextauslegung der BRK berücksichtigt werden können. Das gilt auch für die Diskriminierungsverbote der EU-Verträge und die dazugehörige EuGH-Judikatur.<sup>10</sup> Ausführungen zu den regionalen Instrumenten finden sich oben S. 164 ff.

Im Rahmen dieses extrinsischen Kontexts ist zu unterscheiden zwischen interpretationsrelevanten Akten beim Abschluss der BRK (Art. 31 Abs. 2 WVK) und nachträglicher Praxis (Art. 31 Abs. 3 lit a und b WVK). Interpretationserklärungen einzelner Staaten, die im Zuge der Ratifikation der BRK abgegeben wurden, können bei der Kontextinterpretation herangezogen werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass die anderen Vertragsstaaten stillschweigend oder informell diese Interpretation tatsächlich akzeptiert haben.<sup>11</sup> Dieses Akzept, das erkennbar schwer nachzuweisen ist, kann auch in einer nachfolgenden Vertragsstaatenpraxis zum Ausdruck kommen (Art. 31 Abs. 3 lit b WVK). Im Rahmen der extrinsischen Interpretation ist umstritten, ob die Interpretationsarbeit der Vertragsorgane von Menschenrechtsverträgen (also u.a. des BRK-Ausschusses) für die Zwecke des Art. 31 Abs. 2 lit b WVK den Vertragsstaaten zugerechnet werden kann, mit der Folge, dass sie als „nachfolgende Vertragsstaatenpraxis“ Bedeutung erlangt.<sup>12</sup> Da durch diesen Kunstgriff quasi durch die Hintertür die unverbindlichen Stellungnahmen der Vertragsorgane eine rechtliche Verbindlichkeit für die Vertragsstaaten erlangen würden, ist diese Auffassung abzulehnen.<sup>13</sup> Dieser Zugang wird vom IGH in *Diallo*<sup>14</sup> (s.u.) bestätigt: Die Vertragsorgane interpretieren die Verträge – ähnlich wie internationale Gerichte – und überwachen die Staaten bei ihren Implementierungsbemühungen. Folglich ist nur die nachfolgende Praxis der Vertragsstaaten, wenn sie dem Votum des BRK-Ausschusses folgen, im Rahmen der extrinsischen Kontextinterpretation relevant (s. hierzu Abschnitt 7: Rechtsvergleichung, S. 248 ff.). Verweigern die Vertragsstaaten dem BRK-Ausschuss bei bestimmten Rechtsinterpretationen offen oder versteckt die Gefolgschaft, kann auch diese Praxis im Rahmen des Art. 31 Abs. 3 lit b WVK aussagekräftig sein. Eine potentielle Quelle nachfolgender Vertragsstaatenpraxis sind auch die „Conferences of the State Parties“,<sup>15</sup> wobei aber schon an dieser Stelle festgehalten werden kann, dass die bislang acht Treffen (2008-2015) keine interpretationsrelevanten Erkenntnisse für diese Studie hervorgebracht haben.

Auch unter die Kategorie der extrinsischen Kontextinterpretation fallen nach Art. 31 Abs. 3 lit c WVK andere universelle Menschenrechtsverträge mit (annähernd) gleichen Vertragsparteien, im Fall der BRK insbesondere der Internationale Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte [IPBPR], der mit Stand März 2016 für alle BRK-Vertragsstaaten rechtsverbindlich ist.<sup>16</sup> Diese anderen universellen Menschenrechtsverträge müssen freilich ebenfalls nach den Regeln des Art. 31 WVK ausgelegt werden, mit einer entsprechenden Berücksichtigung der Interpretationsarbeit durch die jeweiligen Vertragsorgane.

Nur wenn die Text/Kontext/Telos-Interpretation der BRK zu keinem eindeutigen und vernünftigen Gesamtergebnis führt, treten die Interpretationsmittel des Art. 32 WVK ergänzend hinzu. Das sind an erster Stelle die Vorbereitungsarbeiten zur BRK (s. u., S. 159 ff.).

---

<sup>10</sup> Siehe z.B. EU Gleichbehandlungsrichtlinie Nr. 2000/78 EG vom 27. November 2000, ABL 2000 Nr. L 303/16; EU Geschlechtergleichbehandlungsrichtlinie Nr. 2006/54/EG vom 15. Juli 2006, ABL 2006 Nr. L 204/23.

<sup>11</sup> O. Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 31, Rn. 69.

<sup>12</sup> K. Mechlem, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vandebilt Journal of Transnational Law 42 (2009), S. 905, 920; lediglich auf die General Comments bezogen B. Schlüter, in: Keller/Ulfstein (Hrsg.) UN Human Rights Bodies: Law and Legitimacy, 2012, S. 261, 289.

<sup>13</sup> R. van Alebeek/A. Nollkaemper, in: Keller/Ulfstein (Hrsg.) UN Human Rights Bodies: Law and Legitimacy, 2012, S. 356, 409 f.

<sup>14</sup> Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, ICJ Reports 2010, S. 639, Rn. 66.

<sup>15</sup> International Law Commission (ILC), Special Rapporteur G. Nolte, Second Report on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties, 26. März 2014, UN-Doc A/CN.4/671, Rn. 111.

<sup>16</sup> Stand März 2016: Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte: alle Vertragsstaaten der BRK haben den IPBPR ratifiziert; Internationaler Pakt für Wirtschaftliche Soziale und Kulturelle Rechte (IPWSKR): 15 Vertragsstaaten der BRK haben den IPWSKR nicht ratifiziert; Frauenrechtskonvention (CEDAW): 36 Vertragsstaaten der BRK haben die CEDAW nicht ratifiziert; Konvention gegen Rassendiskriminierung (CERD): 6 Vertragsstaaten der BRK haben CERD nicht ratifiziert; Kinderrechtskonvention (CRC): alle Vertragsstaaten der BRK haben die CRC ratifiziert.

Der so durch die Artt. 31 und 32 WVK aufgezeigte Rahmen des Interpretationsprozesses verdeutlicht, dass die Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses nur von indirekter Bedeutung sein kann. Die Interpretation des Art. 29 BKR durch den Ausschuss für die Vertragsstaaten bringt erst einmal nur ein rechtlich unverbindliches Verständnis von der Norm zum Ausdruck, wobei der Ausschuss ebenso wenig authentischer Interpret der BRK ist wie jeder einzelne Vertragsstaat. Allerdings darf nicht die „quasi-rechtliche“ Autorität der Interpretationsergebnisse des Vertragsorgans unterschätzt werden, der von den BRK-Vertragsstaaten mit dem Mandat versehen worden ist, die Rechtsbefolgung der Vertragsstaaten sicherzustellen und zu diesem Zwecke „Interpretationshinweise“ durch *General Comments* und fallbezogene *Communications* zu geben. Der IGH hat sich im *Diallo-Fall (Decision on the Merits)* dazu geäußert, unter welchen Umständen der Interpretationsarbeit des Menschenrechtsausschusses wesentliche Bedeutung beigemessen werden muss:<sup>17</sup>

*“Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.”*

Diese Aussage des IGH zur Bedeutung der Interpretationsergebnisse des Menschenrechtsausschusses ist von allgemeiner, grundsätzlicher Bedeutung und gilt auch für den BRK-Ausschuss. Aus ihr ergibt sich für die vorliegende Studie folgender Interpretationsrahmen:

- Es ist auf Basis des Art. 31 und Art. 32 WVK eine unabhängige Interpretation nach den anerkannten völkerrechtlichen Auslegungsregeln vorzunehmen, bei dem das Normverständnis des BRK-Ausschusses ggf. als eine von mehreren Telos-Erkenntnisquellen herangezogen wird.
- Dieses Ergebnis der Auslegungsarbeit nach Art. 31 WVK wird abgeglichen mit den Vorbereitungsarbeiten zur BRK (Art. 32 WVK), denen allerdings nur im Zweifelsfall entscheidendes Gewicht beigemessen wird.
- Das holistische Interpretationsergebnis ist dem Normverständnis des BRK-Ausschusses gegenüberzustellen.
- Im Falle einer Diskrepanz ist das Normverständnis des BRK-Ausschusses dahingehend zu überprüfen, ob das Gebot der Normklarheit, der Einheitlichkeit des internationalen Rechts und der Rechtssicherheit der BRK-Begünstigten und der Staaten eine stärkere Gewichtung der Ausschussmeinung bei der Auslegung von Art. 29 BRK verlangt.
- Außerhalb der Normauslegung von Art. 29 BRK stehen die Stellungnahmen von anderen internationalen Akteuren, die aufgrund ihres Mandates befugt sind, zu grundsätzlichen Menschenrechtsfragen Stellung zu beziehen. Dazu gehören die Stellungnahmen des Europarates, der Venedig-Kommission, des UN-Menschenrechtsrates, des UN-High Commissioner for Human Rights etc. Diese Quellen dienen dazu, Trends im internationalen Menschenrechtsverständnis aufzuzeigen, denen Art. 29 BRK in jedem Fall ausgesetzt ist.

Das in dieser Studie gewählte Interpretationsverfahren ist nicht statisch, sondern dynamisch ausgerichtet. Nicht nur Vertragsorgane von universellen Menschenrechtsverträgen, sondern auch die Staatenwelt interpretiert die menschenrechtlichen Verpflichtungen dynamisch. Die „living instrument“-Doktrin des EGMR<sup>18</sup> (Interpretation im Lichte der heutigen Lebensbedingungen und gegenwärtigen Gesellschaft) wird

---

<sup>17</sup> Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, ICJ Reports 2010, S. 639, Rn. 66.

<sup>18</sup> EGMR, Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections), Case No 15318/89, Urteil vom 23. März 1995, Rn. 71.

dabei durchaus von den Vertragsorganen der universellen Menschenrechtsverträge rezipiert (sog. evolutive Interpretation), allerdings mit einer tendenziell stärkeren Rückbindung an die traditionellen Auslegungsmethoden des Art. 31 WVK, so z.B. der Menschenrechtsausschuss in *Judge v. Canada* (2003).<sup>19</sup>

Im Rahmen der BRK stellt sich in besonderem Maße die Frage, ob und inwieweit Art. 31 ff. WVK für die spezielle Berücksichtigung der Interessen der BRK-Begünstigten Raum lässt. In diesem Zusammenhang wird von internationalen Gerichten und Vertragsorganen regelmäßig betont, dass sich Menschenrechtsverträge von gewöhnlichen multilateralen Verträgen unterscheiden.<sup>20</sup> Zumindest der Inter-amerikanische Menschenrechtsgerichtshof wählt explizit das für das Individuum günstigste Interpretationsergebnis (sog. most favoured principle);<sup>21</sup> andere internationale Spruchkörper haben einen etwas dezenteren Fokus auf den individualschützenden Sinn und Zweck des Vertrages, ohne dass die Interessen der Begünstigten den im Text klar zum Ausdruck kommenden Konsens der Staaten als Normgeber überlagern könnten.<sup>22</sup>

### 3.1.2 Textueller Aufbau des Art. 29 lit a BRK

Art. 29 BRK besteht aus einem Eingangssatz (sog. Chapeau), der die grundlegende Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Gewährleistung politischer (Teilhabe-)Rechte für Menschen mit Behinderungen „on an equal basis with others“ beschreibt. Diese Pflicht wird dann in den nachfolgenden lit a und lit b konkretisiert, wobei das aktive und passive Wahlrecht ausschließlich in lit a geregelt ist: Das Recht zu wählen und gewählt zu werden ist nach lit a Bestandteil des Rechts auf effektive und volle Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben gleichberechtigt mit anderen (*on an equal basis with others*). Lit a verlangt von den Vertragsstaaten zur Sicherstellung dieses Rechts gewisse proaktive Maßnahmen, von denen drei demonstrativ aufgrund ihrer Bedeutung in den Unterabsätzen (i), (ii) und (iii) hervorgehoben werden. UAbs. (i) thematisiert die Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Verfahren, Einrichtungen und Materialien, UAbs. (ii) die Sicherstellung der geheimen Wahl und die Zugänglichkeit von Ämtern, und UAbs. (iii) die Verpflichtung der Vertragsstaaten die freie Willensentscheidung des Wählers zu garantieren und zu diesem Zwecke – falls gewünscht – selbst ausgewählte Assistenz für den Wahlakt zu erlauben.

### 3.1.3 Anwendungsbereich der BRK: Menschen mit Behinderungen

Auf den ersten Blick muss es überraschen, dass sich in Art. 2 BRK keine Legaldefinition des Begriffs „Menschen mit Behinderungen“ (*persons with disabilities*) findet. Stattdessen wird in Art. 1 BRK, der den Zweck der Konvention umreißt, eine Beschreibung des Personenkreises vorgenommen (UAbs. 2),<sup>23</sup> die schon nach ihrem Wortlaut nicht abschließend sein soll („*Persons with disabilities include...*“). Die BRK-Präambel (lit e) verdeutlicht, dass Art. 1 UAbs. 2 BRK als zweckorientierte Festlegung auf ein breites, entwicklungsoffenes Verständnis von Behinderung verstanden werden muss:

“...those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.”

<sup>19</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), *Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998, UN-Doc CCPR/C/78/D/829/1998 (2003), Rn. 10.3: „factual and legal developments and changes in international opinion in respect of the issue raised“.

<sup>20</sup> Inter-American Court of Human Rights, *The Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights* (Artt. 74 and 75), Rechtsgutachten (Advisory Opinion) OC-2/82 vom 24. September 1982. Series A No. 2, Rn. 29.

<sup>21</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Mapiripán Massacre v Colombia*, Urteil vom 15. September 2005 (Merits, Reparations, and Costs), IACHR Reports Series C No. 122, Rn 106: „when interpreting the Convention it is always necessary to choose the alternative that is most favorable to protection of the rights enshrined in said treaty, based on the principle of the rule most favorable to the human being.“; siehe auch *Case of Atala Riffo and Daughters v. Chile*, Urteil vom 24. Februar 2012 (Merits, Reparations and Costs), IACHR Reports Series C No. 239 (2012), Rn. 84.

<sup>22</sup> *EGMR, Wemhoff v. Federal Republic of Germany*, Case No. 2122/64, Urteil vom 25. April 1968, ECHR Yearbook Bd. 7, S. 280.

<sup>23</sup> Daher nicht in Art. 2 BRK aufgenommen.

Die Beeinträchtigung (*impairment*) von Menschen durch das Vorhandensein oder Fehlen bestimmter Attribute wird unmittelbar in Beziehung gesetzt zu der dadurch möglicherweise (*may*) erlebten Behinderung an einer gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Das Begriffsverständnis integriert damit das medizinische in das soziale Model der Behinderung (s. BRK-Präambel, lit e), wie es auch die WHO<sup>24</sup> befürwortet, und wendet sich damit bewusst gegen das rein medizinische Model, das die Behinderung ausschließlich als Gesundheitszustand versteht.<sup>25</sup> Das in Art. 1 BRK reflektierte weite Verständnis von Behinderung nennt allerdings im medizinischen Teil der Beschreibung (*impairment*) eine zeitliche Dimension (*long-term*). Über die gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „langfristig“ lässt sich keine konkrete Zeitschranke für den Beginn einer „Behinderung“ in Abgrenzung zu einer kurzfristigen „Erkrankung“ konstruieren, was ohnehin gegen den Sinn und Zweck der BRK laufen würde. Die Konvention ist bewusst entwicklungs offen konzipiert und erkennt die Vielfalt der Beeinträchtigungen explizit an (BRK-Präambel lit i).<sup>26</sup> Im Rahmen der *telos*-Interpretation von Art. 1 UAbs. 2 BRK ist zudem zu berücksichtigen, dass der zeitliche Verlauf der Beeinträchtigung (*impairment*) auf einer medizinischen Prognose beruht, die sich aufgrund der individuellen Umstände im weiteren Verlauf als unzutreffend erweisen kann.<sup>27</sup> Die Unbestimmtheit des Langfristigkeitskriteriums gibt jedenfalls den Vertragsstaaten bei der Implementierung der BRK einen gewissen Einschätzungs- und Umsetzungsspielraum,<sup>28</sup> der genutzt werden kann, um den Anforderungen der jeweiligen Gesetzesmaterien gerecht zu werden.<sup>29</sup>

Für die Zwecke dieser Studie bedarf es keiner weiteren Konkretisierung der genauen zeitlichen Grenze zwischen kurzfristiger Erkrankung und langfristiger Behinderung: Der quantitative sozialwissenschaftliche Teil (S. 54 ff.) verdeutlicht, dass die Krankheitsbilder der Personen, die unter § 13 Nr. 2 BWG fallen, eine irreversible Beeinträchtigung nahelegen bzw. die chronische oder temporäre Symptomatik der absoluten Mehrzahl der Fälle eine weit über sechs Monate (§ 2 SBG IX) hinausgehende Behandlungsdauer erwarten lassen. Die Personen, die unter § 13 Nr. 3 BWG fallen, haben das Merkmal gemein, dass ein Strafgericht sie für im Tatzeitpunkt schuldunfähig i.S.d. § 20 StGB erklärt und nach § 63 StGB eine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeordnet hat. Die unter § 20 StGB fallenden Beeinträchtigungen sind divers (krankhafte seelische Störungen wie Schizophrenie, tiefgreifende Bewusstseinsstörungen, Intelligenzschwächen<sup>30</sup>, Persönlichkeitsstörungen) und fallen nicht notwendigerweise unter den Behinderungsbegriff der BRK. Vor allem die „tiefgreifende Bewusstseinsstörung“ i.S.d. § 20 StGB umfasst lediglich nicht-krankhafte, normal organisch-psychotische Zustände,<sup>31</sup> worunter z.B. Affekt, Trunkenheit sowie drogen-

---

<sup>24</sup> World Health Organization's International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF); abrufbar unter: [www.who.int/classifications/icf/en/](http://www.who.int/classifications/icf/en/).

<sup>25</sup> Report of the Working Group to the Ad Hoc Committee, 27. Januar 2004, UN-Doc A/AC.265/2004/WG.1, S. 10, dort Fn. 12; siehe auch BRK-Ausschuss, Gröninger v Germany, Communication No. 2/2010, Stellungnahme vom 4. April 2014, UN-Doc CRPD/C/11/D/2/2010. Rn. 6.2.

<sup>26</sup> Der EuGH hat in Verb RS C-335/11 und C-337/11, Ring and Skouboe Werge, Urteil vom 11. April 2013, ECLI:EU:C:2013:222, Rn. 39, ausdrücklich bei der Interpretation der Richtlinie 2000/78/EG auf das Begriffsverständnis des Art. 1 BRK Bezug genommen, aber von einer Konkretisierung des Begriffs „langfristig“ Abstand genommen; GA Kokott kommt in ihren Schlussanträgen zu einem Ergebnis, dass im Lichte des Art. 1 zu einschränkend ist: „Erst wenn die Prognose einer dauerhaften (engl: permanent) Einschränkung vorliegt, ist von einer Behinderung zu sprechen.“ (Rn. 37).

<sup>27</sup> Das ist der Zugang des BRK-Ausschusses, S.C. v Brazil, Communication No. 10/2013, Stellungnahme vom 2. Oktober 2014, UN-Doc CRPD/C/12/D/2013, Rn. 6.3 (Feststellung seiner Jurisdiktion), bei der es in der Sache um eine Arbeitsplatzherabstufen wegen ausge dehntem Krankenstand aufgrund einer Knieverletzung ging; vgl. in die dt. Rechtslage mit § 2 Abs. 1 Satz 1 SBG IX: „von Behinderung bedroht“.

<sup>28</sup> Die EU hat sich im Ad Hoc-Committee und in der Arbeitsgruppe konstant auf den Standpunkt gestellt, es sei nicht notwendig den Begriff der „Behinderung“ legal zu definieren, um den Staaten dahingehend Ausgestaltungsfreiheit zu lassen, S. Irland für die EU, Working Group Daily Summary, 13. Januar 2004, abrufbar unter [www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html); S. auch D. Schiek, Intersectionality and the Notion of Disability in EU Discrimination, European (Legal) Studies online papers, Bd. 4 (2015) S. 10, abrufbar unter: [www.law.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/CentreforEuropeanandTransnationalLegalStudies/FileStore/Fileupload,501894,en.pdf](http://www.law.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/CentreforEuropeanandTransnationalLegalStudies/FileStore/Fileupload,501894,en.pdf).

<sup>29</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 SBG IX (länger als 6 Monate).

<sup>30</sup> Entwicklungsstandes einen nach § 19 StGH schuldunfähigen Kindes S. BGHSt 40, 341.

<sup>31</sup> BGHSt 34, 24; siehe auch W. Perron/B. Weißer, in: Schönke-Schröder, Kommentar zum StGB, 2014, § 20, Rn. 12.

und medikamentenbedingte Ausfallerscheinungen fallen. Diese dadurch verursachten Bewusstseinsstörungen können sehr kurzfristig vorübergehend und ggf. auch nur einmalig zum Zeitpunkt der Tat auftreten.<sup>32</sup> Das aber allein rechtfertigt noch keine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB, an die der Wahlrechtsausschluss i.S.d. § 13 Nr. 3 BWahlG anknüpft. Die zur Zeit der Tat bestehende Beeinträchtigung der Schuldfähigkeit muss vielmehr auf einem längerfristigen Zustand beruhen, z.B. bedarf es einer längeren Historie von psychotischen Überreaktionen auf Suchtmittelkonsum.<sup>33</sup> Damit ist auch bei der Personengruppe, die unter § 13 Nr. 3 BWahlG fällt, das Langfristigkeitskriterium in dem von Art. 1 UAbs. 2 BRK umrissenen Verständnis von Behinderung erfüllt.

### 3.1.4 Statuiert Art. 29 lit a i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK ein absolutes Diskriminierungsverbot?

#### 3.1.4.1 Wortlautinterpretation des Art. 29 lit a BRK

Nach dem Wortlaut des Art. 29 lit a BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Personen mit Behinderungen effektiv und umfassend am politischen Leben teilhaben können, inklusive der Möglichkeit zu wählen und gewählt zu werden. Art. 29 lit a BRK enthält keine Regel über die Einschränkung des Wahlrechts für Personen mit Behinderungen. Stattdessen werden in lit a UAbs. (i) bis (iii) demonstrativ positive Maßnahmen genannt, die der Staat zur Gewährleistung des Wahlrechts zu ergreifen hat. UAbs. (iii) enthält darüber hinaus durch die dort festgeschriebenen staatlichen Pflichten zum Schutz des freien Wählerwillens eine abwehrrechtliche Komponente:

*„Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice;”*

Der Wortlaut des ersten Halbsatzes von Art. 29 lit a UAbs. (iii) orientiert sich eng an Art. 25 lit b IPBPR, der die in der Person ruhende Fähigkeit einer Willensäußerung (*free expression of the will*) voraussetzt. Wählerbeeinflussung durch das soziale Umfeld, unterbewusst getroffene oder gar selbstschädigende Wählerentscheidungen stellen „die freie Äußerung des Wählerwillens“ i.S.d. Art. 25 IPBPR nicht in Frage.<sup>34</sup> Die Norm sichert in erster Linie die freie Äußerung des Wählerwillens durch Verfahren und Rahmenbedingungen ab (insb. durch die geheime Abstimmung).<sup>35</sup> Allerdings gewinnt die Garantie der „freien Äußerung des Willens“ im ersten Halbsatz des Art. 29 lit a UAbs. (iii) BRK eine BRK-spezifische Bedeutung, soweit Personen aufgrund der Schwere ihrer Beeinträchtigung zu keinem eigenen Willensbildungsprozess oder Willensbetätigungsprozess in der Lage sind (z.B. bei Reduktion auf bloße Vitalfunktionen des Hirns oder schwerster Form der Demenz). Hinzu kommt, dass sich die freie Willensäußerung des Wählers auf den Vorgang der Wahlentscheidung beziehen muss. Die Wahlentscheidung ist, wie jede Entscheidung, das Ergebnis des Prozess des Wählens zwischen mindestens zwei Optionen, mit dem Ziel, erwünschte Konsequenzen zu erreichen und unerwünschte Konsequenzen auszuschließen.<sup>36</sup> Entscheidungsprozesse verlangen also immer ein gewisses Maß an kognitiven Fähigkeiten, wobei Wahlentscheidungen zur Kategorie der komplexen Entscheidungsvorgänge gehören (Klinisch-psychologischer Teil, S. **Fehler! Textmarke nicht**

<sup>32</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke-Schröder, Kommentar zum StGB, 2014, § 20, Rn. 15.

<sup>33</sup> W. Sterr/J. Kinzig, in: Schönke-Schröder, Kommentar zum StGB, 2014, § 63, Rn. 14 f.

<sup>34</sup> G. H. Fox, The Right to Political Participation in International Law, Yale Journal of International Law 17 (1992), S.539, 557 f.; zur Bedeutung von „freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl“ i.S.v. Art. 3 des 1. EMRK-ZP S. auch EGMR, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Appl. No 9267/81, Urteil vom 2. März 1987, Rn. 52.

<sup>35</sup> G. H. Fox, The Right to Political Participation in International Law, Yale Journal of International Law 17 (1992), S.539, S. 557 f.; für eine extensivere Interpretation M. Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2005, Art. 25, Rn. 36; siehe auch IPBPR, Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 25 (57), UN Doc CCPR/C/21/Res.1/Add.7 (1996), Rn. 19: „Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind.”

<sup>36</sup> S. Schulz-Hardt, Entscheiden, Entscheidungstheorie, in: Häcker/Stapf (Hrsg.), Der Dorsch, Lexikon der Psychologie, 2014, S. 483.

**definiert.**) Indem der erste Halbsatz von Art. 29 lit a UAbs. (iii) BRK explizit den freien Wählerwillen schützt, setzt die Norm implizit das Vorhandensein derjenigen kognitiven Fähigkeiten tatbestandlich voraus, die notwendig sind, um eine freie Wahlentscheidung – ggf. unter flankierender Zuhilfenahme von Assistenz – zu treffen. Dieses im Wortlaut verankerte Verständnis von Art. 29 lit a BRK wird durch den zweiten Halbsatz des UAbs. (iii) bestätigt: Der Staat ist verpflichtet, nicht nur die Inanspruchnahme einer persönlichen Assistenz von einer entsprechenden Willensentscheidung der Person mit Behinderungen abhängig zu machen, sondern auch deren Recht zur freien Wahl des Assistenten zu garantieren. Damit zeigt der 2. Halbsatz von UAbs. (iii) zugleich die Grenzen der Assistenz auf: Wem die kognitive Fähigkeit fehlt, sich für oder gegen Assistenz bzw. einen bestimmten Assistenten zu entscheiden, dem darf Assistenz nicht verordnet werden. Mit der Willensbildungs- und Entscheidungsunfähigkeit geht mithin eine Assistenzunfähigkeit einher, die zu respektieren der Staat nach UAbs. (iii) verpflichtet ist. Der Staat muss nach UAbs. (iii) sogar Vorkehrungen treffen, um „Pseudo-Assistenz“ – die ja eine verkappte Stellvertretung – während des Wahlaktes auszuschließen (s. Abschnitt 5: Assistenz und Assistenzgesetz, S. 241 ff.). Im Lichte dessen scheint Art. 29 lit a BRK an einem Konflikt der Rechtsbefehle zu leiden: Auf der einen Seite entwirft der Wortlaut des lit a das Model einer ausnahmslosen Inklusion in das allgemeine Wahlrecht unabhängig von der Fähigkeit zu Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, auf der anderen Seite verlangt UAbs. (iii) eben diese Fähigkeit bei der Durchführung der Wahl. Dieser Konflikt lässt sich freilich auf einer faktischen Ebene durchaus auflösen: Diejenigen Personen mit Behinderungen, die die Fähigkeit zu Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen nicht besitzen (Klinisch-psychologischer Teil, S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), können trotz eines inklusiven Wahlrechts (lit a) tatsächlich nicht an der Wahl teilnehmen, weil sie nicht assistierbar i.S.d. UAbs. (iii) sind. In solchen Fällen kann man von einem stillen Wahlrechtsausschluss sprechen.<sup>37</sup> Den Weg des „stillen Wahlrechtsausschlusses“ müssten die BRK-Vertragsstaaten allerdings nicht beschreiten, wenn Art. 29 lit a BRK objektiv gerechtfertigte Differenzierungen – z.B. anknüpfend an die individuelle Fähigkeit zu Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen – erlaubt.

Anders als viele andere Normen der BRK spricht Art. 29 lit a BRK nicht von einer wirksamen und umfassenden Teilhabe von Menschen mit Behinderungen „ohne Diskriminierung“, sondern beschränkt sich auf die Formel „gleichberechtigt mit anderen“ (*on an equal basis with others*). Mit dieser Formel wird die Gruppe der Personen mit Behinderungen in Verhältnis zur Vergleichsgruppe der Personen ohne Behinderungen (*others*) gesetzt; beide Personengruppen sind im Haben und im Genuss der politischen Rechte gleichberechtigt (*on an equal basis*), d.h. sie sind ungeachtet des Merkmals der Beeinträchtigung gleich zu behandeln.<sup>38</sup> Nach seiner gewöhnlichen Wortbedeutung umfasst das Gleichbehandlungspostulat das Verbot der Schlechterstellung im Verhältnis zur Vergleichsgruppe,<sup>39</sup> aber auch das Verbot von formaler Besserstellung.<sup>40</sup> Die Wichtigkeit der letztgenannten Dimension für die Interpretation des Art. 29 BRK wird durch die Vorbereitungsarbeiten bestätigt:<sup>41</sup> Art. 29 lit a BRK soll Menschen mit Behinderungen keine weitergehenden politischen Rechte einräumen, als die Vergleichsgruppe nach internationalem Recht genießt.<sup>42</sup> Folgerichtig ergeben sich Inhalt und Umfang der politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen nicht unmittelbar aus Art. 29 BRK, sondern aus denjenigen Menschenrechtsverträgen, die für beide

---

<sup>37</sup> Siehe hier insb. Abschnitt 7, Rechtsvergleichung (Österreich, S. 248 f.), dessen inklusives Wahlrecht die faktische Unmöglichkeit an der Teilnahme der Wahl mitdenkt.

<sup>38</sup> Sog. formale Gleichheit; die materielle Gleichheit wird in Art. 3 lit e BRK thematisiert (Chancengleichheit).

<sup>39</sup> J. Clifford, Equality, in: Shelton (Hrsg.) The Oxford Handbook of International Human Rights, 2013, S. 420, 426.

<sup>40</sup> Im Gegensatz zur materiellen Gleichheit (Art. 3 lit e BRK), die besondere Fördermaßnahmen verlangt und von der BRK explizit eingefordert wird, S. Art. 5 Abs. 4 BRK.

<sup>41</sup> Daily Summary of the Ad Hoc Committee 6th Session, 4. August 2005, S. 3 (Chair), abrufbar unter: [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6sum4aug.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6sum4aug.htm); Report of the 6th Session of the Ad Hoc Committee, UN-Doc A/60/266, 17. August 2005, Rn. 51 “To ensure that there would be no expectation that States should grant extra political rights to persons with disabilities that others did not enjoy, the Committee agreed to add the phrase “on an equal basis with others”. That would ensure that no State would be obliged to give non-citizens with disabilities a right to vote if noncitizens in general would not be entitled to vote.”

<sup>42</sup> M. Schulze, Understanding the Convention in the Rights of People with Disabilities, A Handbook Human Rights of People with Disabilities 2010, S. 20, abrufbar unter: [www.hiproweb.org/uploads/tx\\_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf](http://www.hiproweb.org/uploads/tx_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf).

Personengruppen gleichermaßen gelten, d.h. auf universeller Ebene vor allem aus Art. 25 IPBPR und auf regional-europäischer Ebene aus Art. 3 des 1. ZP der EMRK. Darf der nationale Gesetzgeber ein bestimmtes politisches Recht für Teile der Vergleichsgruppe im Lichte des Art. 25 IPBPR zulässigerweise ausschließen (z.B. für die Teilgruppe der Minderjährigen oder die Teilgruppe der Ausländer), verlangt Art. 29 lit a BRK keine Besserstellung von Menschen mit Behinderungen, die zu dieser Teilgruppe gehören (z.B. Wahlrecht für Minderjährige und Ausländer mit Behinderungen).

Die Formel „gleichberechtigt mit anderen“ hat nach seiner gewöhnlichen Wortbedeutung freilich auch die bereits angesprochene Dimension des Verbots der Schlechterstellung, d.h. der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, dem Generalthema der BRK (s. BRK-Präambel lit c, Artt. 3 und 4 BRK).<sup>43</sup> Das Verbot der Diskriminierung ist niemals eine unabhängige Norm, die isoliert bestimmt, wie eine Personengruppe zu behandeln ist; sie operiert vielmehr auf Basis des Vergleichs zwischen der geschützten Gruppe und der Vergleichsgruppe, den „Anderen“.<sup>44</sup> Auch wenn die BRK explizit die Vergleichsgruppe benennt, d.h. Menschen ohne Behinderungen (*others*), bleibt die gleichheitsrechtliche Dogmatik hinter der Vergleichsgruppenbildung nebulös. Auch die in diesem Punkt eher erratische Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses (IPBPR) trägt wenig zur kohärenten Vergleichsgruppenbildung im Rahmen internationaler Diskriminierungsverbote bei.<sup>45</sup> Allerdings lässt die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses erkennen, dass das Vorhandensein eines vergleichbaren Sachverhaltes (*similarly situated individuals*) die Eingangsvoraussetzung für eine Diskriminierungsprüfung ist; fehlt es an einem vergleichbaren Sachverhalt, kann auch keine Diskriminierung vorliegen.<sup>46</sup> Auf Basis der BRK lässt sich allerdings nicht argumentieren, die Gruppe von Menschen ohne Behinderungen und die Gruppe von Menschen mit Behinderungen sei *per se* situative nicht vergleichbar. Vielmehr statuiert die BRK die Vermutung der Vergleichbarkeit von Menschen mit Behinderungen mit der Gruppe der „Anderen“, ohne dabei auf die Diversität von Behinderungen Bedacht zu nehmen. Das kann zu durchaus lebensfremden Vergleichsgruppenbildungen führen (z.B. kurzfristig kommunikationsunfähige Menschen ohne Behinderungen), die dann Ausgangspunkt der Diskriminierungsprüfung im Rahmen der BRK sind.

Der natürliche Zusammenhang<sup>47</sup> zwischen dem Merkmal „gleichberechtigt mit anderen“ und dem Diskriminierungsverbot beeinflusst das Verhältnis zwischen Art. 25 IPBPR und Art. 29 lit a BRK, da Art. 25 IPBPR ein konkurrierendes Diskriminierungsverbot im Bereich des Wahlrechts enthält. Nichtdiskriminierende Einschränkungen des Wahlrechts, die Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen betreffen, bestimmen sich ausschließlich nach Art. 25 IPBPR (insb. Alter, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz). Soweit allerdings die staatliche Maßnahme in besonderem Maße Menschen mit Behinderungen betrifft, ist das Diskriminierungsverbot des Art. 29 lit. a i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK für die Vertragsparteien der BRK *lex specialis* im Verhältnis zu den allgemeinen Menschenrechtsverträgen.

Mit der Feststellung, dass Art. 29 lit a BRK ein eigenständiges Diskriminierungsverbot statuiert, eröffnet sich der Fragenkomplex, welches Verständnis von Diskriminierung der BRK zugrunde liegt.

#### 3.1.4.2 Wortlautinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK

---

<sup>43</sup> F. Mégret, The Disability Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights, Human Rights Quarterly 30 (2008), S. 494, 501.

<sup>44</sup> A. Numhauser-Henning, Legal Perspective on Equal Treatment and Non-Discrimination, 2001, S. 32.

<sup>45</sup> Th. Altwickler, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011, S. 68 f.

<sup>46</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Sister Immaculate Joseph u.a. v. Sri Lanka, Communication No. 1249/2004, Stellungnahme vom 21. Oktober 2005, UN-Doc CCRP/C/85/D/1249/2004, Rn. 7.5.

<sup>47</sup> Vgl. Ad Hoc-Ausschuss, 3. Sitzung, Daily summary of discussions related to Draft Article 7 (Equality and Nondiscrimination), insb. Statement EDF/WBU/WNU SP, 25. Mai 2004, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm); IPWSKR-Ausschuss, General Comment No. 16, The equal rights of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (Art. 3 ICESCR), 11. August 2005, UN-Doc E/C.12/2005/4, Rn. 10.

Die gesamte BRK beruht auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 3 lit b BRK); die Verwirklichung des Grundsatzes ist das Ziel der in der BRK normierten staatlichen Schutzpflichten (Art. 5 Abs. 1 und 2 BRK) und Förderpflichten (Art. 4 Abs. 1 BRK). Die "Diskriminierung", die es im Lichte des Grundsatzes zu beseitigen gilt, wird als Rechtsbegriff in Art. 2 UAbs. 3 BRK legal definiert:

*"Discrimination on the basis of disability" means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation;*

Die Definition umfasst nicht nur beabsichtigte (*has the purpose*) sondern auch unbeabsichtigte Diskriminierungen (*has the effect*). Während der Vorbereitungsarbeiten hatten sich einige Staaten gegen eine explizite Nennung von *indirect discriminations* im Text ausgesprochen, u.a. wegen der definitorischen Abgrenzungsschwierigkeiten zur direkten Diskriminierung.<sup>48</sup> Allerdings herrschte Konsens unter den Teilnehmern, dass die indirekte Diskriminierung von Art. 2 UAbs. 3 BRK abgedeckt werden soll.<sup>49</sup> Das wurde nicht nur erreicht durch die Formel „*has the effect*“, sondern auch und insbesondere durch den klarstellenden letzten Satz der Definition: „*It includes all forms of discrimination...*“.<sup>50</sup> Mit Blick auf andere universelle und regionale Menschenrechtsverträge, vor allem jenen die eine gleichlautende Diskriminierungsdefinition aufweisen,<sup>51</sup> lässt sich das BRK-Verständnis von einer indirekten Diskriminierung leicht erschließen: Eine indirekte Diskriminierung liegt immer dann vor, wenn das Gesetz auf Tatbestandsebene nicht an einem verpönten Merkmal wie z.B. Behinderung anknüpft, aber – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – in der Rechtsfolge eine unverhältnismäßig hohe Zahl an Personen nachteilig betrifft, die eben dieses Merkmal besitzen.<sup>52</sup>

Isoliert betrachtet, also ohne holistische Einbeziehung von Kontext und *telos* (Art. 31 Abs. 1 WVK), geht der Wortlaut der Legaldefinition von einem sehr weiten Diskriminierungsverständnis aus, das jede nachteilige (*impairing or nullifying*) direkte oder indirekte Unterscheidung auf Basis der Behinderung umfasst. Vor allem ist im Rahmen der Wortlautinterpretation festzuhalten, dass Art. 2 UAbs. 3 BRK nicht formuliert: „Diskriminierung (...) ist jede ungerechtfertigte Unterscheidung“. In Zusammenschau mit der in der Präambel (lit h) zum Ausdruck gebrachten Überzeugung, dass jede Diskriminierung von Personen mit Behinderungen deren Menschenwürde verletzt und durch die BRK untersagt wird (Art. 3 lit b i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit b BRK), würde das am Wortlaut haftende Begriffsverständnis zu einem Verbot jeder nachteiligen Unterscheidung zwischen Personen mit Behinderungen und der Vergleichsgruppe „Personen ohne Behinderungen“ führen.<sup>53</sup> Dieser sehr weite gefasste Diskriminierungsbegriff erhält im Rahmen der intrinsischen Kontextinterpretation einen gewissen Rückhalt, verweist die BRK-Präambel doch in lit b auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den IPBPR, die jedem Menschen alle dort angeführten Rechte und Freiheiten ohne Unterscheidungen (*without distinction of any kind*) gewähren.<sup>54</sup> Freilich erlaubt die BRK

<sup>48</sup> Ad Hoc-Ausschuss, Daily summary of discussion at the 7th session 31 January 2006, abrufbar unter: [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm).

<sup>49</sup> Vgl. Statement von Japan im Ad Hoc-Ausschuss, Daily summary of discussion at the 7th session 31 January 2006, abrufbar unter: [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm).

<sup>50</sup> BRK-Ausschuss, H.M. v. Schweden, Communication, UN-Doc CRPD/C/7/D/3/2011, Stellungnahme vom 21. Mai 2012, UN-Doc CRPD/C/7/D/3/2011, Rn. 8.3.

<sup>51</sup> Siehe ausführlich dazu, S. 147 ff.

<sup>52</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Althammer v. Austria, Communication No. 998/2001, Stellungnahme vom 22 September 2003, UN-Doc CCPR/C/78/D/998/2001, Rn. 10.2; EGMR, DH and others v Czech Republic, Appl. No 57325/00, Urteil vom 13. November 2007, Rn. 184.

<sup>53</sup> Siehe zur Problematik der BRK-Vergleichsgruppenbildung, S. 136 f.; für die EMRK S. Altwicker (Fn.45) S. 174 ff.

<sup>54</sup> Art. 2 UAbs. 1 AEMR, Art. 2 Abs. 1 IPBPR; siehe auch die Formulierung „without distinction of any kind“ in Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990, UNTS Bd. 2220, S. 3.

Unterscheidungen zwischen Menschen mit Behinderungen und der Vergleichsgruppe „Menschen ohne Behinderungen“, soweit es sich um positive Maßnahmen zur Herstellung der materiellen Gleichheit handelt;<sup>55</sup> diese werden gem. Art. 5 Abs. 4 BRK ausdrücklich nicht als Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK betrachtet. Unter diese Rubrik fällt auch Art. 29 lit a UAbs. (iii) BRK, der bei Bedarf persönliche Wahlassistenz erlaubt (*where necessary allowing assistance in voting*), vorausgesetzt, die zu assistierende Person hat einen entsprechenden Willen geäußert. Kann die betreffende Person aufgrund der Schwere und der Art der Beeinträchtigung keinen eigenen Willen bilden bzw. Entscheidungen treffen, dann ist nach dem Wortlaut des Art. 29 lit a UAbs. (iii) der Staat verpflichtet, keine Wahlassistenz zuzulassen (s.o.). Im Unterlassen der Unterstützungsmaßnahme „Wahlassistenz“ ist ebenfalls keine Diskriminierung zu sehen: Zwar stellt es eine Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK dar, wenn der Staat es unterlässt „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, damit Personen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können, allerdings verlangt die Legaldefinition der „angemessenen Vorkehrungen“ nach Art. 2 UAbs. 4 BRK keine Maßnahmen, die unverhältnismäßig sind (*disproportionate or undue burdens*), weil sie ihr Ziel – hier die Befähigung zur eigenständigen Wahlentscheidung – nicht erreichen können. In dem einzelfallindizierten Unterlassen von Wahlassistenz kann dann keine Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK liegen.

Im Gegensatz zum gerechtfertigten Unterlassen von Assistenzmaßnahmen fällt der rechtliche Ausschluss von Personen mit Behinderungen von der Wahl (§ 13 BWG Nr. 2 i.V.m. der Betreuungsentscheidung des Gerichts), gemessen am Wortlaut des Art. 2 UAbs. 3 BRK, unter den Diskriminierungsbegriff. Das gilt auch dann, wenn der Wahlrechtsausschluss unmittelbar darauf gestützt wird, dass die betroffene Person keine seiner Angelegenheiten besorgen kann, weil sie entscheidungsunfähig ist (s. Verfassungsrechtlicher Teil, S. 200 ff.). Der Wahlrechtsausschluss gem. § 13 Nr. 2 BWG knüpft an § 1896 Abs. 1 BGB an, der die Bestellung eines Betreuers für Personen vorsieht, die aufgrund einer psychischen Krankheit (1. Gruppe) oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen<sup>56</sup> Behinderung (2. Gruppe) ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen können. Damit verknüpft die Vorschrift tatbestandlich diese Unfähigkeit zur Besorgung der eigenen Angelegenheiten mit dem Vorhandensein einer psychischen Krankheit (1. Gruppe) oder einer Behinderung (2. Gruppe). Mit anderen Worten: § 1896 Abs. 1 BGB basiert auf dem empirischen Befund, dass Betreuungen faktisch nur bei Personen mit psychischen Krankheiten und körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderungen relevant werden. Trotz der tatbestandlichen Unterscheidung zwischen psychischer Krankheit (1. Gruppe) und Behinderung (2. Gruppe) hat § 1986 Abs. 1 BGB i.V.m. § 13 Nr. 2 BWG tatsächlich zur Folge, dass vor allem Menschen mit Behinderungen i.S.d. BRK von der Betreuungsbestellung und in weiterer Folge von dem Wahlrechtsausschluss betroffen sind. Unter einer psychischen Krankheit i.S.d. § 1896 Abs. 1 BGB fallen körperlich begründbare exogene, organische und symptomatische Psychosen, namentlich degenerative Hirnprozesse wie z.B. Alzheimer-Krankheit und Demenz, wie auch endogene Psychosen wie Schizophrenien und schizoaffektive Psychosen.<sup>57</sup> Unabhängig davon, ob gerichtliche Betreuungsentscheidungen nach § 1896 BGB auch psychisch kranke Menschen ohne Behinderung i.S.d. Art. 1 BRK treffen können (z.B. wegen der evidenten Kurzfristigkeit der Beeinträchtigung), sind aufgrund der Betreuungsgerichtspraxis im Rahmen des § 1896 Abs. 1 BGB von den Rechtsfolgen des § 13 Nr. 2 BWG fast ausschließlich Menschen mit Behinderungen i.S.d. Art. 1 BRK betroffen (s. Qualitativer sozialwissenschaftlicher Teil, Abschnitt ). § 1896 BGB i.V.m. § 13 Nr. 2 BWG differenziert damit indirekt zwischen der Personengruppe „Personen mit Behinderungen“ und der Vergleichsgruppe „Personen ohne Behinderungen“. Die Ungleichbehandlung im Verhältnis zur Vergleichsgruppe der Personen ohne Behinderungen liegt darin, dass letztere bei einer kurzfristigen Bewusstseinsstörung (z.B. durch narkotische Substanzen) keinem staatlich angeordneten Wahlrechtsausschluss ausgesetzt sind, soweit sie nicht im Zustand der Schuldunfähigkeit eine Straftat begehen (§ 13 Nr. 3 BWG). Auch die Personengruppe, die unter § 13 Nr. 3

<sup>55</sup> Siehe zum Konzept der materiellen Gleichheit bereits StIGH, *Minority School on Albania Case*, Advisory Opinion, 1935, Series A/B No. 64, S. 16.

<sup>56</sup> Die seelische Behinderung ist kein in der Psychiatrie geläufiger Begriff, S. D. Schwab, in: Münchener Kommentar, § 1896, Rn. 15.

<sup>57</sup> D. Schwab, in: Münchener Kommentar, BGB, § 1896, Rn. 9 f.; A. Jürgens, in: Betreuungsrecht, § 1896 BGB, Rn. 4.

BWG fällt, besteht zu einem hohen Prozentsatz aus Menschen mit Behinderungen. Zwar werden von § 20 i.V.m. § 63 StGB auch Täter mit normal-organischen psychotischen Störungen erfasst (affektive Störung; Störungen durch Alkohol-, Opioid- und sonstigen Drogenmissbrauch), allerdings ergab die sozialwissenschaftliche Studie, dass im Jahr 2015 insgesamt 88,5% der Krankheitsbilder, die zu Wahlrechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 3 BWG führen, zweifelsfrei unter den Behinderungsbegriff des Art. 1 UAbs. 1 BRK fallen (F20-F29: Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen; F70-F79: Intelligenzstörungen; F00-F09: organische psychische Störungen wie Demenz). Darüber hinaus liegt es nahe, dass Personen, deren Schuldunfähigkeit zum Tatzeitpunkt (§ 20 StGB) auf einer Verhaltensstörung durch psychotrope Substanzen wie Alkohol beruhte (F 10-19; im Jahr 2015 ein Anteil von 23,7%<sup>58</sup>) nach § 63 StGB in ein psychiatrisches Krankenhaus eingewiesen werden, unter den Behinderungsbegriff des Art. 1 UAbs. 2 BRK fallen: Die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB setzt als Grundlage für die richterliche Prognose eine andauernde Gefährdung der Allgemeinheit durch den Täter und eine gewisse Länge seiner individuellen Substanzabhängigkeit voraus. Die längere Substanzabhängigkeit und deren körperliche, psychische und soziale Folgeschäden sind regelmäßig geeignet, die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilnahme der betroffenen Person an der Gesellschaft i.S.d. Art. 1 UAbs. 2 BRK zu behindern.<sup>59</sup> Auch wenn also § 13 Nr. 3 BWG i.V.m. §§ 20, 63 StGB zumindest in Teilen neutral formuliert ist („tiefgreifende Bewusstseinsstörung“), hat die Norm die Wirkung, dass vor allem Personen mit Behinderungen vom Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG betroffen sind.

Würde die Interpretation von Art. 29 lit. a BRK i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK nur den Wortlaut der Normen berücksichtigen, wäre § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG konventionswidrig: Beide Vorschriften haben zur Folge, dass vor allem Personen mit Behinderungen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Darin liegt eine indirekte Differenzierung im Verhältnis zu der Vergleichsgruppe „Menschen ohne Behinderungen“, die Art. 2 UAbs. 3 BRK zumindest auf Basis seines reinen Wortlauts als Diskriminierung brandmarkt. Wie allerdings einleitend hervorgehoben (s. o. S. 135 ff.), folgt die Auslegung von völkerrechtlichen Vertragstexten einem holistischen Konzept, das Wortlaut, Kontext und *telos* gleichberechtigt einer Gesamtbetrachtung zusammenführt (Art. 31 Abs. 1 WVK). Insofern darf für die Ermittlung der völkerrechtlichen Tragweite des Art. 2 UAbs. 3 BRK die Interpretation nicht bei der Wortlautbetrachtung stehen bleiben.

### 3.1.4.3 Intrinsische Kontextinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK

Dass eine Differenzierung aufgrund der Behinderung auch im Rahmen der BRK nicht völlig ausgeschlossen ist, verdeutlicht bereits Art. 3 lit. d BRK: Der verlangt die Achtung der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen (*respect for differences*), die Teil der menschlichen Vielfalt sind. Das Prinzip der Respektierung von Diversität steht im engen Zusammenhang mit dem gleichheitsrechtlichen Gebot, wesentlich ungleiche Sachverhalte nicht gleich zu behandeln.<sup>60</sup> Im Rahmen der intrinsischen Kontextinterpretation ist daher zu klären, ob Normen der BRK nach dem Willen der Vertragsstaaten aufgrund der Diversität von Behinderungen unter spezifischen Voraussetzungen Differenzierungen erlauben, die dann nicht als Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK gelten können.

#### 3.1.4.3.1 Art. 2 UAbs. 4 BRK (angemessene Vorkehrungen)

Der BRK-Ausschuss hat 2012 in der Kommunikation *H.M. v. Schweden* festgestellt, dass es eine Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK darstelle, wenn ein Vertragsstaat Personen mit und ohne Behinderungen

<sup>58</sup> Quantitativer sozialwissenschaftlicher Teil, S. 52.

<sup>59</sup> Siehe für Adipositas EuGH, C-354/13, Fag og Arbejde v. Kommunernes Landsforening, Urteil vom 18. Dezember 2014, E-CLI:EU:C:2014:2463, Rn. 59.

<sup>60</sup> A. Numhauser-Henning, Legal Perspective on Equal Treatment and Non-Discrimination, 2001, S. 32; s. auch die heute als klassisch bezeichnete Passage in der Dissenting Opinion von Judge Tanaka, South West Africa Case, Second Phase, Judgment of 18 July 1966, ICJ Rep. 1988, S. 6, 305.

gleich behandelt, obwohl die Situation einer Person aufgrund ihrer Behinderung signifikant anders ist.<sup>61</sup> In der Sache ging es um eine Verletzung von Art. 19 BRK (unabhängige Lebensführung), Art. 25 BRK (Gesundheit), Art. 26 BRK (Habilitation und Rehabilitation) und Art. 28 BRK (angemessener Lebensstandard). Bemerkenswert an der Stellungnahme ist, dass der BRK-Ausschuss in der Gleichbehandlung von Ungleichem nur dann eine verbotene Diskriminierung sieht, wenn der Staat „*without objective and reasonable justification*“ handelt. Die Rechtfertigungsfähigkeit verankert der Ausschuss in Art. 2 UAbs. 4 BRK, der den Vertragsstaaten eben keine unverhältnismäßigen oder unbilligen Belastungen bei den angemessenen Vorkehrungen abverlangt. *H.M. v. Schweden* verdeutlicht, dass der BRK-Ausschuss Art. 2 UAbs. 4 BRK als Rechtfertigungsklausel von allgemeiner Tragweite einsetzt. Ihre Besonderheit liegt allerdings darin, dass sie ein Regulativ für die positiven Förder- und Leistungspflichten der Staaten ist: Das Unterlassen von positiven Maßnahmen, die notwendig wären, um bestimmte Personen mit Behinderungen den gleichberechtigten Genuss bestimmter Menschenrechte zu ermöglichen (materielle Gleichheit), kann objektiv gerechtfertigt sein. Der Logik dynamisch konstruierter Implementierungspflichten, die auf die Beseitigung bestehender faktischer Nachteile abzielen, folgt auch Art. 2 Abs. 1 IPWSKR, und in seinem Kielwasser Art. 4 Abs. 2 BRK.<sup>62</sup> Für Art. 29 lit a UAbs. (iii) BRK mit seiner Grenze der Assistenzfähigkeit (s. dazu S. 140) bedeutet dies: Je weiter der medizinische und technische Fortschritt vormals undenkbbare Kommunikation ermöglicht, z.B. bei Locked-in-Syndrom die Kommunikation mit Brain-Computer-Interface (Art. 4 Abs. 1 lit g BRK), je mehr verdichtete sich Art. 2 UAbs. 4 BRK zu einer unbedingten Rechtspflicht.<sup>63</sup> Im Ergebnis erlaubt Art. 2 UAbs. 4 BRK zumindest temporär eine nachteilige Differenzierung zwischen verschiedenen Formen von Behinderungen im Rahmen von positiven Fördermaßnahmen, wenn diese Differenzierung zum Zeitpunkt der Beurteilung objektiv gerechtfertigt ist bzw. die notwendige Fördermaßnahme auf Grundlage von *due diligence*-Erwägungen unzumutbar ist. Auch wenn Art. 2 UAbs. 4 BRK zwangsläufig mit dem faktischen Ausschluss von der Wahrnehmung des Menschenrechts einhergeht (sog. stiller Wahlrechtsausschluss),<sup>64</sup> so besteht doch ein rechtlich relevanter Unterschied zwischen den Grenzen staatlicher Vorkehrungs- und Leitungspflichten (Art. 2 UAbs. 4 BRK) und dem positiven Eingriff in das Wahlrecht, also dem Entzug eines Teilnahmerechts.<sup>65</sup> Letztgenannte gesetzliche Eingriffe können nicht auf Basis von Art. 2 UAbs. 4 BRK gerechtfertigt werden. Allerdings sei schon an dieser Stelle angemerkt, dass durchaus ein Zusammenhang besteht zwischen dem gerechtfertigten Nichterbringen von teilnahmeermöglichenden Leistungen (Wahlassistenz) und der Teilnahmebeschränkung durch den einfachen Gesetzgeber (Wahlrechtsausschluss): Der einfache Gesetzgeber wird in Wahrnehmung seines Regelungsauftrages (Art. 2 UAbs. 4 BRK) eben immer auch grundrechtsbegrenzend tätig.<sup>66</sup>

### 3.1.4.3.2 Art. 12 BRK (Rechts- und Handlungsfähigkeit)

Art. 12 BRK ist im Rahmen der Interpretation des Art. 29 lit a i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK von besonderer Bedeutung: Eine Vielzahl von Rechtsordnungen verknüpfen auf die eine oder andere Art das Wahlrecht mit der individuellen Rechts- bzw. Handlungsfähigkeit (s. Abschnitt 7: Rechtsvergleichung, S. 248 ff.). Aus dem Blickwinkel dieser staatlichen Rechtsordnung besteht daher zwischen Art. 29 lit a BRK und Art. 12 BRK ein

---

<sup>61</sup> BRK-Ausschuss, *H.M. v. Schweden*, Communication No. 3/2011, Stellungnahme vom 21. Mai 2012, UN-Doc CRPD/C/7/D/3/2011, Rn. 8.3.

<sup>62</sup> *M. Craven*, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Developments*, S. 182.

<sup>63</sup> Siehe Art. 4 Abs.2 BRK; für den IPWSKR: *B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray*, *International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*, A Commentary, Oxford 2014, Art. 2, S. 134; für die EMRK S. *C. Dröge*, *Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 2003, S. 309 ff.

<sup>64</sup> Siehe zu dieser Problematik die Urteile des ö. Verfassungsgerichtshofs VfGH 6265/1970, VfGH 6266/1970: Dieser stille Ausschluss sei selbst bei Untersuchungshäftlingen unproblematisch, denn das Wahlrecht sei „ein Individualrecht, dessen Ausübung dem Wahlberechtigten zusteht, wenn er hierzu in der Lage ist“; kritisch dazu *J. Hengstschläger*, *Grundrechte und Untersuchungshaft*, JBl 1973, S. 9, 19. Stille Wahlrechtsausschlüsse von Strafgefangenen wurden 1992 durch die Einführung sog. fliegender Wahlkommission gesetzgeberisch beseitigt.

<sup>65</sup> *Ch. Starck*, *Teilnahmerecht*, HGR II, § 41, Rn. 1.

<sup>66</sup> *Chr. Degenhart*, *Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtsbeschränkung*, HGR III § 61, Rn. 11.

innerer Zusammenhang, wie auch in den unilateralen Interpretationserklärungen von Frankreich und Rumänien zur BRK zum Ausdruck kommt.<sup>67</sup> Für die Zwecke der intrinsischen Kontextinterpretation von Art. 2 UAbs. 3 BRK ist von Interesse, ob Art. 12 BRK unter bestimmten Bedingungen (*proportional, regular review*) nachteilige Schutzmaßnahmen für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Behinderungen erlaubt, die deshalb nicht von der BRK als Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK angesehen werden. Einen Ansatzpunkt liefert dafür Art. 12 Abs. 4 BRK, der den Vertragsstaaten Sicherheitsmaßnahmen bezogen auf die Ausübung der Rechtsfähigkeit erlaubt:

*“States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person’s circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person’s rights and interests.”*

Bei der Heranziehung des zitierten Art. 12 Abs. 4 BRK zur Kontextauslegung des Art. 2 UAbs. 3 BRK ist Vorsicht geboten, ist doch Art. 12 BRK selbst eine höchst umstrittene Norm. Der Kern des Streites, der sich schon während der Vorbereitungsarbeiten der BRK entfachte, dreht sich um die Frage, ob der in Art. 12 Abs. 2 BRK verwendete Begriff *legal capacity* [*capacité juridique* (franz.), *capacidad jurídica* (span.)] nur die passive Rechtsfähigkeit oder auch die rechtliche Handlungsfähigkeit umfasst.<sup>68</sup> Letztere Interpretationsvariante hätte zur Folge, dass nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 BRK jedwede Beschränkung der Handlungsfreiheit verboten wäre. Im *Ad Hoc*-Ausschuss trat offen die Sorge vieler Staaten zu Tage, dass die Pflicht zur vollumfänglichen Einräumung von rechtlicher Handlungsfähigkeit durch Art. 12 Abs. 2 BRK im schlimmsten Fall zu Selbstschädigung und Missbrauch führen könnte.<sup>69</sup> Diese Sorge teilen allerdings weder der Hohe Kommissar für Menschenrechte<sup>70</sup> noch der BRK-Ausschuss<sup>71</sup>. Letztgenannter stellt in seinem General Comment No. 1 fest, dass nationale Regelungen immer diskriminieren, wenn sie die Behinderung an sich (Status-Ansatz), die Entscheidungsfähigkeit der Person mit Behinderungen (funktionaler Ansatz) oder die negativen Konsequenzen seiner Entscheidung (ergebnisorientierter Ansatz) zum Anknüpfungspunkt der Einschränkung der Handlungsfähigkeit machen.<sup>72</sup> Das diskriminierende Element sei die von außen vorgenommene Bewertung, was ‚richtige‘ und ‚falsche‘ innere Geistesprozesse seien. Dies verbiete Art. 12 BRK mit seiner unbedingten Pflicht zur Gewährleistung von Rechts- und Handlungsfähigkeit (Abs. 2); die Norm verlange stattdessen die Unterstützung der betroffenen Personen bei der individuellen

---

<sup>67</sup> Frankreich: „*With Regard to article 29 of the Convention, the exercise of the rights to vote is a component of legal capacity that may not be restricted except in the conditions and in accordance with the modalities provided for in article 12 of the Convention.*“; Rumänien: „*In accordance to article 29 of the Convention, the exercise of the right to vote is a component of the legal capacity which cannot be restricted except under the conditions and in the manner provided by article 12 of the Convention.*“

<sup>68</sup> Report of the Ad Hoc Committee on its fifth session, 23. Februar 2005, UN-Doc A/AC.265/2005/2 Annex IV Report of the Coordinator to the fifth session of the Ad Hoc Committee, UN-Doc A/59/360, Fn. 7 auf S 7; siehe auch N. Caivano, *Conceptualizing Capacity: Interpreting Canada’s Qualified Ratification of Article 12 of the UN Disability Rights Convention*, *Western Journal of Legal Studies* 4 (2014) online abrufbar unter: <<http://ir.lib.uwo.ca/uwojls/vol4/iss1/3>>.

<sup>69</sup> Einige Staaten haben ihr eingeschränktes Verständnis von Art. 12 BRK bei der Ratifizierung der BRK durch Interpretationserklärungen bekräftigt: Australien, Kanada, Norwegen, Polen, Estland, Ägypten, Frankreich (zu Art. 29) erklärten, nach ihrem Verständnis erlaube Art. 12 BRK Beschränkungen der Handlungsfähigkeit (aktive Rechtsfähigkeit). Einige arabische Staaten verwiesen bei Ratifizierung auf ihre während der Verhandlungen schriftlich vorgebrachte Interpretationserklärung, die die rechtliche Handlungsfähigkeit aus dem Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 2 BRK ausschließt. Der Umstand, dass die deutsche amtliche – aber nicht authentische und im Übrigen hoch präjudizielle – Sprachfassung des Art. 12 Abs. 2 BRK von „Rechts- und Handlungsfähigkeit“ spricht, zeigt wiederum, dass die deutschsprachigen Staaten wohl von einem weiten Begriffsverständnis ausgehen.

<sup>70</sup> Background Conference Document prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on ‘Legal Capacity’ (keine offizielle UN-Doc Nummer; Kopie in den Akten der Autorin).

<sup>71</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/S.

<sup>72</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/SNo. . Rn. 13.

Ausübung der Rechtsfähigkeit (Abs. 3).<sup>73</sup> Der BRK-Ausschuss erkennt allerdings an, dass Bemühungen, den Willen und die Präferenzen einer Person mit Behinderungen zu erforschen, durchaus an der Art der Beeinträchtigung scheitern können. Dann müsse es, so der BRK-Ausschuss, zu einer „besten“ Interpretation des Willens und der Präferenzen der betroffenen Person kommen (im Gegensatz zur Entscheidung im besten Interesse).<sup>74</sup>

Für die Zwecke dieser Studie muss nicht entschieden werden, ob der Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 und 4 BRK diese Interpretation trägt und sie darüber hinaus zu realitätsnahen und widerspruchsfreien Ergebnissen führt.<sup>75</sup> Für die intrinsische Kontextinterpretation des Diskriminierungsbegriffs reicht es aus festzustellen, dass selbst nach Interpretation des BRK-Ausschusses Art. 12 Abs. 4 BRK die Bestellung einer fremden Person erlaubt, die den Willen der Person mit Behinderung „interpretativ (re-)konstruiert“, weil der eigene Wille und die Präferenz aufgrund der Behinderung tatsächlich nicht feststellbar sind. Auch die euphemistischen Worte des BRK-Ausschusses können nicht verhehlen, dass es sich der Sache nach um eine stellvertretende Entscheidungsfindung<sup>76</sup> handelt, die unter den Bedingungen des Art. 12 Abs. 4 BRK erlaubt ist. Anknüpfend an das abstrakte Merkmal der Behinderung bedeutet Art. 12 Abs. 4 BRK zweifelsohne eine nachteilige Ungleichbehandlung im Verhältnis zur Vergleichsgruppe der Personen ohne Behinderungen. Betrachtet man die Eigenschaften der von Art. 12 Abs. 4 BRK betroffenen Teilgruppe von Personen mit Behinderungen genauer – das wäre nach Maßgabe des General Comments No. 1 (Rn. 18*bis*) die aufgrund der schweren Beeinträchtigung fehlende Fähigkeit, einen eigenen Willen und Präferenzen zu kommunizieren – dann läge eine erlaubte Ungleichbehandlung vor im Verhältnis zur Vergleichsgruppe der Personen ohne Behinderungen, die aufgrund kurzfristiger Störungen (z.B. unter temporärem Einfluss narkotischer Substanzen) keinen eigenen Willen oder Präferenzen kommunizieren können.<sup>77</sup> Damit ist mit Blick auf Basis des Art. 12 Abs. 4 BRK festzuhalten, dass der Diskriminierungsbegriff in Art. 2 UAbs. 3 BRK im Kontext der BRK nicht Differenzierungen umfasst, die von der BRK *explizit* als rechtfertigungsfähig anerkannt werden.

Nun ließe sich mit Blick auf den von Frankreich und Rumänien geltend gemachten Zusammenhang zwischen Art. 12 BRK und Art. 29 lit a BRK argumentieren, dass Differenzierungen, die Art. 12 BRK auf Basis des Abs. 4 explizit erlaubt, zugleich Differenzierungen im Rahmen des Art. 29 lit a BRK impliziert erlaube, mit der Folge eines zulässigen Wahlrechtsausschlusses aufgrund der gravierenden Art der individuellen Behinderung. Die Verknüpfung der Normen lässt sich in der Tat auf Basis der Konzeption und des Wortlauts von Art. 12 Abs. 4 und Art. 29 lit a (iii) BRK begründen: Während Art. 12 Abs. 4 BRK bei fehlender Fähigkeit, einen eigenen Willen und Präferenzen zu kommunizieren, eine kontrollierte Stellvertretung im Rahmen der Rechtsfähigkeit anvisiert, erlaubt dies Art. 29 lit a (iii) BRK für die Ausübung des Wahlrechts gerade nicht. Bei dieser Art und Schwere von Behinderung muss der Betroffene mangels Entscheidungsfähigkeit als assistenzunfähig eingestuft werden, mit der Folge einer faktischen Unmöglichkeit, das Wahlrecht auszuüben (siehe bereits, S. 140 ff.).

Das insoweit schlüssige Zusammenspiel von Art. 12 und Art. 29 lit a BRK darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die von Frankreich und Rumänien geltend gemachte Logik, wonach eine von Art. 12 BRK gedeckte Einschränkung der Handlungsfähigkeit zum Verlust des Wahlrechts führen kann, wesentlich weiter reicht als die behinderungsbedingte absolute Kommunikationsunfähigkeit, die der BRK-Ausschuss in seinem General Comment No. 1 (Rn. 18*bis*) thematisiert. So sind die Personengruppen, die von Wahl-

---

<sup>73</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/S, No. Rn. 15.

<sup>74</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/S, No. Rn. 18*bis*.

<sup>75</sup> Kritisch dazu P. Gooding, Navigating the ‚Flashing Amber Lights‘ of the Right of legal Capacity in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Responding to Major Concerns, *Human Rights Law Review* 15 (2015), S. 45, 55.

<sup>76</sup> S. auch Wortlaut des Art. 12 Abs. 4 BRK a.E.: *to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.*

<sup>77</sup> Siehe zur Problematik der BRK-Vergleichsgruppenbildung, S. 136.

rechtsausschlüssen nach § 13 Nr. 2 BWG betroffen sind, zwar in allen Lebensbereichen entscheidungsunfähig (verfassungsrechtlicher Teil, S. 219 ff.), aber nicht notwendigerweise kommunikationsunfähig i.S.d. BRK-Ausschussmeinung (vgl. klinisch-psychologischer Teil, S. 91 und 115 f.). Staatliche Regelungen, die die Rechtsfähigkeit mit dem Wahlrecht verknüpfen, folgen vielmehr der *ratio*, dass die vollumfänglich fehlende Fähigkeit zur eigenen Selbstbestimmung (Art. 12 BRK) notwendigerweise mit der fehlenden Fähigkeit zur Mitwirkung an der gesellschaftlichen Selbstbestimmung (Art. 29 lit a BRK) einhergeht. Dieser Zugang unterstellt freilich, dass der individuellen und der gesellschaftlichen Selbstbestimmung ein identisches Fähigkeitsparadigma zugrundeliegt – eine Vermutung, die zumindest im Lichte des *telos* der BRK angreifbar ist.<sup>78</sup> Auf Basis der spezifischen Ausgestaltung des nationalen Betreuungsrechts und seiner praktischen Anwendung kann freilich ein Zusammenhang begründet werden, wie im verfassungsrechtlichen Teil (S. 220 ff.) dargelegt wird.

Bei der Beurteilung der internationalen Rechtslage bleiben allerdings Zweifel an dem Zusammenspiel von Art. 12 und Art. 29 lit a BRK. So ist zu berücksichtigen, dass die Schutzgedanken, die zur Beschränkung der Handlungsfähigkeit auf der einen Seite und zum Wahlrechtsausschluss auf der anderen Seite führen können, nicht völlig identisch sind. Es dürfte außer Frage stehen, dass Einschränkungen der Handlungsfähigkeit in erster Linie dem Schutz des Betroffenen vor den nachteiligen Folgen seines Handelns dienen, weil ihm die Einsichtsfähigkeit in die Folgen seines Handelns aufgrund der Art seiner Behinderung fehlt.<sup>79</sup> Für korrespondierende Wahlrechtsausschlüsse lässt sich ein vergleichbares Schutzkonzept nur bedingt argumentieren. Einzuräumen ist, dass der EGMR in *Kiss v. Ungarn* das Argument Ungarns akzeptiert hat, gesetzliche Wahlrechtsausschlüsse verfolgten das sachbezogene legitime Ziel sicherzustellen, dass nur Menschen an öffentlichen Angelegenheiten teilnehmen, die die Konsequenzen ihrer Entscheidung abschätzen können.<sup>80</sup> Daneben wird von Staaten allerdings auch die Integrität des Wahlprozesses als gesetzgeberisches Ziel für Wahlrechtsausschlüsse aufgrund fehlender Handlungsfähigkeit angeführt.<sup>81</sup> In diese Richtung argumentiert auch die deutsche Bundesregierung in ihrer Denkschrift zur BRK, wenn sie die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG damit begründet, dass „das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht nur Personen zustehen soll, die rechtlich in vollem Umfang selbstständig handlungs- und entscheidungsfähig sind“.<sup>82</sup> Auch auf den Schutz demokratischer Willensbildungsprozesse zielt die Überlegung des Bundesverfassungsgerichts zur Kommunikationsfunktion der Wahl,<sup>83</sup> die Wahlrechtsausschlüsse bei Auslandsdeutschen rechtfertigen kann.<sup>84</sup> Der Schutz demokratischer Kommunikations- und Willensbildungsprozesse ist allerdings ein spezifisches Wahlrechtsthema, das keinen unmittelbaren Bezug zu dem Schutzgedanken hat, der hinter der Einschränkung der Handlungs- bzw. Geschäftsfähigkeit steht.

Für die Zwecke der völkerrechtlichen Studie sprechen allerdings andere Argumente gegen eine Junktimierung von Art. 12 und 29 lit a BRK. Wie bereits erwähnt ist die Frage, ob Art. 12 BRK die Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen kategorisch verbietet, hoch umstritten, und kann schon deshalb keine sichere Grundlage für die Interpretation des Art. 29 lit a BRK bieten. Auch die in Art. 12 Abs. 4 BRK angesprochenen Sicherheitsvorkehrungen (*safeguards*), die als Einschränkungen der

---

<sup>78</sup> Gegen eine derartige pauschalisierende Vermutung ließe sich auch das EGMR-Urteil in *D.D. v. Litauen* anführen, Appl. No 13469/06, Urteil vom 14 Februar 2012, Rn. 118: „*The Court accepts that there may be situations where a person deprived of legal capacity is entirely unable to express a coherent view or give proper instructions to a lawyer. It considers, however, that in many cases the fact that an individual has to be placed under guardianship because he lacks the ability to administer his affairs does not mean that he is incapable of expressing a view on his situation and thus of coming into conflict with the guardian.*“

<sup>79</sup> Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808 vom 8.11.2008, S. 45, 52; siehe auch Ministerausschuss des Europarats, Recommendation No. R(99)4 vom 23. Februar 1999, Principles No.1, angenommen am 660. Treffen der stellvertretenden Minister.

<sup>80</sup> EGMR, Case of Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010, Rn. 38.

<sup>81</sup> Daneben wird auch die Integrität des Wahlprozesses als legitimes Ziel für den Wahlrechtsausschluss vorgebracht, S. High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commission*, (2007) 223 CLR 162, 200.

<sup>82</sup> Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808 vom 8.11.2008, S. 45, 52.

<sup>83</sup> BVerfGE 132, 39 (50).

<sup>84</sup> S. dazu ausführlich hierzu im verfassungsrechtlichen Teil, S: 181 ff.

Handlungsfähigkeit verstanden werden können, bieten keinen sicheren normativen Maßstab für Differenzierungskriterien im Rahmen von Art. 29 lit. a BRK. Und schließlich stellt die BRK selbst keinen systematischen Zusammenhang zwischen Art. 12 BRK und Art. 29 BRK her, da sich beide Normen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft befinden.

#### 3.1.4.3.3 Art. 27 BRK (Arbeit und Beschäftigung)

Ein Hinweis darauf, dass die BRK trotz des Wortlauts des Art. 2 UAbs. 3 BRK objektiv zu rechtfertigende Differenzierungen nicht als Diskriminierung begreift, könnte Art. 27 BRK geben, insb. die darauf bezogene Vorbehaltspraxis der Vertragsstaaten. Art. 27 Abs. 1 lit a BRK verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Diskriminierung aufgrund von Behinderungen in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art zu verbieten. Die EU hat anlässlich ihrer BRK-Ratifizierung einen Vorbehalt abgegeben, der auf das Recht der EU-Mitgliedstaaten hinweist, Vorbehalte zu Art. 27 BRK zu erklären, um ihre Streitkräfte aus dem Anwendungsbereich der BRK auszuschließen, so wie diese nach Art. 3 Abs. 4 Richtlinie 2000/78/EG<sup>85</sup> vom 27. November 2000 aus dem Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsrichtlinie ausgenommen sind.<sup>86</sup> Dagegen unterließ es die EU, ihren BRK-Vorbehalt auch auf Art. 4 Abs. 1 der Gleichbehandlungsrichtlinie zu erstrecken, nach dem eine Ungleichbehandlung keine Diskriminierung ist, wenn das betreffende Differenzierungsmerkmal (z.B. Sehfähigkeit) aufgrund der Art der bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Bedingung ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt.<sup>87</sup> Außer Zypern hat dann auch keiner der EU-Mitgliedstaaten bei Ratifikation der BRK einen Vorbehalt zu Art. 27 Abs. 1 BRK erklärt, der die mitgliedstaatlichen Rechte aus Art. 4 Abs. 1 Gleichbehandlungsrichtlinie wahrt. Dieses Verhalten kann unterschiedlich gedeutet werden: Die EU und diejenigen 25 Mitgliedstaaten, die keinen Vorbehalt zum Schutz ihrer Interessen aus Art. 4 Abs. 1 Gleichbehandlungsrichtlinie erklärt haben, könnten davon ausgegangen sein, dass die BRK ohnehin Differenzierungen aufgrund von Behinderung erlaubt, wenn diese objektiv gerechtfertigt sind. Denkbar ist natürlich auch, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Art. 4 Abs. 1 der Gleichbehandlungsrichtlinie als im Lichte der BRK-Vorgaben änderungsbedürftig angesehen haben; diese Interpretation ist allerdings mit dem dezidierten Gebaren der Kommission, während der BRK-Verhandlungen als Hüter der Verträge und insbesondere der Richtlinie 2000/78 aufzutreten,<sup>88</sup> nur schwer in Einklang zu bringen. Naheliegender ist es, dass EU und Mitgliedstaaten die Definition der „angemessenen Vorkehrungen“ (*reasonable accommodations*) in Art. 2 UAbs. 3 i.V.m. UAbs. 4 BRK als ausreichenden Schutz im Rahmen des Art. 27 Abs. 1 BRK erachtet haben.<sup>89</sup> Das Versagen von angemessenen Vorkehrungen (Art. 2 UAbs. 4 BRK) – z.B. die bedarfsorientierte Anpassung des Arbeitsplatzes – ist eine Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 BRK; dies wurde auf Initiative der Kommission so in der BRK festgeschrieben, und zwar eng an Art. 5 der Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/78 orientiert. Entscheidend ist aber, dass auch die Definition der „angemessenen Vorkehrungen“ in Art. 2 UAbs. 4 BRK auf den Wortlaut von Art. 5 der Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/78 zurückführt, inklusive des Passus, dass keine unverhältnismäßigen und unbilligen Belastungen vom Staat und vom Arbeitgeber gefordert werden. So hat auch der BRK-Ausschuss die Nichteinstellung einer blinden Person als nicht-diskriminierend angesehen, will die Aufgabenbeschreibung der Sekretariatsarbeit Sehfähigkeit verlangt und eine Umstellung des gesamten Arbeitsablaufs auf Blindenschrift (Braille) unverhältnismäßig

---

<sup>85</sup> Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 Nr. L 303/16.

<sup>86</sup> Vorbehalte bezogen auf die Streitkräfte haben das Vereinigte Königreich, Griechenland und die Slowakei erklärt.

<sup>87</sup> Siehe EuGH C-229/09, Wolf v Stadt Frankfurt am Main, Urteil vom 12. Januar 2010, ECLI:EU:C:2010:3, Rn. 35, über die Auslegung des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie hinsichtlich der Altersbegrenzung in Hessischen Feuerwehraufbahnverordnung; alle bisherigen Verfahren vor dem EuGH betreffend Art. 4 Abs. 4 der Gleichbehandlungsrichtlinie betrafen mutmaßliche Altersdiskriminierung (Stand März 2016).

<sup>88</sup> G. de Búrca, The EU in the Negotiations of the Disability Convention, *European Law Review* 35 (2010), S. 174, 184.

<sup>89</sup> Beachte aber, dass in der Denkschrift der Bundesregierung kein Hinweis auf die Einschränkung des Art. 27 BRK zu finden ist, Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808 vom 8.11.2008, S. 62.

wäre, wobei der Ausschuss den Mitgliedstaaten dahingehend einen Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) einräumt.<sup>90</sup> Dass zumindest die Kommission zum Zeitpunkt der BRK-Ratifizierung diese Exkulpationsmöglichkeit als ausreichendes Regulativ für alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen BRK-Rechte<sup>91</sup> ansah, verdeutlichen die Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag zur Implementierung des Prinzips der Gleichbehandlung von 2008.<sup>92</sup> Insofern können aus den fehlenden Vorbehalten zu Art. 27 Abs. 1 BRK (Arbeit und Beschäftigung) keine eindeutigen Schlüsse über die allgemeine Reichweite des Diskriminierungsbegriffs in Art. 2 UAbs. 3 BRK gezogen werden, insbesondere im Hinblick auf zulässige Differenzierungen bei der Einschränkung politischer Teilhaberechte (Art. 29 lit a BRK).

#### 3.1.4.3.4 Zwischenergebnis

Der intrinsische Kontext von Art. 29 lit a i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK zeigt, dass die BRK nachteilige Differenzierungen durchaus unter engen Voraussetzungen in einigen Vorschriften explizit erlaubt (Art. 2 UAbs. 4 i.V.m. Art. 12 Abs. 4 und Art. 27 BRK). Hervorzuheben ist in diesen Zusammenhang insb. Art. 2 UAbs. 4 BRK, nach dem das staatliche Unterlassen von positiven Vorkehrungen je nach Art der Behinderung rechtfertigungsfähig ist. Darüber hinaus kann auf der intrinsischen Ebene der Vertragsauslegung allerdings kein allgemeiner Rechtfertigungsgrund identifiziert werden, auf dessen Grundlage die differenzierende Beschränkung politischer Teilhaberechte überprüft werden könnten. Hervorzuheben ist jedoch der Zusammenhang zwischen gerechtfertigtem Nichterbringen von teilnahmeermöglichenden Leistungen (Wahlassistenz) und der Teilnahmebeschränkung durch den einfachen Gesetzgeber (Wahlrechtsausschluss), wenn der einfache Gesetzgeber in Wahrnehmung seines Regelungsauftrages nach Art. 2 UAbs. 4 BRK zugleich grundrechtsbegrenzend tätig wird.

#### 3.1.4.4 Extrinsische Kontextinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK

Im Rahmen der extrinsischen Kontextinterpretation (Art. 31 Abs. 2 und 3 WVK) ist einleitend festzustellen, dass die Diskriminierungsdefinition des Art. 2 UAbs. 3 BRK im *Ad Hoc*-Ausschuss nicht für die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen maßgeschneidert wurde, sondern sich vielmehr – mit geringfügigen Abweichungen – an die Definitionen anderer spezieller Menschenrechtsverträge anlehnt, insbesondere an Art. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)<sup>93</sup> und Art. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)<sup>94</sup>. Für die Zwecke des IPBPR<sup>95</sup> hat der Menschenrechtsausschuss in seinem General Comment No. 18 (1989) ebenfalls diese Standarddefinition aufgegriffen.<sup>96</sup> Dass die BRK den Schulterschluss mit anderen Menschenrechtsverträgen sucht, zeigt auch der bereits angesprochene lit b der BRK-Präambel, der die Formulierung des IPBPR und der AEMR „*without distinction of any kind*“ aufgreift.<sup>97</sup> Nach Art. 31 Abs. 3 lit c WVK ist jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare Völkerrechtssatz bei der Interpretation zu berücksichtigen, konkret also die oben genannten universellen Menschenrechtsverträge. Die extrinsische

<sup>90</sup> BRK-Ausschuss, *Jungelin v. Schweden*, Communication 5/2011, Stellungnahme vom 14. November 2014, UN-Doc SRPD/C/12/D/5/2011, Rn. 10.5 f.

<sup>91</sup> Insb. Art. 19 (unabhängige Lebensführung inkl. Unterstützungsdienstleistungen), Art. 24 (Bildung), Art. 25 (Gesundheit), Art. 27 (Arbeit und Beschäftigung), Art. 28 (Sozialer Schutz), Art. 29 (Mobilität) BRK.

<sup>92</sup> S. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, Erläuterung zu Art. 4, KOM(2008) 426 endg.; siehe zur Art. 2 UAbs. 4 (*reasonable accommodations*) als Regulativ im Rahmen des Art. 27 Abs. 1 BRK; s. auch BRK-Ausschuss, *Jungelin v. Schweden*, Communication 5/2011, Stellungnahme vom 14. November 2014, UN-Doc SRPD/C/12/D/5/2011, Rn. 10.4 und 10.6.

<sup>93</sup> UNTS Bd. 1249, S. 13; insg. 36 Vertragsstaaten der BRK haben die CEDAW nicht ratifiziert (Stand März 2016).

<sup>94</sup> UNTS Bd. 660, S. 195; insb. 6 Vertragsstaaten der BRK haben CERD nicht ratifiziert.

<sup>95</sup> UNTS Bd. 999, S. 171; alle Vertragsstaaten der BRK haben den IPBPR ratifiziert.

<sup>96</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), General Comment No. 18: Non-discrimination, 10. November 1989, UN-Doc HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), Rn. 7. Der Ausschuss wendet diese Definition auf Art. 2 und Art. 26 IPBPR an, die selbst keine Definition von Diskriminierung enthalten.

<sup>97</sup> Nachweise S. Fn. 54.

Kontextinterpretation des Art. 2 UAbs. 3 BRK ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil der Rückgriff der BRK auf eine menschenrechtliche Standarddefinition nahelegt, dass die BRK-Vertragsparteien an ein etabliertes internationales Verständnis von Diskriminierung anknüpfen wollten.

Als die BRK zwischen 2002 und 2006 erarbeitet wurde, gab es für die genannten universellen Menschenrechtsverträge mit identischer Diskriminierungsdefinition (CEDAW, CERD, CRC, IPBPR, IPWSKR) eine etablierte Spruchpraxis der Vertragsorgane bezogen auf die rechtlichen Voraussetzungen einer zulässigen Differenzierung (z.T. auch diskutiert unter „mögliche Rechtfertigung einer Diskriminierung“). Der IPBPR-Menschenrechtsausschuss hat in seinem General Comment No. 18 (1989) unter Rn. 13 festgestellt, dass eine objektive gerechtfertigte Differenzierung, die ein legitimes Ziel verfolgt, keine verbotene Diskriminierung ist:<sup>98</sup>

*„Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.“*

Der Menschenrechtsausschuss hatte schon mehrfach die Gelegenheit, sein Diskriminierungsverständnis auf das Wahlrecht gem. Art. 25 IPBPR anzuwenden: In seinem ergänzendem General Comment No. 25 (57) von 1996 konkretisierte der Ausschuss die Anforderungen, die Art. 25 IPBPR seines Erachtens an einen menschenrechtskonformen Wahlausschuss stellt.<sup>99</sup> Das aktive und passive Wahlrecht der Bürger und Bürgerinnen darf demnach nur auf Basis von Erwägungen eingeschränkt werden, die sich aus dem Gesetz ergeben und objektiv und vernünftig sind (*objective and reasonable*).<sup>100</sup> Lediglich beispielhaft nennt der Ausschuss geistige Unfähigkeit als legitimen Wahlausschlussgrund i.S.d. Art. 25 IPBPR, während körperliche Behinderungen und Analphabetismus nicht dazu zählen.<sup>101</sup> Im Jahr 2013 sah sich der Menschenrechtsausschuss in seiner 107. Sitzung genötigt, mit Blick auf die divergierende Interpretation des Diskriminierungsverbots in Art. 29 BRK durch den BRK-Ausschuss seine Spruchpraxis zu Art. 25 IPBPR zu bestätigen aber auch klarzustellen.<sup>102</sup> Die Klarstellung bezieht sich dabei auf die Notwendigkeit einer wahlrechtsbezogenen Einzelfallbeurteilung durch den zuständigen nationalen Richter: Die in den Staatenberichten identifizierte Tendenz, von der Rechtsfähigkeit auf das Wahlrecht zu schließen, trage der *de facto* vorhandenen Fähigkeit, bestimmte Tätigkeiten wie das Wählen vorzunehmen, nicht ausreichend Rechnung. Art. 25 IPBPR verlange aber, dass der Wahlausschluss auf Gründen basiert, die nicht unverhältnismäßig sind und die eine vernünftige und objektive Beziehung zur Fähigkeit zu wählen haben.<sup>103</sup> Der Menschenrechtsausschuss stützt diese Erwägung nicht nur auf Art. 25 IPBPR, sondern auch auf Art. 29 lit a BRK. Allerdings muss man der Spruchpraxis an dieser Stelle schon aus Kompetenzgründen die völkerrechtliche Relevanz für die BRK absprechen, da der Menschenrechtsausschuss nicht zur Auslegung von

---

<sup>98</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), General Comment No. 18: Non-discrimination, 10. November 1989, UN-Doc HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), No. Rn. 13.

<sup>99</sup> Menschenrechtsausschluss (IPBPR), Addendum General Comment No. 25 (57), UN-Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 7 (1996) vom 27. August 1996.

<sup>100</sup> Menschenrechtsausschluss (IPBPR), Addendum General Comment No. 25 (57), UN-Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 7 (1996) vom 27. August 1996, No. Rn. 4.

<sup>101</sup> Menschenrechtsausschluss (IPBPR), Addendum General Comment No. 25 (57), UN-Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 7 (1996) vom 27. August 1996, No. Rn. 4 und Rn. 10.

<sup>102</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR) 107th Session, March 2013, Concluding observations on the initial reports of Angola, Belize, Hong Kong und Paraguay, abrufbar unter [tinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=417&Lang=en](http://tinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=417&Lang=en); siehe auch Einzelnachweise siehe unten Fn. 103.

<sup>103</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China adopted by the Committee at its 107th Session (11-28 March 2013), UN-Doc CCPR/C/CHN-HKG/CO/3 vom 29. April 2013, Rn. 24; Concluding observations on the third periodic report of Paraguay adopted by the Committee at its 107th Session (11-28 March 2013, UN-Doc CCPR/C/PRY/CO/3 vom 29 April 2013, Rn. 11; weniger explizit: Concluding observation on the initial reports of Angola, UN-Doc CCPR/C/ANG/CO/1 vom 29. April 2013, Rn. 8; siehe auch 108 th Session des Menschenrechtsausschusses: Concluding observations on the third periodic report of the Czech Republic, UN-Doc CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013, Rn. 12.

BRK-Normen berufen ist und er sich in seiner Auslegung in Widerspruch zu dem zuständigen BRK-Ausschuss setzt.

Immerhin weiß sich der Menschenrechtsausschuss bei der prinzipiellen Unterscheidung zwischen gerechtfertigter Differenzierung und verbotener Diskriminierung in guter Gesellschaft. Der IPWSKR-Ausschuss hat in seinem General Comment No. 20 aus dem Jahr 2009 im Anwendungsbereich des IPWSKR so unterschieden,<sup>104</sup> ebenso wie der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung in seiner General Recommendation No. 14 (1993):<sup>105</sup>

*“The Committee observes that a differentiation of treatment will not constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged against the objectives and purposes of the Convention, are legitimate or fall within the scope of article 1, paragraph 4, of the Convention. In considering the criteria that may have been employed, the Committee will acknowledge that particular actions may have varied purposes. In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention, it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent, or national or ethnic origin.”*

Auch der Kinderrechtsausschuss hat sich in seiner Stellungnahme zum belgischen Staatenbericht von 2002 ausdrücklich der Diskriminierungsdefinition angeschlossen, die eine objektiv gerechtfertigte Differenzierung vom Anwendungsbereich ausschließt.<sup>106</sup> Dagegen zeigt der Frauenrechtsausschuss in seiner General Recommendation No. 25 (2004), dass sog. gerechtfertigte Differenzierungen auf Basis sozialen Geschlechts (*gender*) tendenziell unerwünscht sind:<sup>107</sup>

*“The Convention goes beyond the concept of discrimination used in many national and international legal standards and norms. While such standards and norms prohibit discrimination on the grounds of sex and protect both men and women from treatment based on arbitrary, unfair and/or unjustifiable distinctions, the Convention focuses on discrimination against women, emphasizing that women have suffered, and continue to suffer from various forms of discrimination because they are women.”*

Schon 1998 in seiner Reaktion auf den Peru-Bericht machte der Frauenrechtsausschuss kein Hehl aus seinem Missfallen gegenüber der Unterscheidung zwischen gerechtfertigter Differenzierung und verbotener Diskriminierung, die der peruanische Gesetzgeber ganz nach dem Vorbild des IPBPR-Verständnisses in seine Diskriminierungsdefinition hineingeschrieben hat.<sup>108</sup> Dieser strenge Zugang kann damit erklärt werden, dass der auf Frauendiskriminierung spezialisierte Ausschuss in besonderem Maße die stereotype Geschlechterrolle der Frau in den verschiedenen Gesellschaften bekämpft (z.B. Frauen als „schwaches“ und damit besonders schutzwürdiges Geschlecht).<sup>109</sup> Aber es lässt sich auch im Rahmen der Frauenrechtskonvention (CEDAW) nicht übersehen, dass Ungleichbehandlung aufgrund des biologischen Geschlechts (*sex*)

---

<sup>104</sup> IPWSKR-Ausschuss, General Comment No. 20, 2. Juli 2009, UN-Doc E/C.12/GC/20, Rn. 13.

<sup>105</sup> Rassendiskriminierungsausschuss (CERD), General Recommendation No. 14 on article 1 paragraph 1 of the Convention, 16. März 1993, Rn. 2; S. auch General Recommendation No. 30 in Discrimination against Non-Citizens, 19. August 2004, Rn. 4; General Recommendation No. 32, 24. September 2009, UN-Doc CERD/C/GC/62, Rn. 8.

<sup>106</sup> Kinderrechtsausschuss (CRC), Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Belgium, 7. Juni 2002, UN-Doc CRC/C/15/Add 178, Rn. 4.

<sup>107</sup> Frauenrechtsausschuss (CEDAW), General Recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures (2004), Rn. 5. abrufbar unter [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General\\_recommendation\\_25\\_\(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General_recommendation_25_(English).pdf).

<sup>108</sup> Frauenrechtsausschuss (CEDAW), Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Peru, 1998, UN-Doc A/53/38/Rev 1, S. 73, Rn. 319-320.

<sup>109</sup> Frauenrechtsausschuss (CEDAW), Karen Tayag Vertido v The Philippines, 22 September 2010, UN-Doc CEDAW/C/48/D/18/2008, Rn. 8.4 ff.; allgemein Office of the High Commissioner of Human Rights, Commissioned Report, Gender Stereotypes as a Human Rights Violation, October 2013, keine UN-Doc Nummer, abrufbar unter: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/2013-Gender-Stereotyping-as-HR-Violation.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/2013-Gender-Stereotyping-as-HR-Violation.docx).

durchaus objektiv gerechtfertigt werden kann. Schon *Eleonore Roosevelt* hat bei der Erarbeitung der A-EMR festgehalten, dass Gleichheit nicht identische Behandlung von Männern und Frauen in allen Angelegenheiten bedeutet: Mutterschaft verlange z.B. eine Differenzierung.<sup>110</sup> Konsequenterweise erkennt die Frauenrechtskonvention die Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen an, die durchaus nachteilige Auswirkungen auf die Position der Frauen im Verhältnis zu Männern haben können: Art. 4 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 lit d CEDAW betrachtet z.B. Sondermaßnahmen zum Schutz der Mutterschaft nicht als Diskriminierung, worunter auch temporäre Arbeitsverbote für Schwangere fallen.<sup>111</sup> Auch wenn der Ausschuss des IPWSKR nicht zur Auslegung der Frauenrechtskonvention berufen ist, so ist es doch bemerkenswert, dass er in seinem General Comment No. 16 (2005) zur Gleichheit von Mann und Frau für die Zwecke des Art. 3 IPWSKR festgestellt hat, dass nur dann eine direkte Diskriminierung vorliegt, wenn die Unterscheidung basierend auf Geschlecht und den Charakteristika von Mann oder Frau nicht objektiv zu rechtfertigten ist.<sup>112</sup> Und schließlich wird rein formal betrachtet die Wertigkeit der CEDAW (und damit auch die Meinung des Frauenrechtsausschusses) bei der Auslegung der BRK nach Art. 31 Abs. 2 lit c WVK dadurch geschmälert, dass 36 der insgesamt 163 BRK-Vertragsstaaten die CEDAW nicht ratifiziert haben. Das ist die höchste Abweichung im Vergleich zu den übrigen universellen Menschenrechtsverträgen.<sup>113</sup>

Aus der dargestellten Spruch- und Auslegungspraxis der universellen Vertragsorgane ergibt sich folgendes Bild: Da einzig der Frauenrechtsausschuss ein abweichendes Verständnis von Diskriminierung signalisiert, kann im Rahmen der extrinsischen Vertragsauslegung festgehalten werden, dass die überwältigende Mehrheit der universellen Menschenrechtsverträge, die für die BRK-Vertragsstaaten neben der BRK anwendbar sind (IPBPR, IPWSKR, CERD, CRC) die Rechtfertigungsmöglichkeit einer Differenzierung anerkennen. Übersetzt in Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung ist damit festzuhalten, dass der Diskriminierungsbegriff, der objektiv gerechtfertigte Differenzierung vom Anwendungsbereich ausschließt, derzeit universelles Völkergewohnheitsrecht ist. Das schließt nicht *per se* aus, dass die BRK-Vertragsstaaten mit der BRK ein strikteres Diskriminierungsregime etablieren wollten. Allerdings finden sich zumindest im Wortlaut der BRK keine Anhaltspunkte, die diese Annahmen stützen würden. Die BRK selbst stellt sich in lit b und lit d der Präambel in den größeren Rahmen der universellen Menschenrechtsverträge, auch wenn in lit k recht deutlich zum Ausdruck kommt, dass diese Verträge die Eliminierung von Hindernissen für Menschen mit Behinderungen nicht erreichen konnten. Trotz dieser negativen Bilanz wurde dann aber bei der Definition des Diskriminierungsbegriffs auf ein erprobtes Modell Rückgriff genommen. Die einzige Innovation, nämlich die Einordnung des Versagens von „angemessenen Vorkehrungen“ (*reasonable accommodation*) als Diskriminierung (Art. 2 UAbs. 3 BRK), ist zugleich Ausdruck dafür, dass eine Differenzierung auf Basis bestimmter situativer Umstände im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitskontrolle gerechtfertigt werden kann (Art. 2 UAbs. 4 BRK). Was die BRK allerdings zweifelsohne erreichen will und durch ihr Inkrafttreten auch erreicht hat, ist die explizite Anerkennung des Merkmals der Behinderung als „verdächtiger“<sup>114</sup> Differenzierungsgrund. Anders als die BRK nennen der IPBPR und der IPWSKR dieses Merkmal nicht ausdrücklich (auch nicht die EMRK als regionaler Menschenrechtsvertrag). Die Spruchpraxis des Menschenrechts- und IPWSKR-Ausschusses lässt jedoch nicht erkennen, dass Menschen mit Behinderungen nur wegen der fehlenden Nennung des personenbezogenen Merkmals der Behinderung in Art. 2 Abs. 1

---

<sup>110</sup> Resolution Adopted for a Decision to Proceed Without Delay to Consider the Draft Declaration on Human Rights Contained in Annex F and the Draft Articles Contained in Annex G of the Report of the Drafting Committee for Inclusion In a Convention, Commission on Human Rights, 2nd Session: 04/12/1947 UN-Doc E/CN.4/50, S. 9, abrufbar unter: <http://research.un.org/en/undhr/chr/2>.

<sup>111</sup> F. Raday, in Freeman/Chinkin/Rudolf (Hrsg.), *The UN Convention the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 2012, Art. 4, S. 137.

<sup>112</sup> IPWSKR-Ausschuss, General Comment No. 16, *The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights* (Art. 3 of the Covenant), 11. August 2005, UN-Doc E/C.12/2005/4, Rn. 12.

<sup>113</sup> Stand März 2016: Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte: alle Vertragsstaaten der BRK haben den IPBPR ratifiziert; Internationaler Pakt für Wirtschaftliche Soziale und Kulturelle Rechte (IPWSKR): 15 Vertragsstaaten der BRK haben den IPWSKR nicht ratifiziert; Frauenrechtskonvention (CEDAW): 36 Vertragsstaaten der BRK haben die CEDAW nicht ratifiziert; Konvention gegen Rassendiskriminierung (CERD): 6 Vertragsstaaten der BRK haben CERD nicht ratifiziert; Kinderrechtskonvention (CRC): alle Vertragsstaaten der BRK haben die CRC ratifiziert.

<sup>114</sup> Siehe hierzu *Th. Altwicker*, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, 2011, S. 178 ff.

IPBPR und Art. 2 Abs. 2 IPWSKR einen geringeren Diskriminierungsschutz genießen als diejenigen Personen, deren Merkmale in den genannten Vorschriften explizit aufgeführt werden. Vor allem erkennen beide Ausschüsse die Möglichkeit einer objektiv gerechtfertigten Differenzierung auch dann an, wenn ein explizit aufgeführtes Merkmal (z.B. das Geschlecht<sup>115</sup>) Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Differenzierung ist.

#### 3.1.4.5 Telos-Interpretation

Die BRK stellt an prominenter Stelle, in Art. 1 UAbs. 1, den Zweck der Konvention vor: es soll nicht nur der volle und gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte für alle Menschen mit Behinderungen gefördert, geschützt und gewährleistet werden, sondern auch die Achtung ihrer Menschenwürde (s. auch Art. 3 BRK). Zu diesem Zweck will die Konvention Stereotype und Vorurteile – die zur Behinderung von Personen mit Beeinträchtigungen in Gesellschaft und Umwelt führen (Art. 1 UAbs. 2) – beseitigen (Art. 8 Abs. 1 lit b BRK).<sup>116</sup> Ganz im Vordergrund der Konvention steht daher, dass Personen mit Behinderungen – wie jeder andere erwachsene Mensch – das inhärente Recht haben, ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten und entsprechende Entscheidungen selbst zu treffen (BRK-Präambel lit n und o). Ziel der BRK ist es insofern, einen Paradigmenwechsel zu bewirken:<sup>117</sup> Würde der Mensch mit Behinderungen bislang oft zum Objekt fremder Entscheidungen „im besten Interesse“ gemacht, betont die BRK den Status des Menschen mit Behinderung als eigenverantwortliches Rechtssubjekt. In Anerkennung der Schwierigkeiten, mit denen Menschen mit Behinderungen bei der Realisierung des Paradigmenwechsels konfrontiert sein können, stellt die Konvention Kapazitätenentwicklung, Assistenz und angemessene Vorkehrungen in den Vordergrund (BRK-Präambel lit g und j). Der BRK-Ausschuss interpretiert ausschließlich im Lichte des so beschriebenen *telos* der Konvention und kommt zu einem absoluten Differenzierungsverbot auf Basis von Behinderung.<sup>118</sup> Dass sich dieses Interpretationsergebnis aus den Zielen der BRK allein nicht ableiten lässt, zeigt allerdings Art. 12 Abs. 4 BRK.<sup>119</sup> Nun sind widersprüchliche Zielvorgaben (hier: Selbstverantwortung v. Schutz vor Selbstschädigung) innerhalb eines völkerrechtlichen Vertrages nicht ungewöhnlich,<sup>120</sup> das Spannungsverhältnis wird von internationalen Gerichten oft mit Hinweis auf die nachfolgende Staatenpraxis aufgelöst.<sup>121</sup> Im Fall der BRK zeigt die Staatenpraxis aber, dass 10 Jahre nach Beschluss durch die UN-Generalversammlung und 8 Jahre nach ihrem Inkrafttreten die überwältigende Mehrheit der BRK-Vertragsstaaten dem Schutzkonzept (Beschränkung der Handlungsfähigkeit) noch sehr große Bedeutung beimisst.<sup>122</sup> Darüber hinaus wurden aufgrund der Unsicherheit unter den Vertragsstaaten, ob Art. 12 Abs. 2 BRK jede Einschränkung der Handlungsfähigkeit (*exercise of legal capacity*) kategorisch ausschließt, zehn interpretative Erklärungen bzw. Vorbehalte zu Art. 12 BRK abgegeben.<sup>123</sup> Die anderen Vertragsparteien haben diese Erklärungen<sup>124</sup> ausnahmslos akzeptiert; insbesondere haben sie es unterlassen, die Erklärungen

---

<sup>115</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Guido Jacobs v. Belgium, Communication No. 943/2000, Stellungnahme vom 17. August 2004, UN-Doc CCPR/C/81/D/943/2000, Rn. 9.3; IPWSKR-Ausschuss (CESCR), General Comment No. 16, The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11. August 2005, UN-Doc E/C.12/2005/4, Rn. 12.

<sup>116</sup> BRK-Ausschuss, Concluding Observations on the initial report of Austria adopted by the Committee at its 10th Session, 13 September 2013, UN-Doc CRPD/C/ATU/CO/1, Rn. 21 f.

<sup>117</sup> G. Quinn/O. M. Arnardóttir, in: dies. (Hrsg.), UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspective, 2009, Introduction S. xvii.

<sup>118</sup> Siehe hierzu ausführlich, S. 151 ff.

<sup>119</sup> Siehe hierzu ausführlich, S. 143 ff.

<sup>120</sup> WTO, United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products—AB-1998-4, Report of the Appellate Body of 12 October 1998, Doc WT/DS58/AB/R, Rn. 17: “most treaties have no single, undiluted object and purpose but rather a variety of different, and possibly conflicting, objects and purposes.”

<sup>121</sup> International Law Commission (ILC), Special Rapporteur G. Nolte, Second Report on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties, 26. März 2014, UN-Doc A/CN.4/671, Rn. 29.

<sup>122</sup> Siehe im Rahmen der Rechtsvergleichung die Verknüpfung von Rechtsfähigkeit und Wahlrecht (Kategorie C), S. 246.

<sup>123</sup> Australien, Ägypten, Kanada, Estland, Frankreich, Kuwait, Norwegen, Singapur, Syrien, und Rumänien. Rumäniens Verständnis von Art. 12 BRK wird in seinem Widerspruch vom 26. Juni 2014 gegen den Vorbehalt Singapurs deutlich; Rumäniens rechtlich relevanter Widerspruch bezieht sich allerdings nur auf Singapurs Verweis auf sein nationales Recht.

<sup>124</sup> Gem. Art. 2 lit d WVK kommt es auf die Bezeichnung der Erklärung – *interpretative declaration* oder *reservation* – nicht an; für die Qualifizierung als Vorbehalt i.S.d. WVK ist allein entscheidend, was der erklärende Staat bezweckt: Will er gegenüber den anderen Vertragsstaaten die Rechtswirkung des Art. 12 BRK bilateral dahingehen festlegen, dass er in jedem Fall nicht die Handlungsfähigkeit von

wegen Unvereinbarkeit mit den Zielen und Zwecken der BRK (*object and purpose*) als nichtig zu brandmarken (Art. 19 lit c WVK). Auf Basis von *telos*-Überlegungen lässt sich insofern argumentieren, dass die Respektierung, Herstellung und Gewährleistung der Eigenständigkeit, Selbstbestimmtheit und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ein zentrales und übergeordnetes Ziel der BRK ist, aber auch im Lichte dieses Zweckes durchaus einschränkende Differenzierungen erlaubt sind, sofern diese keine Stereotypen und gesellschaftliche Vorurteile bedienen, sondern auf der einzelfallbezogenen Erkenntnis beruhen, dass aufgrund der spezifischen Beeinträchtigung das BRK-Ziel nicht durch Kapazitätenentwicklung, Assistenz und Vorkehrung erreicht werden kann und daher die Differenzierung im konkreten Fall eine *ultima ratio* Maßnahme darstellt.

#### 3.1.4.6 Nachfolgende Staatenpraxis bei der Anwendung der BRK<sup>125</sup>

Die nachfolgende Staatenpraxis hat nach Art. 31 Abs. 3 lit b WVK einen gleichberechtigten Stellenwert im Rahmen der holistischen Wortlaut-/Kontext-/*telos*-Interpretation der BRK. Es liegt allerdings in der Natur des Völkerrechts, dass die Grenze zwischen rechtsverletzender und rechtskonformer Staatenpraxis fließend ist. Art. 31 Abs. 3 lit b WVK stellt daher hohe Anforderungen an das Gesamtbild der nachfolgenden Staatenpraxis, damit diese als authentische Interpretation Bedeutung entfalten kann: Aus der späteren Übung der Vertragsstaaten bei der Anwendung der BRK muss der Konsens der Vertragsparteien über das Verständnis des Art. 29 BRK hervorgehen. Bei der Bewertung der nachfolgenden Staatenpraxis (Art. 31 Abs. 3 lit b WVK) lässt sich freilich die legitime Frage aufwerfen, ob Menschenrechtsverträge überhaupt der nachträglichen authentischen Interpretation durch Vertragsstaaten zugänglich sind, vor allem wenn ein zur Implementierungskontrolle berufenes gerichtliches oder beratendes Vertragsorgan eingesetzt wurde.<sup>126</sup> Aber schon die institutionalisierten Vertragsstaatenkonferenzen im Rahmen dieser Menschenrechtsverträge verdeutlichen die ungebrochene Relevanz der Vertragsstaaten als authentischer Interpret.<sup>127</sup> Dass die BRK-Vertragsstaaten die bislang acht Konferenzen nicht dazu genutzt haben, Beschlüsse zu konkreten Auslegungsfragen zu fassen, stellt das rechtliche Potential einer Vertragsstaatenkonferenz nicht in Frage. Schließlich hat auch der EGMR die Bedeutung der nachfolgenden Staatenpraxis bei der Auslegung der EMRK hervorgehoben.<sup>128</sup>

Da es bei der Auslegung des Art. 29 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 BRK in erster Linie um die Beantwortung der Frage geht, ob Art. 29 lit a BRK jede wie auch immer begründete Differenzierung kategorisch verbietet, wird in der nachfolgenden Grafik unterschieden zwischen denjenigen Staaten mit inklusivem Wahlrecht, die diese Wahlrechtsreform vor 2006 bzw. nach 2006<sup>129</sup> durchgeführt haben (Inklusiv: grünes Feld). Nur bei letztgenannten Staaten (große Ziffer) besteht die Vermutung, dass die Reform auch BRK-indiziert war, selbst wenn sie im Einzelfall mit verfassungsrechtlichen Zwängen begründet wurde.<sup>130</sup> Für diejenigen Staaten, die einen Wahlrechtsausschluss erlauben, wenn ein Gericht festgestellt hat, dass der betroffenen Person eine spezifisch für die Wahl notwendige Fähigkeit fehlt (Individuell: rotes Feld), besteht hingegen nicht die Notwendigkeit, auf post-2006 Wahlrechtsreformen abzustellen: Diese Staaten differenzieren im Rahmen des Art. 29 lit a BRK. Dasselbe gilt für Staaten, die den Verlust der Rechtsfähigkeit bzw. Handlungsfähigkeit

---

Personen mit Behinderungen schützt, dann ist die Erklärung ungeachtet der Bezeichnung ein Vorbehalt i.S.d. Art. 2 lit d WVK im Verhältnis zu den Staaten, die Art. 12 BRK anders interpretieren. Ist dieser Wille des erklärenden Staates nicht festzustellen, bleibt es eine bloße deklaratorische Erklärung, die nur marginalen Einfluss auf die Interpretation des Art. 12 BRK hat.

<sup>125</sup> Zusammenfassung der rechtsvergleichenden Studie, siehe Nachweise in Teil 2.

<sup>126</sup> International Law Commission (ILC), Special Rapporteur *G. Nolte*, Second Report on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties, 26. März 2014, UN-Doc A/CN.4/671, Rn. 111 Rn. 40.

<sup>127</sup> So nachdrücklich betont von der UN-Generalversammlung, Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system, UN-Doc A/Res/68/268 vom 21. April 2014, OP 7.

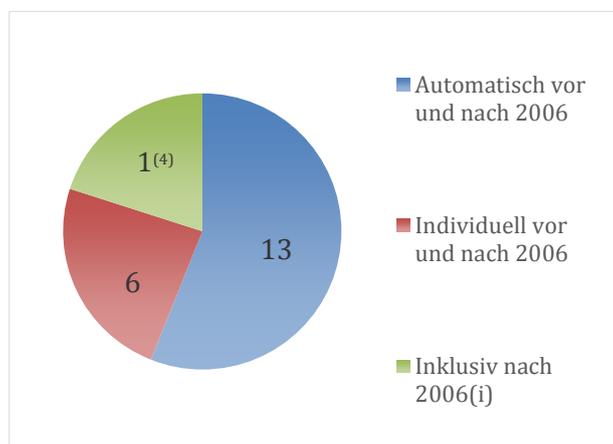
<sup>128</sup> EGMR, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, Appl. No 61498/08, Urteil vom 2. März 2010, Rn. 119.

<sup>129</sup> Annahme der BRK durch die UN Generalversammlung am 13. Dezember 2006, UN-Doc A/RES/61/106.

<sup>130</sup> Vgl. EGMR, *Marckx v Belgium*, Appl. No 6833/74, Urteil vom 13. Juni 1979, Rn. 41; *Mazurek v France*, Appl. No 34406/97, Urteil vom 1. Februar 2000, Rn. 52.

durch richterliche Anordnung automatisch (d.h. *ex lege*) mit dem Verlust des Wahlrechts verbinden (Automatisch: blaues Feld). Die Bundesrepublik Deutschland scheint in der Statistik nicht auf. Ihr derzeitiges Wahlrecht wäre den Staaten zuzuordnen, die einen automatischen Wahlrechtsausschluss einfachgesetzlich verankert haben (blaue Kategorie).

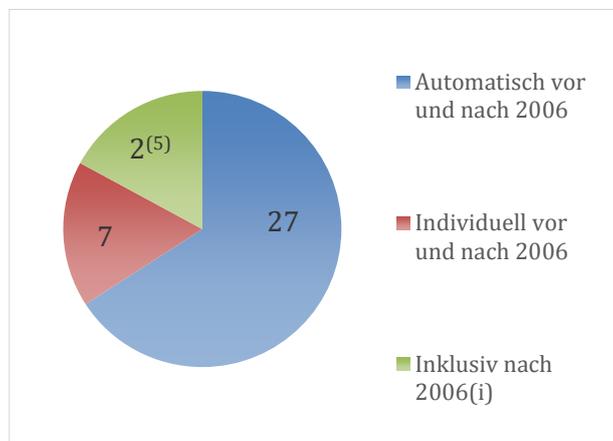
**Abbildung 3.1.1 EU Mitgliedstaaten, die zugleich BRK-Vertragsparteien sind(ii), ohne Dtschl.**



(i) Folgende vier EU-Mitgliedstaaten hatten schon vor Dez. 2006 ein inklusives Wahlrecht: Schweden, Österreich, Vereinigtes Königreich, Italien

(ii) Derzeit keine BRK-Vertragsparteien sind: Finnland (inklusive aktives Wahlrecht vor Dez. 2006), Irland (inklusive Wahlrecht vor Dez. 2006) und die Niederlande (inklusive Wahlrecht nach Dez. 2006).

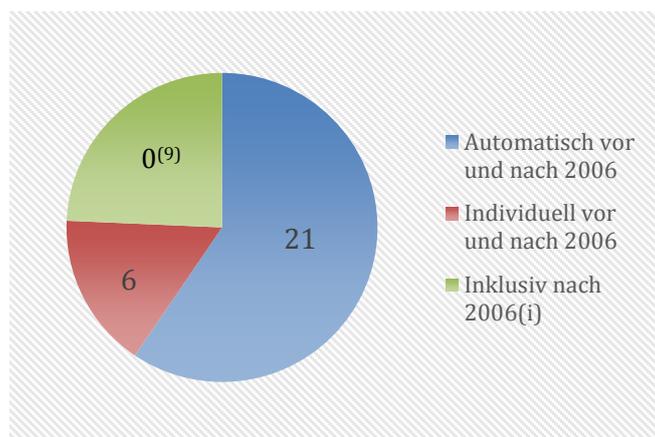
**Abbildung 3.1.2 Mitglieder des Europarates, zugleich BRK-Vertragspartei(ii), ohne Dtschl.**



(i) Folgende fünf CoE Mitgliedstaaten hatten schon vor Dez. 2006 ein inklusives Wahlrecht: Schweden, Österreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Norwegen.

(ii) Folgende acht Mitglieder des Europarats sind der BRK bislang noch nicht beigetreten: Irland, die Niederlande, Island, Liechtenstein, Finnland, Monaco, Moldawien, Georgien.

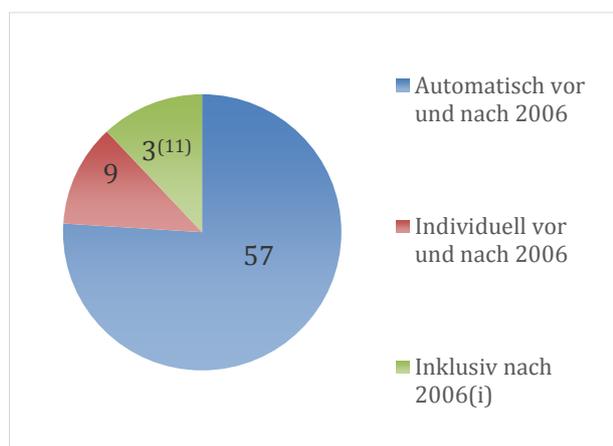
Abbildung 3.1.3 Vertragsparteien der OECD(ii), zugleich BRK-Vertragspartei, ohne Dtschl.



(i) Folgende neun OECD-Staaten hatten schon vor Dez. 2006 ein inklusives Wahlrecht: Neuseeland, Israel, Schweden, Österreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Norwegen, Kanada, Mexiko.

(ii) Von den EU-Mitgliedstaaten mit inklusivem Wahlrecht sind Lettland und Kroatien nicht Vertragspartei der OECD.

Abbildung 3.1.4 Wahlrecht aller ausgewerteten BRK-Vertragsstaaten, ohne Dtschl.



Alle vier Grafiken verdeutlichen, dass derzeit kein Konsens zwischen den Vertragsstaaten der BRK über erlaubte Differenzierungen im Rahmen des Art. 29 lit a BRK besteht. Allerdings erlaubt das geltende Wahlrecht der überwältigenden Mehrheit der erfassten BRK-Mitgliedstaaten eine Differenzierung je nach Art der Behinderung. Von den Staaten der Graphik 4, die in die blaue und rote Kategorie fallen, hat bislang keiner vor dem BRK-Ausschuss signalisiert, dass seine Rechtslage wegen mangelnder Inklusion im Rahmen des Art. 29 lit a BRK anpassungsbedürftig sei.<sup>131</sup> Es handelt sich bei der vorliegenden Statistik allerdings um eine Momentaufnahme (Stand: März 2016), die sich unter dem Einfluss des BRK-Ausschusses sowie anderer relevanter Akteure wie z.B. der Organe der UN, aber auch NGOs und Zivilgesellschaften durchaus im Rahmen eines längeren Anpassungsprozesses ändern kann.<sup>132</sup>

#### 3.1.4.7 Holistische Zusammenführung der bisherigen Interpretationsschritte

<sup>131</sup> Siehe aber den Extremfall El Salvador, UN-Doc CRPD/C/SLV/1, 10 Oktober 2011, Rn. 250. „Persons with disabilities who wish to run for office in El Salvador also face problems. In particular, article 222 of the Electoral Code imposes an unacceptable restriction on the right of persons with disabilities to seek election to municipal councils (part of local government). Paragraph 4 of article 222 stipulates that no blind, deaf, mute or mentally disturbed person may seek election to a municipal council.“

<sup>132</sup> Siehe hier, S. 158 ff. und S. 164 ff.

Der unbedingte Wortlaut des Art. 29 lit a BRK i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK muss im Kontext anderer universeller Menschenrechtsverträge mit gleichlautender Diskriminierungsdiktion gelesen werden. Diese wurden von den zuständigen Vertragsorganen dahingehend interpretiert, dass nicht jede Differenzierung auf Basis eines an sich verpönten Merkmals eine Diskriminierung darstellen muss.<sup>133</sup> Es muss nicht besonders belegt werden, dass diese tendenziell staatenfreundliche Lesart des Diskriminierungsverbots von den Vertragsstaaten der entsprechenden Abkommen akzeptiert wurde. Weder auf Basis des Wortlauts der BRK noch deren *telos* lässt sich nachweisen, dass die Vertragsstaaten der BRK ein strengeres Anti-Diskriminierungsregime errichten wollten, das sich dahingehend von anderen Menschenrechtsverträgen unterscheidet. Das kontextbezogene Verständnis, dass auch im Rahmen der BRK nicht jede Differenzierung auf Basis der Behinderung eine verbotene Diskriminierung darstellt, überschreitet nicht in unzulässiger Weise den Rahmen des Textes von Art. 2 Abs. 3 BRK: Die holistische Interpretation der Norm deckt lediglich eine Regelungslücke auf, die die Diskriminierungsdefinition in Art. 2 UAbs. 3 BRK lässt, nämlich das nicht explizit geregelte Thema der Rechtfertigungsfähigkeit von Differenzierungen, die dann eben keine Diskriminierung im Sinne der Definition sind. Dieses Verständnis wird auch von der nachfolgenden Staatenpraxis gestützt, nach der nur eine äußerst geringe Zahl von Vertragsstaaten nach 2006 auf ein inklusives Wahlrecht umgestellt haben. Bei der Einbeziehung der nachfolgenden Staatenpraxis ist aber Vorsicht geboten, da die Verfassungen und/oder Wahlgesetze vieler BRK-Vertragsstaaten dem *telos* der BRK nicht gerecht werden. Der erklärte Kampf der BRK gegen Stereotype und gesellschaftliche Vorurteile schließt Differenzierungen nicht *per se* aus, verbietet aber schablonenhafte Kategorisierungen und Automatismen, die die Diversität von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklungspotential bei entsprechender Unterstützung und Assistenz keinen Raum einräumen.

#### 3.1.4.8 Ergänzende Auslegungsmittel: Vorbereitungsarbeiten zur BRK

Art. 32 WVK erkennt die Vorbereitungsarbeiten (*travaux préparatoires*) zu völkerrechtlichen Verträgen als nur subsidiäres Auslegungsmittel an, um entweder das über Art. 31 WVK gefundene Ergebnis zu bestätigen, oder dessen Mehrdeutigkeit zu beseitigen. Erkennbarer Grund für die Zurückhaltung ist, dass weder die einzelnen Stimmen der Staatenvertreter in den Verhandlungen noch die herausragende Rolle des Vorsitzenden zweifelsfreie Schlüsse auf den Konsens der Vertragsstaaten über den Inhalt der Norm zulassen.<sup>134</sup> Die Vorbereitungsarbeiten zu Art. 29 BRK sind ein typisches Beispiel dafür.

Der Wortlaut der BRK wurde zwischen 2001 und 2006 verhandelt, nachdem die UN-Generalversammlung auf Initiative von Mexiko im Dezember 2001 beschlossen hatte, dieses Menschenrechtsprojekt in Angriff zu nehmen.<sup>135</sup> Die Verhandlungen fanden in einem durch die UN-Generalversammlung eingesetzten *Ad Hoc*-Ausschuss<sup>136</sup> statt, an dem alle interessierten UN-Mitgliedstaaten teilnehmen konnten – aber nicht alle Mitgliedstaaten teilgenommen haben –, sowie Vertreter von Interessensgruppen und Betroffenenvereinigungen, NGOs und Menschenrechtsorganisationen. Einige Staaten nahmen die Möglichkeit wahr, Vertreter der Zivilgesellschaft in ihre Delegation aufzunehmen, was letztgenannten einen direkten Zugang zu den Arbeitsgruppentreffen mit allen „Delegationsprivilegien“ verschaffte. Nach zwei Lesungen des Textentwurfs beschloss der *Ad Hoc*-Ausschuss in seiner 8. Sitzung (2006) den Text der Konvention und des Fa-

---

<sup>133</sup> Dieses Ergebnis deckt sich im Ergebnis mit der Auffassung der Bundesregierung, dass Art. 29 lit. a BRK im Lichte des Art. 25 IPBPR zu lesen ist, insbesondere der dort zu findenden Formulierung „ohne angemessene Einschränkung“, und nicht über diese Verbürgung hinausgeht, s. Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808 vom 8.11.2008, S. 45, 64.

<sup>134</sup> O. Dörr, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 32, Rn. 2.

<sup>135</sup> UN-Generalversammlung, Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, Resolution 56/168 vom 19. Dezember 2001, UN-Doc A/RES/56/168.

<sup>136</sup> Der volle Titel lautet: ‘Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities’.

kultativprotokolls zum BRK-Ausschuss. Im Wege des Konsensverfahrens nahm die UN-Generalversammlung am 13. Dezember 2006 beide Dokumente an und forderte die Staaten zur Ratifizierung des Vertrages auf.

Während des Verhandlungsprozesses in der Arbeitsgruppe und im *Ad Hoc*-Ausschuss gehörte Art. 29 lit a BRK zu den weniger umstrittenen Vorschriften. Die Diskussion in den insg. fünf relevanten Sitzungen der Arbeitsgruppe und des *Ad Hoc*-Ausschusses<sup>137</sup> in denen über den Wortlaut des Art. 29 lit a BRK (ex Draft Art. 18<sup>138</sup>) beraten wurde, kreiste um Themenkomplexe wie die richtige Position der Vorschrift in der BRK, der Abgleichung des Wortlauts mit Art. 25 IPBPR („opportunity to be elected“ anstatt „right to be elected“ sowie „citizens“ statt „persons“), und der Einfügung einer klaren Verpflichtung zur Beseitigung aller Barrieren, denen Personen mit körperlichen Behinderungen bei der Wahlrechtsausübung ausgesetzt sind. Chile drängte darauf, klarer hervorzuheben dass Assistenz beim Wahlakt einer geheimen Wahl nicht entgegenstünde.<sup>139</sup> Neuseeland war besonders aktiv bei den Verhandlungen zu Art. 29 BRK, also ein Land mit inklusivem Wahlrecht für nicht-straffällige Personen mit Behinderungen. Aus dieser nationalen Perspektive ist Neuseelands Intervention im *Ad Hoc*-Ausschuss zu verstehen:

*“Adding the phrase ,on an equal basis with others’ makes clear that persons with disabilities are to have the same political rights as the rest of the population and in accordance with the electoral provisions of legislation in the countries in which they live.”<sup>140</sup>*

Generell wurde von allen teilnehmenden Staatenvertretern für Art. 29 lit a BRK eine starke Sprache eingefordert. In der 7. und damit letzten Arbeitssitzung des *Ad Hoc*-Ausschusses zu Art. 29 pflichtete die USA dem Vorstoß der EU bei, in Art. 29 lit a BRK die Referenz zu den „nationalen Gesetzen mit allgemeiner Anwendung“ zu streichen, was auch geschehen ist.<sup>141</sup>

Wesentlich ausschlusreicher, auch für Art. 29 lit a BRK, ist das Ringen der Staatenvertreter um den Wortlaut des Art. 12 BRK (Draft Art. 11, später Draft Art. 9). Bemerkenswert ist, dass in den Staateninterventionen überraschend wenig Bezug auf den Zusammenhang zwischen Handlungsfähigkeit und Wahlrecht genommen wurde. Einzig Mexiko, ein Land mit inklusivem Wahlrecht, wollte in Art. 12 Abs. 1 BRK auch „obligations“ festschreiben, mit dem Hinweis auf die Wahlpflicht in Mexiko.<sup>142</sup> Das wurde allerdings abgelehnt, weil die BRK als Menschenrechtsvertrag konzipiert werden sollte. Die Junktimierung von Art. 12 und Art. 29 lit a BRK, die Frankreich und Rumänien in ihrer unilateralen Interpretationserklärungen zum

---

<sup>137</sup> Von den insgesamt 10 Treffen der Arbeitsgruppe des Ad Hoc Ausschusses waren thematisch nur zwei relevante: 1. Sitzung am 9. Januar 2004, 2. Sitzung am 14. Januar 2004 abrufbar unter [www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html); die relevanten Treffen des Ad Hoc Ausschuss sind: 3. Sitzung am 1. Juni 2004; 6. Sitzung am 4. August 2005; abschließende 7. Sitzung am 26. Januar 2006 (die Daily Summaries der Ad Hoc Ausschusssitzungen sind online erhältlich, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoc-com.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoc-com.htm)).

<sup>138</sup> Siehe den Wortlaut abgedruckt in UN-Doc A/AC.265/2004/WG.1 vom 27. Januar 2004, Annex 1 States Parties recognize the political rights of persons with disabilities, without discrimination, and undertake to: (a) Actively promote an environment in which persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity of citizens with disabilities to vote and be elected, and by ensuring that voting procedures and facilities: (i) Are appropriate, accessible and easy to understand; (ii) Protect the right of citizens with disabilities to vote by secret ballot; and (iii) Allow, where necessary, the provision of assistance in voting to citizens with disabilities.

<sup>139</sup> Ad Hoc Ausschuss, 3. Sitzung vom 1. Juni 2004, Zusammenfassung S. 6, abrufbar unter <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040109.html>; siehe den Entwurf Chiles zu Art. 29 lit a (iii): Guarantee the effective exercise of the right of suffrage to all citizens with disabilities who request it, and the necessary assistance to this effect, including the alternative of assisted voting, which does not impede the secrecy of the ballot indicated in the previous point; abgedruckt in Report of the third session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, UN-Doc. A/AC.265/2004/5, 9. Juni 2004, S. 43.

<sup>140</sup> Ad Hoc Ausschuss, 3. Sitzung vom 1. Juni 2004, Zusammenfassung, S. 11.

<sup>141</sup> Ad Hoc Ausschuss, 3. Sitzung vom 1. Juni 2004, Zusammenfassung, S. 26.

<sup>142</sup> Diskussion im Ad Hoc Ausschusses, 5. Sitzung von 25./26. Januar 2005, S. 5 abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc5sum25jan.htm>.

Ausdruck bringen, wurde in den Vorbereitungsarbeiten nicht diskutiert, was ein Zeichen dafür ist, das sowohl in der Arbeitsgruppe, als auch im *Ad Hoc*-Ausschuss rechtliche Bedenken von Staaten aus diplomatischen Gründen nicht immer offen thematisiert wurden.

Hinsichtlich des Verständnisses von Diskriminierung (Draft 3 bzw. Draft Art. 7 BRK) wurde in der Arbeitsgruppe und im *Ad Hoc*-Ausschuss vor allem die explizite Nennung einer indirekten Diskriminierung erörtert, wie sie die EU vorgeschlagen hatte (s. hier, S. 142 ff.).<sup>143</sup> Bemerkenswert ist, dass die Staatenvertreter sehr oft auf die Diskriminierungsdefinition in der Frauenrechtskonvention (CEDAW) Bezug nahmen, insbesondere hinsichtlich der Trennung zwischen Gleichheit (*equality*) und Nichtdiskriminierung (*non-discrimination*).<sup>144</sup> Die Anpassung des Textes an die Vorgaben des IPBPR war dagegen von untergeordneter Rolle.<sup>145</sup> Im Rahmen von Art. 2 UAbs. 4 BRK (Draft Art. 3) wurden vor allem die „angemessenen Vorkehrungen“ diskutiert, wobei der entsprechende Passus in Draft Art. 3 auf Basis des General Comments No. 5 des IPWSKR-Ausschusses formuliert wurde.<sup>146</sup> Hinsichtlich der in Art. 2 UAbs. 4 BRK verankerten Rechtfertigungsmöglichkeit für die Nichterbringung von Vorkehrungen wurden verschiedene Begriffe ventiliert, neben *'disproportionate or undue burden'* auch *'undue hardship'* oder *'unjustifiable hardship'*. Vor allem die industriellen Staaten favorisierten Art. 2 UAbs. 4 in der jetzigen Form, Indien sprach sich vehement dagegen aus.<sup>147</sup>

Da die Vorarbeiten zu Art. 2 UAbs. 3 und 4, Art. 12 und Art. 29 lit a BRK wenig bis keine Auskunft über die im Rahmen dieser Studie diskutierten Fragestellungen geben, kann das auf Basis von Art. 31 WVK gefundene Auslegungsergebnis weder bestätigt noch verworfen werden.

#### 3.1.4.9 Abgleichung des Ergebnisses mit der Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses

Der BRK-Ausschuss hat bereits mehrfach die Gelegenheit wahrgenommen, seine Interpretation des Art. 29 lit a BRK den Vertragsparteien näherzubringen. In seinem General Comment No. 1 vom 11. April 2014<sup>148</sup> beschäftigte er sich nicht nur mit dem hoch umstrittenen Art. 12 BRK, sondern auch mit seinem Verhältnis zu anderen Vorschriften wie Art. 29 BRK. Zentral ist dabei die Aussage, dass die Entscheidungsfähigkeit einer Person nicht als Rechtfertigung dafür dienen darf, dieser Person seine politischen Rechten abzuerkennen, also insb. das aktive und passive Wahlrecht.<sup>149</sup> Schon in seiner Communication 4/2011, *Bujdosó et al v. Hungary*, hatte der Ausschuss seine Sicht des Art. 29 BRK unzweideutig dargelegt: Ein Wahlrechtsausschluss aufgrund von mutmaßlichen und tatsächlichen psychosozialen oder intellektuellen Behinderun-

---

<sup>143</sup> Proposal of the EU, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgcontrib-EU.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgcontrib-EU.htm). For the purpose of the present Convention, the term "discrimination on the grounds of disability" shall mean any distinction, exclusion or restriction which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise on an equal footing by persons with disabilities of all human rights and fundamental freedoms. a) Direct discrimination shall be taken to occur where one person is treated less favourably than another is, has been or would be treated in a comparable situation, on the grounds of disability; b) Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put a person having a disability at a particular disadvantage compared with other persons, unless that provision, criterion or practice is objectively justified by a legitimate aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary or unless measures are taken to eliminate that disadvantage.

<sup>144</sup> 3. Sitzung des Ad Hoc-Ausschusses: Daily summary of discussions related to Draft Article 7 (Equality and Nondiscrimination), 3rd Session, 25. Mai 2004, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm).

<sup>145</sup> Siehe aber der Vorstoß Liechtensteins zur „Article 5 - Equality and non-discrimination“, 7. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses: Daily summary of discussions, 7th Session, 16. Januar 2006, abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum16jan.htm>

<sup>146</sup> IPWSKR-Ausschuss, General Comment No. 5, Persons with Disabilities, Rn. 15.

<sup>147</sup> M. Schulze, Understanding of the UN Convention on Rights of Persons with Disabilities, 2009, S. 28 abrufbar unter <http://iddconsortium.net/sites/default/files/resources-tools/files/hicrpdmanualsept2009final.pdf>.

<sup>148</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/SNo. .

<sup>149</sup> BRK-Ausschuss, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/S, No. Rn. 44.

gen, inklusive der Beschränkung der individuellen Beurteilungsfähigkeit, stelle immer eine Diskriminierung i.S.d. Art. 2 BRK dar;<sup>150</sup> das gelte auch für betreute Personen.<sup>151</sup> In seiner Reaktion auf den Staatenbericht von Spanien hat der BRK-Ausschuss klargestellt, dass er auch eine individuelle richterliche Entscheidung über die Fähigkeit, das Wahlrecht auszuüben, als eine unter der BRK verbotene Diskriminierung betrachte.<sup>152</sup> Umso weniger fand die von Ungarn nach dem EGMR-*Kiss* Urteil eingeführte richterlich widerlegbare Vermutung des Wahlrechtsverlusts bei völligem Verlust der Handlungsfähigkeit vor dem BRK-Ausschuss Verständnis. Allerdings gibt der BRK-Ausschuss keine weitere Begründung für seine Rechtsauffassung, die zwar vom Wortlaut der BRK gestützt wird, aber im klaren Widerspruch zur Spruchpraxis anderer menschenrechtlicher Vertragsorgane steht, insbesondere dem Menschenrechtsausschuss (s., S. 151 ff.). Auch die vom BRK-Ausschuss an Ungarn adressierte Handlungsanweisung zeichnet sich vielmehr durch eine sehr pauschale und wenig realitätsnahe Betrachtung der Assistierbarkeit aus, die die Diversität von Behinderungen – und insbesondere Art. 29 lit a UAbs. (iii) BRK – bewusst ausblendet:

*„The Committee recalls that, under article 29 of the Convention, the State party is required to adapt its voting procedures, by ensuring that they are ‘appropriate, accessible and easy to understand and use’ and, where necessary, allowing persons with disabilities, upon their request, assistance in voting. It is by so doing that the State party will ensure that persons with intellectual disabilities cast a competent vote, on an equal basis with others, while guaranteeing voting secrecy.“<sup>153</sup>*

Der BRK-Ausschuss ist dieser rigiden Spruchpraxis bislang treu geblieben.<sup>154</sup> Es wurde der Autorin dieser Studie von einer verstärkten Einwirken des BRK-Ausschusses auf den Menschenrechtsausschuss berichtet, um diesen zu einer Neufassung seines General Comments zu Art. 25 IPBPR zu bewegen. Bislang hat der Menschenrechtsausschuss sich diesem Ansinnen verschlossen.

Da das hier gefundene Interpretationsergebnis, das sich wesentlich auf die extrinsische Kontextinterpretation stützt, von der vom BRK-Ausschuss vertretenen Auffassung abweicht, muss im Lichte der *Diallo*-Rechtsprechung des IGH<sup>155</sup> geklärt werden, ob das Gebot der Einheitlichkeit des internationalen Rechts und die Rechtssicherheit der BRK-Begünstigten gebieten, der Ausschussmeinung ein stärkeres Gewicht bei der Auslegung des Art. 29 lit a BRK einzuräumen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fragmentierung des Diskriminierungsverbots bereits geschehen ist, indem der BRK-Ausschuss von der Spruchpraxis anderer menschenrechtlicher Vertragsorgane bewusst abweicht; die hier vorgenommene Auslegung fällt also in eine dynamische Phase der Rechtsentwicklung, an deren Ende sich erst herausstellen wird, ob sich der BRK-Ausschuss oder der Menschenrechtsausschuss mit seinem Diskriminierungsverständnis durchsetzt, oder sich die Vertragsorgane annähern. Dabei wird der künftigen Staatenpraxis bei der Umsetzung der BRK eine entscheidende Rolle zukommen, je nachdem, ob sie weiterhin Anzeichen einer offenen Gefolgschaftsverweigerung zeigt oder nicht.

---

<sup>150</sup> BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, *Bujdosó v. Hungary*, 16. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011, Rn. 9.4.

<sup>151</sup> BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, *Bujdosó v. Hungary*, 16. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011, Rn. 9.4. Rn. mit Verweis auf Concluding Observations, Tunesien, UN-Doc CRPD/C/TUN/CO/1 Rn. 35.

<sup>152</sup> BRK-Ausschuss, Concluding observations, Spanien, 19. Dezember 2011, UN-Doc CRPD/D/ESP/CO/1, Rn. 48.

<sup>153</sup> BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, *Bujdosó v. Hungary*, 16. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011, Rn. 9.4, Rn. 9.6; BRK-Ausschuss, Protocol Discussion on Spain’s Report, UN-Doc CRPD/C/6/SR.4 vom 11. Oktober 2011, Seite 9 Rn. 41; s auch hier, Teil 2, Rechtsvergleichung: Bevor der BRK-Ausschuss seine Concluding Observation verfasst hat, ist Spanien auf die individuelle richterliche Feststellung der Wahlunfähigkeit umgestiegen. Dennoch wurde in der Concluding Observation festgehalten, dass Spanien seine Gesetze in Bezug auf Wahlrecht ändern muss.

<sup>154</sup> BRK-Ausschuss, Concluding Observations, Tunesien, 31. Mai 2011, UN-Doc CRPD/C/TUN/CO/1, para. 35, Concluding observation Australia 21. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/AUS/CO/1, para. 51 f.; Concluding Observation El Salvador, 8. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/SLV/CO/1. para. 59 f.

<sup>155</sup> *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 2010, S. 639, Rn. 66.

Zum heutigen Zeitpunkt und Stand der Rechtsentwicklung spricht vor allem ein Argument gegen eine zwingende Autorität der BRK-Ausschussmeinung: Der BRK-Ausschuss hat sich – als das speziell zur Überwachung der BRK eingerichtete Vertragsorgan – bewusst über die Spruchpraxis anderer Vertragsorgane hinweggesetzt, insbesondere des Menschenrechtsausschusses, ohne seiner Rechtsauffassung eine im Lichte der Artt. 31, 32 WVK nachvollziehbare Begründung zu geben. Vielmehr ist der Ausschuss erkennbar von der rechtspolitischen Motivation getrieben, nach der nur ein absolutes Diskriminierungsverbot verhindern kann, dass jede rechtliche (durch Gesetzgeber) oder faktische (durch Richter, Wahlassistent, Wahlleiter oder Wahlvorsteher) Pauschalisierung von Menschen mit Behinderungen unterbunden wird. Dies ist rechtspolitisch ein durchaus nachvollziehbares Ansinnen, das allerdings im Rahmen der Vertragsrechtsinterpretation einer methodisch nachvollziehbaren Absicherung bedurft hätte. Das gilt umso mehr, als die vom BRK-Ausschuss vertretene Auffassung nicht zur Rechtssicherheit beiträgt, weder für die Vertragsstaaten noch für Menschen mit Behinderungen. Das liegt vor allem in dem Umstand begründet, dass der BRK-Ausschuss den „Stillen Wahlrechtsausschluss“ – also die faktische Unfähigkeit, an einer Wahl teilzunehmen – in seiner Konzeption des Art. 29 lit a BRK mitdenkt. Menschenrechtlich erscheint das auf den ersten Blick unproblematisch: In der Bundesrepublik Deutschland wird niemand gezwungen zu wählen. Wer am Wahltag unter dem Einfluss narkotischer Mittel den Weg in das Wahllokal nicht findet, wählt nicht. Allerdings ist in diesem Punkt die Gruppe der Personen ohne Behinderungen und die Gruppe der Personen mit Behinderungen nicht vergleichbar, da der Staat nicht verpflichtet ist, der ersten Gruppe Wahlassistenz zur Seite zu stellen, wohl aber der zweiten Gruppe.<sup>156</sup> Zugleich ist der Staat mit Blick auf die Wahlassistenz verpflichtet, den freien Ausdruck des Wählerwillens sicherzustellen, d.h. Stellvertretung zu verhindern (Art. 29 lit a UAbs. iii BRK). Die Entscheidung der Assistenzunfähigkeit im Sinne des UAbs. (iii) kann der regulierende Vertragsstaat (a) der Person überlassen, die zur Assistenz befugt ist, (b) dem Wahlvorstand des Wahlbezirks, der sich am Wahltag spontan ein Bild von der Situation macht (Rechtslage Österreich), oder (c) dem Richter, der über die Notwendigkeit einer Betreuung entscheidet und dabei zugleich feststellt, ob eine Wahlassistenz im konkreten Einzelfall eine verbotene Stellvertretung wäre, weil der Betroffene zu Willensbildungs- bzw. Willensäußerungsprozessen unfähig ist (spanische und französische Rechtslage, bei der die Richter allerdings die „Wahlfähigkeit“ überprüfen). Im Lichte der *Diallo*-Kriterien des IGH kommt die hier vorgenommene Abwägung zwischen der menschenrechtlichen Verpflichtung des Staates, willkürliche Entscheidungen über die Assistenzfähigkeit zu verhindern (Art. 29 lit a UAbs. iii BRK),<sup>157</sup> und dem über die extrinsische Kontextauslegung identifizierten Recht des Vertragsstaates, im Einzelfall je nach Art der Behinderung im Wahlrecht zu differenzieren, zu folgendem Ergebnis: Die einzelfallbezogene richterliche<sup>158</sup> Entscheidung im Betreuungsverfahren, dass der oder die Betroffene aufgrund der Schwere und der Art der Behinderung nicht assistenzfähig ist, weil sie auch mit menschlichen, technischen und medizinischen Hilfsmitteln keinen eigenen Willen kommunizieren kann, erfüllt die Voraussetzungen des Art. 29 lit a (iii) BRK. Bei einer so konstruierten Einzelfallprüfung handelt es sich nicht um eine diskriminierende Wahlfähigkeitsprüfung („Wahl-TÜV“), da nur die Grenze der Assistenzfähigkeit bei der Wahlteilnahme i.S.d. Art. 29 lit a (iii) i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BRK beurteilt wird.<sup>159</sup> Die Abweichung von der BRK-Ausschussmeinung ist im Lichte der durch die richterliche Einzelfallentscheidung gewonnenen Rechtssicherheit hinzunehmen.

---

<sup>156</sup> Das verkennt z.B. S. *Jentsch*, Demokratie & Wahlrechtsausschluss: Kritische Anmerkungen zum § 13 Nr. 2 Wahlgesetz, *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 2 (2013) S. 150, 161 f.

<sup>157</sup> Speziell für Wahlrechtsausschlüsse, s. EGMR, *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005, Rn. 7; EMRK Kommission, *Patrick Holland*, Appl. No 24827/94, Kommissionsentscheidung vom 14. April 1998, DR 93-A, S. 15, zum allgemeinen Prinzip der Rechtssicherheit, das die Vorhersehbarkeit einer Entscheidung und klar definierte Entscheidungsvoraussetzungen verlangt, S. EGMR, *Hafsteinsdottir v Iceland*, Appl. No 40905/98, Urteil vom 8. Juni 2004, Rn. 51; EGMR, *Enhorn v Schweden*, Appl. No 56529/00, Urteil vom 25. Januar 2005, Rn. 36;

<sup>158</sup> Vgl. EGMR, *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005, Rn. 71 „*The Court notes in this regard the recommendation of the Venice Commission that the withdrawal of political rights should only be carried out by express judicial decision.*“

<sup>159</sup> Vgl. Verfassungsrechtlicher Teil, S. 197 f.

### 3.1.5 Würden § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG die Voraussetzungen einer zulässigen Differenzierung erfüllen?

Angesichts der sehr strikten Interpretation des Art. 29 lit a (iii) BRK durch den BRK-Ausschuss kann es nicht überraschen, dass § 13 Nr. 2 und 3 BWG vor dem BRK-Ausschuss keine Gnade gefunden hat.<sup>160</sup>

*“The Committee is concerned about exclusion of persons with disabilities from electoral rights stipulated in Section 13 No. 2 and No. 3 of the Federal Electoral Act (BWG) and equivalent Länder legislation as well as practical barriers preventing persons with disabilities from exercising the right to vote on an equal basis with others.”*

Allerdings kann die deutsche Rechtslage auch im Lichte der Spruchpraxis des IPBPR-Menschenrechtsausschusses und des EGMR kritisiert werden.

Wie bereits ausgeführt (S. 151 ff.), hat der Menschenrechtsausschuss seine Rechtsauffassung von der Einschränkung des Wahlrechts nach Art. 25 IPBPR 10 Jahre vor Inkrafttreten der BRK in seiner Ergänzung zu General Comment Nr. 25 (57) vom 29. August 1996 in generellen Worten zum Ausdruck gebracht: Angemessene (*reasonable*) und objektive Einschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechts sind erlaubt, wobei exemplarisch festgestellt wird, dass eine Beschränkung des Wahlrechts aufgrund einer körperlichen Behinderung nicht angemessen ist, im Gegensatz zu Einschränkungen aufgrund von Unzurechnungsfähigkeit (*mental incapacity*)<sup>161</sup> Schon das Beispiel verdeutlicht, dass der Menschenrechtsausschuss im Rahmen des Art. 25 IPBPR nicht strikt zwischen Diskriminierung aufgrund von Behinderung (bzw. gerechtfertigte Differenzierung) und diskriminierungsfreier Einschränkung unterscheidet. Eine wesentliche klarere Sprache zur Einschränkung des Wahlrechts für Personen mit geistigen, intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen findet der Ausschuss 2013 in seinen Stellungnahmen zu den Länderberichten (insb. in seiner 107. Sitzung<sup>162</sup>). Dort stellt er fest, dass Wahlrechtsausschlüsse im Lichte des Art. 25 IPBPR (und seines Erachtens auch im Lichte des Art. 29 BRK) nur erlaubt sind, wenn sie verhältnismäßig sind und eine vernünftige und objektive Beziehung zu der „Wahlfähigkeit“ des Betroffenen haben:

*„Hong Kong, China, should revise its legislation to ensure that it does not discriminate against persons with mental, intellectual or psychosocial disabilities by denying them the right to vote on bases that are disproportionate or that have no reasonable and objective relation to their ability to vote, taking account of article 25, of the Covenant and article 29 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.”*

In Lichte der Ausschussmeinung ist die in § 13 Nr. 2 BWG aufgestellte gesetzliche Vermutung<sup>163</sup>, dass Personen, die in allen Angelegenheiten betreut werden, nicht zur Teilnahme an Wahlen befähigt sind, zumindest angreifbar. Vor allem hatte der Menschenrechtsausschuss 2013 in seiner Stellungnahme zum Staatenbericht der Tschechischen Republik<sup>164</sup> kritisch festgestellt, dass tschechische Gerichte exzessiv Personen

<sup>160</sup> BRK-Ausschuss, Concluding Observations on the Initial Report of Germany, UN-Doc CRPD/C/DEU/CO/1, 17. April 2015, Rn. 53.

<sup>161</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Addendum General Comment No. 25 (57) UN-Doc, CCPR/C/21/Rev.1 Add.7 vom 27. August 1996, Rn. 4 und 10.

<sup>162</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China adopted by the Committee at its 107th Session (11–28 March 2013), UN-Doc CCPR/C/CHN-HKG/CO/3 vom 29. April 2013, Rn. 24; Concluding observations on the third periodic report of Paraguay adopted by the Committee at its 107th Session (11–28 March 2013), UN-Doc CCPR/C/PRY/CO/3 vom 29. April 2013, Rn. 11; weniger explizit: Concluding observation on the initial reports of Angola, UN-Doc CCPR/C/ANG/CO/1 vom 29. April 2013, Rn. 8; siehe auch 108th Session des Menschenrechtsausschusses: Concluding observations on the third periodic report of the Czech Republic, UN-Doc CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013, Rn. 12.

<sup>163</sup> Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren vor dem Wahlprüfungsausschuss zum Wahleinspruch M.P.K et al., BT Drs. 18/2700, S. 48.

<sup>164</sup> S. Abschnitt 7, Rechtsvergleichung (S. 249): Tschechische Republik, Stand 2016, individuelle richterliche Entscheidung über Wahlrechtsausschuss.

die Rechtsfähigkeit aberkennen, trotz ihrer faktisch bestehenden Fähigkeit bestimmte Handlungen vorzunehmen, z.B. ein Wahlrecht auszuüben.<sup>165</sup> Damit deutet der Menschenrechtsausschuss an, dass eine angemessene und objektive Beziehung zwischen Wahlrechtsausschluss und der individuellen Fähigkeit, an Wahlprozessen teilzunehmen, vorliegen muss, die den tatsächlichen Fähigkeiten des Betroffenen Rechnung trägt. Eine gesetzliche Vermutung, wie sie § 13 Nr. 2 und 3 BWG ausspricht, erfüllt diese Vorgabe nicht.

Der EGMR hat in der Rs. *Kiss v. Ungarn*<sup>166</sup> seine im europäischen Menschenrechtsraum geltenden Maßstäbe für Wahlrechtsausschlüsse konkretisiert. Der Gerichtshof räumt den Vertragsparteien der EMRK einen weiten Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung ihres nationalen Wahlrechts ein. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, in welchem Verfahren über die Fähigkeit von geistig behinderten Personen zur Teilnahme an Wahlen entschieden wird.<sup>167</sup> Gegenstand der richterlichen Kritik an der ungarischen Rechtslage war dabei, dass bereits Personen unter teilweiser Betreuung unabhängig von ihrer tatsächlichen Fähigkeiten ihr Wahlrecht gesetzlich verlieren.

*The Court therefore concludes that an indiscriminate removal of voting rights, without an individualised judicial evaluation and solely based on a mental disability necessitating partial guardianship cannot be considered compatible with the legitimate grounds for restricting the right to vote.*<sup>168</sup>

Was sich auf Basis der *Kiss* Entscheidung nicht zweifelsfrei klären lässt, ist die Zulässigkeit eines automatischen Wahlrechtsausschlusses im Fall der Betreuung in allen Angelegenheiten, da der EGMR die Notwendigkeit einer individualisierten gerichtlichen Überprüfung ausdrücklich nur bei teilweiser Handlungsunfähigkeit einfordert. Die zeitlich vor *Kiss* ergangene Entscheidung in der Rs. *Hirst*<sup>169</sup> betraf zwar nicht den Wahlrechtsausschluss von Personen mit Behinderungen, sondern von Strafgefangenen. Allerdings ist es erwähnenswert, dass der EGMR ausdrücklich die Empfehlung der Venedig-Kommission des Europarates zur Kenntnis nimmt, nach der der Entzug politischer Rechte nur durch eine ausdrückliche Gerichtsentcheidung erfolgen soll (s. S. 164 ff.). Denn nur ein unabhängiges Gericht, so der EGMR, das in einem streitigen Verfahren entscheide, sei ein starker Schutz gegen Willkür.<sup>170</sup> Damit ist hinsichtlich der Rechtslage nach Art. 3 des 1. ZP zur EMRK zu statuieren, dass die individualisierte gerichtliche Entscheidung über die Fähigkeit zur Teilnahme an Wahlen viel Raum einnimmt, auch als Schutz gegen willkürlichen Wahlrechtsentzug. Der EGMR schreckt aber in der Rs. *Kiss* davor zurück, diesen Maßstab auch auf Personen anzuwenden, die von einem Gericht in allen Angelegenheiten unter Betreuung gestellt worden sind.

### **3.1.6 Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 29 lit a (iii) i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BRK: Grenzen der Assistierbarkeit bei der Wahlteilnahme**

Art. 29 lit a (iii) BRK betont im Einklang mit Art. 25 IPBPR den freien Wählerwillen, den der Vertragsstaat schützen muss. In ähnlicher Weise hebt Art. 12 Abs. 4 BRK hervor, dass die assistierte Ausübung der Rechtsfähigkeit frei von Interessenkonflikten und ungebührlicher Einflussnahme vorstattengehen muss. Vertragsstaaten, die ihre Rechtslage in Konformität mit der BRK ausgestalten wollen, müssen daher durch entsprechende gesetzliche Regelungen Missbräuchen des Assistenzsystems vorbeugen (vgl. auch Art. 4 lit a

<sup>165</sup> Menschenrechtsausschuss (IPBPR), Concluding Observations on the Third Periodic Report of the Czech Republic, UN-Doc CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013, Rn. 12.

<sup>166</sup> EGMR, Case of Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010

<sup>167</sup> EGMR, Case of Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010, Rn. 41.

<sup>168</sup> EGMR, Case of Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010, Rn. 44.

<sup>169</sup> EGMR, *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005, Rn. 71.

<sup>170</sup> EGMR, *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005, Rn. 71.

BRK).<sup>171</sup> Wie im Betreuungsrecht stellt sich auch beim Wahlrecht die gesetzgeberische Frage, welcher Personenkreis am ehesten in der Lage ist, die Grenzen der Assistenz zu erkennen und einzuhalten. In diesem Zusammenhang sollte auch das dt. System der Briefwahl nach § 36 Abs. 2 BWG im Lichte der Anforderungen des Art. 29 lit a (iii) BRK einer parlamentarischen Überprüfung unterzogen werden. Zwar machen sich Hilfspersonen der Wahlfälschung nach § 107a StGB und der falschen Versicherung an Eides Statt nach § 156 StGB strafbar, allerdings stellt sich die Frage, ob diese Strafandrohung aufgrund der fließenden Grenzen zwischen erlaubter assistierter Wahlentscheidung und verbotener stellvertretender Wahlentscheidung in der Praxis die gewünschten Folgen zeitigt (siehe Abschnitt 6: Missbrauchsgefahren, S. 245 ff.).

Anders als im Betreuungsrecht (vgl. Art. 12 BRK), kann der Richter eine Assistenz für die Vorbereitung und die Durchführung der Wahlteilnahme ausschließen, wenn wegen der Unfähigkeit zu einem eigenständigen Willensbildungs- oder Willensbetätigungsprozess andernfalls der freie Wählerwille manipuliert werden würde (Art. 29 lit a iii BRK). Die Kriterien, die der Richter hierbei anzulegen hat, sind idealerweise vom Gesetz vorzuzeichnen. In Staaten wie Spanien, die eine richterliche „Wahlfähigkeitsprüfung“ gesetzlich verankert haben (s. Abschnitt 7: Rechtsvergleichung, S. 248 ff.), wird dies regelmäßig der richterlichen Praxis überlassen. Die hat sich in Spanien noch nicht klar herauskristallisiert.

### 3.1.7 Europarechtliche Dimension der Fragestellung

Die EU ist Vertragspartei der BRK und hat damit dessen Vorgaben in das sekundäre Europarecht umzusetzen. Mangels EU-Kompetenz im Bereich des mitgliedstaatlichen öffentlichen und politischen Lebens, inklusive des nationalen Wahlrechts, kommt Art. 29 lit a BRK verhältnismäßig geringe Bedeutung im Verhältnis zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten zu.<sup>172</sup> Allerdings hat die EU die Kompetenz, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament (EP) zu regeln (Art. 223 i.V.m. 22 AEUV, Art. 39 GR-Charta, Art. 10 EUV).<sup>173</sup> Der sog. Direktwahlakt ermächtigt in Art. 7 Abs. 2 die Mitgliedstaaten dazu, innerstaatliche Regelungen zur Durchführung der Wahlen zum EP zu erlassen.<sup>174</sup> Das Sekundärrecht setzt ihnen dabei Grenzen: Ein Diskriminierungsverbot für EU-Bürger, die nicht aufgrund ihrer Nationalität bei Wahlen zum EP benachteiligt werden dürfen, statuieren die Richtlinie 93/109/EG<sup>175</sup> und Richtlinie 94/80/EG.<sup>176</sup> Hinsichtlich anderer Wahlrechtsausschlüsse müssen sich die nationalen EP-Wahlgesetze an Art. 3 des 1. ZP der EMRK messen lassen,<sup>177</sup> insbesondere an den Urteilen *Kiss*<sup>178</sup> und *Hirst*<sup>179</sup>.

Art. 223 Abs. 1 AEUV visiert ein einheitliches europäisches EP-Wahlgesetz an, das aber bislang noch nicht erlassen wurde. Das Europäische Parlament hat am 11. November 2015 eine Entschließung zur Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)) verabschiedet, um einen entsprechenden Prozess politisch anzustoßen und den Rat zu einer grundlegenden Reform des Akts zur Einführung allgemeiner

---

<sup>171</sup> S.-N. Then, Evolution and Innovation in Guardianship Laws: Assisted Decision-Making, Sydney Law Review 35 (2013), S. 134, 160.

<sup>172</sup> Siehe hierzu Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Report on the implementation of the UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union, 5. Juni 2014, SWD(2014) 182 final, S. 37 f.

<sup>173</sup> BRK-Ausschuss, Consideration of reports submitted by States parties under article 35, European Union, UN-Doc CRPD/C/EU/1, 3. Dezember 2014, Rn. 163; Commission Staff Working Document, Reply of the European Union to the list of issues in relation to the initial report of the European Union of the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 19. Juni 2015, SWD(2015) 127 final, S. 32.

<sup>174</sup> ABL. 1976 Nr. L 278/1.

<sup>175</sup> Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABL. 1993 Nr. L 329/34 geändert durch Artikel 1 der Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012, ABL. 2013, Nr. L 26/27

<sup>176</sup> Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABL. 1994, Nr. L 368/38

<sup>177</sup> EGMR, *Matthews v. the United Kingdom*, Appl. No 24833/94, Urteil vom 18. Februar 1999, Rn. 26 ff.

<sup>178</sup> EGMR, *Case of Alajos Kiss v. Hungary*, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010.

<sup>179</sup> EGMR, *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005.

unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments zu bewegen. Angesichts des Umstandes, dass die EU die BRK ratifiziert hat, muss es überraschen, dass das Europäische Parlament in ihrer Entscheidung zwar die Aberkennung des Wahlrechts für Unionsbürger im Ausland thematisiert (Erwägungsgrund Z), sowie die Diskriminierung aufgrund des Alters (Erwägungsgrund AC) und des Geschlechts (Erwägungsgrund AH), nicht aber die Wahlrechtsausschlüsse denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind.<sup>180</sup> Aus diesem Unterlassen können allerdings keine gesicherten Schlüsse über das Verständnis des EP von Art. 29 lit a BRK gezogen werden.

Aus BRK-Perspektive befreit der politische Verzicht auf ein einheitliches europäisches EP-Wahlgesetz die EU nicht von ihren Verpflichtungen aus Art. 29 lit a BRK, da die Union ja die Kompetenz hätte, den Mitgliedstaaten menschenrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung des nationalen EP-Wahlrechts zu machen.<sup>181</sup> Aufgrund der kompetenzrechtlichen delikaten Lage hält sich die Kommission mit klaren Stellungnahmen zum inklusiven Wahlrecht zurück, im Gegensatz zur *EU-Agency for Fundamental Rights*, die in ihrem Bericht zur politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen feststellt, dass Einschränkungen des Wahlrechts je nach Art der Behinderung legitim sein können.<sup>182</sup>

### 3.1.8 Entwicklungstendenzen: Meinungsbild in internationalen Organisationen

Das Inkrafttreten der BRK hat nicht nur zu einer verstärkten Einflussnahme der Zivilgesellschaft auf den staatlichen Gesetzgeber geführt, sondern auch zur dezidierten Stellungnahmen von Organen internationaler Organisationen, die kraft ihrer Funktionsbeschreibung mit dem universellen und regionalen Menschenrechtsschutz betraut sind, ohne zugleich Vertragsorgan eines bestimmten Menschenrechtspaktes zu sein (wie z.B. BRK-Ausschuss, Menschenrechtsausschuss und EGMR). Das internationale Meinungsbild hat keine unmittelbare Relevanz für die Auslegung des Art. 29 lit a (iii) BRK, zeigt aber Entwicklungstendenzen in der internationalen Gemeinschaft auf.

#### 3.1.8.1 UN-Menschenrechtsrat

Am 21. Dezember 2011 hat das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte eine thematische Studie zu Art. 29 BRK verfasst.<sup>183</sup> Zentral ist dabei der Hinweis auf die positiven Maßnahmen, die jeder Vertragsstaat ergreifen muss, um Personen mit Behinderungen die Ausübung des Wahlrechts zu ermöglichen.<sup>184</sup> Auch wenn der UN-Hochkommissar betont, dass die Vertragsstaaten einen Ermessenspielraum bei der Identifizierung derartiger „angemessener Vorkehrungen“ (Art. 2 UAbs. 4 BRK) haben, so erachtet er doch staatliche Passivität – also die Verweigerung von Wahlassistenz – als eine Verletzung der Konvention.<sup>185</sup> Den General Comment Nr. 25 des Menschenrechtsausschusses erachtet der UN-Hochkommissar mit Verweis auf *Manfred Nowak*<sup>186</sup> als veraltet.<sup>187</sup> Vor allem das staatlicherseits oft vorgebrachte Argument,

---

<sup>180</sup> Siehe aber operativer Teil Nr. 14 (Briefwahl, elektronische Stimmabgabe oder Stimmabgabe über das Internet für Personen mit eingeschränkter Mobilität).

<sup>181</sup> BRK-Ausschuss, Concluding observations on the initial report of the European Union, UN-Doc CRDO/C/EU/CO/1, 4. September 2015, Rn. 68 f.

<sup>182</sup> Siehe hier insb. die Informationsschrift FRA, The Right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, 2010, siehe dort zu Art. 29 BRK insb. auf S. 11: „However, as shown in the previous section, some limitations to the right to vote are legitimate, in particular when it comes to persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems.“

<sup>183</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 24 ff.

<sup>184</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 15.

<sup>185</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 16.

<sup>186</sup> *Nowak* (Fn 34) Art 25, S. 576.

<sup>187</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 28.

dass der Wahlrechtsausschluss ja nicht an der Behinderung festmache, sondern an der fehlenden Rechtsfähigkeit, weist er zurück: Art. 12 BRK erlaube keine Beschränkungen der Rechtsfähigkeit.<sup>188</sup> Der *Kiss*-Entscheidung des EGMR begegnet der Hochkommissar mit einem Hinweis auf die Reaktion des Kommissars für Menschenrechte des Europarates, *Thomas Hammarberg*, der jede Form der Wahlfähigkeitsprüfung durch ein nationales Gericht strikt ablehnt.<sup>189</sup> Nach alledem kommt der UN-Hochkommissar zu folgender Schlussfolgerung: Weder Art. 29 noch Art. 12 BRK erlaube irgendwelche „angemessenen“ Einschränkungen.<sup>190</sup> Deshalb müsse – entgegen der Auffassung des Menschenrechtsausschusses – auch Art. 25 IPBPR so interpretiert werden.<sup>191</sup>

Am 23. April 2012 hat sich der UN-Menschenrechtsrat in seiner Resolution 19/11 hinter die thematische Studie des UN-Hochkommissars gestellt.<sup>192</sup> In der Resolution verweist der UN-Menschenrechtsrat allerdings nur pauschal auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen von Art. 29 und Art. 12 BRK, ohne die Rechtfertigungsfähigkeit von Differenzierungen aufgrund der besonderen Schwere der Behinderung zu thematisieren.

### 3.1.8.2 Europarat

Die vom Europarat eingerichtete Venedig-Kommission, deren Aufgabe es ist, die CoE-Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich zu beraten, hat sich hinsichtlich der politischen Partizipationsrechte von Menschen mit Behinderungen um Konkretisierung bemüht. Hatte die Kommission 2002 noch recht lapidar die Möglichkeit einer Einschränkung des Wahlrechts aufgrund von *mental incapacity* bejaht,<sup>193</sup> konkretisierte die Kommission nach Inkrafttreten der BRK im Jahr 2011 ihren Zugang und vervollständigte seinen *Code of Good Practice in Electoral Matters* um den Hinweis, dass Ausschlüsse vom aktiven und passiven Wahlrecht nur durch eine individuelle Gerichtsentscheidung ausgesprochen werden dürften, und nur aufgrund einer nachgewiesenen geistigen bzw. psychischen Behinderung (*mental disability*).<sup>194</sup> Bereits ein Jahr später sah sich die Kommission genötigt, diese Interpretationsrichtlinie konkret bezogen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen erneut zu überarbeiten. Allerdings ist die Bemerkung, dass die allgemeine Wahl ein fundamentales Prinzip des „*European Electoral Heritage*“ sei und im Einklang mit Art. 29 BRK ausgelegt werden müsse, für die Konkretisierung der Pflichten der CoR-Mitgliedstaaten wenig hilfreich. Das gilt umso mehr, als die Venedig-Kommission in gleichem Atemzug auf die *Kiss*-Rechtsprechung des EGMR Bezug nimmt, die ja den Wahlrechtsausschluss bei Betreuung in allen Angelegenheiten nicht explizit ausschließt (s. S. 164 ff.).

Der Ministerausschuss des Europarates fand eine etwas klarere Sprache. In der Empfehlung Rec (2011)14 vom 16. November 2011 wird eine Einschränkung des passiven und aktiven Wahlrechts aufgrund einer geistigen Behinderung bzw. fehlenden Handlungsfähigkeit rigoros ausgeschlossen.<sup>195</sup>

---

<sup>188</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 30.

<sup>189</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 33; siehe auch *Th. Hammarberg*, Summary of discussion during thematic side event at the 104th session of the Human Rights Committee, 21 March 2012, abrufbar unter [www.internationaldisabilityalliance.org](http://www.internationaldisabilityalliance.org).

<sup>190</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 68.

<sup>191</sup> UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36, Rn. 71.

<sup>192</sup> UN-Menschenrechtsrat, Resolution 19/11, UN-Doc A/HRC/RES/19/11 vom 23. April 2012.

<sup>193</sup> Venedig-Kommission, Opinion No. 190/2002: “Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report”, Doc ODL-AD (2002) 23 vom 30. Oktober 2002, S. 5.

<sup>194</sup> Venedig-Kommission, Interpretive Declaration to the CoE of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities, Doc CDL-AD(2010)036 vom 21. Oktober 2010, S. 2.

<sup>195</sup> Ministerausschuss des Europarates, Empfehlung CM/Rec(2011)14 vom 16 November 2011, angenommen in der 1126. Sitzung des stellvertretenden Minister; siehe auch schon, wenn auch weniger deutlich, Empfehlung CM/Rec(2006)5 vom 5. April 2006: Aktionsplan

*“All people with disabilities, whether they have physical, sensory, or intellectual impairments, mental health problems or chronic illnesses, have the right to vote on the same basis as other citizens, and should not be deprived of this right by any law limiting their legal capacity, by any judicial or other decision or by any other measures based on their disability, cognitive functioning or perceived capacity.”*

Die vom Ministerausschuss empfohlenen Prinzipien und Maßnahmen, die Personen mit Behinderungen die Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben ermöglichen sollen und explizit im Lichte des Art. 29 BRK erarbeitet wurden, liegen ganz auf der Linie des BRK-Ausschusses. Hinsichtlich der Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistigen, intellektuellen und psychosozialen Behinderungen akzeptierte die Empfehlung R(99)4 vom 23. Februar 1999 noch Einschränkungen, soweit diese dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen.<sup>196</sup> Allerdings findet sich schon in Prinzip 3 (2) der Empfehlung (99)4 der Hinweis, dass Maßnahmen zum Schutz von Personen mit Behinderungen, die die Handlungsfähigkeit betreffen, nicht automatisch zu einem Wahlrechtsausschluss führen sollen.

### **3.2 Ergebnis des völkerrechtlichen Teils der Studien**

Der unbedingte Wortlaut des Art. 29 lit a BRK i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK (d.h. keine explizite Einschränkungsmöglichkeit) muss im Kontext anderer universeller Menschenrechtsverträge mit gleichlautender Diskriminierungsdiktion gelesen werden (extrinsische Kontextinterpretation). Letztere wurden von den zuständigen Vertragsorganen dahingehend interpretiert, dass nicht jede Differenzierung auf Basis eines an sich verpönten Merkmals eine Diskriminierung darstellen muss. Eine Ausnahme bildet hier nur der Frauenrechtsausschuss. Es muss nicht besonders belegt werden, dass diese tendenziell staatenfreundliche Lesart der verschiedenen Diskriminierungsverbote von den jeweiligen Vertragsstaaten der Abkommen akzeptiert wurde. Weder auf Basis des BRK-Wortlauts noch deren *telos* lässt sich nachweisen, dass die Vertragsstaaten der BRK ein strengeres Anti-Diskriminierungsregime errichten wollten, das sich dahingehend von anderen Menschenrechtsverträgen unterscheidet. Alle speziellen bzw. generellen Menschenrechtsverträge mit universellem Anwendungsbereich folgen mehr oder weniger demselben textuellen Muster. Auch den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 2 Abs. 3 und Art. 29 BRK lässt sich nicht der uniforme Wille der verhandelnden Staaten entnehmen, dass die BRK unter den internationalen Diskriminierungsverboten eine Sonderstellung einnehmen sollte. Nur die Diskussion um Art. 12 BRK zeigt ein gewisses Bewusstsein der verhandelnden Staaten für die Notwendigkeit einer restriktiven Wortwahl, um sich gegen absolute (Diskriminierungs-)Verbote abzusichern. Klare Aussagen zum Wahlrecht wurden aber auch bei den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 12 BRK nicht getroffen.

Das Interpretationsergebnis zu Art. 29 lit a BRK – d.h. die Möglichkeit einer zu rechtfertigenden Differenzierung je nach Schwere der Behinderung – steht im offenkundigen Widerspruch zu der Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses. Diese Diskrepanz kann im Lichte der *Diallo*-Rechtsprechung des IGH derzeit hingenommen werden, weil die relevanten Stellungnahmen und der General Comment No.1 des BRK-Ausschusses zur Fragmentierung des Völkerrechts beitragen. Zudem fördern sie aufgrund ihres apodiktischen Stils nicht die Rechtssicherheit der Vertragsstaaten und BRK-Begünstigten. Wenn die BRK selbst explizit auf die Diversität von Menschen mit Behinderungen hinweist, dann kann von dem zuständigen Ausschuss erwartet werden, dass auf die Probleme, die Diversität hervorruft, eingegangen wird.

---

des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015.

<sup>196</sup> Ministerausschuss des Europarates, Empfehlung 99/4 vom 23 Februar 1999, angenommen in der 660. Sitzung des Treffens der stellvertretenden Minister, Prinzip 6.

Trotz dieses Einwands an der Arbeit des BRK-Ausschusses lässt sich nach der hier vertretenen Auffassung die Rechtsauffassung des Menschenrechtsausschusses (IPBPR) und des BRK-Ausschusses annähern: Im Lichte der EMRK-Rechtsprechung bedarf es eines nationalen Gesetzes, das Inhalt und Grenzen der Assistenz generell („angemessene Vorkehrungen“ i.S.d. Art. 2 UAbs. 4 BRK) und für Art. 29 lit a (iii) BRK speziell konkretisiert. Dieses Gesetz kann dann auch den Rahmen einer einzelfallbezogenen richterlichen Entscheidung im Betreuungsverfahren regeln, auf Basis dessen das Gericht feststellt, ob der oder die Betroffene aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht assistenzfähig ist. Eine Assistenzunfähigkeit ist z.B. begründet, wenn die oder der Betroffene auch mit menschlichen, technischen und medizinischen Hilfsmitteln aufgrund seiner kognitiven Fähigkeiten keinen eigenen Willen bilden bzw. Entscheidungen treffen kann. Ein derartiges Gesetz samt der darauf beruhenden richterlichen Entscheidung erfüllt nach der hier vertretenen Auffassung die Voraussetzungen des Art. 29 lit a (iii) BRK. Bei der richterlichen Einzelfallprüfung handelt es sich nicht um eine diskriminierende Wahlfähigkeitsprüfung („Wahl-TÜV“), da nur die Grenzen der Assistenzfähigkeit bei der Wahlteilnahme i.S.d. Art. 29 lit a (iii) i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BRK beurteilt werden. Die Abweichung von der BRK-Ausschussmeinung ist im Lichte der durch die richterliche Einzelfallentscheidung gewonnenen Rechtssicherheit hinzunehmen.

Im Rahmen des rechtsvergleichenden Teils der Studie konnten keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der Pläne, ein inklusives Wahlrecht einzuführen, gewonnen werden. Wenn überhaupt, werden die jeweiligen nationalen politischen Prozesse kontrovers diskutiert; die Ergebnisse sind damit nicht vorhersehbar. Die Befragung hat vor allem politische Platzhalterauskünfte generiert, die mehr um die Außendarstellung des jeweiligen Staates besorgt waren, als um die tatsächliche Einschätzung der durch die BRK ausgelösten politischen Dynamik.

Die Ergebnisse der Rechtsvergleichung stützen die These von der ungeschriebenen Möglichkeit von Differenzierungen im Rahmen der BRK, die bei Rechtfertigung keine verbotene Diskriminierung darstellen: Nur eine äußerst geringe Zahl von Vertragsstaaten hat nach 2006 (UN-Generalversammlung verabschiedet BRK) auf ein unbedingt inklusives Wahlrecht umgestellt. Bei der Einbeziehung der Staatenpraxis in die Auslegung des Art. 29 BRK ist aber generell Vorsicht geboten, da die Verfassungen und/oder Wahlgesetze vieler BRK-Vertragsstaaten jedenfalls dem *telos* der BRK nicht gerecht werden. Der erklärte Kampf der BRK gegen Stereotype und gesellschaftliche Vorurteile gegen Menschen mit Behinderungen schließt Differenzierungen nach dem hier vertretenen Interpretationsergebnis nicht *per se* aus, verbietet aber schablonenhafte Kategorisierungen und Automatismen, die die Diversität von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklungspotential bei entsprechender Unterstützung und Assistenz keinen Raum einräumen.

Das Ergebnis des völkerrechtlichen Teils der Studie stellt die Rechtslage von 2016 dar. Die Auslegung völkerrechtlicher Normen ist allerdings ein dynamischer Prozess, der heute zu anderen Ergebnissen führen kann als im Jahr 2020, je nachdem wie erfolgreich etwaige politische Menschenrechtsprozesse auf internationaler Ebene sind. Staaten werden nicht unerheblich beeinflusst durch NGOs, aber auch durch Empfehlungen bzw. Rügen des Europarates und des UN-Menschenrechtsrat.

## 4. Abschnitt 4: Verfassungsrechtlicher Teil (Lang)

### 4.1 1. Teil: Begriffsklärungen und Problemstellung

#### 4.1.1 Begriffsklärung – zum Begriff der Behinderung

##### 4.1.1.1 Fehlen eines einheitlichen und allseits konsentierten Behinderungsbegriffs

Ein einheitlicher, von allen konsentierter Begriff der Behinderung existiert weder zwischen unterschiedlichen Fachdisziplinen der Human- und Gesundheitswissenschaften noch auch nur innerhalb des rechtlichen Subsystems. Welches das richtige Verständnis des Begriffs „Behinderung“ ist, ist umstritten und dieser Streit ist nicht frei von Ideologie.

##### 4.1.1.2 Das überkommene Begriffsverständnis

Sucht man den um den Behinderungsbegriff geführten Streit zu systematisieren, lassen sich unter Inkaufnahme gewisser Vereinfachungen zwei unterschiedliche Positionen ausmachen, die mit den Formulierungen „medizinischer“ und „sozialer“ (bzw. „menschenrechtlicher“) Ansatz umschrieben werden können.

##### 4.1.1.2.1 Das medizinische Verständnis von Behinderung

In Deutschland war über Jahrzehnte der Behinderungsbegriff von der medizinischen Perspektive dominiert. Im Vordergrund stand die Feststellung der Abweichung des körperlichen, seelischen oder geistigen Zustandes vom „Normalwert“. Diese Sichtweise auf Behinderung wird vielfach mit dem Schlagwort „defizitorientiert“ umschrieben.<sup>1</sup> Man hat diesen überkommenen Ansatz als individualistisch ansetzenden Behinderungsbegriff bezeichnet. Das Verständnis von Behinderung ruhte allein auf dem medizinischen bzw. klinischen Modell der Unterscheidung von „gesund“ und „krank“, von „normal“ und „pathologisch“. Der von Behinderung betroffene Mensch wurde über die individuelle Normabweichung definiert<sup>2</sup>, plakativ: Der Mensch ist behindert.

Ausgangspunkt des medizinischen Behinderungsbegriffs ist die Feststellung der Regelwidrigkeit. Diese ist zunächst ein Tatbestandsmerkmal des Krankheitsbegriffs<sup>3</sup>; von einer Erkrankung grenzt sich die Behinderung durch die Dauerhaftigkeit der Funktionsbeeinträchtigung ab.<sup>4</sup> Systematisierend wirkt dabei bei der Beurteilung der aus der medizinischen Perspektive<sup>5</sup> vorgenommenen Definition der „Regelwidrigkeit“ bzw. der Funktionsbeeinträchtigungen das in der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (sog. ICD-10 Klassifikationssystem) enthaltene medizinische internationale Diagnoseklassifikationssystem der Weltgesundheitsorganisation. Die deutsche Version (ICD-10-GM) gibt das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit heraus.<sup>6</sup> Die ICD-10-GM hat mit einem systematischen

---

<sup>1</sup> Statt vom defizitorientierten Behinderungsbegriff sollte man lieber vom überkommenen Behinderungsbegriff sprechen, weil die Formulierung „defizitorientiert“ einen Diskriminierungsaspekt insinuiert, der weder dem Gesetzgeber des SGB IX noch dem verfassungsändernden Gesetzgeber des Jahres 1994 unterstellt werden kann.

<sup>2</sup> Vgl. dazu im Kontext der Sonderpädagogik vertiefend B. Lindmeier/C. Lindmeier, Einführung in die Pädagogik bei Behinderungen und Benachteiligungen, Band I: Grundzüge einer handlungsorientierten Theorie, 2012, S. 16.

<sup>3</sup> Zum sozialversicherungsrechtlichen Krankheitsbegriff vgl. H. Lang, in: Becker/Kingreen, SGB V, 4. Aufl. 2014, § 27 Rn. 14 ff.

<sup>4</sup> Maßstab in Deutschland: 6 Monate, vgl. § 2 Abs. 1 SGB IX.

<sup>5</sup> Dieses Begriffsverständnis hat die Konsequenz, dass das Recht der Menschen mit Behinderungen hauptsächlich dem Bereich der Fürsorge und Rehabilitation zugeordnet wird (vgl. dazu L. Ph. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 155, dort auch zu weiteren Ausdifferenzierungen des medizinischen Ansatzes in einem zwei- bzw. dreistufigen Kausalmodell).

<sup>6</sup> J. Michels, in: Becker/Kingreen, SGB V, 4. Aufl. 2014, § 301 Rn. 5.

und einem alphabetischen Verzeichnis zwei Teile, letzterer mit einer umfangreichen Sammlung verschlüsselter Diagnosen aus dem Sprachgebrauch der ambulanten und stationären Versorgung.<sup>7</sup>

#### 4.1.1.2.2 Der soziale Behinderungsbegriff

Im Interesse der Überwindung der dem „defizitorientierten“ Behinderungsbegriff zugeschriebenen Etikettierungs- und Stigmatisierungsgefahr entwickelte sich ein sozial definierter Behinderungsbegriff. Mit ihm soll die soziale bzw. gesellschaftliche Bedingtheit der Behinderung erfasst werden. Gegenüber dem traditionellen Behinderungsbegriff sollte damit ein Perspektivenwechsel ausgedrückt werden, weg von der Regelwidrigkeit, der individuellen Behinderung als personalem Merkmal, hin zu einer sozialen Perspektive, die die Beeinträchtigungen fokussiert, denen Betroffene ausgesetzt sind, so dass sich auch gesellschaftlich-politische Konsequenzen einfordern ließen<sup>8</sup>, plakativ: Der Mensch ist nicht behindert, er wird behindert.

Behinderung wird dabei nicht mehr nur durch die individuelle Funktionsstörung, sondern durch die Beeinträchtigung der (gesellschaftlichen) Teilhabe charakterisiert. Aus der rein medizinischen wird eine soziale Kategorie, bei der sich die gesellschaftliche Randstellung der Menschen mit Behinderungen nicht als logische Konsequenz der gesundheitlichen Schäden darstellt, sondern eben auf exogenen Umständen, auf gesellschaftlichen Wert- und Normvorstellungen und Verhaltensweisen sowie politischen Entscheidungen beruht.<sup>9</sup>

Für die Beschreibung dieses Bedingungsgefüges wird auf die „International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)“, eine Klassifikation der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zurückgegriffen. Der Begriff der Behinderung unter Zuhilfenahme der ICD wird angereichert mit der ICF, die in drei unterschiedliche Beeinträchtigungen klassifiziert, nämlich von Funktionen und Strukturen des menschlichen Organismus, von Aktivitäten aller Art einer Person und der Partizipation an Lebensbereichen.<sup>10</sup> Die ICF dient als fach- und länderübergreifend einheitliche und standardisierte Terminologie und Klassifikation zur Beschreibung des funktionalen Gesundheitszustandes, der Behinderung, der sozialen Beeinträchtigung und der relevanten Umgebungsfaktoren eines Menschen; Aufgabe der ICF ist es, die bio-psycho-sozialen Aspekte von Krankheitsfolgen unter Berücksichtigung der Kontextfaktoren systematisch zu erfassen.<sup>11</sup>

Diese Kontroverse zwischen den unterschiedlichen Behinderungsbegriffen und die mit dem Wechsel intendierte Perspektivenverschiebung haben auch Auswirkungen auf das normative Subsystem, wengleich mit z.T. erheblichen Anschlusschwierigkeiten. Auf zwei Aspekte sei kurz eingegangen. Beim sozialen Behinderungsbegriff ist zum einen die Abgrenzung zur Lebenssituation von Menschen ohne Behinderungen und namentlich auch zum Krankheitsbegriff erschwert. Diese Abgrenzung ist aber für das deutsche Recht unabdingbar. Die Abgrenzungsprobleme mögen dabei für die Anwendung des § 1896 Abs. 1 BGB hinnehmbar sein, weil letztlich in beiden Fällen eine Betreuerbestellung erfolgen kann. Für die Abgrenzung der Leistungssysteme der Gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) einerseits und des Rechts der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) andererseits muss aber zwischen Behinderung und Krankheit unterschieden werden. Zum anderen ist mit dem Vorteil des sozialen Behinderungsbegriffs, auf

<sup>7</sup> Sie ist einsehbar unter <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/index.htm>.

<sup>8</sup> B. Lindmeier/C. Lindmeier, Einführung in die Pädagogik bei Behinderungen und Benachteiligungen, Band I: Grundzüge einer handlungsorientierten Theorie, 2012, S. 21; L. Ph. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 160.

<sup>9</sup> L. Ph. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 161.

<sup>10</sup> R. Kreikebohm, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 4. Auflage 2015, § 2 SGB IX Rn. 2: „Die Bestimmung im S. 1 lehnt sich an die dreigliedrige Definition der WHO an, die im Wesentlichen darauf abstellt, ob (alternativ) die körperlichen, geistigen oder seelischen Fähigkeiten beeinträchtigt sind (dazu ... „ICF“ ...), vgl. näher www.dimdi.de“; s.a. D. Neumann, in: Neumann/Pahlen/Majerski-Pahlen, SGB IX, 12. Auflage 2010, § 2 Rn. 5.

<sup>11</sup> Die ICF sind einsehbar unter <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icf/index.htm>.

die Gesellschaft im Sinne einer Verdeutlichung und Bewusstmachung der Verantwortung der Gesellschaft für die Beseitigung der Folgen von Behinderung einzuwirken, auch ein erheblicher Nachteil verbunden, dass nämlich die tatbestandsumgrenzende Funktion des Begriffes erodiert.<sup>12</sup>

#### 4.1.1.3 Der Behinderungsbegriff in unterschiedlichen Teilrechtsordnungen und im Mehrebenensystem

In normativer Hinsicht komplizieren sich die Dinge weiter dadurch, dass zunächst auf nationaler Ebene in unterschiedlichen normativen Subsystemen mit zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen der Begriff Behinderung verwandt wird. Wie schon erwähnt, war in Deutschland über lange Zeit ein medizinisch geprägter Behinderungsbegriff vorherrschend. Dieser überkommene Behinderungsbegriff fand sich zunächst sowohl im SGB IX als auch in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.<sup>13</sup> Unter dem Einfluss der amerikanischen Gleichstellungsbewegung, aber auch infolge des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im folgenden BRK), einem im Jahre 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Menschenrechtsübereinkommen, hat insoweit ein Umdenken stattgefunden.<sup>14</sup> In den Vordergrund rückt damit das oben skizzierte soziale oder menschenrechtliche Begriffsverständnis. Es findet seine einfachrechtliche normative Basis namentlich in § 2 Abs. 1 SGB IX. Behinderung im Sinne dieser Vorschrift wird nunmehr als die negative Wechselwirkung zwischen einer Person mit einem Gesundheitsproblem und den Kontextfaktoren auf ihre Funktionsfähigkeit beschrieben, worunter vor allem die Teilhabe an Lebensbereichen verstanden wird.<sup>15</sup> Mit diesem Behinderungsbegriff soll die überkommene rein medizinische Orientierung überwunden werden und die Teilhabe an den verschiedenen Lebensbereichen in den Vordergrund rücken.<sup>16</sup> Der Behinderungsbegriff des SGB IX orientiert sich dabei an der ICF, er ist aber nicht damit identisch, letztere ist vielmehr weiter.<sup>17</sup> Hauptfunktion des skizzierten Behinderungsbegriffs soll die Verknüpfung von Gesundheitsstörungen, Umweltfaktoren und Teilhabebeeinträchtigungen sein.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. C. Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 3 Abs. 3 Rn. 418, der die Schwierigkeit der sachgemäßen Anwendung eines „weiten“ Behinderungsbegriffs in Frage stellt; s.a. L. Ph. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 162.

<sup>13</sup> Vgl. etwa noch die Definition von Behinderung, die das BVerfG seiner Entscheidung im 99. Band zugrunde legte, BVerfGE 99, 341 (356 f.).

<sup>14</sup> H. Lang, Inklusives Wahlrecht. Staatsbürgerliche Partizipation von Menschen mit Behinderung, ZRP 2013, 133.

<sup>15</sup> J. Jabben, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand: 01.12.2015, § 2 SGB IX, Rn. 3.

<sup>16</sup> J. Jabben, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand: 01.12.2015, § 2 SGB IX, Rn. 3 Überwindung Defizitorientierung.

<sup>17</sup> D. Oppermann, in: Knickrehm, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012, § 2 SGB IX Rn. 10.

<sup>18</sup> F. Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 122.

Dieser im SGB IX für das Recht der „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ geprägte Behinderungsbegriff wird in anderen Teilrechtsordnungen entweder übernommen oder variiert. So ist der Begriff Behinderung etwa im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (dort § 1 AGG<sup>19</sup>), im Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (dort § 3 BGG<sup>20</sup>), im Recht der Arbeitsförderung (dort § 19 Abs. 3 SGB III<sup>21</sup>), im Rentenrecht (§ 9 SGB VI<sup>22</sup>), im Sozialhilferecht (§ 53 SGB XII<sup>23</sup>) oder auch im Kinder- und Jugendhilferecht (§ 35a SGB VIII<sup>24</sup>) enthalten, wobei meist, wenn auch nicht immer, eine direkte Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 SGB IX erfolgt. Auch das Betreuungsrecht knüpft in § 1896 Abs. 1 BGB an den Behinderungsbegriff an.<sup>25</sup> Insoweit mag es unter dem Blickwinkel erwünschter Kohärenz der Teilrechtssysteme für das einfache Recht mit Abstrichen vertretbar sein, von einem einheitlichen durch § 2 Abs. 1 SGB IX geprägten Behinderungsbegriff auszugehen.<sup>26</sup>

Die Schwierigkeit der Bestimmung eines einheitlichen Behinderungsbegriffs resultiert aber auch aus dem sog. Mehrebenensystem, in das die Bundesrepublik Deutschland eingebettet ist, das zu unterschiedlichen Rechtsordnungen und mehreren miteinander verschränkten (Verfassungs-)Ebenen geführt hat. Behinderung als Rechtsbegriff wird auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts, des Völkerrechts und des europäischen Rechts verwendet.

Auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts findet sich der Behinderungsbegriff in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.<sup>27</sup> Auf der Ebene des Unionsrechts spricht zunächst Art. 19 Abs. 1 AEUV von der Bekämpfung der Diskriminierung u.a. derjenigen, die mit einer Behinderung verbunden ist<sup>28</sup>. Die über Art. 6 Abs. 1 HS 1 EUV in

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu *S. Roloff*, in: Rols/Giesen/Kreikebohm/Udschin, Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht, 38. Edition, Stand 1. Dezember 2015, § 1 AGG Rn. 7 entspricht dem des § 2 Abs. 1 SGB IX; ähnlich *W. Däubler*, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 3. Aufl. 2013, § 1 Rn. 72; zurückhaltender *M. Schlachter*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 16. Aufl. 2016, § 1 AGG Rn. 9 „ausgehend von § 2 Abs. 1 SGB IX; *M. Fuchs*, in: Bamberger/Roth, Beck'scher Online-Kommentar BGB, 38. Edition, Stand: 01.02.2016, § 1 AGG Rn. 13; Das BAG hat in einer Entscheidung, die namentlich auch die unionsrechtlichen Einflüsse aufgreift und „unter Beachtung und in Übereinstimmung mit der BRK“ erfolgt, ausgeführt, eine Behinderung im Sinne des § 1 AGG liege vor, wenn die körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit eines Menschen langfristig eingeschränkt sei und dadurch – in Wechselwirkung mit verschiedenen sozialen Kontextfaktoren (Barrieren) – seine Teilhabe an der Gesellschaft, wozu auch die Teilhabe am Berufsleben gehöre, substantiell beeinträchtigt sein könne. Dieses Verständnis des Begriffs der Behinderung decke sich mit den nationalen gesetzlichen Definitionen in § 2 I 1 SGB IX und § 3 BGG (BAG, NZA 2012, 667 Rn. 32; kritisch im Hinblick auf eine überbordende soziale Perspektive *G. Thüsing*, in: MünchKomm zum BGB, 7. Aufl. 2015, § 1 AGG Rn. 75 „nicht der Uferlosigkeit preisgeben“.

<sup>20</sup> Die Vorschrift ist wie § 2 Abs. 1 SGB IX formuliert und meint auch dasselbe, so *D. Dau*, in: Dau/Düwell/Joussen, Sozialgesetzbuch IX, 4. Aufl. 2014, § 3 BGG Rn. 1; s.a. *F.-W. Dopatka*, in: Kossens/von der Heide/Maaß, SGB IX, 4. Aufl. 2015, § 3 BGG Rn. 1: „Nunmehr wird auf die Beeinträchtigung oder Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und nicht mehr auf die vermeintliche oder tatsächliche gesundheitlichen Defizite abgestellt.“ Geplant ist derzeit eine Anpassung des Behinderungsbegriffs des BGG an denjenigen der BRK. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 9. März 2016 führt dazu aus: „Um die Doppelung zweier sprachlicher Fassungen eines Begriffs zu beseitigen und das Bewusstsein für das zeitgemäße Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK weiter zu schärfen sowie die Rechtsanwendung in der Praxis zu unterstützen, wird der Behinderungsbegriff im BGG an den Wortlaut der UN-BRK angepasst. Infolge dieser Anpassung wird die Formulierung 'behinderte Menschen' grundsätzlich durch die Formulierung 'Menschen mit Behinderungen' ersetzt.“ Vgl. BT-Drs. 18/7824, S. 21.

<sup>21</sup> Nach *J. Kruse/H.-J. Reinhard*, in: Banafsche/Körteck/Kruse, SGB III-Arbeitsförderung, 2. Aufl. 2015, § 19 Rn. 2 ist die Definition eine andere als die des SGB IX, weil hier allein auf das Arbeitsleben abgestellt werde; s.a. *K. Kühl*, in: Brand, Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung, SGB III, 7. Aufl. 2015, § 19 Rn. 1; anders *K. Nebe*, in: Gagel, SGB II/III, 60. Ergänzungslieferung, Stand Dezember 2015; § 19 Rn. 1 „unter Bezugnahme auf die Legaldefinition des § 2 Abs. 1 SGB IX“.

<sup>22</sup> *J. Jabben*, in: Rols/Giesen/Kreikebohn/Usching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand 1. Dezember 2015, § 9 SGB VI Rn. 6; eher an überkommener Begrifflichkeit orientiert *B.-R. Zabre*, in: Kreikebohm, SGB VI, 4. Aufl. 2013, § 9 Rn. 4.

<sup>23</sup> *K. Kaiser*, in: Rols/Giesen/Kreikebohn/Usching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand 1. Dezember 2015, § 53 SGB XII Rn. 2; Begriff wie bei § 2 Abs. 1 SGB IX; *V. Wahrendorf*, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Aufl. 2014, § 53 Rn. 13.

<sup>24</sup> *J. Winkler*, in: Rols/Giesen/Kreikebohn/Usching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand 1. Dezember 2015, § 35a SGB VIII Rn. 2 Begriff Behinderung ist seit dem 1. Juli 2001 im SGB IX legaldefiniert. In dieser Definition werde der Behinderungsbegriff nicht mehr defizitorientiert, sondern nach dem Partizipationsmodell umschrieben; s.a. *U. Vondung*, in: Kunkel, SGB VIII, 5. Aufl. 2014, § 35a Rn. 10.

<sup>25</sup> Dazu noch unten S. 199.

<sup>26</sup> So *F. Welti*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 111.

<sup>27</sup> Dazu noch unten S. 188.

<sup>28</sup> Zum Behinderungsbegriff im Rahmen des Art. 19 AEUV vgl. *Ch. Grabenwarther*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 42. Ergänzungslieferung 2010, Art. 19 AEUV, Rn. 38.

den Rang primären Unionsrechts<sup>29</sup> erhobene EU-Grundrechtecharta verlangt in Art. 26<sup>30</sup> von der Union die Anerkennung und Achtung von Menschen mit Behinderungen und verbietet in Art. 21<sup>31</sup> u.a. Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Nach Ratifizierung der BRK durch die Europäische Union im Jahre 2009<sup>32</sup> entschied der Europäische Gerichtshof, dass der Begriff „Behinderung“ so zu verstehen sei, dass er eine Einschränkung erfasse, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen sei und die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betroffenen an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern könne.<sup>33</sup> Der erforderlichen Abgrenzung zum Begriff der Krankheit diene, dass sich die körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen im Falle der Behinderung als „langfristig“ darstellen müssten.<sup>34</sup>

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält zwar keine explizite Regelung der Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte prüft darauf bezogene Ungleichbehandlungen aber am Maßstab des Diskriminierungsverbots in Art. 14 EMRK.<sup>35</sup>

Als völkerrechtliche Regelung ist schließlich die BRK zu nennen, die in Art. 1 Abs. 2 eine Umschreibung eines sozialen Behinderungsbegriffs enthält.<sup>36</sup> Dieser knüpft wiederum an die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der WHO an. Bei diesem sog. bio-psycho-sozialen Behindertenbegriff wird, wie oben skizziert wurde, Behinderung nicht nur durch die individuelle Funktionsstörung, sondern auch durch die Beeinträchtigung der (gesellschaftlichen) Teilhabe definiert. Ob eine Beeinträchtigung relevant ist, ergibt sich demnach erst aus dem Zusammenwirken von behindernden sozialen Kontextfaktoren (Barrieren) und individueller Gesundheitsstörung. Dabei muss die Teilhabestörung aber Folge der Gesundheitsstörung sein.<sup>37</sup>

#### 4.1.1.4 Der „inklusive Behinderungsbegriff“ der Verfassung

Im Zentrum der vorliegenden Studie muss der verfassungsrechtliche Behinderungsbegriff stehen, weil es um die verfassungsrechtliche Beurteilung von Vorschriften des geltenden Wahlrechts geht. Damit sind die Probleme aber nur scheinbar gelöst, weil es wegen des bereits erwähnten Mehrebenensystems unterschiedliche Verfassungsebenen gibt und weil sich die unterschiedlichen (Verfassungs-)Ebenen wechselseitig beeinflussen.

So wird namentlich der BRK eine zentrale Bedeutung für das Verständnis des verfassungsrechtlichen Behinderungsbegriffs zuerkannt. Nicht nur das einfache Recht, sondern eben auch das Verfassungsrecht sei wegen des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes möglichst in Einklang mit den völkerrechtlichen Normen auszulegen. Es sei der Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation

---

<sup>29</sup> F. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. Ergänzungslieferung, Stand August 2015, Art. 6 EUV Rn. 19; A. Hatje, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 6 EUV Rn. 6.

<sup>30</sup> Zum dortigen Behinderungsbegriff Th. Mann, in: Tettinger/Stern, Europäische Grundrechte-Charta, 2006, Art. 26 Rn. 15.

<sup>31</sup> U. Lemke, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 16, eher rein medizinisch orientiert.

<sup>32</sup> Zum zuvor verwandten Behinderungsbegriff vgl. EuGH NZA 2006, 839 (840), Rn. 43.

<sup>33</sup> EuGH NZA 2013, 553 (555), Rn. 38.

<sup>34</sup> EuGH NZA 2013, 553 (555), Rn. 38 und 39. Damit unterfällt nach der Rechtsprechung des EuGH eine heilbare oder unheilbare Krankheit dann – aber auch nur dann – unter den Begriff „Behinderung“, wenn sie sich als langanhaltend erweist, vgl. EuGH a.a.O. Rn. 41 und 42; s.a. A. Bufalica/V. Braun, in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 3. Auflage 2013, § 1 AGG Rn. 14.

<sup>35</sup> Dazu noch unten S. 215.

<sup>36</sup> Vgl. J. Jabben, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand: 01.12.2015, § 2 SGB IX, Rn. 9.1: „In Art. 1 Abs. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention wird Behinderung als langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern kann“ festgelegt; auch D. Oppermann, in: Knickrehm, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012, § 3 SGB IX Rn. 30.

<sup>37</sup> F. Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 103.

bzw. der Grundsatz menschenrechtskonformer Interpretation zu beachten, Grenzen bildeten insoweit freilich der Wortlaut und der erkennbare Zweck der auszulegenden Verfassungsvorschrift.<sup>38</sup>

Allerdings ist nicht ganz eindeutig, wie sich diese zentrale Wirkung Bahn brechen soll und darf.<sup>39</sup> Auch wird man sagen können, dass die Diskussion um die Übereinstimmung des deutschen Behinderungsbegriffs mit demjenigen der Konvention alles andere als abgeschlossen ist.<sup>40</sup>

Im Rahmen der hier anzustellenden Untersuchungen zur Verfassungsmäßigkeit des in § 13 Nr. 2 und 3 BWG enthaltenen Wahlrechtsausschlusses kommt es – wie erwähnt – auf den verfassungsrechtlichen Behinderungsbegriff an. Ihn hat das Bundesverfassungsgericht unter Zuhilfenahme der BRK so gefasst, dass damit der medizinische und der soziale Behinderungsbegriff berücksichtigt sind. Der zweite Senat hat erkannt, dass eine Behinderung vorliegt, wenn die Beeinträchtigung der körperlichen Funktionen, geistigen Fähigkeiten oder seelischen Gesundheit langfristig und von solcher Art ist, dass sie den Betroffenen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern kann.<sup>41</sup> Genau wie die BRK umfasst damit das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts von Behinderung eine medizinische und eine soziale Komponente. Das Verhältnis beider Teilaspekte der Behinderung ist zwar nicht vollständig geklärt. Es dürfte aber klar sein, dass auch dann, wenn man von einer dominierenden Rolle der sozial-gesellschaftlich geprägten Komponente ausgehen will<sup>42</sup>, die medizinische Komponente unter Berufung auf die soziale nicht in dem Sinne überspielt werden kann, dass die Anknüpfung an einen medizinischen Befund als unzulässige Diskriminierung qualifiziert wird.

Dieser skizzierte und vom Bundesverfassungsgericht vertretene Behinderungsbegriff liegt den folgenden Ausführungen zugrunde.

#### 4.1.2 Die zur Diskussion stehenden Regelungen des Wahlrechts

Auch unter Berücksichtigung dieses (weiten) Verständnisses von Behinderung ist es missverständlich, von einem (spezifischen) Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen oder gar einem diese exkludierenden Sonderrecht zu sprechen. Keine einzige Bestimmung des Bundeswahlgesetzes knüpft an das Vorliegen einer Behinderung an. Tatsächlich existieren aber mit den §§ 33 Abs. 2 BWG, 36 BWG, 66 BWO, 50 Abs. 4 BWG, 46 Abs. 1 BWO, 57 BWO und § 36 Abs. 2 S. 1 BWG i.V.m. §§ 197a, 156 StGB zahlreiche Normen, die auf Besonderheiten reagieren, die auch bei Menschen mit Behinderungen vorliegen können. Bei § 33 Abs. 2 BWG geht es um Hilfe durch eine andere Person, wenn beim Wähler Unfähigkeit vorliegt, den Stimmzettel selbst auszufüllen, zu falten oder einzuwerfen, §§ 36 BWG, 66 BWO enthalten die Möglichkeit der Briefwahl, § 50 Abs. 4 BWG regelt die Kostenerstattung an die Blindenvereine für die Herstellung von Stimmzettelschablonen, die den Blinden die Stimmabgabe bei der Wahl erleichtern (vgl. § 57 Abs. 4 BWO). Durch § 46 Abs. 1 BWO soll Menschen mit Behinderungen und in der Mobilität eingeschränkten Personen durch Auswahl geeigneter Wahlräume der Zugang zur Wahl möglichst erleichtert werden, ggf. barrierefreie Räume mitgeteilt werden, § 57 BWO regelt die Stimmabgabe behinderter Wähler, Hilfeleistungen und Hilfspersonen, in § 36 Abs. 2 S. 1 BWG und §§ 107a, 156 StGB geht es um Schutz vor missbräuchlicher Einflussnahme oder Ausübung des Wahlrechts durch Dritte durch Strafbarkeit einer Stimmabgabe im Namen einer anderen Person.

---

<sup>38</sup> K.-P. Sommermann, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Abs. 3 Rn. 254.

<sup>39</sup> Dazu noch unten S. 193.

<sup>40</sup> D. Oppermann, in: Knickrehm, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012, § 3 SGB IX Rn. 30 „gerade erst begonnen“.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 128 (282( 306 f.); näher noch unten S. 189.

<sup>42</sup> Auf dieser Linie etwa L. Ph. Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 175.

Es existieren aber in § 13 BWG auch mehrere wahlrechtliche Exklusionen.<sup>43</sup> Die von § 13 Nr. 2 BWG erfassten Wahlrechtsausschlüsse sind dadurch gekennzeichnet, dass dabei Wahl- und Betreuungsrecht in spezifischer Weise zusammenwirken. Dabei verwendet das Bürgerliche Gesetzbuch auch explizit den Begriff der Behinderung. In § 1896 Abs. 1 BGB heißt es „kann ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so bestellt das Betreuungsgericht auf seinen Antrag oder von Amts wegen für ihn einen Betreuer.“

Allein die Verwendung des Begriffs „Behinderung“ in § 1896 Abs. 1 BGB kann aber keine verfassungsrechtlichen Bedenken auslösen. Das folgt schon daraus, dass das Grundgesetz – wie im Übrigen auch die BRK in deren Art. 1 – in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG diesen Begriff selbst verwendet. Mit Blick auf die BRK und die Entwicklung des inklusiven Gedankens ist indes streitig geworden, ob die früher als tradiert bezeichneten und deshalb verfassungsrechtlichen Zweifeln entzogenen Wahlrechtsausschlüsse in § 13 Nr. 2 und 3 BWG verfassungsgemäß sind.

## 4.2 2. Teil: Rechtstatsachen

Bevor die damit zusammenhängenden Fragen zum Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen gemacht werden, erfolgt zunächst eine kurze Zusammenfassung der im quantitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie erforschten und näher dargestellten Rechtstatsachen. Nach den dort über die Meldebehörden erhobenen Daten liegt die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 84.550.<sup>44</sup> Dies entspricht einem Anteil von 8,3 Promille der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten (10,2 Millionen) bzw. einem Anteil von 1,4 Promille der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren (insgesamt 61,9 Millionen Wahlberechtigte).<sup>45</sup>

Schlüsselt man diese Zahlen nach den unterschiedlichen Ausschlussgründen in § 13 Nr. 2 und 3 BWG auf, ergibt sich folgendes Bild.

Der Anteil der Personen, die vom Wahlrecht aufgrund einer Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten nach § 13 Nr. 2 i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB ausgeschlossen sind, beträgt in absoluten Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland 81.220.<sup>46</sup> Bezogen auf die Gesamtzahl der Wähler liegt der Anteil der von § 13 Nr. 2 BWG Betroffenen bei 1,3 Promille, bezieht man die Wahlrechtsausschlüsse nur auf die Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten (10,2 Millionen) ergibt sich ein Wert von 8,0 Promille. Der Eindruck einer gegenüber der den Wahlrechtsausschluss auslösenden Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten eher restriktiv verfahrenen betreuungsgerichtlichen Praxis, auf den unten noch näher eingegangen wird, wird bestätigt, wenn man die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG ins Verhältnis zu allen am Jahresende 2014 anhängigen Betreuungsverfahren setzt. Hier ergibt sich, dass in (nur) 6,3% aller im Jahre 2014 anhängigen Betreuungsverfahren eine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erfolgte.<sup>47</sup>

Noch deutlich niedrigere Zahlen ergeben sich hinsichtlich des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG. Hier liegt die Zahl der insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeschlossenen Personen bei

---

<sup>43</sup> Zum Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 1 BWG vgl. aus neuerer Zeit etwa *J. Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, 2011.

<sup>44</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 38.

<sup>45</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 39.

<sup>46</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 44.

<sup>47</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 39.

3.330.<sup>48</sup> Das entspricht einem Anteil von 3,9% der Personen, die gemäß § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Vom Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG sind damit 0,3 Promille der Menschen betroffen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten. Bezogen auf die Anzahl der Wahlberechtigten insgesamt ergibt sich ein Anteil von 0,1 Promille.<sup>49</sup>

### 4.3 3. Teil: Zur Verfassungsmäßigkeit des geltenden Wahlrechts

#### 4.3.1 Der verfassungsrechtliche Maßstab

##### 4.3.1.1 Wahlrecht und Demokratieprinzip

Wie Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zeigt, kennzeichnet das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland als Demokratie. Art. 20 Abs. 2 GG regelt die zentralen Kernelemente der Demokratie, nämlich Subjekt, Objekt und Form der Legitimation.<sup>50</sup> Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, das Volk ist also das Legitimationssubjekt, wobei nach ganz herrschender, insbesondere auch vom Bundesverfassungsgericht vertretener Auffassung das Staatsvolk i. S. d. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG (nur) aus den deutschen Staatsangehörigen und ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen besteht.<sup>51</sup> Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit und damit die periodische Wiederkehr von Wahlen.<sup>52</sup> Dem trägt Art. 38 Abs. 2 GG dadurch Rechnung, dass es das aktive und passive Wahlrecht des Bürgers als subjektiv-öffentliches Recht des Bürgers verfassungsrechtlich verankert.<sup>53</sup> Schon im Ersten Band seiner Entscheidungssammlung hat das Bundesverfassungsgericht das Wahlrecht als das „vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“ bezeichnet,<sup>54</sup> später sogar davon gesprochen, der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt sei in Art. 1 Abs. 1 GG verankert.<sup>55</sup> Ob man das Wahlrecht dabei als „demokratisches Grundrecht“<sup>56</sup> oder grundrechtsgleiches Recht bezeichnet<sup>57</sup>, hat für die vorliegende Fragestellung keine Bedeutung. Jedenfalls ist die Wahlhandlung in der betont parlamentarisch verfassten Demokratie des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) die demokratische Äußerungsform schlechthin.

##### 4.3.1.2 Die Wahlrechtsgrundsätze

Den in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG niedergelegten Wahlrechtsgrundsätzen kommt die Funktion zu, bei Wahlen das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen. Die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze, denen alle das gleiche verfassungsrechtliche Gewicht zukommt<sup>58</sup>, entfalten ihre Sicherungsfunktion dabei auf unterschiedliche, sich zum Teil ergänzende Weise. Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl dienen vornehmlich dazu, die im Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger zur Geltung zu bringen<sup>59</sup>. Aufgabe des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl ist der institutionelle Schutz der

---

<sup>48</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 44.

<sup>49</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 46.

<sup>50</sup> Vgl. im Einzelnen dazu *H. Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 7 Rn. 18-33.

<sup>51</sup> BVerfGE 83, 60 (71 ff.); aus dem Schrifttum etwa *H. Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 7 Rn. 22.

<sup>52</sup> BVerfGE 44, 125 (139).

<sup>53</sup> BVerfGE 123, 267 (330); 89, 155 (171); 47, 253 (269); *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 119: subjektiv-rechtliches Komplement des Demokratieprinzips.

<sup>54</sup> BVerfGE 1, 14 (33); s.a. *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 135.

<sup>55</sup> BVerfGE 123, 267 (341).

<sup>56</sup> Etwa *W. Höfling*, Demokratische Grundrechte – Zu Bedeutungswandel und Erklärungswert einer dogmatischen Kategorie, *Der Staat* 33 (1994), 493 ff.

<sup>57</sup> Wofür der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG spricht.

<sup>58</sup> BVerfGE 99, 1 (13).

<sup>59</sup> BVerfGE 99, 1 (13) unter Berufung auf BVerfGE 41, 399 (413); 51, 222 (234); 71, 81 (94); 85, 148 (158); aus dem Schrifttum etwa *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 42.

Wahlfreiheit, die wiederum unabdingbare Voraussetzung für die demokratische Legitimation der Gewählten ist<sup>60</sup>. Damit in engem Zusammenhang steht die Forderung nach unmittelbarer Wahl<sup>61</sup>. Sie lässt nach dem deutschen verfassungsrechtlichen Verständnis den Wählerwillen am sinnvollsten zum Ausdruck kommen, weil das Ergebnis der Stimmabgabe allein von der im Wahlakt bekundeten Willensentscheidung des Wählers abhängt.<sup>62</sup>

#### 4.3.1.2.1 Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl

##### 4.3.1.2.1.1 Inhalt

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl soll sicherstellen, dass grundsätzlich alle deutschen Staatsbürger<sup>63</sup> aktiv und passiv wahlberechtigt sind<sup>64</sup>, es sollen also alle Bürger an der Wahl teilnehmen können.<sup>65</sup> Dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kommt damit namentlich die Aufgabe zu, den unberechtigten Ausschluss von Bürgern von der Teilnahme an der Wahl zu verhindern.<sup>66</sup> Die Allgemeinheit aller Staatsbürger bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden<sup>67</sup>, stellt eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung dar. Sie sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger<sup>68</sup> und realisiert – wie im Schrifttum zu Recht festgehalten wird – die Volkssouveränität.<sup>69</sup>

Der Gesetzgeber ist durch den erwähnten Grundsatz allerdings nicht zur Einführung aller erdenklichen Wahlerleichterungen – wie etwa der Briefwahl – verpflichtet.<sup>70</sup> Ein Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen oder auch Einzelner<sup>71</sup> von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen ist aber unzulässig.<sup>72</sup> Die Teilnahme an der Wahl darf deshalb nicht etwa vom Vermögen, dem Einkommen, der Steuerentrichtung, der Bildung oder Lebensstellung abhängig gemacht werden.<sup>73</sup> Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl steht in engem Zusammenhang mit den sog. Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG<sup>74</sup> und damit eben auch mit dem Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.<sup>75</sup>

##### 4.3.1.2.1.2 Rechtfertigung von Differenzierungen

###### 4.3.1.2.1.2.1 Zwingender Grund

---

<sup>60</sup> BVerfGE 99, 1 (13); 44, 125 (139).

<sup>61</sup> Dazu BVerfGE 47, 253 (280).

<sup>62</sup> BVerfGE 99, 1 (13); 47, 253 (281); 3, 45 (49 ff.); 7, 63 (68 f.); 21, 355.

<sup>63</sup> Zum Volksbegriff oben S. 176.

<sup>64</sup> BVerfGE 58, 202 (205); 36, 139 (141); A. Roth, in: Umbach/Clemens, GG, 2. Aufl. 2002, Art. 38 Rn. 39.

<sup>65</sup> BVerfGE 59, 119 (125).

<sup>66</sup> B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 5; W. Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 13. Aufl. 2008, Art. 38 Rn. 18.

<sup>67</sup> BVerfGE 132, 39 (47) Rn. 24; B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 5; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 88.

<sup>68</sup> BVerfGE 132, 39 (47), Rn. 24 unter Bezugnahme auf BVerfGE 99, 1 (13).

<sup>69</sup> H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 89; M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 64.

<sup>70</sup> BVerfGE 15, 165 (167); H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 52.

<sup>71</sup> R. Wendt, Spezielle Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 127 Rn. 10; M. Breuer, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, 2001, S. 87.

<sup>72</sup> BVerfGE 58, 202 (205); 42, 312 (340 f.); 15, 165 (166 f.); 12, 139 (142).

<sup>73</sup> H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 51.

<sup>74</sup> H. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 3; ähnlich B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 5: „Das Verbot gilt auch für sonstige diskriminierende Gründe“; BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 9.

<sup>75</sup> Dazu näher unten S. 188.

Obschon der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als Spezialfall des Allgemeinen Gleichheitssatzes gilt<sup>76</sup> und daher in formaler Weise zu verstehen ist<sup>77</sup>, sind Differenzierungen nicht gänzlich untersagt.<sup>78</sup> Darüber besteht Konsens, es besteht nur eine gewisse – in erster Linie wohl terminologisch bedeutsame – Diskrepanz in Bezug auf die Formulierung des Rechtfertigungsgrundes. Während das Bundesverfassungsgericht früher davon sprach, es müssten zwingende Gründe die Differenzierung rechtfertigen<sup>79</sup>, formuliert es in neueren Entscheidungen meist, die den Grundsatz der Allgemeinheit durchbrechenden Regelungen müssten auf besonderen, sachlich legitimierten Gründe beruhen<sup>80</sup>, wobei bei der Prüfung, ob eine Beschränkung gerechtfertigt ist, grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen sei.<sup>81</sup> Differenzierungen könnten aber durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von solchem Gewicht sind, dass sie dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten könnten.<sup>82</sup> Liegt ein solcher Differenzierungsgrund vor, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die mit der Differenzierung verfolgten Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen<sup>83</sup>, wobei der Gesetzgeber Vereinfachungen und Typisierungen vornehmen darf.<sup>84</sup>

Die Grenze gesetzgeberischer Gestaltungsbefugnisse ist erst überschritten, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet ist oder das erforderliche Maß überschreitet, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen.<sup>85</sup> Insofern ist für die vorliegende Fragestellung besonders bedeutsam, welche Wirkung Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG bei Differenzierungen im Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl entfaltet.<sup>86</sup>

Vor diesem Hintergrund wird es seit jeher als zulässig angesehen, dass die Gewährung des Wahlrechts von „gewissen Mindestvoraussetzungen“ abhängt.<sup>87</sup> Als „klassische“ Spannungslagen gelten etwa die Festlegung auf ein bestimmtes Wahlalter (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 BWG, § 15 Abs. 1 Nr. 2 BWG), bei dem die Verfassung

---

<sup>76</sup> BVerfGE 99, 1 (9, 10 ff.).

<sup>77</sup> Jüngst erneut betont durch BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az - 2 BvE 2/13/ 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 50, bverfg.de, Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu verstehen; s.a. R. Wendt, Spezielle Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 127 Rn. 10 „streng formale Gleichheit beim Zugang zur Wahl“; S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 79.

<sup>78</sup> BVerfGE 132, 39 (47) Rn. 25 „Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot“; aus dem Schrifttum etwa W. Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 86.

<sup>79</sup> Vom zwingenden Grund sprechen etwa BVerfGE 132, 39 (48) Rn. 25; BVerfGE 95, 408 (418 f.); 82, 322 (338); 69, 92 (106); 42, 312 (340 f.); 36, 139 (141); 28, 220 (225).

<sup>80</sup> Vgl. BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az - 2 BvE 2/13/ 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 53, bverfg.de, wo die Formulierung „zwingender“ Grund ausdrücklich als der Vergangenheit angehörend bezeichnet wird.

<sup>81</sup> BVerfGE 132, 39 (48), Rn. 25.

<sup>82</sup> Dazu zuletzt etwa BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az - 2 BvE 2/13/ 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 53, bverfg.de unter Bezugnahme auf BVerfGE 1, 208 (248); 6, 84 (92); 95, 408 (418); 129, 300 (320); 130, 212 (227 f.); s.a. BVerfGE 132, 39 (48), Rn. 25.

<sup>83</sup> BVerfGE 132, 39 (47) Rn. 26, dabei muss die Regelung die zur Erreichung des Ziels geeignet sein und darf das Maß des zur Erreichung des erstrebten Ziels Erforderliche nicht überschreiten, BVerfGE 121, 266 (304); 95, 408 (420); BVerfG NVwZ 2011, 33, 36.

<sup>84</sup> BVerfGE 132, 39 (47) Rn. 29; 124, 1 (23); 30, 227 (249), was sich mit dem Charakter der Wahl als Massenveranstaltung begründen lässt.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az - 2 BvE 2/13/ 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 55; BVerfGE 120, 82 (107); 129, 300 (321) zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, für den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gilt nichts anderes. S.a. BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az - 2 BvE 2/13/ 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 55, bverfg.de: Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugungen und Rechtspraxis Beachtung finden unter Berufung auf BVerfGE 1, 208 (249); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 129, 300 (321).

<sup>86</sup> Dazu noch unten S. 189.

<sup>87</sup> Chr. Degenhart, Staatsrecht I, 28. Aufl. 2012, § 2 Rn. 72 „hinreichende Einsichtsfähigkeit“ erforderlich.

selbst die Durchbrechung formaler Gleichheit legitimiert (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG)<sup>88</sup>, der Ausschluss von Ausländern<sup>89</sup> und bestimmten Auslandsdeutschen<sup>90</sup>, das Sesshaftigkeitserfordernis (§ 12 Abs. 1 und 2 BWG, s.a. §§ 17, 18 BWO)<sup>91</sup> sowie der hier zu diskutierende Wahlrechtsausschluss bei vollbetreuten Personen (§ 13 Nr. 2 BWG).<sup>92</sup> Soweit für deren Rechtfertigung allerdings allein auf wahlrechtliche Traditionen rekurriert wird, vermag dies schon angesichts der Wandelbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse und Perspektiven kaum zu überzeugen.<sup>93</sup> Auf die Fragilität traditionell begründeter Wahlrechtsausschlüsse hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Wahlrecht der sog. Auslandsdeutschen vom 4. Juli 2012 selbst noch einmal eindringlich hingewiesen. Die Allgemeinheit der Wahl beschränkende Regelungen könnten nicht ohne Blick auf die aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen verfassungsrechtlich betrachtet werden, Aussagen selbst des Bundesverfassungsgerichts zu früheren Ausgestaltungen der Wahlberechtigung der Auslandsdeutschen könnten daher nicht ohne weiteres zur Beurteilung der gegenwärtigen Rechtslage herangezogen werden.<sup>94</sup> Für die hier in Rede stehenden Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch § 13 Nr. 2 und 3 BWG kann nichts anderes gelten.

#### 4.3.1.2.1.2.2 Sinn und Funktion der Wahl

Als den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl beschränkender Belang kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Funktionsfähigkeit der demokratischen Wahl in Betracht.<sup>95</sup> Neben den durch die Verfassung selbst unmittelbar legitimierten (etwa Art. 38 Abs. 2 GG) treten solche Beschränkungen, mit deren Hilfe die Erreichung der mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele sichergestellt werden sollen.

Dem Akt des Wählens liegt als unausgesprochene, aber essentielle Voraussetzung zugrunde, dass der Wähler zu verantwortlichem und selbstbestimmtem Handeln in der Lage ist. Das hat das Bundesverfassungsgericht früh ausgesprochen<sup>96</sup> und auf dieser Grundlage auch zu den über § 13 Nr. 2 BWG bzw. dessen Vorgängerregelungen bewirkten Wahlrechtsexklusionen Stellung genommen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in diesen frühen Entscheidungen vornehmlich über ein Traditionsargument gerechtfertigt<sup>97</sup>, das sich –

---

<sup>88</sup> BVerfG, B. v. 31.1.2012, Az 2 BvC 11/11, Rn. 4, bverfge.de; „Soweit der Beschwerdeführer die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht als verfassungswidrig rügt, hat das Bundesverfassungsgericht bereits auf seine Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 6. November 2003 – BVerfGE 122, 304 (309) – ausgeführt, dass die Altersgrenze an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht zu messen ist, weil sie in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG auf gleicher Rangebene wie diese geregelt ist. In seinem das Wahlrecht der sog. Auslandsdeutschen betreffenden Beschluss hat der Zweite Senat klargestellt, dass die verfassungsrechtliche Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl in Art. 38 Abs. 2 GG nicht so zu verstehen ist, dass weitere – auf die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers aus Art. 38 Abs. 3 GG – gestützte Durchbrechungen unzulässig seien, BVerfGE 132, 39 (48), Rn. 25.

<sup>89</sup> BVerfGE 83, 60 (71 ff.).

<sup>90</sup> BVerfGE 132, 39 (47) Rn. 35 ff.

<sup>91</sup> BVerfGE 58, 202 (205).

<sup>92</sup> BVerfGE 67, 146 (147 f.); 36, 139 (141); s.a. BVerfG, B v 2. August 2001, 1 BvL 21/99 – juris, unzulässige Richtervorlage zur Frage, ob der gesetzliche Ausschluss des in allen seinen Angelegenheiten Betreuten vom Wahlrecht verfassungsrechtlich zulässig ist; unter Bestimmtheitsgesichtspunkten hat das Gericht ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken gesehen, BVerfG NJW-RR 1999, 1593 (1594); die § 13 Nr. 2 BWG. Bei der vergleichbaren Regelung des bay. Wahlgesetzes hat der BayVerfGH den Ausschluss für verfassungsgemäß angesehen (BayVerfGH, B. v. 9. Juli 2002, Vf. 9 VII-01 – juris); demgegenüber hat der VfGH Österreichs den dortigen Ausschlussbestand als mit öst. Verfassungsrecht unvereinbar qualifiziert (VfGH Öst. v. 7.10.1987, G 109/87).

<sup>93</sup> Das Traditionsargument findet sich etwa bei, BK-*P. Badura*, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 10; s.a. *Th. Spies*, Die Schranken des Allgemeinen Wahlrechts in Deutschland, 1979, S. 85, der den Ausschluss dieser Personengruppe als „natürlich“ bezeichnet; insoweit kritisch auch *B. Grzeszick*, in: Stern/Becker, GG, 2010, Art. 38 Rn. 51 m.w.N. in Fn. 133. Das Traditionsargument ausdrücklich zurückweisend *H. Lang*, Wahlrecht und BVerfG, 2014, S. 83; *ders.*, ZRP 2013, 133 (135).

<sup>94</sup> BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 31.

<sup>95</sup> BVerfGE 132, 39 (39), Rn. 32.

<sup>96</sup> BVerfGE 44, 124 (147), in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren ging es an sich um die Voraussetzungen und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und staatlicher Einflussnahmen auf den Wahlkampf.

<sup>97</sup> BVerfGE 67, 146 (148); 36, 139 (141 f.); das Gericht hat daneben aber auch mit einer Parallele zur Regelung in Art. 3 Abs. 2 GG argumentiert.

wie schon ausgeführt wurde – aus heutiger Sicht als nicht mehr tragend erweisen dürfte.<sup>98</sup> Das ändert aber nichts daran, dass sich die zugrunde liegende Überlegung, dass die Teilnahme an der Wahl bei festgestellter oder vermuteter (Art. 38 Abs. 2 GG) Entscheidungsunfähigkeit mit zentralen Funktionen des Wahlakts unvereinbar ist, als zutreffend erweist. Um zu beurteilen, ob sich auch § 13 Nr. 2 BWG als zulässige Durchbrechung auf den Gedanken der Sicherung der Funktionen des Wahlakts stützen lässt, bedarf es zunächst einer Vergewisserung über die wesentlichen Funktionen des Wahlakts.

#### 4.3.1.2.1.2.2.1 Legitimationsfunktion

Dem Wahlakt kommt in der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes in erster Linie die Aufgabe zu, verfassungsstaatlich gebundene Herrschaftsausübung zu legitimieren.<sup>99</sup> Obschon der Begriff der Legitimation im Grundgesetz nicht vorkommt<sup>100</sup>, wird mit der Legitimationsfunktion einer der wesentlichen Funktionen des Wahlakts zutreffend beschrieben. Durch Wahlen wird die staatliche Herrschaftsausübung überhaupt erst legitimiert und jede Ausübung der staatlichen Gewalt muss ihre Grundlage in einer Entscheidung des Volkes finden.<sup>101</sup> Denn wesentliches Strukturprinzip der Demokratie ist die Vermeidung von Fremd- und die Sicherstellung von Selbstbestimmung.<sup>102</sup> Jene Legitimationsfunktion bezieht sich dabei nicht allein auf das Parlament, sondern auf der Grundlage der sog. Legitimationskettentheorie auch auf die anderen beiden Staatsgewalten.<sup>103</sup> Wahlen sind Ausdruck eben jener Selbstbestimmung, sie sollen zugleich Fremdbestimmung ausschließen. Weil auf Grund des Wahlakts – so sei die verfassungstheoretische Konstruktion grob umrissen – die im Verfassungsstaat ausgeübte Herrschaft letztlich auf ihren Willen zurückgeführt werden kann, akzeptieren und unterwerfen sich die Bürger der Herrschaft demokratisch legitimerter Organe. Es liegt auf der Hand, dass der Grundgedanke der Demokratie, Selbstbestimmung zu ermöglichen, zugunsten einer weitgehenden Einbeziehung aller streitet, um die Legitimation auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht auch klargestellt, dass die im Wahlakt vorausgesetzte Selbstbestimmung auch Selbstbestimmungsfähigkeit voraussetzt.<sup>104</sup> In Fällen, in denen feststeht, dass eine eigenverantwortliche Entscheidung unter keinen Umständen, auch nicht unter Berücksichtigung geeigneter Unterstützungsmaßnahmen, getroffen werden kann, würde eine gleichwohl erfolgende Stimmabgabe die vom Demokratieprinzip bezweckte Selbstbestimmung zur Fremdbestimmung denaturieren lassen und zwar sowohl für den Betreffenden selbst als auch für alle anderen Stimmbürger.

#### 4.3.1.2.1.2.2.2 Kurations- und Repräsentationsfunktion

Eine weitere wesentliche Funktion der Wahl besteht in der Kurations- und Repräsentationsfunktion.<sup>105</sup> Durch Wahlen wird ein Vertretungsorgan für das in seiner Gesamtheit handlungsunfähige Volk geschaffen.<sup>106</sup> Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG formuliert deshalb als Anforderung an den Gewählten, dass er Vertreter des ganzen Volkes, nicht bloß seiner Wählerschaft sei. Greift man den Repräsentationsgedanken auf, ergibt

---

<sup>98</sup> Dazu noch unten S. 211.

<sup>99</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (340); Zur Legitimations- und Kurationsfunktion BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Februar 2008, Art. 38 Rn. 38; U. M. Gassner, Kuration und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, Der Staat 34 (1995), 429 (430) und passim.

<sup>100</sup> Zu Recht hat A. Funke, Wahlrecht, Republik, Politische Freiheit. Zur Begründung des Rechts auf Wahl nach Art. 38 GG, Der Staat 46 (2007), 395 mit Blick auf den Begriff der Legitimation von einem staatsphilosophischen Begriff gesprochen.

<sup>101</sup> H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 37.

<sup>102</sup> H. Lang, Wahlrecht und BVerfG, 2014, S. 85.

<sup>103</sup> So jedenfalls die ganz h.M., S. etwa H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 113.

<sup>104</sup> BVerfGE 67, 146 (148); 36, 139 (141 f.).

<sup>105</sup> Zur Repräsentationsfunktion vgl. Ch. Gusy, Demokratische Repräsentation, ZfP 1989, 264 (270) und passim; S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 6; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 959 ff. Repräsentativkörperschaften sollen sich als Spiegelbild der Meinungen und Bestrebungen des Volkes darstellen K. Stern, a.a.O., S. 963.

<sup>106</sup> B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 24.

sich im Hinblick auf die Wahlrechtsausschlüsse ein ambivalentes Bild. Einerseits wird das vom Grundgesetz vorausgesetzte Repräsentationsmodell nicht dadurch in Frage gestellt, dass nicht alle Gewaltunterworfenen an der Wahl der Repräsentanten beteiligt sind. Dies zeigt schon ein kurzer Blick auf das Zusammenspiel von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 2 GG sowie von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 116 GG. Obschon Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vom Volk in seiner Gesamtheit spricht, exkludiert Art. 38 Abs. 2 GG die unter 18-jährigen, ohne dass deren hinreichende Repräsentation durch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in Frage stünde. Auch zeigt das auf deutsche Staatsbürger bezogene Wahlrecht, dass jedenfalls nach ganz herrschender Meinung die Herrschaftsausübung auch mit Blick auf die in Deutschland lebenden Ausländer legitimiert sein kann, die nicht am Wahlakt teilgenommen haben bzw. nicht teilnehmen dürfen. Der gleichsam kurzschlüssige Vorwurf, die in § 13 Nr. 2 und 3 BWG normierten Wahlrechtsausschlüsse seien schon wegen durch sie bewirkter Repräsentationsstörungen verfassungsrechtlich bemakelt, sieht sich deshalb mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG konfrontiert. Er wäre auch in tatsächlicher Hinsicht wenig überzeugend. Da es aufgrund der Regelung in § 13 Nr. 2 BWG in absoluten Zahlen ausgedrückt nur zu insgesamt knapp 81.220 Wahlrechtsausschlüssen kommt, was einem Anteil von 1,3 Promille an der Wählerschaft entspricht<sup>107</sup>, wird man nicht von einer Repräsentationsstörung sprechen können. Diese ergibt sich auch nicht daraus, dass vom Wahlrechtsausschluss nur Menschen mit Behinderungen betroffen wären. § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB betrifft Menschen in der Situation der Entscheidungsunfähigkeit und findet Anwendung auch auf Menschen mit Behinderungen, aber nicht nur.

#### 4.3.1.2.1.2.3 Kommunikations- und Teilhabefunktion

Neben die genannten treten schließlich weitere zentrale Funktionen des Wahlakts, wie sie insbesondere in einem Wahlsystem, das den Grundcharakter einer Verhältniswahl trägt, bedeutsam sind. Wahlen sichern in der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes die politische Teilhabe der Bürger und erfüllen damit eine – wie das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung betont – essentielle Kommunikationsfunktion, ohne die parlamentarische Demokratie nicht gelingen kann.<sup>108</sup> Wahlen dienen dabei auch der Repräsentation von Meinungen und Interessen der Bevölkerung sowie der Integration des gesellschaftlichen Pluralismus.<sup>109</sup> Namentlich letzterer Zielsetzung entspricht ein Grundanliegen der Verhältniswahl, die darauf abzielt, eine möglichst große Zahl gesellschaftlicher Strömungen im Parlament proporzgerecht abzubilden.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht Differenzierungen im Anwendungsbereich des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zugelassen, wenn dies zur Sicherung der mit den demokratischen Wahlen verfolgten Ziele geboten ist.<sup>110</sup> Als ein solches Ziel hat es dabei insbesondere die Sicherung der so genannten Kommunikationsfunktion der Wahl gesehen.<sup>111</sup> Zur Vermeidung von Missverständnissen: Das Bundesverfassungsgericht spricht von der Kommunikationsfunktion der Wahl, nicht von der Kommunikation(sfähigkeit) des Wählers. In der zur Teilnahme von sog. Auslandsdeutschen an den Bundestagswahlen ergangenen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht die insoweit zu beobachtenden Anforderungen näher entfaltet. Es hat der in Bezug genommenen Kommunikationsfunktion des demokratischen Wahlakts auf mehreren Ebenen Bedeutung zugewiesen, die sich wechselseitig bedingen und beeinflussen. Zunächst stellt die Wahlhandlung selbst eine die Kommunikation von Volk und Staatsorganen ausdrückende Handlung dar. Das Volk übt mit der Wahl die Staatsgewalt aus und legitimiert damit zugleich die

---

<sup>107</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 44 und 46.

<sup>108</sup> BVerfGE 132, 39 (50 f.), Rn. 33.

<sup>109</sup> Zur Integrationsfunktion bereits R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl. 1994, S. 154; S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 10.

<sup>110</sup> BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 32; 129, (300) 320 f.); 120, 82 (107); 95, 408 (418).

<sup>111</sup> BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 32.

Ausübung von Staatsgewalt, die Willensbildung muss sich dabei vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen.<sup>112</sup> Das ist gewissermaßen die eine kommunikative Seite der Wahlhandlung.

Es existiert aber noch eine zweite, sehr viel stärker wechselbezügliche Seite der vom Grundgesetz vorausgesetzten Kommunikation. Die für das Gelingen parlamentarischer Demokratie essentielle Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk erschöpft sich nämlich nicht im Wahlakt, andernfalls bliebe das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung unvollständig.<sup>113</sup> Vielmehr äußert sich jenes Recht eben auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung.<sup>114</sup> Insofern kommt den grundrechtlichen Garantien aus Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG besondere Bedeutung zu.<sup>115</sup> Der (auch) damit initiierte und zum Ausdruck kommende beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften erweist sich für die vom Grundgesetz gemeinte Legitimität der demokratischen Ordnung als gleichermaßen fundamental.<sup>116</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zu sehen, dass das freie Abgeordnetenmandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus-, sondern ganz bewusst einschließt.<sup>117</sup> Es handelt sich dabei nicht um Verfassungsliturgie vergangener Zeiten, sondern um eine wesentliche Gelingensvoraussetzung parlamentarischer Demokratie. Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Demokratie soll sich eben nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen.<sup>118</sup> Sie setzt vielmehr die freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus.<sup>119</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die vom Grundgesetz gemeinte Kommunikationsfunktion der Wahl ist nicht nur auf den Wahlakt selbst bezogen. Sie erfordert zudem einen beständigen Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften, der sich nicht im Wahlakt erschöpft, sondern auch Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung und eine Rückkoppelung zwischen Parlament und Wahlvolk beinhaltet.

Hinter dem bei sog. Auslandsdeutschen bestehenden und vom Bundesverfassungsgericht akzeptierten Wahlrechtsausschluss steht die Überlegung, dass die Teilnahme solcher Wähler, denen die Teilnahme an dem dargestellten Kommunikationsprozess nicht möglich ist, den Charakter der Wahl als Integrationsvorgang und Akt der Selbstbestimmung in Frage stellen. Selbstbestimmung setzt nämlich Selbstbestimmungsfähigkeit voraus, andernfalls handelt es sich – wie erwähnt – um Fremdbestimmung.

Die vom Bundesverfassungsgericht im Kontext des Wahlrechts der sog. Auslandsdeutschen herangezogenen Erwägungen können im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auch für die Bewertung von § 13 Nr. 2 BWG herangezogen werden. Eine solche Anleihe beim Problemkreis „Auslandsdeutsche“ (§ 12 Abs. 2 BWG<sup>120</sup>)

---

<sup>112</sup> Dazu bereits BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); 69, 315 (346).

<sup>113</sup> BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Februar 2008, Art. 38 Rn. 35.

<sup>114</sup> BVerfGE 132, 39 (51), Rn. 33; BVerfGE 123, (267 (358 f.)); 69, 315 (346); 20, 56 (98).

<sup>115</sup> Vom BVerfG bekanntermaßen als für die Demokratie schlechthin konstituierend bezeichnet.

<sup>116</sup> BVerfGE 132, 39 (51), Rn. 33.

<sup>117</sup> BVerfGE 132, 39 (51), Rn. 33; 112, 118 (134); 102, 224 (237 f.).

<sup>118</sup> BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 33.

<sup>119</sup> BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 33 unter Hinweis auf H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 82 f. sowie M. Breuer, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, 2001, S. 177.

<sup>120</sup> Die Vorschrift lautet: Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie 1. nach Vollendung ihres vierzehnten Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder 2. aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind.

bietet sich nicht zuletzt deshalb an, weil sie vom Bundesverfassungsgericht selbst im Rahmen der (früheren) Diskussion um die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 BWG als Parallele thematisiert wurde.<sup>121</sup> Vor diesem Hintergrund hat das Gericht in früheren Entscheidungen erkannt, dass an dem freien, offenen und regelmäßig wiederkehrenden Meinungs- und Willensbildungsprozess „alle wahlmündigen Bürger zu gleichen Rechten teilhaben“ können.<sup>122</sup> Allerdings ist zwischenzeitlich Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in die Verfassung aufgenommen worden, so dass der in Rede stehende Wahlrechtsausschluss auch an dieser Bestimmung gemessen werden bzw. geklärt werden muss, welche Bedeutung dem speziellen Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf die Rechtfertigung von Durchbrechungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zukommt.<sup>123</sup>

#### 4.3.1.2.2 Gleichheit der Wahl

##### 4.3.1.2.2.1 Inhalt

Als weitere Voraussetzung eines verfassungsgemäßen Wahlrechts und -vorgangs statuiert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG die Wahlrechtsgleichheit. Die Vorschrift steht dabei in untrennbarem Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG. Diesem Zusammenhang wird – wie schon erwähnt wurde – die Forderung nach strikter Egalität entnommen, weswegen sowohl die Gleichheit der Bürger in der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) als auch die Chancengleichheit der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) oder etwa die Statusgleichheit der einzelnen Abgeordneten untereinander in einem besonders formalen und strengen Sinne zu verstehen sind.<sup>124</sup> Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit stellt deshalb Grundanforderungen an alle Wahlsysteme und verlangt eine strikte Gleichbehandlung der Wähler auf sämtlichen Stufen des jeweils für die Wahl vorausgesetzten Verfahrens.<sup>125</sup>

In deutlicher Parallele zum Grundsatz der Allgemeinheit verlangt die Gleichheit der Wahl, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können müssen.<sup>126</sup> Das bedeutet zunächst, – wie das Bundesverfassungsgericht jüngst in seiner Entscheidung zur 5-%-Klausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament noch einmal klargestellt hat –, dass jeder Wähler die gleiche Anzahl von Stimmen haben muss, die abgegebenen gültigen Stimmen gleich gezählt werden müssen (Zählwertgleichheit) und jeder Stimme grundsätzlich die gleiche rechtliche Erfolgchance einzuräumen ist.<sup>127</sup> Dabei hängt die Geltung des gleichen Zählwerts nicht vom gewählten Wahlsystem ab. Bei Verhältniswahl- und Mischwahlsystemen bedeutet Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus auch, dass jede Stimme zudem auch den gleichen Erfolgswert haben muss.<sup>128</sup>

##### 4.3.1.2.2.2 Rechtfertigung von Differenzierungen

Abweichungen vom Grundsatz der Gleichheit der Wahl hat das Bundesverfassungsgericht zugelassen, wenn sie – auch insoweit der Situation bei der Allgemeinheit der Wahl vergleichbar – durch zwingende Gründe geboten sind, wenn für sie also Gründe angeführt werden können, die durch die Verfassung legitimiert und von solchem Gewicht sind, dass sie der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können.<sup>129</sup>

---

<sup>121</sup> BVerfGE 36, 139 (142).

<sup>122</sup> BVerfGE 44, 125 (141 f.); K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 972.

<sup>123</sup> Dazu unter S. 189.

<sup>124</sup> BVerfG, B. v. 31. Januar 2012, 2 BvC 3/11, Rn. 55, bverfge.de; BVerfG, U. v. 9. November 2011, 2 BvC 4/10, Rn. 78, bverfge.de; BVerfGE 120, 82 (102); 95, 408 (417); 95, 335 (354, 377); 82, 322 (337 f.).

<sup>125</sup> BVerfGE 11, 351 (360 f.); 95, 335 (353, 369 f.).

<sup>126</sup> BVerfGE 93, 373 (376); H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 63.

<sup>127</sup> BVerfG, U. v. 9. November 2011, 2 BvC 4/10, Rn. 78, bverfge.de; BVerfGE 121, 266 (295); 120, 82 (102); 95, 408 (417); E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 43.

<sup>128</sup> BVerfGE 120, 82 (102); 95, 408 (417).

<sup>129</sup> BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az 2 BvE 2/13 u.a., 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 53.

Als solche zwingenden Gründe sind sowohl die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung<sup>130</sup> als auch die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt.<sup>131</sup> Durchbrechungen des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl spielen in der Staatspraxis und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit eine Rolle.<sup>132</sup> Die wahlrechtliche Erfolgswertgleichheit („one man one vote“) hat das Bundesverfassungsgericht aber als demokratische Grundregel bezeichnet.<sup>133</sup> Hier kann es keine Durchbrechungen geben.<sup>134</sup>

Vor diesem Hintergrund besteht Einigkeit, dass das deutsche Wahl- und Verfassungsrecht jede Form des Pluralwahlrechts, also etwa eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse, seinen Vermögensverhältnissen oder seinem Familienstand ausschließt.<sup>135</sup> Die im Kontext des Kinder- oder Elternwahlrechts diskutierten Stellvertretermodelle werden ebenfalls als mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit unvereinbar angesehen.<sup>136</sup> Solche Stellvertretermodelle stellen sich als mehr oder minder verkappte Formen des Pluralwahlrechts dar.<sup>137</sup> Damit widersprechen sie der strikten Gleichheit des Zählwerts aller Wählerstimmen.<sup>138</sup>

#### 4.3.1.2.3 Freiheit der Wahl

##### 4.3.1.2.3.1 Inhalt

Das Bundesverfassungsgericht sieht durch den Grundsatz der Wahlfreiheit gewährleistet, dass der Wähler in einem freien, offenen Prozess der Willensbildung zu seiner Wahlentscheidung finden kann.<sup>139</sup> Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verbürgt mithin, dass der Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann.<sup>140</sup> Ob es sich um öffentlichen<sup>141</sup> oder privaten Zwang<sup>142</sup> handelt, ist unerheblich. Entscheidend ist, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt.<sup>143</sup> Inhaltlich umfasst die Freiheit der Wahl die freie Entschließung über das „Ob“ und das „Wie“ der Wahl sowie die Möglichkeit hinreichender Auswahl zwischen verschiedenen Kandidaten bzw. Listen.<sup>144</sup>

##### 4.3.1.2.3.2 Rechtfertigung von Beeinträchtigungen

Eine Rechtfertigung von Beeinträchtigungen kommt hinsichtlich des Grundsatzes der Freiheit bei kollidierendem Verfassungsrecht in Betracht.<sup>145</sup> Besondere Bedeutung erlangt insoweit namentlich die Verwirklichung der jeweils anderen Wahlrechtsgrundsätze.<sup>146</sup>

<sup>130</sup> BVerfGE 129, 300 (320 f.); 95, 408 (418); 82, 322 (338).

<sup>131</sup> BVerfG, U. v. 26. Februar 2014, Az 2 BvE 2/13 u.a., 2 BvR 2220/13 u.a., Rn. 54; BVerfGE 132, 39 (50), Rn. 32; BVerfGE 95, 408 (418).

<sup>132</sup> BVerfGE 120, 82 (193); 129, 300 (318);

<sup>133</sup> BVerfGE 123, 267 (371).

<sup>134</sup> BVerfGE 123, 267 (373).

<sup>135</sup> H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 115.

<sup>136</sup> Dazu B. Grzeszick, in: Stern/Becker, GG, 2010, Art. 20 GG, Rn. 37; N. Achterberg/M. Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 GG, Rn. 155; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 GG, Rn. 115; S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 GG, Rn. 100.

<sup>137</sup> H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138; BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 37; A. Roth in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 38 Rn. 43; W. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 12 Rn. 10; R. Wernsmann, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, Der Staat 44 (2005), 43 (55).

<sup>138</sup> OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138.

<sup>139</sup> BVerfGE 79, 161 (165 f.); 44, 125 (139).

<sup>140</sup> A. Roth, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 38 Rn. 50.

<sup>141</sup> Dazu etwa BVerfGE 44, 125 (139).

<sup>142</sup> Zu solchen Fallkonstellationen etwa BVerfGE 66, 369 (380).

<sup>143</sup> S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 88.

<sup>144</sup> M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 81, 82.

<sup>145</sup> H. H. Trute, in: v. Münch (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 18; B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 21.

<sup>146</sup> BVerfGE 59, 119 (124).

Eine Beeinträchtigung dieses Wahlgrundsatzes würde bei Assistenzsystemen vorliegen, wenn Vertreter ohne oder auch gegen den Willen des Vertretenen über das „Ob“ und „Wie“ (also den Stimminhalt) entscheiden könnten. Es ist kaum vorstellbar, wie ein Assistenz- oder Vertretungsmodell mit diesen Vorgaben in Einklang gebracht werden könnte, wenn der assistierte bzw. vertretene Wähler entscheidungsunfähig ist. Nur eine strenge und formale Handhabung der Wahlrechtsgrundsätze und ihrer einfachrechtlichen Umsetzungen bietet die Gewähr dafür, dass in der Wahl tatsächlich nur der höchstpersönliche und freie Wille aller Wähler im Wahlergebnis zum Ausdruck kommt. Auf irgendwelche „materiellen Überlagerungen“ des formalen Charakters kann es dabei nicht ankommen.<sup>147</sup>

#### 4.3.1.2.4 Unmittelbarkeit und Höchstpersönlichkeit der Wahl

##### 4.3.1.2.4.1 Inhalt

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG enthält auch den Grundsatz der Unmittelbarkeit. Er bedeutet in gleichsam überkommener Interpretation, dass sich die Stimmabgabe der Wahlberechtigten auf die zu entsendenden Vertreter selbst bezieht. Die Wähler müssen also das letzte und damit entscheidende Wort haben. Zwischen Wähler und Kandidaten darf keine weitere Instanz mit Entscheidungsbefugnis (Ermessen) eingeschaltet werden.<sup>148</sup> Vom Beginn der Stimmabgabe an darf damit das Wahlergebnis nur noch von der Entscheidung der Wähler selbst abhängen.<sup>149</sup> Jede Zwischenschaltung eines fremden Willens zwischen Wähler und Gewählten bei der Wahlhandlung verstößt gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl.<sup>150</sup> Verfassungsrechtlich unzulässig ist deshalb eine reine Parteienwahl, das heißt eine Wahl, bei der die Wähler nicht die Abgeordneten, sondern Parteien wählen, die dann ihrerseits die Abgeordneten auswählen.<sup>151</sup>

Durch § 14 Abs. 4 BWG wird weiterhin einfachrechtlich klargestellt, dass das Wahlrecht ein höchstpersönliches Recht darstellt, es kann also nicht auf andere übertragen werden. Anders als für die in Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit, Geheimheit, Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl fehlt es an einer expliziten verfassungsrechtlichen Verankerung des Grundsatzes der Höchstpersönlichkeit der Wahl. Dass auch die Verfassung die höchstpersönliche Ausübung des Wahlrechts gebietet, ist aber kaum umstritten, nur die verfassungsrechtliche Herleitung erfolgt unterschiedlich. Für manche ergibt sich aus dem Grundgedanken der parlamentarischen Wahlen, wie sie das Grundgesetz konzipiert, die Unzulässigkeit einer Stellvertretung, auch müsste die Höchstpersönlichkeit als wesentlicher Bestandteil der Gleichheit und der Freiheit der Wahl gesehen werden<sup>152</sup>; andere verorten den Grundsatz im Erfordernis der Unmittelbarkeit der Wahl.<sup>153</sup> Die exakte dogmatische Verortung des Grundsatzes höchstpersönlicher Ausführung der Wahlhandlung kann für die vorliegende Fragestellung dahin gestellt bleiben. Entscheidend ist, dass dem Grundsatz der Höchstpersönlichkeit Verfassungsrang zukommt.

---

<sup>147</sup> Vgl. OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499: „Auf die Frage, ob ohne die unzulässige Kennzeichnung durch Dritte im Einzelfalls ebenso gewählt worden wäre, kommt es...(nicht) an“.

<sup>148</sup> BVerfGE 7, 77 (84 f.); BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 27.

<sup>149</sup> H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 12; BVerfGE 7, 77 (84 f.).

<sup>150</sup> OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499. Insbesondere wäre eine Zwischenschaltung von Wahlmännern (etwa nach amerikanischen Vorbild), die dann erst die endgültige Wahlhandlung vornehmen, verfassungswidrig (vgl. S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 83; H. Lang, in: Grzeszick/Lang, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht, 2012, S. 21).

<sup>151</sup> BVerfGE 99, 335 (349); 97, 317 (323); H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 47.

<sup>152</sup> S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 100; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 101.

<sup>153</sup> So etwa W. Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 40; M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 75; W. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 12 Rn. 10; R. Wernsmann, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, Der Staat 44 (2005), 43 (51 f.); aus der fachgerichtlichen Rechtsprechung etwa OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499.

Der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit bedeutet, dass bei Parlamentswahlen im Sinne des Grundgesetzes eine Stellvertretung verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.<sup>154</sup> Das Wahlrecht kann also nur vom Berechtigten selbst wahrgenommen werden, es ist bedingungsfeindlich, kann weder veräußert noch übertragen oder etwa abgetreten werden<sup>155</sup>; treuhänderische Vornahmen der Wahlhandlung sind damit verfassungskräftig ausgeschlossen.<sup>156</sup>

#### 4.3.1.2.4.2 Rechtfertigung von Beeinträchtigungen

Eine Rechtfertigung von Beeinträchtigungen kommt im Hinblick auf die Unmittelbarkeit der Wahl nur in Betracht, wenn sich die Rechtfertigung auf mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit kollidierendem Verfassungsrecht stützen kann.<sup>157</sup> Insoweit kommen auch hier wieder namentlich die anderen Wahlrechtsgrundsätze selbst in Betracht.<sup>158</sup>

Mit dem Grundsatz der Höchstpersönlichkeit bzw. der Unmittelbarkeit der Wahl wird es vielfach als unvereinbar angesehen, wenn nicht der Wähler selbst, sondern sein Stellvertreter die Wahlhandlung vornehmen würde. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht schon früh herausgestellt, dass – in moderne Terminologie übersetzt – Assistenzsysteme auch bei der Wahlhandlung zulässig sind und auf dieser Grundlage kennen auch das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung die oben angeführten Unterstützungsregelungen.<sup>159</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat aber zugleich ausdrücklich festgestellt, dass es eine Assistenz bei Entscheidungsunfähigkeit nicht geben kann.<sup>160</sup> Dahinter steht die in der Entscheidung ausdrücklich angesprochene Sorge vor in diesen Fällen fehlender Kontrolle bei einer Wahl durch Vertrauenspersonen. Das thematisiert der Zweite Senat gleich doppelt. In anderen Fällen als derjenigen der Entscheidungsunfähigkeit könne der Hilfebedürftige die Vertrauensperson kontrollieren, er könne sich insbesondere den Stimmzettel erläutern lassen und überprüfen, ob die Vertrauensperson ihn an der richtigen Stelle angekreuzt habe.<sup>161</sup>

Entscheidend ist, dass das Wahlrecht vor allem deshalb ein höchstpersönliches Recht sein muss, weil es ausschließlich seinen Inhaber mit der Befugnis ausstattet, als selbst- und gerade nicht, etwa durch einen Vertreter, fremdbestimmtes Individuum an der staatlichen Willensbildung verantwortlich teilzuhaben.<sup>162</sup> Die mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit bzw. der Höchstpersönlichkeit gesicherte zutreffende Wiedergabe des wirklichen Wählerwillens ist für den demokratischen Staat unverzichtbar, weil gerade im Wahlakt die die Demokratie kennzeichnende Beteiligung des Volkes an der Herrschaft wirksam wird. Zu Recht hat es die Rechtsprechung dabei als unbeachtlich angesehen, ob die Stimmabgabe im Konkreten ohne Missachtung des Grundsatzes der Höchstpersönlichkeit der Wahl genau so ausgefallen wäre.<sup>163</sup>

#### 4.3.1.2.5 Geheimheit der Wahl

##### 4.3.1.2.5.1 Inhalt

---

<sup>154</sup> W. Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 40.

<sup>155</sup> W. Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 40; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 138 Rn. 102: „Der Grundsatz der Unmittelbarkeit ist unabdingbar und strikt formal zu verstehen.“

<sup>156</sup> H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138; zum Erfordernis der Abgrenzung von zulässiger Assistenz und unzulässiger Stellvertretung s. a. Klinisch- psychologischer Teil/Betroffenenperspektive, S. 81.

<sup>157</sup> H. H. Trute, in: v.Münch (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 18; B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 21.

<sup>158</sup> BVerfGE 59, 119 (124).

<sup>159</sup> Zur aus Art. 29 lit. a UAbs. (iii) BRK folgenden Pflicht des Staates, Vorkehrungen zur Vermeidung sog. Pseudo-Assistenz zu treffen, vgl. Völkerrechtlicher Teil, S. 137.

<sup>160</sup> BVerfGE 21, 200 (207): „Bei geistigen Gebrechen ist keine Hilfe zulässig“.

<sup>161</sup> BVerfGE 21, 200 (207).

<sup>162</sup> H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138.

<sup>163</sup> OVG Koblenz, NVwZ 1986, 499.

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl stellt die wichtigste institutionelle Sicherung der Freiheit der Wahl dar<sup>164</sup> und verbürgt, dass die Stimmabgabe unter ausschließlicher Kenntnisnahmemöglichkeit des Wählers vom Inhalt seiner Wahlentscheidung erfolgt.<sup>165</sup> Es dürfen weder der Staat noch Private von einem anderen ohne dessen Willen wissen, wie er gewählt hat, wählt oder wählen wird.<sup>166</sup>

#### 4.3.1.2.5.2 Rechtfertigung von Beeinträchtigungen

Eine Rechtfertigung von Beeinträchtigungen kommt im Hinblick auf die Geheimheit der Wahl nur in Betracht, wenn sich die Rechtfertigung auf kollidierendes Verfassungsrecht stützen kann.<sup>167</sup> Insoweit kommen auch die anderen Wahlrechtsgrundsätze selbst in Betracht.<sup>168</sup>

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl ist allerdings mehrfach herausgefordert. So etwa bei der Zuziehung von Hilfspersonen seitens mit Einschränkungen versehener bzw. behinderter Wähler bei der Stimmabgabe (§ 33 Abs. 2 BWG, § 57 BWO) oder auch bei der Briefwahl. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelungen als verfassungsgemäß angesehen.<sup>169</sup> Das beruht nicht zuletzt auf der Überlegung, dass damit ein anderer Wahlrechtsgrundsatz, nämlich derjenige der Allgemeinheit der Wahl, gestärkt wird. Dieser Gesichtspunkt kann aber weder auf die Situation entscheidungsunfähiger Wähler<sup>170</sup> noch auf die Wahl durch Vertreter übertragen werden, weil damit jedenfalls die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit ihrerseits verletzt werden.

#### 4.3.1.2.6 Typisierungsbefugnis

Schon grundsätzlich darf und muss der Gesetzgeber angesichts der Tatsache, dass eine Norm notwendigerweise abstrakt generell verfasst ist, typisieren. Er darf dabei nur nicht den atypischen Fall als referenziell auswählen.<sup>171</sup> In Fällen massenhaften Verwaltungsvollzugs wird dem Gesetzgeber eine noch stärker ausfallende, selbst grobe Pauschalierungen beinhaltende Typisierungsbefugnis zugestanden.<sup>172</sup> Das ist für das Sozialversicherungsrecht<sup>173</sup> ebenso anerkannt wie für das Steuerrecht.<sup>174</sup> Auch das Wahlrecht zählt zu den Bereichen, die auf eine gewisse Typisierung notwendig angewiesen sind.<sup>175</sup> Bei einer Bundestagswahl, bei der nach Schätzungen des Bundeswahlleiters ca. 61,8 Millionen Wahlberechtigte ihre Stimme abgeben können<sup>176</sup>, liegt ohne weiteres auf der Hand, dass der Gesetzgeber bei der normativen Erfassung, Ausgestaltung und Absicherung dieser Massenveranstaltung auf die typisierende Regelung angewiesen ist. Dem Gesetzgeber soll damit ermöglicht werden, in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Lebensbereiche im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammenzufassen und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigen zu können.<sup>177</sup>

---

<sup>164</sup> *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 160.

<sup>165</sup> *S. Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 97.

<sup>166</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 GG Rn. 111; *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 161; *H. Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 12.

<sup>167</sup> *H. H. Trute*, in: v.Münch (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 18; *B. Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 21.

<sup>168</sup> BVerfGE 59, 119 (124).

<sup>169</sup> BVerfGE 21, 200 (206); dem entspricht die allgemeine Meinung im Schrifttum vgl. nur *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 166.

<sup>170</sup> Auch das hat das BVerfG in BVerfGE 21, 200 (207) ausdrücklich klargestellt.

<sup>171</sup> BVerfGE 126, 268 (279); 122, 210 (233); 116, 164 (182 f.).

<sup>172</sup> *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 63.

<sup>173</sup> BVerfGE 112, 368 (404).

<sup>174</sup> BVerfGE 126, 268 (278 f.).

<sup>175</sup> BVerfGE 132, 39 (49), Rn. 29; aus dem Schrifttum zur gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis etwa auch *R. Wendt*, Spezielle Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 127 Rn. 12.

<sup>176</sup> Vgl. [https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/w13001\\_Wahlberechtigte.html](https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13001_Wahlberechtigte.html), Zahlen für die Bundestagswahl 2013.

<sup>177</sup> BVerfGE 132, 39 (49), Rn. 29.

Grundlage der gesetzlichen Verallgemeinerungen muss sein, dass mit der Regelung möglichst alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einbezogen werden.<sup>178</sup> Allerdings braucht der Gesetzgeber nicht allen Besonderheiten durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.<sup>179</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat es in anderem Zusammenhang, allerdings speziell für das Wahlrecht als maßstäblich angesehen, ob der Gesetzgeber sich bei seinen Einschätzungen und Bewertungen an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen und nicht an der politischen Wirklichkeit orientiert.<sup>180</sup> Im Interesse einer sachgerechten Ausbalancierung ist darauf zu achten, dass die vom Gesetzgeber gewählten Typisierungen die tatsächlichen Verhältnisse auch adäquat abbilden; insoweit entsteht eine gesetzgeberische Beobachtungs- und Überprüfungspflicht.<sup>181</sup>

Dieser Maßstab muss im vorliegenden Zusammenhang allerdings unter zwei Aspekten ergänzt werden. Zum einen gilt es für die Beurteilung von § 13 Nr. 2 BWG zu bedenken, dass es sich beim Wahlrecht um das „vornehmste“ Grundrecht des Bürgers in der Demokratie handelt; zum anderen wird der Gleichbehandlungsmaßstab mit Blick auf die Situation von Menschen mit Behinderungen durch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hier besonders aufgeladen. Deshalb wird im Folgenden der Einfluss besonderer Gleichheitssätze auf die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG untersucht.

#### **4.3.1.3 Zum Einfluss besonderer Gleichheitsmaßstäbe auf die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze**

##### **4.3.1.3.1 Das Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG**

###### **4.3.1.3.1.1 Inhalt des Benachteiligungsverbots**

###### **4.3.1.3.1.1.1 Anwendbarkeit und Begriffsbestimmungen**

Mit dem 1994 ins Grundgesetz aufgenommenen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält die Verfassung ein explizites Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen. An sich – und vor Aufnahme des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in die Verfassung – wurden und werden die Belange behinderter Menschen auch über das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG berücksichtigt, Art. 1 Abs. 1 GG verbietet als die auf Inklusion angelegte Zentralvorschrift der Verfassung<sup>182</sup> im Zusammenspiel mit dem Stigmatisierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>183</sup> schon immer die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Der Sinn des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG liegt in der – wie der EGMR<sup>184</sup> zu Recht betont hat auch in historischer Perspektive gebotenen – Verstärkung des Schutzes der besonders vulnerablen Gruppen der Menschen mit Behinderungen.<sup>185</sup>

Diese spezifische Schutzverstärkung zugunsten von Menschen mit Behinderungen wirft die Frage auf, ob unter Berücksichtigung des Einflusses des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG der Rechtfertigungsmaßstab für Durchbrechungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl variiert, geändert, anders akzentuiert werden muss. Immerhin knüpft der Wahlrechtsausschluss in § 13 Nr. 2 BWG im Zusammenspiel mit § 1896 Abs. 1 BGB direkt oder indirekt an das Merkmal der „Behinderung“ an.

<sup>178</sup> BVerfGE 132, 39 (49), Rn. 29; BVerfGE 96, 1 (6); 87, 234 (255); 84, 348 (359).

<sup>179</sup> BVerfGE 132, 39 (49), Rn. 29; BVerfGE 96, 1 (6); 82, 159 (185 f.).

<sup>180</sup> BVerfGE 129, 306 (321); 120, 82 (107); 95, 408 (418).

<sup>181</sup> R. Wendt, Spezielle Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 127 Rn. 12.

<sup>182</sup> W. Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 1 Rn. 50.

<sup>183</sup> Zur Wirkung von Art. 3 Abs. 1 GG zur Vermeidung von Stigmatisierung und Deprivation im Sozialrecht H. Lang, Mäanderndes Existenzminimum, in: Höfling (Hrsg.), Festgabe für Karl Heinrich Friauf, 2011, 309 (314).

<sup>184</sup> Vgl. dazu EGMR v. 20. August 2010, Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, einsehbar unter [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{"itemid":\["001-98800"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{), dort heißt es unter Zif. 42: „The reason for this approach, which questions certain classifications per se, is that such groups were historically subject to prejudice with lasting consequences, resulting in their social exclusion. Such prejudice may entail legislative stereotyping which prohibits the individualised evaluation of their capacities and needs...“.

<sup>185</sup> W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rn. 134.

Schwierigkeiten entstehen dadurch, dass es sich bei Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ebenso wie bei Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG um einen speziellen Gleichheitssatz handelt, die im Verhältnis der Idealkonkurrenz ebenso stehen könnten wie im Verhältnis (partieller) Spezialität. Soweit ersichtlich, hat das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage bisher nicht Stellung nehmen können. Auch die Kommentarliteratur verschweigt sich dazu weitgehend. Es finden sich aber vereinzelt Stellungnahmen, die im Sinne einer Idealkonkurrenz interpretiert werden können.<sup>186</sup> Dem ist zu folgen, weil damit einem Grundanliegen der Verfassung, im Zweifel grundrechtlichen Schutz zu kumulieren, Rechnung getragen wird. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden geprüft, ob und welche zusätzlichen Maßstäbe Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG für die Beurteilung der hier zur Überprüfung gestellten Wahlrechtsausschlüsse entnommen werden können.

Im Rahmen der Begriffsbestimmung „Behinderung“ war im Zeitpunkt der Verfassungsänderung und der Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG der oben skizzierte medizinische Ansatz kennzeichnend.<sup>187</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat im Laufe seiner Rechtsprechung – auch unter dem Einfluss der BRK – den Behinderungsbegriff indes weiter entwickelt.<sup>188</sup>

#### **4.3.1.3.1.1.2 Ungleichbehandlung „wegen“ einer Behinderung**

Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hat die Wirkung, dass „Behinderung“ grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt benachteiligender Regelungen gewählt werden darf.<sup>189</sup> Trotz der Verwendung des Tatbestandsmerkmals „wegen“ in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG erfasst das Benachteiligungsverbot nicht nur direkte Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, sondern auch die Fälle, in denen die Behinderung ein Anknüpfungstatbestand neben anderen ist.<sup>190</sup> Die Regelungen in § 13 Nr. 2 BWG und § 1896 Abs. 1 BGB benachteiligen Menschen mit Behinderungen. Benachteiligung definiert das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Gesetzesmaterialien als nachteilige Ungleichbehandlung.<sup>191</sup> Menschen mit Behinderungen werden in diesem Sinne benachteiligt, wenn ihre Lebenssituation im Vergleich zu derjenigen nicht behinderter Menschen durch gesetzliche Regelungen verschlechtert wird, die ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten, die anderen offenstehen.<sup>192</sup> Das ist bei den oben genannten Wahlrechtsausschlüssen ohne weiteres der Fall. Damit ist aber noch nicht festgestellt, dass die Wahlrechtsausschlüsse gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verstoßen.

#### **4.3.1.3.1.2 Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen (Rechtfertigungsmaßstab)**

Obwohl der Wortlaut der Verfassung in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG keinen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt vorsieht, ist nämlich anerkannt, dass auch das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht ohne jede Einschränkung gelten kann.<sup>193</sup> Auch dieses Benachteiligungsverbot wirkt also nicht absolut. Insoweit der

---

<sup>186</sup> M. Sachs, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 164 zum Verhältnis von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (Allgemeinheit der Wahl) „Die Wirkung gegen den Ausschluss von Bevölkerungsgruppen trifft mit den Unterscheidungsverboten zusammen.“; dazu auch S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 79 a.E. S. Boysen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 201; H. H. Trute, in: v.Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38 Rn. 19.

<sup>187</sup> Starck, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 3 Abs. 3 Rn. 418.

<sup>188</sup> Dazu noch unten S. 193.

<sup>189</sup> BVerfG BVerfGK 3, 74 (79).

<sup>190</sup> M. Sachs, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 123 u. 127; s.a. BVerfGE 99, 341 (357).

<sup>191</sup> BVerfGE 99, 341 (357) unter Hinweis auf BT-Drs. 12/6323, S. 12.

<sup>192</sup> BVerfGE 99, 341 (357); 96, 288 (302 f.).

<sup>193</sup> BVerfGE 99, 341 (357); D. C. Umbach, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Bd. I, Art. 3 III 2 Rn. 411.

Situation bei dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der ja ebenfalls einen besonderen Gleichheitssatz beinhaltet, vergleichbar, sind Differenzierungen zulässig, sofern sie auf einem zwingenden Grund beruhen.<sup>194</sup>

*Michael Sachs* hat im Kontext des Verhältnisses des besonderen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG allerdings ausgeführt, dass etwa ein nur Frauen erfassender Wahlausschluss nicht nur durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG („Allgemeinheit der Wahl“), sondern eben auch durch Art. 3 Abs. 2, 3 GG untersagt sei.<sup>195</sup> Für die hier zu diskutierenden Ausschlüsse gelten diese Erwägungen nicht. Es wird nämlich nicht die Bevölkerungsgruppe der Menschen mit Behinderungen von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen. Die Teilnahme an der Wahl wird vielmehr Einsichts- und Entscheidungsunfähigen versagt und darunter befinden sich überwiegend Menschen mit Behinderungen. Obschon Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nach dem Gesagten auch mittelbare Benachteiligungen erfasst, schlägt dies auf das hier zu bewertende Problem der Entscheidungsunfähigkeit nicht durch. Andernfalls wirkte Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG eben doch in dem Sinne absolut, dass auch bei Vorliegen eines „zwingenden“ Grundes eine Ungleichbehandlung nie gerechtfertigt werden könnte, was insbesondere mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen ist. Beim Frauenwahlrecht sind weder sachliche noch gar zwingende Gründe ersichtlich, die eine Differenzierung rechtfertigen könnten. In der hier diskutierten Konstellation des § 13 Nr. 2 BWG liegen die Dinge anders. Das zeigt nicht zuletzt die Parallele zu Art. 38 Abs. 2 GG. Das dort die Verfassung unter 18-jährige vom Wahlrecht ausschließt, beruht auf der verfassungstextlichen Vermutung, dass unterhalb dieser Altersgrenze die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt. Die Regelung bewirkt aber keine mittelbare und verfassungswidrige Minderjährigendiskriminierung. Nichts anderes gilt für die Regelung in § 13 Nr. 2 BWG, die nicht diskriminierend wirkt, sondern die Funktionsfähigkeit der Wahl sichert.

Anders ausgedrückt: Die Garantie des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG wirkt – wie andere besondere Gleichheitssätze auch – nicht in dem Sinne absolut, dass sie jede Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ausschliesse. Wegen des formalen Charakters des Gleichheitsgebots und um die Garantie des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht leerlaufen zu lassen, ist insoweit aber ein strenger Maßstab anzulegen, der in doppelter Hinsicht beachtet werden muss.

#### **4.3.1.3.1.2.1 Vorliegen behinderungsbedingter Besonderheiten**

Restriktiv auszulegen ist zunächst der Begriff des sog. „zwingenden“ Grundes. Ein zwingender Grund kann zwar (auch) dann vorliegen, wenn die in Rede stehenden Tätigkeiten oder Rechteaübungen bestimmte Fähigkeiten voraussetzen, die behinderungsbedingt fehlen.<sup>196</sup> So hat das Bundesverfassungsgericht angenommen, dass immer dann, wenn der Person gerade wegen ihrer Behinderung bestimmte körperliche oder geistige Fähigkeiten fehlen, die unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts sind, keine Benachteiligung i.S.v. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG vorliegt.<sup>197</sup> Es hat in diesem Zusammenhang auch explizit

---

<sup>194</sup> BVerfGE 99, 341 (357) Benachteiligung „...nur zulässig, wenn zwingende Gründe dafür vorliegen“; aus dem Schrifttum etwa *M. Sachs*, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 128; *R. Uerpmann-Wittzack*, Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 128 Rn. 65.

<sup>195</sup> Vgl. *M. Sachs*, Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 164.

<sup>196</sup> BVerfGE 99, 341 (357); *R. Uerpmann-Wittzack*, Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 128 Rn. 65; *Ch. Kannengießer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 3 Rn. 59: „Die Verweigerung eines Rechts ist zulässig, wenn bestimmte geistige oder körperliche Fähigkeiten fehlen, die unerlässliche Voraussetzung für dessen Wahrnehmung sind.“

<sup>197</sup> BVerfGE 99, 341 (357); 85, 191 (207) zu vergleichbaren Konstellationen bei Mann-Frau Gleichstellungsfragen Art. 3 Abs. 3, 2 GG; BVerfG BVerfGK 3, 74 (76); ebenso schon der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (BT-Drs. 12/6323, S. 12), auf dem die Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in die Verfassung beruhte: „Differenzierende Maßnahmen können andererseits zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach nur bei Behinderten auftreten können, zwingend erforderlich sind; aus dem Schrifttum vgl. etwa *H. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 149 m.w.N.“

das Fehlen der erforderlichen Einsichts- oder Handlungsfähigkeit als zwingenden Grund angesprochen.<sup>198</sup> Es muss aber dabei streng geprüft werden, ob die jeweilige Fähigkeit zur Rechtausübung auch tatsächlich erforderlich ist. Ist das der Fall, ist die Verweigerung des Wahlrechts auch unter Berücksichtigung des Teilhabeaspekts nicht ausgeschlossen, unterliegt aber den dargestellten strengen Voraussetzungen.<sup>199</sup>

#### **4.3.1.3.1.2 Vorrang der Unterstützung**

Eine Ungleichbehandlung ist zudem erst dann gerechtfertigt, wenn der Staat zuvor Fördermaßnahmen ergriffen hat – in anderer Terminologie also Assistenzsysteme etabliert – um die Einschränkungen, denen Menschen mit Behinderungen unterliegen, zu beseitigen; erst wenn dies unmöglich oder unzumutbar ist, ist die Benachteiligung gerechtfertigt.<sup>200</sup>

Unbeschadet der Ausführungen im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie ist darauf hinzuweisen, dass es keine Assistenz bei festgestellter Entscheidungsunfähigkeit geben kann.<sup>201</sup> Das schließt selbstverständlich Assistenzsysteme zur Vermeidung von Entscheidungsunfähigkeit nicht aus. Ist diese aber *lege artis* festgestellt, kann es unter dem Deckmantel der Assistenz nur noch zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen stellvertretenden bzw. fremdbestimmten Entscheidung kommen.

Unterstützungssysteme sind mithin im Vorfeld der Feststellung der Entscheidungsunfähigkeit möglich, im Anwendungsbereich der von § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB vorausgesetzten Fallkonstellationen aber ausgeschlossen. Denn im Betreuungsverfahren wurde zuvor die Entscheidungsunfähigkeit umfassend festgestellt, dann einsetzende Assistenzsysteme gehen *sub specie* Ausübung des Wahlrechts ins Leere.

#### **4.3.1.3.2 Bisher keine einschlägige Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht hat – wie schon erwähnt – im Jahre 1967 eindeutig klargelegt, dass es bei der Wahlhandlung keine zulässige Unterstützung bei zuvor festgestellter Entscheidungsunfähigkeit geben kann.<sup>202</sup> Das Gericht hat aber nach Schaffung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Jahre 1994 oder nach Inkrafttreten der BRK im Jahre 2009 keine Gelegenheit gehabt, darüber zu entscheiden, ob § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB inhaltlich verfassungsgemäß sind. Der Prozessentscheidung auf Vorlage des AG Würzburg lassen sich naturgemäß kaum inhaltlichen Aussagen entnehmen.<sup>203</sup>

#### **4.3.1.3.3 Parallelen**

Das Bundesverfassungsgericht hat aber in anderem Zusammenhang zum Verhältnis von Entscheidungsunfähigkeit einerseits und dem aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG abgeleiteten Benachteiligungsverbot andererseits Stellung genommen.<sup>204</sup> Und es ist in einer im Jahre 2011 ergangenen Entscheidung explizit auf die kontextuelle Bedeutung der BRK eingegangen.<sup>205</sup> Beide Entscheidungen können für die vorliegende Frage des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 und 3 BWG fruchtbar gemacht werden.

#### **4.3.1.3.3.1 Die Entscheidung zur Testierfreiheit von Menschen mit Behinderungen**

---

<sup>198</sup> BVerfGE 99, 341 (357); 85, 191 (207); s.a. BVerfG (K) NJW 2004, 2150 (2151) unter Hinweis BT-Drs. 12/6323, S. 12.

<sup>199</sup> F. Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 555: „strenge Rechtfertigungspflicht“.

<sup>200</sup> S.a. R. Uerpmann-Witzack, Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 128 Rn. 65.

<sup>201</sup> BVerfGE 21, 200 (207); siehe auch oben S. 185.

<sup>202</sup> BVerfGE 21, 200 (207).

<sup>203</sup> Zur Bewertung der Entscheidung unten S. 211.

<sup>204</sup> BVerfGE 99, 341 ff.

<sup>205</sup> BVerfGE 128, 282 ff.

Zu Verfassungsmäßigkeit rechtlicher Regelungen, die an das Vorhandensein einer Behinderung anknüpfen, konnte das Bundesverfassungsgericht, nachdem das spezielle Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG 1994 in die Verfassung gekommen war, im Jahre 1999 – also vor Inkrafttreten der BRK 2008 – Stellung nehmen.<sup>206</sup>

Die Entscheidung erging in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren, das mittelbar auch gegen §§ 2232 und 2233 BGB gerichtet war. Aufgrund der seinerzeit geltenden Rechtslage konnten Menschen, die stumm waren, dann kein wirksames Testament errichten, wenn sie nicht gleichzeitig zumindest ihren Namen und die Worte „mein letzter Wille“ schreiben konnten. Hintergrund waren die Regelungen in §§ 2232, 2233 BGB, die für eine wirksame Testamentserrichtung entweder eine mündliche Erklärung oder, falls dies nicht möglich war, die Übergabe einer Schrift verlangten. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass der damit bewirkte generelle Ausschluss schreib- und sprechunfähiger Personen von der Testiermöglichkeit gegen Art. 14 Abs. 1 GG sowie den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und das Benachteiligungsverbot für Behinderte in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verstieß.<sup>207</sup>

Die Testierfreiheit stellt ein individuelles Selbstbestimmungsrecht im wirtschaftlichen Bereich dar. In der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geht es also erkennbar nicht um das Wahlrecht i.S.v. Art. 38 GG, sondern um den Schutz der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Die Entscheidung stellt aber, soweit es um Ausgestaltung und Begrenzung eines bereichsspezifischen Selbstbestimmungsrechts mit anderen verfassungsrechtlichen Schutzgütern geht, übertragbare Maßstäbe bereit. Als Kernaussage der Entscheidung lässt sich mit Blick die vorliegende Fragestellung festhalten: Von der verfassungsrechtlichen Garantie sind nur selbstbestimmte und selbstverantwortete Erklärungen umfasst. Dazu führt das Bundesverfassungsgericht wörtlich aus: „Selbstbestimmung setzt Selbstbestimmungsfähigkeit voraus“.<sup>208</sup> Aus dieser Grundprämisse zieht das Gericht wichtige Schlussfolgerungen vor allem für die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers. Ihm weist das Gericht eine Konkretisierungsaufgabe zu, d.h. er muss das im Grundsatz der Testierfreiheit angelegte Selbstbestimmungsrecht konkretisieren. Ihm obliegt es, die Anforderungen an die Einsichtsfähigkeit festzulegen, d.h. festzulegen, welche Anforderungen im einzelnen an die für eine eigenverantwortliche Testamentserrichtung erforderliche Einsichtsfähigkeit zu stellen sind und er muss das Maß an Handlungsfähigkeit festlegen, das für die Testamentserrichtung nötig ist.<sup>209</sup> Und besonders bedeutsam: Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage zu, welche Personengruppe die erforderliche Selbstbestimmungsfähigkeit besitzt und welcher sie typischerweise fehlt. Er darf dabei das in der Testierfreiheit enthaltene Selbstbestimmungsprinzip konkretisieren, er darf es aber nicht unverhältnismäßig beschränken und er darf dabei insbesondere Menschen mit Behinderungen auch nicht benachteiligen.<sup>210</sup>

Das hier vom Bundesverfassungsgericht mit bedachte Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) setzt voraus, dass geklärt ist, was mit Behinderung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gemeint ist und wann eine durch die Vorschrift inkriminierte Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorliegt. Behinderung qualifizierte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1999 in Übereinstimmung mit der damals vorherrschenden medizinischen Perspektive, die seinerzeit auch § 2 Abs. 1 SGB IX dominierte, als eine nicht nur vorübergehende Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht.<sup>211</sup> Benachteiligung bedeutet – wie oben ausgeführt

---

<sup>206</sup> Zum kontextbezogenen Einfluss der BRK vgl. nachfolgend unter b).

<sup>207</sup> BVerfGE 99, 341 (341 f.).

<sup>208</sup> BVerfGE 99, 341 (351).

<sup>209</sup> BVerfGE 99, 341 (351, 352).

<sup>210</sup> BVerfGE 99, 341 (352).

<sup>211</sup> BVerfGE 99, 341 (356 f.).

wurde – nachteilige Ungleichbehandlung, d.h. wenn die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu derjenigen nicht behinderter Menschen durch gesetzliche Regelungen verschlechtert wird, die ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten, die anderen offenstehen.<sup>212</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

- Fehlen einer Person gerade aufgrund ihrer Behinderung bestimmte geistige oder körperliche Fähigkeiten, die unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung eines Rechts sind, liegt in der Verweigerung dieses Rechts kein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot.
- Eine rechtliche Schlechterstellung von behinderten Menschen ist jedoch nur zulässig, wenn zwingende Gründe dafür vorliegen.
- Die nachteiligen Auswirkungen müssen unerlässlich sein, um behinderungsbezogenen Besonderheiten Rechnung zu tragen.
- Solche behinderungsbedingten Besonderheiten können etwa im Fehlen der erforderlichen Einsichts- oder Handlungsfähigkeit liegen.<sup>213</sup>

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stammt wie erwähnt aus dem Jahre 1999, konnte damit also noch nicht auf den Perspektivenwandel eingehen, der durch die BRK angestoßen wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat aber in einer späteren Entscheidung ausdrücklich zur Frage Stellung genommen, ob die BRK dazu führt, dass von der bisherigen Sichtweise Abstand zu nehmen ist und damit auch die Berücksichtigung behinderungsbedingter Besonderheiten als unzulässige Diskriminierung anzusehen ist.

#### **4.3.1.3.3.2 Zum Einfluss der BRK**

2011 – und damit nach Inkrafttreten der BRK – entschied das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsbeschwerde eines im Maßregelvollzug Untergebrachten, dessen Anlasstat nach den sachverständigen Feststellungen ursächlich auf einer „paranoiden Psychose“ beruhte. Er hatte aufgrund einer – wie es im Sachverhalt heißt – „wahnhaften Störung“ im Zustand der Schuldunfähigkeit verschiedene Straftatbestände verwirklicht, war aber aufgrund der festgestellten Schuldunfähigkeit im Maßregelvollzug untergebracht. Dort wurde er zunächst mit einem atypischen Neuroleptikum behandelt, später verweigerte er die weitere Behandlung wegen mit der Medikation verbundener Nebenwirkungen. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde waren Zwangsbehandlungen, wobei die medizinische Behandlung im Erfolgsfalle die Gesundung des Untergebrachten und damit seine Entlassung hätte bewirken können.<sup>214</sup>

Der Verfassungsbeschwerdeführer wandte sich primär gegen verschiedene Beschlüsse der Fachgerichte sowie die Ankündigung der Zwangsmedikation seitens der Klinik, mittelbares Angriffsziel war eine Vorschrift des rheinland-pfälzischen Maßregelvollzugsgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht sah in § 6 Abs. 1 S. 2 dieses Gesetzes<sup>215</sup> einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Es entschied aber auch, dass eine Zwangsbehandlung zur Erreichung des Vollzugsziels zulässig sein könne, wenn der Betroffene krankheitsbedingt zur Einsicht in die Behandlungsbedürftigkeit oder zum Handeln gemäß dieser Einsicht nicht fähig sei.<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup> BVerfGE 99, 341 (357).

<sup>213</sup> BVerfGE 99, 341 (357); BVerfG (K) NJW 2004, 2150 (2151).

<sup>214</sup> Zum hier nur verkürzt wiedergegebenen Sachverhalt der Entscheidung vgl. BVerfGE 128, 282 (283-291).

<sup>215</sup> § 6 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen Maßregelvollzugsgesetzes vom 23. September 1986 (GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz, S. 223) lautete: „Operative Eingriffe, Behandlungen und Untersuchungen, die mit einem wesentlichen gesundheitlichen Risiko oder einer Gefahr für das Leben des untergebrachten Patienten verbunden sind, sind nur mit seiner Einwilligung zulässig; sonstige operative Eingriffe, Behandlungen und Untersuchungen sind ohne Einwilligung des untergebrachten Patienten zulässig bei Lebensgefahr, bei schwerwiegender Gefahr für die Gesundheit des untergebrachten Patienten oder bei Gefahr für die Gesundheit anderer Personen. Im übrigen können Behandlungen und Untersuchungen zur Erreichung des Vollzugsziels ohne Einwilligung des untergebrachten Patienten durchgeführt werden; zum allgemeinen Gesundheitsschutz oder zur Hygiene sind sie zulässig, wenn sie nicht mit einem Eingriff verbunden sind.“

<sup>216</sup> BVerfGE 128, 282 LS 2; s.a. BVerfG, B. v. 20. Februar 2013, 2 BvR 228/12, Rn. 59; BVerfGE 129, 269 (281 f.).

Für das nationale Recht hatte das Gericht zunächst geklärt, dass eine medizinische Behandlung des Betroffenen den Straftatbestand der Körperverletzung darstellen kann.<sup>217</sup> Rechtfertigend wirkt grundsätzlich die Einwilligung. In dem vom Bundesverfassungsgericht zu entscheidenden Fall war aber zu klären, ob die bei einer Zwangsbehandlung naturgemäß nicht vorliegende Einwilligung ersetzt werden könne, wenn ein Untergebrachter krankheitsbedingt nicht in der Lage ist, in die seinem grundrechtlich geschützten Freiheitsinteresse dienende medizinische Behandlung einzuwilligen.<sup>218</sup> Zwar schließe – so das Bundesverfassungsgericht – die grundrechtliche Freiheit auch die Freiheit zur Krankheit ein<sup>219</sup>, doch könne darauf nur abgestellt werden, wenn die Entscheidung zur Krankheit ihrerseits auf krankheitsungestörter Entscheidungsfreiheit beruhe.<sup>220</sup> Hindere den Betroffenen aber seine krankheitsbedingte Einsichtsunfähigkeit daran, seine grundrechtlichen Belange wahrzunehmen<sup>221</sup>, dürfe der Staat nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in das Selbstbestimmungsrecht und die körperliche Unversehrtheit eingreifen.<sup>222</sup>

Im Rahmen der Entscheidung diskutiert der Zweite Senat dann auch die für die vorliegende Bewertung der Wahlrechtsausschlüsse relevante Frage, ob die nach nationalem Recht gefundene Lösung auch mit der BRK vereinbar sei. Gleichsam als Vorfrage musste geklärt werden, welcher Rang der BRK zukommt und wie die Konvention auf das deutsche Recht einwirkt. Dazu nimmt das Bundesverfassungsgericht auf eine Entscheidung aus dem Jahre 2004 Bezug.<sup>223</sup> Gegenstand des damaligen Verfassungsbeschwerdeverfahrens waren das Umgangs- und Sorgerecht des Vaters eines nichtehelichen Kindes vereitelnde fachgerichtliche Beschlüsse.<sup>224</sup> Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied, dass die Fachgerichte mit ihren Entscheidungen gegen Art. 6 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstoßen hätten. Die Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland seien verpflichtet, unter bestimmten Voraussetzungen die Europäische Menschenrechtskonvention in der Auslegung durch den Gerichtshof bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.<sup>225</sup>

Das Prekäre der Entscheidung lag darin, dass alle deutschen Gerichte inklusive des Bundesverfassungsgerichts im Vorfeld der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den väterlichen Umgangs- und Sorgerechten nicht zum Durchbruch verholfen hatten.

Das Bundesverfassungsgericht, dessen 3. Kammer des Ersten Senats – wie gerade erwähnt – eine gegen die fachgerichtlichen Entscheidungen erhobene Verfassungsbeschwerde zuvor zurückgewiesen hatte, sah sich zu einer geänderten Auslegung nunmehr durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte veranlasst, der zwischenzeitlich erkannt hatte, dass die bisherigen Sorgerechtsentscheidungen und der Ausschluss des Umgangsrechts Art. 8 EMRK<sup>226</sup> verletzen.<sup>227</sup> Das Bundesverfassungsgericht

---

<sup>217</sup> BVerfGE 128, 282 (302).

<sup>218</sup> BVerfGE 128, 282 (304) „...sofern der Untergebrachte zur Wahrnehmung dieses Interesses infolge krankheitsbedingter Einsichtsunfähigkeit nicht in der Lage ist“.

<sup>219</sup> BVerfGE 128, 282 (304).

<sup>220</sup> BVerfGE 128, 282 (305).

<sup>221</sup> In dem zu entscheidenden Fall hätte eine erfolgreiche (medikamentöse) Behandlung dazu führen können, dass der Betroffene aus dem Maßregelvollzug entlassen worden wäre. Das war der Hintergrund, der das BVerfG veranlasste ein grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG geschütztes Freiheitsinteresse in die Abwägung einzubeziehen.

<sup>222</sup> BVerfGE 128, 282 (306).

<sup>223</sup> BVerfGE 111, 307 ff.

<sup>224</sup> Die Kindesmutter hatte das Kind, ohne dass der Vater zu diesem Zeitpunkt von der Existenz des Kindes Kenntnis hatte zur Adoption frei gegebenen. Im Ausgangsverfahren stritten nun die Pflegeeltern des Kindes, die es ihrerseits adoptieren wollten und der Kindesvater um das Umgangs- und Sorgerecht bzw. die Adoption.

<sup>225</sup> BVerfGE 111, 307 (315).

<sup>226</sup> Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) EMRK lautet: (1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. (2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

<sup>227</sup> Vgl. BVerfGE 128, 282 (312)

musste also nun klären, wie sich die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und also Art. 8 EMRK auf das nationale Recht auswirkt.

Die insoweit relevanten Kernaussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das Bundesverfassungsgericht hält fest, dass sich das Grundgesetz nicht vollständig völkerrechtlichen Bindungen geöffnet hat. Es bedarf vielmehr einer entsprechenden Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen in das nationale Recht, die sich über das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG vollzieht. Das Zustimmungsgesetz – und damit die über es in das nationale Recht transponierten völkerrechtlichen Regelungen – sind nicht mit Verfassungsrang ausgestattet<sup>228</sup>. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt – wie das Bundesverfassungsgericht jüngst noch einmal dezidiert festgestellt hat – also nicht nur die Methodik, durch die völkervertragliche Regelungen in der nationalen Rechtsordnung wirksam werden, sondern auch den Rang, der dem für anwendbar erklärten Völkervertragsrecht innerhalb der nationalen Rechtsordnung zukommt.<sup>229</sup> Dementsprechend räumt der Rechtsanwendungsbefehl im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG einem völkerrechtlichen Vertrag innerhalb der Normenhierarchie keinen Rang über den Gesetzen ein.<sup>230</sup> Vielmehr entfaltet die Völkerrechtsfreundlichkeit Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes.<sup>231</sup> Unter diesen Voraussetzungen sind völkerrechtliche Regelungen bei der Auslegung des deutschen Rechts und auch des deutschen Verfassungsrechts zu beachten.<sup>232</sup>

Schon jetzt sei darauf hingewiesen, dass deshalb auch unter Berufung auf das Völkerrecht der Gesetzgeber keine Regelungen schaffen kann oder muss, die mit dem demokratischen System des Grundgesetzes unvereinbar sind.<sup>233</sup> Das aber wäre bei einer Teilnahme von Entscheidungsunfähigen an der Wahl nach dem o.a. der Fall.

Die skizzierte Rechtsposition zur Bedeutung der BRK greift das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Zwangsbehandlung auf und ordnet wie zuvor die BRK in der Normenhierarchie dem einfachen Gesetzesrecht zu, betont aber gleichzeitig, dass die Konvention als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite auch der Grundrechte herangezogen werden könne.<sup>234</sup> Dem entspricht auch die ganz herrschende Auffassung des Schrifttums.<sup>235</sup> Die BRK kann für das nationale Recht und hier insbesondere das Verfassungsrecht Bedeutung erlangen, Motor der Umsetzung ist insoweit die völkerrechtsfreundliche Auslegung der einschlägigen Vorschriften, hier also der Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat dann die Frage aufgeworfen, ob das nach nationalem Recht gefundene Ergebnis der ausnahmsweisen Zulässigkeit der Zwangsmedikation bei krankheitsbedingter Entscheidungsunfähigkeit mit Blick auf die BRK zu korrigieren sei. Der Zweite Senat stellt dabei klar, dass die Regelungen der Konvention auf die Sicherung und Stärkung der Autonomie der Menschen mit Behinderungen gerichtet sind.<sup>236</sup> Unter Aufnahme der Begriffsbestimmung der BRK verändert das Bundesverfassungsgericht jetzt seinen Behinderungsbegriff. Es geht nunmehr in Übereinstimmung mit der Konvention davon aus, dass eine Behinderung nicht mehr allein über die medizinische Funktionsbeeinträchtigung bestimmt werden kann. Vielmehr sei eine Behinderung im Sinne der Konvention auch dadurch gekennzeichnet, dass die

---

<sup>228</sup> Eindeutig und im Leitsatz pointiert BVerfG, B. v. 15. Dezember 2015, Az 2 BvL 1/12 LS 2. Die Entscheidung verhält sich zur als verfassungsrechtlich zulässig angesehenen Überschreitung eines Doppelbesteuerungsabkommens durch innerstaatliches Gesetz („Treaty Override“).

<sup>229</sup> BVerfG, B. v. 15. Dezember 2015, Az 2 BvL 1/12, LS 2 sowie Rn. 46, [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de).

<sup>230</sup> BVerfG, B. v. 15. Dezember 2015, Az 2 BvL 1/12, LS 2 sowie Rn. 46, [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de) m.w.N. u.a. auf die schon erwähnten Entscheidungen in BVerfGE 128, 326 (367); 111, 307 (317).

<sup>231</sup> Vgl. zu diesen drei Grundaussagen BVerfGE 111, 307 (318); s.a. BVerfGE 123, 267 (344); 112, 1 (26); 111, 307 (317).

<sup>232</sup> BVerfGE 111, 307 (315).

<sup>233</sup> BVerfGE 111, 307 (318): „Die Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes.“

<sup>234</sup> BVerfGE 128, 282 (306).

<sup>235</sup> Vgl. nur R. Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 59 Rn. 65a.

<sup>236</sup> BVerfGE 128, 282 (307).

Beeinträchtigung langfristig und von solcher Art ist, dass sie den Betroffenen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern kann.<sup>237</sup>

Das Gericht erklärt allerdings anschließend auch, dass die Konvention medizinischen Zwangsbehandlungen dann nicht entgegenstehe, wenn die verweigerte Einwilligung auf krankheitsbedingter Einsichtsunfähigkeit beruhe.<sup>238</sup> In diesem Fall seien sogar solche Zwangsbehandlungen grundgesetz- und konventionskonform, die sich gegen den natürlichen Willen des Betroffenen richteten.<sup>239</sup> Dies ergibt sich – so das Bundesverfassungsgericht weiter – deutlich unter anderem aus dem Regelungszusammenhang des Art. 12 Abs. 4 BRK, der sich gerade auf Maßnahmen bezieht, die den Betroffenen in der Ausübung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit beschränken. Solche Maßnahmen untersagt die Konvention nicht allgemein; vielmehr beschränkt sie ihre Zulässigkeit, unter anderem indem Art. 12 Abs. 4 BRK die Vertragsstaaten zu geeigneten Sicherungen gegen Interessenkonflikte, Missbrauch und Missachtung sowie zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet<sup>240</sup> (s. a. Völkerrechtlicher Teil S. 149)

Man wird dies so zusammenfassen dürfen, dass die BRK zwar namentlich auf die Begriffsbestimmung „Behinderung“ in der deutschen Rechtsordnung – vor allem also auf die Auslegung von § 2 Abs. 1 SGB IX, aber auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – einwirkt, dass sie aber nicht die Rechtfertigung einer auf einem zwingenden Grund beruhenden Benachteiligung ausschließt. Es ist nicht ersichtlich, warum die vom Bundesverfassungsgericht im Kontext der medizinischen Zwangsbehandlung und damit im Rahmen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG angestellten Erwägungen zur Bewertung von Entscheidungsunfähigkeit einerseits und Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen andererseits nicht auch auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG übertragen werden könnten. Zwar muss die Bedeutung der Einsichts- bzw. Entscheidungsunfähigkeit für jedes Grundrecht selbst festgestellt werden<sup>241</sup>, es liegen aber keine Gesichtspunkte vor, auf die sich mit Blick auf die BRK eine Differenzierung zwischen dem Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit einerseits und dem Wahlrecht andererseits gründen sollte. Das dürfte auch deshalb gelten, weil dem etwa entgenstehende Überlegungen, die sich auf unterschiedliche Interpretationen von allgemeiner Handlungsunfähigkeit einerseits und spezifischer Wahlunfähigkeit andererseits gründen, völkerrechtlich derzeit nicht sicher auflösbar sind.<sup>242</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat es – und zwar auch im Lichte der Bedeutung, die das Gericht der BRK für die Auslegung des deutschen Verfassungsrechts zuerkennt – als verfassungsgemäß angesehen, dass in Fällen krankheitsbedingter Einsichtsunfähigkeit der einer weiteren Medikamenteneinnahme entgegenstehende Wille des Betroffenen überspielt werden kann. Die Maßnahme der Zwangsbehandlung wirkte sich – wie erwähnt – (nur) im Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG aus. Betreuerbestellungen in allen Angelegenheiten wirken aber auf eine Fülle grundrechtlicher Berechtigungen ein; Voraussetzung ist allerdings, dass die im Betreuungsverfahren festgestellte Entscheidungsunfähigkeit auch alle relevanten Bereiche erfasst. Dann aber liegt es in der Logik der gesamten Konzeption des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG, genauer des Zusammenspiels von Wahl- und Betreuungsrecht, dass aufgrund des im Betreuungsverfahren festgestellten umfänglichen Unvermögens, die eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln, auf die Entscheidungsunfähigkeit in Wahlangelegenheiten geschlossen wird.

---

<sup>237</sup> BVerfGE 128, 282 (307) unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 1 Abs. 2 BRK.

<sup>238</sup> BVerfGE 128, 282 (307).

<sup>239</sup> BVerfGE 128, 282 (307).

<sup>240</sup> BVerfGE 128, 282 (307).

<sup>241</sup> Vgl. BVerfGE 128, 282 (301) mit ausdrücklichem Hinweis auf BVerfGE 99, 341 (351).

<sup>242</sup> Völkerrechtlicher Teil, S. 146.

Im Schrifttum ist auch durchaus anerkannt, dass Beschränkungen des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen ungeachtet der Tatsache, dass Art. 29 lit. a) BRK keine explizite Rechtfertigung von Beschränkungen enthält, durch die Konvention nicht ausgeschlossen sind.<sup>243</sup> Die Ergebnisse der Rechtsvergleichung stützen diese These (vgl. Völkerrechtlicher Teil, S. 170) In diesem Kontext werden im Wesentlichen drei Gesichtspunkte zugunsten von Differenzierungen angeführt. Erstens komme es bei Annahme eines absolut wirkenden Benachteiligungsverbots zu einem überbordenden Eingriff in die staatliche Souveränität. Zweitens sei eine solche Lesart des Art. 29 lit. a) BRK wegen des sonstigen vertraglichen Menschenrechtsschutzes, namentlich mit Blick auf Art. 25 IPbürgR wenig kohärent. (s. a. Völkerrechtlicher Teil, S. 142, 158) Schließlich widerspräche drittens die skizzierte Auffassung des Art. 29 lit. a) BRK als absolut wirkend einem praktischen Bedürfnis, weil zuzugeben sei, dass Menschen mit Behinderungen auch so stark eingeschränkt sein könnten, dass eine Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen sei.<sup>244</sup>

Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wirkung von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und der BRK ist mithin festzuhalten: Das Grundrecht aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dient der Intensivierung des Schutzes einer besonders vulnerablen Gruppe von Menschen. Es verbietet daher ungerechtfertigte Benachteiligung und gebietet den Schutz und die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Die BRK wirkt aber nicht so auf die deutsche Rechtsordnung und hier insbesondere auf Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ein, dass jede Benachteiligung verfassungsrechtlich ausgeschlossen wäre. Nach wie vor zulässig sind Differenzierungen, die auf einem zwingenden Grund beruhen. Im Bereich des Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) gilt Entscheidungsunfähigkeit als zwingender Grund für eine wahlrechtliche Differenzierung. Daran ändert auch die zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG in der vom Bundesverfassungsgericht unter Berücksichtigung der BRK vorgenommene Auslegung nichts.

#### 4.3.1.4 Zusammenfassung zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab

- Die Teilnahme an der Wahl setzt als Akt demokratischer Selbstbestimmung Entscheidungsfähigkeit voraus.
- Art. 38 Abs. 1 GG schützt mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor einem unberechtigten Ausschluss vom Wahlrecht. Trotz seiner dogmatischen Natur als spezieller Gleichheitssatz gilt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht in dem Sinne absolut, dass keine Differenzierung zulässig wäre. Differenzierungen bedürfen aber eines „zwingenden Grundes“, der von ebensolchem Gewicht ist wie der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- Ein solcher Grund liegt in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wahl als Ausdruck politischer Selbstbestimmung und der beständigen Kommunikation zwischen Wählendem und zu Wählendem.
- Die Teilnahme an der Wahl ist bei Entscheidungsunfähigkeit ausgeschlossen, weil die Wahlentscheidung in solchen Fällen nicht – wie vom demokratischen Prinzip und dem Sinn der Wahl vorausgesetzt – als Akt demokratischer Selbstbestimmung gesehen werden kann.
- Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG stellt ein behinderungsspezifisches Benachteiligungsverbot dar. Auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält aber kein absolut wirkendes Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen.
- Differenzierung können bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ erlaubt sein, wenn sie behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung tragen und sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen.

---

<sup>243</sup> Vgl. etwa *L. Ph. Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 452; *St. Schmahl*, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 37 f.

<sup>244</sup> Vgl. dazu die umfängliche Dissertationsschrift von *L. Ph. Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 452 ff.; s. a. Völkerrechtlicher Teil, S. 166.

- Als besondere Gleichheitssätze weisen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Hinblick auf die Rechtfertigung von Differenzierungen grundsätzlich die gleiche Struktur auf. Die Rechtfertigungsprüfung unterliegt aber mit Blick auf die Prüfung der Unerlässlichkeit und den Vorrang von Unterstützungsmaßnahmen strengeren Anforderungen.
- Die Prüfung, ob eine Menschen mit Behinderung benachteiligende Regelung zulässig ist, muss anhand einer Einzelfallprüfung erfolgen. Sie muss zudem unerlässlich sein, um behinderungsbezogenen Besonderheiten Rechnung zu tragen.
- Vorrangig ist zu prüfen, ob nicht durch Assistenzsysteme eine benachteiligende Regelung vermieden werden kann. Etwa implementierte Assistenzsysteme müssen den Grundsätzen der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit der Wahl gerecht werden und auch mit den Wahlrechtsgrundsätzen der Geheimheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl in Einklang stehen.
- Ist das nicht der Fall, verstoßen benachteiligende Regelungen nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

#### 4.3.2 Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG

##### 4.3.2.1 Zusammenspiel von Wahl- und Betreuungsrecht

Nach § 13 Nr. 2 BWG ist derjenige vom aktiven und passiven (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 BWG) Wahlrecht ausgeschlossen, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 BGB bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst. Der wahlrechtliche Ausschlussatbestand setzt also eine betreuungsrechtliche Entscheidung voraus. Diese Entscheidung ergeht in einem sog. Betreuungsverfahren, das nach § 1896 Abs. 1 S. 1 BGB auf Antrag des Betroffenen oder von Amts wegen eingeleitet wird. Die über § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 BGB bewirkte Verknüpfung zwischen Wahl- und Betreuungsrecht wird im politischen Raum und z.T. auch im Schrifttum<sup>245</sup> als wenig sachgerecht kritisiert, weil vom Erfordernis einer betreuungsrechtlichen Begleitung nicht auf die Wahlunfähigkeit geschlossen werden dürfe.<sup>246</sup> Um die Berechtigung dieser Kritik beurteilen zu können, müssen zumindest die Grundlagen des Betreuungsrecht skizziert werden. Anschließend erfolgt dann eine umfassende verfassungsrechtliche Würdigung.

##### 4.3.2.2 Überblick über das Betreuungsrecht

###### 4.3.2.2.1 Grundanliegen und Ratio des Betreuungsrechts

Zentrales Anliegen des im Jahre 1992 neu geregelten Betreuungsrechts ist die Wahrung und Stärkung des Selbstbestimmungsrechts des Betreuten. Es geht darum, die Menschen mit Behinderungen oder erkrankten Personen ernst zu nehmen.<sup>247</sup> Der Bundesgerichtshof hat das Betreuungsrecht wiederholt als ein Institut des Erwachsenenschutzrechtes bezeichnet.<sup>248</sup> Dem sucht das Gesetz zum einen in materieller Hinsicht

---

<sup>245</sup> Vgl. nur *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011 sowie etwa *F. Welti*, in: Deinert/Welti, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014, Rn. 8.

<sup>246</sup> Zu den Kritikpunkten im Einzelnen vgl. unten S. 217.

<sup>247</sup> *E. Heitmann*, in: Kaiser u.a. (Hrsg.), NomosKommentar BGB, Familienrecht, Bd. 4, 2. Aufl. 2010, Vorbem. zu §§ 1896 ff. Rn. 6.

<sup>248</sup> BGH NJW-RR, 2015, 769 Rn. 13; s.a. BGH NJW 2014, 2788 Rn. 16 sowie BGH NJW-RR 2014, 773 Rn. 15; aus dem Schrifttum etwa *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 Rn. 1; auf dieser Linie auch BT-Drs. 11/4528, 115.

durch möglichst eng geführte und im Zweifel auch restriktiv auszulegende Voraussetzungen der Betreuerbestellung<sup>249</sup> und zum anderen durch verschiedene verfahrensrechtliche Sicherungen Rechnung zu tragen.<sup>250</sup> Es trifft zu, dass mehrere Reformen des Betreuungsrechts erforderlich waren, um der selbstbestimmungszentrierten Interpretation und Perspektive zum Durchbruch zu verhelfen<sup>251</sup>, gleichwohl wird dem Betreuungsrecht in der einschlägigen Literatur zu Recht bescheinigt, seiner Aufgabe gerecht geworden zu sein.<sup>252</sup> Auf Grund seiner die Selbstbestimmung und Autonomie der Betreuten so weit als möglich erhaltenen Lesart bestehen gegen das Betreuungsrecht an sich – auch unter Berücksichtigung des durch die BRK angestoßenen Perspektivenwechsels – keine verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>253</sup>

In der selbstbestimmungszentrierten Akzentuierung des Betreuungsrechts liegt der wesentliche Unterschied zu dem zuvor geltenden Entmündigungsrecht, das eher ordnungsrechtlichem statt rechtsfürsorglichem Denken verbunden<sup>254</sup> und mit wesentlichen Einschnitten in die rechtliche Handlungsfähigkeit verbunden war.

Demgegenüber lässt die Betreuung die rechtliche Handlungsfähigkeit des Betreuten grundsätzlich unberührt, er bleibt also insbesondere geschäfts-, testier- und etwa hinsichtlich von Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG ohne weiteres einwilligungsfähig.<sup>255</sup> Der Verwirklichung der Selbstbestimmung des Betreuten dient zudem der Vorrang privater Rechtsfürsorge, wie er in § 1896 Abs. 2 BGB zum Ausdruck kommt. Hat der zu betreuende Mensch seine Angelegenheiten durch Vollmacht oder auf sonstige Weise selbst geregelt, erweist sich eine Betreuung als unzulässig.

Mit der Wirksamkeit des gerichtlichen Betreuungsbeschlusses (§ 40 FamFG) entstehen bei dem Betreuer die Rechte und Pflichten aus dem Betreuungsverhältnis.<sup>256</sup> Nach § 1902 BGB vertritt der Betreuer in seinem Aufgabenkreis den Betreuten gerichtlich wie außergerichtlich. § 1901 Abs. 2 BGB enthält die Verpflichtung des Betreuers, in dem ihm übertragenen Aufgabenkreis die Angelegenheiten des Betreuten zu dessen Wohl zu besorgen. Die im Einzelnen durch den Betreuer zu erfüllenden Aufgaben und seine Befugnisse variieren nach den je übertragenen Aufgabenkreisen; sie müssen in der Beschlussformel zur Betreuerbestellung explizit aufgeführt sein (§ 286 Abs. 1 Nr. 1 FamFG).

Es ist Ausdruck der autonomieschonenden Anlage des Betreuungsrechts, dass die Betreuerbestellung an sich keine Auswirkungen auf die Geschäftsfähigkeit des Betreuten hat.<sup>257</sup> Das damit zwei neben einander stehende – sich gegebenenfalls widersprechende – Willenserklärungen vorliegen können, nämlich eine direkt vom Betreuten herrührende und eine ihm zugerechnete Betreuererklärung<sup>258</sup>, nimmt das Betreuungsrecht wegen des erwähnten Autonomiegedankens hin. Die herrschende Meinung löst solche Kollisionsfälle über den Prioritätsgrundsatz.<sup>259</sup> Die damit im Wesentlichen im Zivilrecht heraufbeschworenen

---

<sup>249</sup> Vgl. nur *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 2 „Die Zentralnorm des Betreuungsrechts, § 1896 BGB ist daher restriktiv auszulegen.“; zu Recht sprechen *K. Firsching/G. Dodegge*, Familienrecht, 2. Halbband: Betreuungssachen und andere Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 8. Aufl. 2015, Rn. 268 deshalb auch davon, dass Rechtseingriffe des Betreuungsrechts nur dort zulässig sind, wo sie „unausweichlich“ sind.

<sup>250</sup> Dazu noch unten S. 205.

<sup>251</sup> Guter Überblick etwa bei *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 1-12.

<sup>252</sup> Etwa *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Vorbemerkungen §§ 1896-1908i, Rn. 1.

<sup>253</sup> Explizit ausgesprochen hat das das LG Bochum, B. v. 19. Januar 2010, Az 7 T 558/09, Rn. 18, juris: „Schließlich verstößt die Einrichtung der Betreuung auch nicht gegen die UN-Behindertenrechtskonvention. Das materielle Betreuungsrecht nach §§ 1896 ff. BGB sowie das FamFG als Verfahrensordnung tragen den zitierten Grundsätzen der Behindertenrechtskonvention Rechnung.“; weitere Nachweise bei *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, vor § 1896 Rn. 2.

<sup>254</sup> *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Vorbemerkungen §§ 18096-1908i, Rn. 1.

<sup>255</sup> *A. Spickhoff*, in: ders., Medizinrecht, 2. Auflage 2014, § 1896 BGB Rn. 8.

<sup>256</sup> *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 87.

<sup>257</sup> *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 140; *G. Müller*, in: Beck'scher Online-Kommentar BGB, Bamberger/Roth, 38. Edition, Stand: 01.02.2016, § 1896 Rn. 19.

<sup>258</sup> Die infolge der Erklärung des Betreuten nicht etwa ihrerseits unwirksam würde.

<sup>259</sup> Es gilt also das zeitlich vorhergehende Geschäft, vgl. *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1902 Rn. 22.

Probleme sind für die hier zu untersuchende Fragestellung nicht relevant und daher nicht Gegenstand des Gutachtens. Eine Stellvertretung kommt im Wahlrecht nicht in Betracht, auch verliert der in allen Angelegenheiten Betreute über § 13 Nr. 2 BWG das Wahlrecht, zu Kollisionen wie bei den erwähnten zivilrechtlichen Willenserklärungen kann es daher nicht kommen.

#### 4.3.2.2.2 Materielle Voraussetzungen der Betreuerbestellung

Gemäß § 1896 Abs. 1 S. 1 BGB setzt eine Betreuerbestellung voraus, dass ein Volljähriger in Folge einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht mehr besorgen kann und andere Hilfen nicht zur Verfügung stehen (§ 1896 Abs. 2 S. 2 BGB).<sup>260</sup> Die gesetzliche Formulierung lässt nur etwas indirekt erkennen, dass eine Betreuung nur in Betracht kommt, wenn nicht nur eine Betreuungsbedürftigkeit, sondern auch ein konkreter Betreuungsbedarf besteht. Beide Begriffe müssen in der rechtlichen Beurteilung unterschieden werden, keinesfalls darf vom Vorliegen der Betreuungsbedürftigkeit ohne weiteres auf einen konkreten Betreuungsbedarf geschlossen werden.<sup>261</sup>

##### 4.3.2.2.2.1 Betreuungsbedürftigkeit

Voraussetzung für die Anordnung der Betreuung ist zunächst die sog. Betreuungsbedürftigkeit. Das Betreuungsgericht hat insoweit zu prüfen, ob der Betroffene krankheits- und/oder behinderungsbedingt nicht mehr in der Lage ist, die eigenen Angelegenheiten selbst zu besorgen.<sup>262</sup> Bezugspunkt der Prüfung ist die konkrete Lebenssituation des Betroffenen und seine bisherige Lebensgestaltung.<sup>263</sup> Auch unter der Ägide des oben dargestellten und vom Bundesverfassungsgericht vertretenen Behinderungsbegriffs ist auf der gleichsam ersten Stufe die medizinische Funktionsbeeinträchtigung zu prüfen.

§ 1896 Abs. 1 BGB knüpft dabei an das Vorliegen einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen,<sup>264</sup> geistigen oder seelischen Behinderung an. Man spricht insoweit von den medizinischen Voraussetzungen des § 1896 Abs. 1 BGB. Weder der Begriff der „psychischen Krankheit“ noch derjenige der geistigen oder seelischen Behinderung ist im Bürgerlichen Gesetzbuch oder außerhalb mit einem Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit definiert.<sup>265</sup>

##### 4.3.2.2.2.1.1 Psychische Krankheit

Mit dem Begriff der psychischen Krankheit werden in erster Linie die anerkannten Krankheitsbilder der Psychiatrie angesprochen.<sup>266</sup> Der Gesetzgeber des Betreuungsgesetzes sah als psychische Krankheiten endogene<sup>267</sup> und exogene<sup>268</sup> Psychosen, Abhängigkeitskrankheiten (wie Alkohol- und Drogenabhängigkeiten) und Psychopathien, also Neurosen und Persönlichkeitsstörungen, an.<sup>269</sup>

---

<sup>260</sup> Zu den insoweit zu beobachtenden Wirksamkeitserfordernissen der Vollmachtserteilung etwa BGH NJW 2011, 2135 ff.; s.a. BGH NJW 2013, 1085 (1086).

<sup>261</sup> BGH NJW-RR 2015, 961 (962), Rn. 9.

<sup>262</sup> K. Firsching/G. Dodegge, Familienrecht, 2. Halbband: Betreuungssachen und andere Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 8. Aufl. 2015, Rn. 277.

<sup>263</sup> BGH NJW-RR, 2011, 1506 (1507), Rn. 9.

<sup>264</sup> Körperliche Behinderungen spielen für die vorliegende Fragestellung keine Rolle. Es steht vollkommen außer Zweifel, dass kein Wahlrechtsausschluss an das Vorliegen einer körperlichen Behinderung anknüpft.

<sup>265</sup> G. Müller, in: Bamberger/Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 3, 3. Aufl. 2012, § 1896 Rn. 10; zum Behinderungsbegriff bereits oben S. 173.

<sup>266</sup> G. Müller, in: Bamberger/Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 3, 3. Aufl. 2012, § 1896 Rn. 11.

<sup>267</sup> Darunter subsumiert die Gesetzesbegründung körperlich nicht begründbare Psychosen, vgl. BT-Drs. 11/4528, S. 116.

<sup>268</sup> Also seelische Störungen als Folge von Krankheiten oder Verletzungen des Gehirns, von Anfallsleiden oder von anderen Krankheiten oder körperlichen Beeinträchtigungen, BT-Drs. 11/4528, S. 116.

<sup>269</sup> Zum Ganzen den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) BT-Drs. 11/4528, S. 116.

Der Gesetzgeber hat in § 1896 Abs. 1 BGB bewusst an medizinische Befunde und damit an die ärztliche Terminologie angeknüpft.<sup>270</sup> Der Begriff der psychischen Krankheit i.S.v. § 1896 Abs. 1 BGB wird anhand der „Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme“, kurz ICD-10-Norm ausgefüllt.<sup>271</sup>

#### 4.3.2.2.1.2 Geistige und seelische Behinderung

Unter geistige Behinderung fallen nach der bereits zitierten Gesetzesbegründung angeborene oder frühzeitig erworbene Intelligenzdefizite verschiedener Schweregrade, als seelische Behinderung sind bleibende, psychische Beeinträchtigungen, die Folge von psychischen Erkrankungen sind, anzusehen.<sup>272</sup> Nach der seit 1979 üblichen internationalen Klassifizierung bezeichnet man diese als Oligophrenien und unterscheidet die leichte (Intelligenzquotient von 50 bis 69), die mittelgradige (Intelligenzquotient von 35 bis 49) und die hochgradige (Intelligenzquotient von 20 bis 34).<sup>273</sup>

Als seelische Behinderung, zu der auch die Altersdemenz gerechnet wird, werden lang anhaltende oder bleibende psychische Beeinträchtigungen qualifiziert, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruhen.<sup>274</sup> Der vom Betreuungsgericht festgestellte medizinische Befund<sup>275</sup> muss nach der gesetzlichen Konzeption (§ 1896 Abs. 1 BGB) die Ursache dafür sein, dass der Betroffene seine Angelegenheiten nicht mehr selbst besorgen kann.<sup>276</sup>

#### 4.3.2.2.1.3 Relevante Diagnosen und –gruppen

Die Erhebungen im qualitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie haben gezeigt, dass unter Zugrundelegung der ICD-Klassifikationen neben 14 Splittergruppen vor allem zwei Hauptgruppen dominieren. Es sind dies die Fallgruppen F70-F79 (sog. Intelligenzstörung) mit 30,5% und die Fallgruppe F00-F09 (organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 19,6%.<sup>277</sup> Intelligenzstörungen sind durch verzögerte oder unvollständige Entwicklung der geistigen Fähigkeiten gekennzeichnet; besonders beeinträchtigt sind Fertigkeiten, die sich in der Entwicklungsperiode manifestieren und die zum Intelligenzniveau beitragen, wie Kognition, Sprache, motorische und soziale Fähigkeiten. Der Schweregrad einer Intelligenzstörung wird übereinstimmungsgemäß anhand standardisierter Intelligenztests festgestellt.<sup>278</sup> Die Fallgruppe F00-F09, umfasst eine Reihe psychischer Krankheiten (u.a. dementielle Erkrankungen) mit nachweisbarer Ätiologie in einer zerebralen Krankheit, einer Hirnverletzung oder einer anderen Schädigung, die zu einer Hirnfunktionsstörung führt.<sup>279</sup> Die diesen Diagnosegruppen bzw. den jeweiligen Diagnosen zugeordneten Erkrankungen werden im qualitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie näher beschrieben.<sup>280</sup>

Zur Vermeidung von Missverständnissen und um eine medizinisch-psychiatrische Depossidierung des Betreuungsrechts zu vermeiden, muss klargestellt werden, dass für die Bestellung eines Betreuers nicht die Zuordnung zu einer Gruppe von Krankheitsbildern maßgebend ist, sondern die durch die Krankheit oder

<sup>270</sup> Das kann angesichts der Dynamik der medizinischen Entwicklung und Perspektiven Schwierigkeiten bereiten.

<sup>271</sup> E. Heitmann, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling, BGB, Familienrecht, 3. Aufl. 2014, § 1896 Rn. 5.

<sup>272</sup> BT-Drs. 11/4528, S. 116.

<sup>273</sup> G. Müller, in: Bamberger/Roth, BeckOk Kommentar BGB, 37. Edition, Stand 1. August 2015, § 1896 Rn. 12.

<sup>274</sup> A. Jurgelcit, Betreuungsrecht, 2. Auflage 2010, Rn. 126.

<sup>275</sup> Vgl. E. Heitmann, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling, BGB, Familienrecht, 3. Aufl. 2014, § 1896 Rn. 2.

<sup>276</sup> So BayObLG, BeckRS 1993, 00524, Rn. 8.

<sup>277</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 51.

<sup>278</sup> Vgl. die Erläuterungen der Diagnosegruppe F70-/99 des DIMDI, einsehbar unter <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/kodesuche/onlinefassungen/htmlgm2016/block-f70-f79.htm>.

<sup>279</sup> Dazu <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/kodesuche/onlinefassungen/htmlgm2016/block-f00-f09.htm>.

<sup>280</sup> Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive, S. 86.

Behinderung bewirkte Beeinträchtigung der Selbstbestimmung, die dazu führt, die eigenen Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst zu besorgen und besorgen lassen zu können.<sup>281</sup>

#### 4.3.2.2.2 Betreuungsbefehl

Die Betreuungsbefähigung alleine reicht jedoch noch nicht aus. Hinzutreten muss noch, dass der Betroffene nicht in der Lage ist, seine Angelegenheiten selbst zu regeln, dass er also hilfsbedürftig ist.<sup>282</sup> Damit soll der Blick weg von medizinischen Defizitbeschreibungen hin zu den Einschränkungen, denen der Betroffene unterliegt, gelenkt werden.<sup>283</sup> Weder eine Erkrankung noch eine Behinderung an sich reichen dafür aus.<sup>284</sup> Ein Betreuungsbefehl besteht auch nicht etwa deshalb, weil sich auch ein gesunder Volljähriger der Hilfe eines anderen bedienen würde.<sup>285</sup> Der Betroffene darf vielmehr nicht in der Lage sein, die in Rede stehenden Angelegenheiten auch nur teilweise selbst zu regeln.<sup>286</sup>

Nur wenn der Betroffene aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung außerstande ist, solche Hilfe von sich aus in Anspruch zu nehmen oder die Notwendigkeit der Inanspruchnahme zu erkennen, kommt die Bestellung eines Betreuers in Betracht.<sup>287</sup>

Bei der Beurteilung der Betreuungsbefähigung ist die konkrete, gegenwärtige Lebenssituation des Betroffenen zu betrachten.<sup>288</sup> Es ist mithin der objektive Betreuungsbefehl von dem Unvermögen, die eigenen Angelegenheiten zu besorgen, zu unterscheiden und darf – worauf bereits hingewiesen wurde – nicht etwa ohne weiteres aus ihm hergeleitet werden. Man hat das in die Formulierung gekleidet, dass der medizinische Befund ein „sozio-juridisches Defizit“ zur Folge haben müsse.<sup>289</sup> Auch wenn diese Formulierung wegen möglicher Parallelen zu der im Behindertenrecht inkriminierten defizitorientierten Betrachtung problematisch erscheint, im Kern kommt es sub specie Betreuungsbefehl darauf an, ob der Betroffene krankheits- oder behinderungsbedingt nicht mehr in der Lage zu eigenverantwortlichen Entscheidungen ist.<sup>290</sup> Der Betroffene muss – wie in anderen Entscheidungen ausgeführt wird – nicht imstande sein, seinen Willen unbeeinflusst von der Krankheit oder Behinderung zu bilden und nach zutreffend gewonnenen Einsichten zu handeln.<sup>291</sup> Die Fähigkeit des Betroffenen zur Wahrnehmung seines grundrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrechts muss entweder ganz ausgeschlossen oder so erheblich beeinträchtigt sein, dass er für die Aufgabenkreise der einzurichtenden Betreuung zu eigenverantwortlichem Handeln nicht mehr in der Lage ist.<sup>292</sup> Bei all dem ist ein strenger Maßstab anzulegen. Eine Betreuerbestellung setzt nicht nur voraus, dass auf Grund der gebotenen Einzelfallbetrachtung feststeht, dass der Betroffene nicht (mehr) imstande ist, den seiner konkreten Lebenssituation entsprechenden Alltag wenigstens teilweise zu

---

<sup>281</sup> Vgl. *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 BGB Rn. 82.

<sup>282</sup> *A. Jürgens*, *Betreuungsrecht*, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 1896 BGB, Rn. 9.

<sup>283</sup> BT-Drs. 11/4528, S. 121.

<sup>284</sup> Vgl. KG, B. v. 26. April 2005, Az 1 E 414/04 LS 1: „Es ist nicht erforderlich, den Aufgabenkreis eines Betreuers zu erweitern, wenn der Betroffene geistig behindert ist, seine Angelegenheiten in dem fraglichen Bereich aber gleichwohl selbst besorgen kann.“

<sup>285</sup> *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 BGB Rn. 243.

<sup>286</sup> BayObLG B. v. 23. März 2004, 3Z BR 265/03, Rn. 15, juris; BayObLG, B. v. 3. Juli 2002, Az 3Z BR 94/02, Rn. 7, juris; BayObLG, NJW-RR 1997, 967; OLG Hamm, B. v. 30. August 1994, Az 15 W 237/94, Rn. 21, juris; *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 BGB Rn. 74; *A. Jürgens*, *Betreuungsrecht*, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 8.

<sup>287</sup> BayObLG, B. v. 13. Dezember 2000, Az 3 Z BR 353/00, Rn. 5, juris; *K. Firsching/G. Dodegge*, *Familienrecht*, 2. Halbband: Betreuungssachen und andere Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 8. Aufl. 2015, Rn. 277.

<sup>288</sup> BGH NJW-RR 2011, 1506 (1507), Rn. 9; BayObLG, NJW-RR 1997, 967; *D. Schwab*, *Münchener Kommentar zum BGB*, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 39 m.w.N.

<sup>289</sup> *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., *jurisPK-BGB*, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 30.

<sup>290</sup> OLG Hamm, B. v. 30. August 1994, Az 15 W 237/94, Rn. 21, juris; *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., *jurisPK-BGB*, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 31.

<sup>291</sup> BayObLG, B. v. 23. April 1999, Az 3Z BR 73/99, Rn. 5; aus dem Schrifttum etwa *G. Müller*, in: *Bamberger/Roth, BeckOk Kommentar BGB*, 37. Edition, Stand 1. August 2015, § 1896 Rn. 17

<sup>292</sup> OLG Hamm, B. v. 30. August 1994, Az 15 W 237/94, Rn. 21, juris.

beherrschen und zu gestalten.<sup>293</sup> Es muss noch hinzukommen, dass insoweit auch aktueller Handlungsbedarf besteht<sup>294</sup>, Vorratsbetreuungen sind unzulässig.<sup>295</sup>

Es ist dabei allerdings denkbar, dass eine Person zwar außerstande ist, ihre Angelegenheiten zu besorgen, dass aber gleichwohl keine Betreuung statthaft ist, weil kein konkreter Handlungsbedarf besteht.<sup>296</sup> Zudem muss der aktuelle Handlungsbedarf für jeden einzelnen Aufgabenkreis dargelegt sein. Da sich der Betreuungsbedarf auf die Rechtsfürsorge beschränkt, muss sich das krankheits- oder behinderungsbedingte Unvermögen des Betroffenen auf rechtlich relevante Angelegenheiten beziehen.<sup>297</sup>

#### 4.3.2.2.3 Die Aufgabenkreise

Nach § 286 Abs. 1 Nr. 1 FamFG muss in dem Beschluss zur Betreuerbestellung zugleich eine (ausdrückliche) Bezeichnung der Aufgabenkreise des Betreuers erfolgen. Allerdings fehlt eine gesetzliche Typologie der Aufgabenkreise.<sup>298</sup> Weil mit der Bezeichnung der Aufgabenkreise der Betreuungsbedarf aber entscheidend konkretisiert wird, muss dabei besondere Sorgfalt walten.<sup>299</sup> Die Aufgabenkreise sind auf die konkreten Bedürfnisse des zu betreuenden Menschen zuzuschneiden, wobei trotz des Gesetzeswortlauts des § 1896 Abs. 2 S. 1 BGB („Aufgabenkreise“) auch die Betreuung nur für einen einzigen Aufgabenkreis erfolgen darf.<sup>300</sup> Die Festlegung der Aufgabenbereiche bewegt sich in einem Zielkonflikt, weil einerseits im Interesse der Vermeidung eines „Zuviel“ die Aufgabenkreise möglichst genau beschrieben sein sollen, andererseits aber im Interesse eines „Zuwenig“ vermieden werden soll, dass eng umgrenzte Aufgabenkreise stetig angepasst werden müssen. Die Praxis<sup>301</sup> hat auf dieses Problem mit der – soweit ersichtlich – nicht umstrittenen Bildung von Aufgabentypisierungen reagiert, die sich an den klassisch zivilrechtlichen Begrifflichkeiten (Personen- und Vermögenssorge) orientieren, darüber aber hinaus gehen.

Genannt seien allerdings ohne Anspruch auf Vollständigkeit neben den schon erwähnten Bereichen der Personen- und Vermögenssorge die Gesundheitsfürsorge<sup>302</sup>, der Aufgabenkreis, der die Aufenthaltsbestimmung und Wohnungsangelegenheiten umfasst, die Betreuung in Rechtsangelegenheiten oder solche zur Wahrung und Gestaltung des Umgangsrechts<sup>303</sup>; als besonders grundrechtssensibel erweist sich zudem die ebenfalls mögliche Zuweisung der Kontrolle von Post und Telefon.

---

<sup>293</sup> BayObLG B. v. 23. März 2004, 3Z BR 265/03, Rn. 15, juris; BayObLG, B. v. 3. Juli 2002, Az 3Z BR 94/02, Rn. 7, juris; BayObLG, NJW-RR 1997, 967; OLG Hamm, B. v. 30. August 1994, Az 15 W 237/94, Rn. 21, juris; *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 BGB Rn. 74; *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 8.

<sup>294</sup> BayObLG, BtPrax 1995, 64 (65).

<sup>295</sup> *K. Firsching/G. Dodegge*, Familienrecht, 2. Halbband: Betreuungssachen und andere Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 8. Aufl. 2015, Rn. 276.

<sup>296</sup> Dazu *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 39.

<sup>297</sup> *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 20.

<sup>298</sup> Der Gesetzgeber wollte über mit der Bestimmungspflicht der konkreten Aufgabenkreise gerade eine schematische und möglicherweise überbordende Zuordnung von Aufgaben verhindern, vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG), BT-Drs. 11/4528, S. 121: „Eine solche Typisierung birgt die Gefahr in sich, daß die Zuweisung aller Angelegenheiten als gleichwertige Variante neben einer eingeschränkten Zuweisung verstanden und auf eine differenzierte Bestimmung von Aufgabenkreisen verzichtet wird.“

<sup>299</sup> *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 1896 Rn. 23.

<sup>300</sup> BGH NJW-RR 2012, 772, Rn. 13.

<sup>301</sup> Das Betreuungsrecht selbst vermeidet eine explizite Typisierung von Aufgabenkreisen.

<sup>302</sup> Dazu etwa BayObLG, B. 19. Mai 1994, Az 3Z BR 70/94, Rn. 7 ff., juris.

<sup>303</sup> Übersicht etwa bei *A. Jürgens*, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 1896 Rn. 30 ff.; s.a. unten im Rahmen der Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung S. 219.

Bestimmte Aufgabenkreise können nicht zum Gegenstand einer Betreuerbestellung gemacht werden, weil es sich um vertretungsfeindliche höchstpersönliche Bereiche handelt.<sup>304</sup> Dazu gehört auch das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht.<sup>305</sup>

#### 4.3.2.2.4 Der Erforderlichkeitsgrundsatz

Betreuungsrecht ist nicht in erster Linie Eingriffsrecht, in seinem Zentrum stehen richtig verstanden der Schutz der Autonomie und die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts bei gleichzeitiger (fürsorglicher) Unterstützung der Betroffenen.<sup>306</sup> Vor diesem Hintergrund sucht das Betreuungsrecht Eingriffe in die Rechte der zu Betreuenden möglichst zu vermeiden. § 1896 Abs. 2 S. 1 BGB greift dies auf und bestimmt, dass ein Betreuer nur für solche Aufgabenkreise bestellt werden darf, in denen eine Betreuung erforderlich ist.<sup>307</sup> Ob die Betreuung von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen eingerichtet werden soll, ist hierfür unerheblich.<sup>308</sup>

Der damit einfachrechtlich normierte Erforderlichkeitsgrundsatz besitzt nach allgemeiner Auffassung Verfassungsrang<sup>309</sup>, was jedenfalls wegen der Verankerung im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>310</sup> ohne weiteres einsichtig ist. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die besondere Bedeutung des Erforderlichkeitsgrundsatzes für das gesamte Betreuungsrecht betont<sup>311</sup>. Obschon er erst in § 1896 Abs. 2 S. 1 BGB aufgeführt ist, betrifft der Grundsatz der Erforderlichkeit nicht erst die Bestimmung des Aufgabenkreises.<sup>312</sup> Vielmehr überstrahlt er das gesamte Betreuungsrecht<sup>313</sup>, er entfaltet seine die mit der Betreuerbestellung verbundenen grundrechtlichen Ingerenzen begrenzende Wirkung auf unterschiedlichen Ebenen und Stufen, auf die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung noch zurückzukommen sein wird.<sup>314</sup> Allgemein besagt der Erforderlichkeitsgrundsatz, dass die staatlich organisierte Hilfe in Form der Betreuung nur

<sup>304</sup> Das ist für viele Bereiche ohne weiteres einsichtig, etwa die Eheschließung (§ 1311 BGB) oder die Begründung einer eingetragenen Lebenspartnerschaft (§ 1 Abs. 1 S. 1 LPartG) oder auch die Errichtung einer letztwilligen Verfügung nach §§ 2064, 2274 BGB, zu letzterem bereits BGH NJW 1955, 100, letztwillige Verfügung kann nur persönlich errichtet werden, Vertretung weder im Willen noch bei Abgabe der Willenserklärung möglich.

<sup>305</sup> Das hat das BVerfG bereits in seiner ersten Entscheidung zur Briefwahl klargestellt, BVerfGE 21, 200 (207) „Bei geistigen Gebrechen ist keine Hilfe zulässig“; die Unzulässigkeit der Stellvertretung entspricht auch der ganz herrschenden Meinung des betreuungsrechtlichen Schrifttums, vgl. nur *Th. Renner*, in: Müller/Renner, *Betreuungsrecht und Vorsorgeverfügungen in der Praxis*, 4. Aufl. 2015, Rn. 411.

<sup>306</sup> *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., *jurisPK-BGB*, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 1; vgl. auch BSG, U. v. 29. November 2011, Az B 2 U 21/10 R, Rn. 31, *juris*, *Betreuung rechtsfürsorgerische Einrichtung*; s.a. *W. Bienwald*, in: Staudinger, *BGB*, 2013, § 1896 Rn. 4, „Doppelgesichtigkeit der Betreuung“; Karl August Prinz von *Sachsen Gessaphe*, *Der Betreuer als gesetzlicher Vertreter für eingeschränkt Selbstbestimmungsfähige. Modell einer mehrstufigen Prüfung der Eingangsschwelle der Betreuung und des Einwilligungsvorbehalts*, 1999, S. 180 ff. spricht von Janusköpfigkeit der Betreuung.

<sup>307</sup> Zu Recht weist der BGH in diesem Kontext daraufhin, dass die Betreuung nicht erforderlich ist, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten, der nicht zu den in § 1897 Abs. 3 BGB bezeichneten Personen gehört, oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können, § 1896 Abs. 2 S. 2 BGB, vgl. dazu jüngst BGH NJW-RR 2015, 961 (962), Rn. 10.

<sup>308</sup> Jüngst noch einmal klargestellt durch BGH NJW 2015, 769 Rn. 10 m.w.N.

<sup>309</sup> Vgl. nur *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., *jurisPK-BGB*, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 40.

<sup>310</sup> Vgl. BVerfG NJW 2015, 1666 Rn. 25; s.a. BGH NJW-RR 2012, 772, Rn. 13.

<sup>311</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 23. Juni 1999, Az 1 BvL 28/97 und 1 BvL 30/97, Rn. 24, *bverfg.de*, wo die besondere Bedeutung für die Bestimmung der Aufgabenkreise, die Vermeidung formularmäßiger oder zu weit bestimmter Aufgabenkreise, die Einholung von Sachverständigengutachten sowie das Erfordernis differenzierter, auf den Einzelfall zugeschnittener Festlegung von Aufgabenkreisen genannt wird.

<sup>312</sup> *W. Bienwald*, in: Staudinger, *BGB*, 2013, § 1896 Rn. 244.

<sup>313</sup> *A. Roth*, in: Dodegge/Roth, *Systematischer Kommentar zum Betreuungsrecht*, 4. Aufl. 2014, A Rn. 18.

<sup>314</sup> Er entfaltet, um nur einige materielle oder verfahrensmäßige Sicherungen zu nennen, seine rechtsstaatlich begrenzende Funktion etwa bei der Bestellung des Betreuers und der Bestimmung des Aufgabenkreises (§ 1896 Abs. 2 BGB), bei der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts (§ 1903 Abs. 1 S. 1 BGB), bei der Genehmigung der Unterbringung (§ 1906 Abs. 1, Abs. 4 BGB), bei der vorsorglichen Bestellung eines Betreuers für einen noch nicht Volljährigen (§ 1908a BGB), bei der Erweiterung des Aufgabenkreises des Betreuers (§ 1908d Abs. 3 und 4, § 1901 Abs. 5 S. 2 BGB, ), in den Vorschriften über die Bestellung eines Verfahrenspflegers (§§ 276 und 317 jeweils Abs. 1 FamFG), bei den entgegengesetzten Entscheidungen der Aufhebung und Einschränkung der Betreuung (§ 1908d Abs. 1, 2 und 4; § 1901 Abs. 5), bei der Unterbringung zwecks Begutachtung (§ 284 Abs. 1 FamFG), für die Entscheidung über die Nichtbekanntgabe der Entscheidungsgründe (§ 288 Abs. 1 und § 325 Abs. 1 FamFG), bei der Entscheidung der zuständigen Behörde über die Weitergabe von Informationen, die die Bestellung eines Betreuers oder eine andere Maßnahme erforderlich machen können (§ 7 BtBG), für die Mitteilung betreuungsgerichtlicher Entscheidungen an andere Gerichte, Behörden oder sonstige öffentliche Stellen in Betreuungs- und in Unterbringungssachen (§§ 308, 338 FamFG), dazu und zu weiteren Anwendungsfällen des Erforderlichkeitsgrundsatz die umfassende Übersicht bei *W. Bienwald*, in: Staudinger, *BGB*, 2013, § 1896 Rn. 240.

so lange und nur für solche Aufgabenkreise in Betracht kommt, in denen die Fähigkeit des Betroffenen zur Wahrnehmung seines Selbstbestimmungsrechts ausgeschlossen oder zumindest so erheblich beeinträchtigt ist, dass ihm eigenverantwortliche Entscheidungen nicht mehr möglich sind.<sup>315</sup> Er bezieht sich damit sowohl auf das „ob“ als auch das „wie“ der Betreuung<sup>316</sup> und bewirkt, dass die Vollbetreuung sich als besonderen Anforderungen unterliegende Ausnahme darstellt. Erfolgt im Rahmen des betreuungsgerichtlichen Verfahrens keine ausreichende – unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorgenommene – Prüfung des „ob“ (also der Voraussetzungen der Betreuerbestellung) und des „wie“ der Betreuerbestellung (also der Bezeichnung der konkreten Aufgabenkreise und der konkreten Feststellung der Erforderlichkeit der darauf bezogenen Betreuerbestellung), verletzt die Betreuerbestellung das Grundrecht des Betroffenen aus Art. 2 Abs. 1 GG und ist damit verfassungswidrig.<sup>317</sup>

Neben der materiellen Hürde der sorgfältigen Erforderlichkeitsprüfung, die gegen eine ausufernde Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten errichtet ist, bestehen weitere „verfahrensrechtliche“ Sicherungen. Sie sind ebenfalls aus dem im Erforderlichkeitsgrundsatz zum Ausdruck gebrachten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet. So darf sich die Erforderlichkeit der Betreuung nicht allein aus der subjektiven Unfähigkeit ergeben, seine Angelegenheiten selbst regeln zu können. Hinzutreten muss ein konkreter Bedarf für die Bestellung eines Betreuers.<sup>318</sup> Auch muss die konkrete und gegenwärtige Lebenssituation des Betreuten berücksichtigt werden, sie bestimmt das „Ob“ und die Reichweite der Betreuerbestellung.<sup>319</sup> Ist Gegenstand eines Verfahrens die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten – oder die Erweiterung der Aufgabenkreise hierauf – ist gemäß § 276 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 FamFG ein Verfahrenspfleger zu bestellen<sup>320</sup>; das Gleiche gilt schon dann, wenn die Anordnung einer Betreuung in allen Angelegenheiten im Betreuungsverfahren nur als möglich erscheint.<sup>321</sup> Es gilt ein Verschlechterungsverbot: In Betreuungssachen steht es einer Erweiterung des Aufgabenkreises im Beschwerdeverfahren entgegen, wenn allein der Betroffene gegen die Bestellung des Betreuers Rechtsmittel eingelegt hat.<sup>322</sup> Auch gilt der Grundsatz der Erforderlichkeit (gleichsam zusätzlich) in jedem der zu betreuenden Bereiche.<sup>323</sup>

#### 4.3.2.2.3 Das Verfahren der Betreuerbestellung

##### 4.3.2.2.3.1 Überblick (über das gerichtliche Verfahren)

Die Bestellung eines Betreuers setzt ein gerichtliches Verfahren voraus, das entweder von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen eingeleitet wird. Zuständig ist gemäß § 23a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 GVG und § 272 FamFG das Amtsgericht, dort werden Abteilungen für Betreuungssachen gebildet (§ 23c Abs. 1 GVG). Nach § 271 FamFG sind Betreuungssachen solche, in denen es um die Bestellung eines Betreuers oder die Aufhebung der Betreuung geht (§ 271 Nr. 1 FamFG), außerdem die Verfahren zur Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts (§ 271 Nr. 2 FamFG) sowie nach § 271 Nr. 3 FamFG sonstige Verfahren, die die rechtliche Betreuung eines Volljährigen (§§ 1896 bis 1908i des Bürgerlichen Gesetzbuchs) betreffen, soweit es sich nicht um eine Unterbringungssache handelt. Die Entscheidung über die Betreuerbestellung ist trotz

---

<sup>315</sup> A. Roth, in: Dodegge/Roth, Systematischer Praxiskommentar, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014 A Rn. 18.

<sup>316</sup> Deutlich BGH, B. v. 6. Juli 2011, Az XII ZB 80/11, LS 1 sowie Rn. 9, juris, Erforderlichkeitsgrundsatz bezieht sich auf „...ob und für welche Aufgabenbereiche ein objektiver Betreuungsbedarf besteht“.

<sup>317</sup> Das hat das BVerfG jüngst noch einmal ausdrücklich festgestellt und bekräftigt, vgl. BVerfG NJW 2015, 1666 (1667), Rn. 28, die Betreuerbestellung verletzt den Beschwerdeführer in Art. 2 Abs. 1 GG, da die betreuungsgerichtlichen Entscheidungen „keine ausreichende Prüfung der Voraussetzung der Betreuerbestellung und ihrer Erforderlichkeit erkennen lassen.“.

<sup>318</sup> BGH, B. v. 6. Juli 2011, Az XII ZB 80/11, Rn. 9, juris.

<sup>319</sup> BayObLG, FamRZ 1998, 452 (453); D. Schwab, in: MünchKomm BGB, 5. Aufl. § 1896 Rn. 39 m.w.N.

<sup>320</sup> Dazu BayObLG FamRZ 1994, 327.

<sup>321</sup> Vgl. BGH NJW-RR 2014, 1153 Rn. 4; BGH NJW-RR 2011, 2 LS 1; BGH NJW-RR 2012, 65, Rn. 9.

<sup>322</sup> BGH NJW-RR 2015, 323; BGH NJW 2014, 787 (788), Rn. 10.

<sup>323</sup> Vgl. BGH, B. v. 6. Juli 2011, Az XII ZB 80/11, Rn. 9, juris, für die Vermögenssorge, unter Hinweis auf D. Schwab, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 104; LG Regensburg, FamRZ 1993, 477 (478).

der zwischen Einzelrichter und Rechtspfleger geteilten funktionellen Zuständigkeit<sup>324</sup> dem Richter zugewiesen.<sup>325</sup> Nach § 26 FamFG gilt der Amtsermittlungsgrundsatz. Ausdruck des bereits erwähnten Grundanliegens des Betreuungsrechtes, Autonomie und Selbstbestimmung des Betroffenen soweit als möglich zu bewahren, ist, dass der Betroffene nach § 275 FamFG verfahrensfähig ist.<sup>326</sup> Er kann also auch dann, wenn er nicht geschäftsfähig sein sollte, im Betreuungsverfahren, seine materiellen und verfahrensmäßigen Rechte selbst geltend machen.<sup>327</sup>

Das Gesetz verpflichtet in § 278 Abs. 1 FamFG das zuständige Betreuungsgericht<sup>328</sup>, den Betroffenen vor der etwaigen Betreuerbestellung persönlich anzuhören.<sup>329</sup> In der Sache muss gemäß § 280 Abs. 1 FamFG eine förmliche Beweisaufnahme durchgeführt werden; dazu wird grundsätzlich ein Sachverständigengutachten eingeholt.<sup>330</sup> Wird ein Betreuer bestellt, endet das Verfahren durch einen Beschluss, dessen Inhalt § 286 FamFG konkretisiert. Darin werden u.a. die Aufgabenkreise, auf die sich die Betreuung beziehen soll, genau bezeichnet (§ 286 Abs. 1 Nr. 1 FamFG).

#### **4.3.2.2.3.2 Sachverständigenbegutachtung und zu beobachtende Anforderungen an Gutachter und Gutachten**

Nach § 280 Abs. 1 S. 1 FamFG muss das Gericht vor der Betreuerbestellung ein Sachverständigengutachten einholen.<sup>331</sup> Unter den Voraussetzungen des § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG kann auf die Einschaltung eines Sachverständigen zwar verzichtet werden und stattdessen die Entscheidung über die Betreuung (nur) auf ein ärztliches Zeugnis gestützt werden. Schon nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut kommt das aber nur in Fällen in Betracht, in denen der Betroffene die Betreuerbestellung beantragt, auf die Begutachtung verzichtet und sich die Einholung eines Gutachtens eines Sachverständigen als unverhältnismäßig darstellen würde. Davon kann freilich nur gesprochen werden, wenn nur konkrete Einzelpunkte Gegenstand der Betreuung sein sollen und eine Gesamtabwägung ergibt, dass die Bedeutung der Aufgabenkreise relativ gering erscheinen.<sup>332</sup> Für die vorliegenden Fallkonstellationen, in denen es stets um eine Betreuung in allen Angelegenheiten geht, ist § 281 FamFG nicht anwendbar.<sup>333</sup>

Der Sachverständige muss den Menschen, für den die Betreuerbestellung in Frage kommt, persönlich (§ 280 Abs. 2 S. 1 FamFG) und in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit dem betreuungsgerichtlichen Verfahren untersuchen.<sup>334</sup> Die Rechtsprechung hat es zu Recht als unzulässig angesehen, wenn der Gutachter auf frühere Gespräche oder Untersuchungen zurückgreifen wollte<sup>335</sup>; das Gleiche gilt für die Erstellung eines Gutachtens nach Aktenlage.<sup>336</sup>

---

<sup>324</sup> Vgl. § 22 Abs. 4 GVG, § 3 Nr. 2b RPIG.

<sup>325</sup> § 15 Abs. 1 Nr. 1 RPfLG.

<sup>326</sup> Die Sicherung und Wahrung von Autonomie und Selbstbestimmung durchzieht als Grundtenor die gesamte Gesetzesbegründung des Betreuungsgesetzes, speziell zur verfahrensrechtlichen Seite vgl. BT-Drs. 11/4528, S. 89.

<sup>327</sup> Zur Frage, wie bei Bestellung eines Verfahrenspflegers Kollisionen zwischen Verfahrenshandlungen des Pflegers und des Betroffenen aufzulösen sind S. A. Roth, in: Dodegge/Roth, Systematischer Kommentar Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014, A Rn. 137.

<sup>328</sup> Genauer die beim Amtsgericht gebildete Abteilung in Betreuungssachen, § 23c I GVG.

<sup>329</sup> Jüngst noch einmal eindrucksvoll betont durch BVerfG, B. v. 23. März 2016, Az 1 BvR 184/13, Rn. 13, bverfg.de: „In einem Betreuungsverfahren, das tief in die Rechte der Betroffenen eingreift, kommt der Möglichkeit, auf die Sachverhaltsermittlung und Entscheidungsfindung des zuständigen Betreuungsgerichts in Anhörungen und Stellungnahmen einwirken zu können, besondere Bedeutung zu.“

<sup>330</sup> Zu den Anforderungen an den Gutachter vgl. § 280 I 2 FamFG, zu den Bereichen, auf die sich das Gutachten erstrecken muss S. § 280 III FamFG.

<sup>331</sup> Wird die Betreuerbestellung abgelehnt, ist demgemäß die Einschaltung eines Sachverständigen entbehrlich.

<sup>332</sup> G. Bieg in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 135; Budde, in: Keidel, FamFG, 18. Aufl. 2014, § 281 Rn. 5.

<sup>333</sup> Dazu J. Kretz, in: Jürgens, Betreuungsrecht, 5. Aufl. 2014, § 281 FamFG, Rn. 4 „Bei einer Betreuerbestellung für nahezu alle Angelegenheiten findet § 281 daher keine Anwendung“; ebenso P. Günter, in: Hahne/Munzig, BeckOKFamFG, 18. Edition, Stand: 1.1.2016, § 281 Rn. 10.

<sup>334</sup> A. Roth, in: Dodegge/Roth, Systematischer Kommentar, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014, A Rn. 163.

<sup>335</sup> BayObLG, B. v. 23. April 1999, Az 3Z BR 73/99, Rn. 9, juris.

<sup>336</sup> Vgl. BT-Drucks. 11/4528 S. 174.

Nach § 280 Abs. 1 S. 2 FamFG soll der Sachverständige Arzt für Psychiatrie oder Arzt mit Erfahrung auf dem Gebiet der Psychiatrie sein. Wird davon ausnahmsweise abgewichen, etwa weil nicht psychische Krankheiten oder geistig-seelische Behinderungen, sondern andere Krankheitsbilder im Vordergrund stehen<sup>337</sup>, muss die Beauftragung eines solchen Gutachters wegen ihres Ausnahmecharakters in der Endentscheidung besonders begründet werden.<sup>338</sup>

§ 280 Abs. 3 Nr. 1-5 FamFG präzisieren die Anforderungen, die an das Sachverständigengutachten zu stellen sind. Das Gutachten muss sich auf das Krankheitsbild einschließlich der Krankheitsentwicklung (§ 280 Abs. 3 Nr. 1 FamFG) beziehen, es muss die durchgeführten Untersuchungen und die diesen zu Grunde gelegten Forschungserkenntnisse zum Inhalt haben (§ 280 Abs. 3 Nr. 2 FamFG), es muss sich auf den körperlichen und psychiatrischen Zustand des zu Betreuenden beziehen (§ 280 Abs. 3 Nr. 3 FamFG) und es muss sich auf den Umfang des Aufgabenkreises (§ 280 Abs. 3 Nr. 4 FamFG) und die voraussichtliche Dauer der Maßnahme (§ 280 Abs. 3 Nr. 5 FamFG) erstrecken. Mit diesen Anforderungen will das Gesetz sicherstellen, dass das Gericht seiner Pflicht nachkommen kann, das Sachverständigengutachten auf seine wissenschaftliche Begründung, seine innere Logik und seine Schlüssigkeit hin zu überprüfen.<sup>339</sup>

Insbesondere hat der Sachverständige in seinem Gutachten darzulegen, von welchen Anknüpfungstatsachen er ausgeht, welche Befragungen und Untersuchungen er vorgenommen, welche Tests und Forschungsergebnisse er angewandt und welche Befunde er erhoben hat.<sup>340</sup> Dazu muss das Gutachten Art und Ausmaß der Erkrankung im Einzelnen, also anhand einer Einzelfallprüfung der Vorgeschichte, der durchgeführten Untersuchung und der sonstigen Erkenntnisse darstellen und wissenschaftlich begründen.<sup>341</sup> Andernfalls wäre das Gericht nicht in der Lage, sich eine eigene Meinung von der Richtigkeit der vom Sachverständigen gezogenen Schlussfolgerung zu bilden.<sup>342</sup> Die Entscheidung über die Betreuerbestellung bleibt ja die genuine Aufgabe des Richters, sie darf insbesondere nicht auf den Sachverständigen übertragen werden.<sup>343</sup>

#### 4.3.2.2.3.3 Einzelfallbeurteilung

Die Ausgestaltung des gerade skizzierten betreuungsrechtlichen Verfahrens zeigt, dass die Entscheidung über die Betreuerbestellung auf einer konkreten Einzelfallprüfung beruht. In dem gerichtlichen Verfahren der Betreuerbestellung ist der Betroffene zwingend anzuhören – und ist und bleibt in jedem Fall verfahrensfähig –, kann also seine individuelle Situation in das Verfahren einbringen. Hinzu kommt, dass das Gesetz dem Gericht die Verpflichtung auferlegt, die besondere Situation des Betroffenen und damit seines individuellen Einzelfalles im Hinblick auf die entscheidungsrelevanten Kriterien einer Betreuerbestellung durch ein Sachverständigengutachten zu ermitteln. Die in § 280 Abs. 3 Nr. 1-5 FamFG niedergelegten Anforderungen an das zu erstellende Gutachten zeigen ebenfalls, dass es im Betreuungsverfahren um eine Einzelfallprüfung geht. Wie oben schon erwähnt wurde, muss das Gutachten Art und Ausmaß der Erkrankung im Einzelnen anhand der Vorgeschichte, der durchgeführten Untersuchung und der sonstigen Erkenntnisse darstellen.<sup>344</sup>

---

<sup>337</sup> Dazu etwa BGH FGPrax 2011, 119 (120), Rn. 11.

<sup>338</sup> BGH NJW-RR 2012, 1473 (1474), Rn. 10; BGH NJW-RR 2012, 962 (963), Rn. 13.

<sup>339</sup> BGH NJW 2012, 317 (318), Rn. 16; BGH NJW-RR 2011, 649 (650), Rn. 12; BayObLGZ 1986, 338 (340); KG FamRZ 1995, 1379 (1380).

<sup>340</sup> KG, B. v. 20. Dezember 1994, Az 1 W 6687/94, Rn. 6, juris.

<sup>341</sup> BGH NJW-RR 2011, 649 (650), Rn. 12; BayObLG NJOZ 2001, 1480 (1481).

<sup>342</sup> BGH NJW-RR 2011, 649 (650), Rn. 12.

<sup>343</sup> Explizit klarge stellt etwa von BayObLG NJOZ 2001, 1480 (1481) LS 2 „Der Tatrichter darf die Ergebnisse eines Sachverständigengutachtens nicht kritiklos übernehmen. Er ist vielmehr zu eigener kritischer Würdigung verpflichtet.“

<sup>344</sup> BGH NJW-RR 2011, 649 (650), Rn. 12; BayObLG NJOZ 2001, 1480 (1481).

Auch wenn das Bürgerliche Gesetzbuch in § 1896 Abs. 1 BGB an Krankheiten oder bestimmte Behinderungen anknüpft und damit zunächst notwendig typisiert, ist vor dem skizzierten Hintergrund offensichtlich, dass es für die Bestellung eines Betreuers nicht allein auf eine pauschale Zuordnung des Betroffenen zu bestimmten Krankheitsbildern oder Behinderungen ankommen kann, sondern dass die im Verfahren erforderliche Begutachtung einzelfallbezogen und unter Beachtung der je bedeutsamen psychosozialen Faktoren erfolgt.<sup>345</sup>

#### 4.3.2.2.3.4 Weitere Sicherungen und verfahrensrechtliche Ausgestaltungen der Autonomie im Betreuungsrecht

Das Betreuungsrecht wird sowohl materiell-rechtlich als verfahrensrechtlich vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprägt. Als eine Sicherung gegen überbordende Betreuung fungiert neben dem Erforderlichkeitsgrundsatz auch § 1896 Abs. 1a BGB. Nach dieser Vorschrift darf gegen den freien Willen des Volljährigen ein Betreuer nicht bestellt werden. In einer Betreuerbestellung, die gegen den freien Willen des Betroffenen erfolgt und bei der nicht Rechte anderer oder sonstiger Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter betroffen sind, sah der Gesetzgeber einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG, der zu unterlassen oder zu beseitigen ist.<sup>346</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst erneut betont, dass mit § 1896 Abs. 1a BGB ausdrücklich die Selbstbestimmung des Betroffenen gestärkt wurde.<sup>347</sup> Dessen Handlungsfreiheit ist wie die jedes Grundrechtsträgers umfassend, er genießt Grundrechtsschutz auch für „unvernünftige“ oder auch selbstschädigende Handlungen.<sup>348</sup> Eine Betreuerbestellung gegen den freien Willen des Betreuten erfordert deshalb eine besonders sorgfältige, auf hinreichender Tatsachengrundlage zu treffende Feststellung, dass eine Beeinträchtigung des freien Willens vorliegt.<sup>349</sup> Sie muss – wie der Bundesgerichtshof mehrfach judiziert hat – durch ein Sachverständigengutachten belegt sein.<sup>350</sup> In ebenfalls ständiger Rechtsprechung sieht der Bundesgerichtshof den Begriff der freien Willensbestimmung i. S. des § 1896 Abs. 1a BGB und § 104 Nr. 2 BGB als „im Kern deckungsgleich“ an; entscheidend sei zum einen das Fehlen der Einsichtsfähigkeit des Betroffenen und zum anderen dessen Unfähigkeit zu einsichtsgemäßen Handeln.<sup>351</sup> Positiv gewendet setzt Einsichtsfähigkeit die Fähigkeit des Betroffenen voraus, im Grundsatz die für und wider eine Betreuerbestellung sprechenden Gesichtspunkte zu erkennen und gegeneinander abzuwägen.<sup>352</sup>

In verfahrensmäßiger Hinsicht lässt das Gesetz erkennen, dass je intensiver und nachhaltiger sich die beabsichtigten Eingriffe in die Rechte des Betroffenen darstellen, umso strengere verfahrensrechtliche Sicherungen gegenüber unverhältnismäßigen Eingriffen bestehen.<sup>353</sup> Zu den verfahrensmäßigen Sicherungen gehört weiter auch, dass eine unbefristete Betreuerbestellung nicht möglich ist.<sup>354</sup> Das ergibt sich im Übrigen aber auch schon aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz.

#### 4.3.2.3 Die Betreuung in allen Angelegenheiten

---

<sup>345</sup> Vgl. etwa Karl August Prinz von *Sachsen Gessaphe*, Der Betreuer als gesetzlicher Vertreter für eingeschränkt Selbstbestimmungsfähige. Modell einer mehrstufigen Prüfung der Eingangsschwelle der Betreuung und des Einwilligungsvorbehalts, 1999, S. 35 f.

<sup>346</sup> BT-Drs. 15/2494, S. 28.

<sup>347</sup> BVerfG NJW 2015, 1666 (1667) Rn. 30.

<sup>348</sup> BGH FGPrax 2011, 119, Rn. 6.

<sup>349</sup> BVerfG NJW 2015, 1666 Rn. 26.

<sup>350</sup> BGH NZM 2016, 182 (183), Rn. 12; BGH NJW-RR 2014, 772, Rn. 9 m.w.N.

<sup>351</sup> BGH NZM 2016, 182 (183), Rn. 12.

<sup>352</sup> Vgl. etwa BGH NJW-RR 2012, 773, Rn. 14; BGH FGPrax 2011, 119 Rn. 7 unter Hinweis auf BT-Drs. 15/2494, S. 28.

<sup>353</sup> Vgl. nur *R. Bučić*, in: Jurgeleit (Hrsg.), *Betreuungsrecht*, Handkommentar, 3. Aufl. 2013, Übersicht vor §§ 271 ff. FamFG Rn. 16, der etwa auf § 298 Abs. 3 S. 2 FamFG (zwingende Einholung eines Sachverständigengutachtens durch anderen als den behandelten Arzt bei bestimmten risikobehafteten Eingriffen oder auf § 1905 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BGB (Widerspruch des Betroffenen bei Sterilisation) hinweist.

<sup>354</sup> So schon BT-Drs. 11/4528, S. 121.

Wie die § 276 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 FamFG und eben auch § 13 Nr. 2 BWG zeigen, darf sich nach den Vorstellungen des Gesetzgebers die Aufgabenübertragung auch auf alle Angelegenheiten erstrecken. Wird ein Betreuer für „alle Angelegenheiten“<sup>355</sup> bestellt, entstehen eine Fülle grundrechtlicher Ingerenzen. Denn dem zu Betreuenden wird in jeder Hinsicht, d.h. auch für Lebenssituationen des Alltags, die Fähigkeit abgesprochen, eigenständig zu handeln.<sup>356</sup> Dass insoweit Reibungsflächen zu dem Selbstbestimmungsrecht des Betreuten und seinen dies ausdifferenzierenden Freiheitsgrundrechten entstehen, ist offensichtlich. Der unter Vollbetreuung Stehende verliert aber auch das aktive und passive Wahlrecht (§ 13 Nr. 2 BWG)<sup>357</sup> und damit das (Grund)Recht<sup>358</sup>, das die politische Selbst- und Mitbestimmung zentral sichert. Nicht zuletzt wegen dieser ganz erheblichen grundrechtsbeeinträchtigenden Wirkungen, aber auch mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 GG, muss die Betreuung für alle Angelegenheiten die Ausnahme bleiben. § 1896 Abs. 2 BGB trägt dem mit dem in der Vorschrift verankerten Erforderlichkeitsgrundsatz einfachrechtlich Rechnung. Die Betreuung in allen Angelegenheiten verstößt damit für sich genommen nicht gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz, sie muss aber mit Blick auf die mit ihr verbundene Eingriffstiefe und die entstehenden Rechtsfolgen die Ausnahme bleiben.<sup>359</sup>

Der das Betreuungsrecht prägende Erforderlichkeitsgrundsatz lässt eine Vollbetreuung nur unter besonderen Voraussetzungen zu und entfaltet bei der mit besonderer Eingriffstiefe verbundenen Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten seine rechtsstaatlich disziplinierende Funktion auf drei Stufen.

Auf der ersten Stufe trägt er der besonderen Vulnerabilität der davon betroffenen Gruppe durch materielle Begrenzungen und verfahrensrechtliche Sicherungen Rechnung. In materieller Hinsicht ist zunächst zu beachten, dass das Betreuungsgericht bei der Bestimmung der Aufgabenkreise oder des Aufgabenkreises<sup>360</sup> nicht über das erforderliche Maß hinausgehen darf, § 1896 Abs. 2 S. 1 BGB. Dies bedarf für jeden einzelnen Aufgabenkreis der Konkretisierung<sup>361</sup>.

Auf der zweiten Stufe wirkt die begrenzende Funktion des Erforderlichkeitsgrundsatzes so, dass eine Vollbetreuung nur in Betracht kommt, wenn der Betroffene aufgrund seiner Erkrankung oder Behinderung keine seiner Angelegenheiten selbst besorgen kann,<sup>362</sup> also feststeht, dass insbesondere die konkret zu bestimmenden Lebenssituationen des Alltags nicht, auch nicht mehr teilweise, eigenverantwortlich gestaltet werden können.<sup>363</sup> Zusätzlich muss in sämtlichen Bereichen, die das Leben des Betroffenen ausmachen, ein Handlungsbedarf bestehen.<sup>364</sup>

---

<sup>355</sup> Dazu BayObLG OLGR 2003, 34; BayObLG NJW 1997-RR, 824; BVerfG NJW-RR 1999, 1593; *W. Zimmermann*, Das Wahlrecht des Betreuten, FamRZ 1996, 79.

<sup>356</sup> *A. Jurgeleit*, Betreuungsrecht, 2. Auflage 2010, Rn. 166.

<sup>357</sup> Wird eine solche Vollbetreuung angeordnet, teilt das Betreuungsgericht dies der für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörde mit; der Verlust des Wahlrechts tritt nach § 13 Nr. 2 BWG ein, in der Konsequenz wird der Betroffene nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen.

<sup>358</sup> Zur Doppelnatur des Wahlrechts als subjektives Recht und Organkompetenz erweisen, dazu *H. Lang*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Loseblatt, Stand: 2012, Art. 41 Rn. 36; *ders.* Zur Effizienz des Rechtsschutzes in getrennten Verfassungsräumen, DÖV 1999, S. 712.

<sup>359</sup> Dem Erforderlichkeitsgrundsatz wird Verfassungsrang zuerkannt, *A. Jurgeleit*, Betreuungsrecht, 2. Auflage 2010, Rn. 136; BayObLG BtPrax 1995, 64; BayObLG NJW-RR 1997, 834; die Vollbetreuung als ultima Ratio anzusehen, entspricht auch der gesetzgeberischen Intention (BT-Drucks. 11/4528, S. 121, 123 f.); *G. Müller*, in: Bamberger/Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 3, 3. Aufl. 2012, § 1896 Rn. 21 unter Hinweis auf BayObLG OLGR 2003, 34; BayObLG NJW-RR 1997, 834; *A. Roth*, in: Erman, Bürgerliches Gesetzbuch, 12. Aufl. 2008, § 1896 Rn. 61: „nur ganz ausnahmsweise“.

<sup>360</sup> Es ist in der Rechtsprechung klargestellt, dass ungeachtet der Formulierung „Aufgabenkreise“ auch eine Betreuerbestellung für nur einen einzigen Aufgabenkreis zulässig ist, S. nur BGH NJW-RR 2012, 772, Rn. 13.

<sup>361</sup> BGH NJW-RR 2011, 1506 (1506 f.), Rn. 9; BayObLG, B. v. 3. Juni 2002, Az 3Z BR 94/02, Rn. 7, juris.

<sup>362</sup> Kommen dem Betreffenden in irgendeiner seiner Angelegenheiten behördliche Hilfen zu oder bestehen andere familiäre, freundschaftliche oder sonstige Selbsthilfemöglichkeiten, liegen die Voraussetzungen für eine Betreuung also nicht vor (*O. Bergmann/Kalherl*, in: Bergmann/Paue/Steinmeyer, Gesamtes Medizinrecht, 2012, § 1896 BGB Rn. 4).

<sup>363</sup> *A. Jurgeleit*, Betreuungsrecht, 2. Auflage 2010, Rn. 166.

<sup>364</sup> BayObLG FamRZ 2002, 1225; BayObLG FamRZ 1998, 452.

Auf der dritten Stufe setzt eine verfahrensrechtliche Sicherung ein. Steht eine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten in Rede, hat das Gericht nach § 276 Abs. 1 Nr. 2 FamFG einen Verfahrenspfleger zu bestellen.

In der obergerichtlichen Rechtsprechung wird ausgeführt, die Frage, ob die Bereiche, für die ein Betreuer zu bestellen ist, alle Angelegenheiten ausmachen, sei anhand des Einzelfalls und unter Zugrundelegung einer „natürlichen Betrachtungsweise“ festzustellen.<sup>365</sup> Dagegen ist im Grundsatz nichts zu erinnern, nur müssen die Anforderungen des Erforderlichkeitsgrundsatzes beachtet werden.<sup>366</sup> Erfolgt eine Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten muss neben der Betreuungsbedürftigkeit ein auf alle Angelegenheiten bezogener Betreuungsbedarf vorliegen. Ist das der Fall, geht die in § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB zum Ausdruck kommende Vermutung dahin, dass der umfassend nicht mehr entscheidungsfähige Betreute auch nicht mehr imstande ist, das Wahlrecht auszuüben. Nach § 309 Abs. 1 S. 1 FamFG hat das Gericht die Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten der für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörde mitzuteilen.

#### **4.3.2.4 Verfassungsrechtliche Bewertung von § 13 Nr. 2 BWG**

Im Zuge der verfassungsrechtlichen Bewertung von § 13 Nr. 2 BWG wird zunächst dargestellt werden, wie die Vorschrift im Schrifttum und der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung bewertet wird. Anschließend werden parallele Fallgestaltungen untersucht. Im Anschluss daran erfolgt eine verfassungsrechtliche Bewertung unter Aufnahme der an der Vorschrift geübten Kritik und unter Berücksichtigung der anderen Studienteile.

##### **4.3.2.4.1 Die Bewertung des Ausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG im Schrifttum**

###### **4.3.2.4.1.1 Verfassungs- und wahlrechtliches Schrifttum**

Im verfassungs- und wahlrechtlichen Schrifttum – und zwar auch desjenigen, das deutlich nach Inkrafttreten der BRK im Jahre 2009 erschien – werden die durch § 13 Nr. 2 BWG bewirkten Wahlrechtsausschlüsse ganz überwiegend als zulässig angesehen.<sup>367</sup>

Vereinzelte finden sich im verfassungsrechtlichen Schrifttum auch Stimmen, die den in § 13 Nr. 2 BWG normierten Wahlrechtsausschluss als verfassungswidrig ansehen. Auf dieser Linie kritisiert etwa *Martin Morlok* den durch die Vorschrift bewirkten Wahlrechtsausschluss, er sei „aus der Geschichte übernommen, aber kaum zu rechtfertigen“.<sup>368</sup> Allerdings findet dann keine weitere Auseinandersetzung mit den Für und Wider die Regelung sprechenden Gesichtspunkten statt, so dass das Verdikt der Verfassungswidrigkeit kaum hinreichend begründet erscheint.

###### **4.3.2.4.1.2 Zivilrechtliche und betreuungsrechtliche Literatur**

---

<sup>365</sup> Etwa BayObLG NJW-RR 1997, 967; BayObLG NJW-RR 1997, 834.

<sup>366</sup> Näher dazu unten S. 225.

<sup>367</sup> BK-*P. Badura*, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn 10; *S. Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 81; *W. Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 13; *H. Meyer*, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 4; *N. Achterberg/M. Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 122; *R. Wendt*, Spezielle Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 127 Rn. 12, Begründung liegt „in der mangelnden Fähigkeit zur politischen Willensbildung, die unerlässliche Voraussetzung der Wahl darstellt.“; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 93; *H. H. Trute* in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 24; *A. Roth* in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 38 Rn. 42; *B. Grzeszick*, in: Stern/Becker, GG, 2010, Art. 38 Rn. 51; *W. Schreiber*, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 10 ff., 12; *P. Silberkuhl*, in: Hömig, GG, 10. Auflage 2013 Art. 38 Rn. 6;

<sup>368</sup> *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 77 „...aus der Geschichte übernommen, aber kaum zu rechtfertigen.“.

Auch in der zivil- bzw. betreuungsrechtlichen Literatur wird der durch § 13 Nr. 2 BWG bewirkte Wahlrechtsausschluss überwiegend nicht als kritisch angesehen.<sup>369</sup> Zum Teil werden auch verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, der Wahlrechtsausschluss aber im Ergebnis akzeptiert<sup>370</sup>, zum Teil wird der Ausschluss vom Wahlrecht auch als verfassungs- und/oder völkerrechtswidrig angesehen.<sup>371</sup>

#### 4.3.2.4.2 Verfassungsgerichtliche Entscheidungen

##### 4.3.2.4.2.1 Frühe Judikate

In seiner älteren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht die § 13 Nr. 2 BWG entsprechenden Wahlrechtsausschlüsse mit der Tradition gerechtfertigt. Es sei von jeher nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl angesehen worden, dass „...vom Wahlrecht ausgeschlossen blieb, wer entmündigt war, wer unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechens unter Pflegschaft stand oder wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besaß.“<sup>372</sup> In einer im Jahre 1984 ergangenen Entscheidung griff das Bundesverfassungsgericht diese Formulierung auf und entschied im Rahmen eines Wahlprüfungsbeschwerdeverfahrens, in dem der Einspruch der späteren Beschwerdeführerin beim Deutschen Bundestag unter Hinweis auf ihre fehlender Wahlberechtigung nach § 13 Nr. 2 BWG streitig war, dass diese Regelung „Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung“ sei und seit jeher als mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (Allgemeinheit der Wahl) vereinbar angesehen werde.<sup>373</sup>

Es ist allerdings trotz der Tatsache, das nicht wenige Stimmen in der Literatur auch heute noch (allein) auf das Traditionsargument rekurrieren<sup>374</sup>, nicht anzunehmen, dass sich das Bundesverfassungsgericht in einer heute ergehenden Entscheidung zentral auf das Traditionsargument stützen würde. Zwar mag der Staatspraxis im Staatsorganisationsrecht eine besondere Bedeutung zukommen, doch ist das Wahlrecht eben nicht nur Organkompetenz, sondern auch subjektives Grund- oder jedenfalls grundrechtsgleiches Recht. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngst ergangenen Entscheidung das Traditionsargument selbst relativiert.<sup>375</sup> Die Allgemeinheit der Wahl beschränkende Regelungen könnten nicht ohne Blick auf die aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen verfassungsrechtlich betrachtet werden, Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu früheren Ausgestaltungen der Wahl-

---

<sup>369</sup> Etwa *G. Müller*, in: Bamberger/Roth, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 3, 3. Aufl. 2012, § 1896 Rn. 41; *A. Roth*, in: Eрман, Bürgerliches Gesetzbuch, 12. Aufl. 2008, § 1896 Rn. 78 mit dem Hinweis, dass auch bei an sich bestehender Entscheidungsunfähigkeit (also umfassender Betreuungsbedürftigkeit) eine Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten unterbleibt, wenn nicht für alle Angelegenheiten Betreuungsbedarf besteht; *Th. Renner*, in: Müller/Renner, Betreuungsrecht und Vorsorgeverfügungen in der Praxis, 4. Aufl. 2015, Rn. 411; *G. Bieg* in: Herberger/Martinek/Rüßmann u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 68; *A. Jurgeleit*, Betreuungsrecht, 3. Auflage 2013, § 1896 BGB Rn. 166; *Jürgens*, Betreuungsrecht, 5. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 29; *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, § 1896 Rn. 437; *E. Heitmann*, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling, BGB, 3. Auflage 2014, § 1896 Rn. 37, der Bedenken am Wahlrechtsausschluss mit folgender Überlegung zurückweist: Dennoch kann mangels eines verlässlichen Prüfungsmaßstabes die Entscheidung über die Ausübung des Wahlrechts nicht in die Hände des Betreuungsrichters gelegt werden. Dem Gesetzgeber muss zugestimmt werden, hier einen typisierten Maßstab angelegt zu haben.“

<sup>370</sup> Auf dieser Linie *I. Fritsche*, in: Dauner-Lieb/Heidel/Ring (Hrsg.), NomosKommentar zum BGB, Bd. 4, 2. Aufl. 2010, § 1896 Rn. 37.

<sup>371</sup> *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 12 und passim: „Der gesetzliche Ausschlussbestand des § 13 Nr. 2 BWG ist spätestens seit Inkrafttreten der BRK nicht mehr haltbar.“; mindestens wägend *D. Schwab*, Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, § 1896 Rn. 145: „Ob die Wahlgesetze dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung tragen, scheint zweifelhaft.“. Die Zitierweise bei *L. Palleit*, a.a.O., S. 12 mit Fn. 56 bewegt sich allerdings – soweit dort die Kommentierung von *H.H. Klein* im Kommentar von Maunz/Dürig aus dem Jahre 1958(!) in Bezug genommen wird – hart am Rande eines Falschzitats. Ersichtlich sollen damit die im Text angeführten Thesen „überholte Argumente“ und „historische Ansicht“ (*L. Palleit*, a.a.O., S. 12, 13) suggestiv unterstützt werden. In Wahrheit stammt die Kommentierung von *H.H. Klein* aber aus dem Jahre 2010 (60. Lfg. Okt. 2010).

<sup>372</sup> BVerfGE 36, 139 (140 f.);

<sup>373</sup> BVerfGE 67, 146 (148) unter Hinweis auf BVerfGE 36, 139 (141 f.) sowie BVerfGE 19, 93 (96).

<sup>374</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 367.

<sup>375</sup> Dazu oben S. 179.

berechtigung der Auslandsdeutschen könnten daher nicht ohne weiteres zur Beurteilung der gegenwärtigen Rechtslage herangezogen werden.<sup>376</sup> Für die hier in Rede stehenden Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch § 13 Nr. 2 und 3 BWG kann nichts anderes gelten.

Mit den früheren, zu § 13 Nr. 2 BWG ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist daher der über § 13 Nr. 2 i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB bewirkte Wahlrechtsausschluss verfassungsrechtlichen Bedenken nicht entzogen.

#### **4.3.2.4.2.2 Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. August 2001**

Allerdings wurde das Bundesverfassungsgericht noch einmal später – und für den vorliegenden Zusammenhang nicht ohne Bedeutung nach der Schaffung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – mit der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG beschäftigt. Zumindest von der Vorlagefrage her wollte das AG Würzburg die Verfassungsmäßigkeit des § 1896 Abs. 1 BGB und dessen Zusammenspiel mit § 13 Nr. 2 BWG zur verfassungsrechtlichen Überprüfung stellen.

Das AG Würzburg als Ausgangsgericht hatte im Falle eines an Trisomie 21 erkrankten Kindes dessen Eltern als Betreuer für im Einzelnen aufgezählte Aufgabenkreise<sup>377</sup> bestellt, legte aber mit Beschluss vom 23. November 1999 dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG die Frage vor, ob § 1896 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BGB im Falle der Bestellung eines Betreuers zur Besorgung aller Angelegenheiten mit der gesetzlichen Folge des Ausschlusses des Betreuten vom Wahlrecht mit dem Grundgesetz vereinbar sei.<sup>378</sup> Klärungsbedürftig sei insoweit insbesondere, ob der Richter im Rahmen der Betreuerbestellung gesondert auch über das Wahlrecht des Betreuten zu entscheiden habe. Verfassungsrechtlich zu beanstanden sei jedenfalls, dass im Rahmen der Entscheidung über die Betreuung die Wahlrechtsfähigkeit des Betroffenen nicht geprüft werde. Das vorlegende Gericht sah u.a. aus diesen Gründen § 1896 Abs. 1 und 2 BGB teilweise als verfassungswidrig an.

Das Bundesverfassungsgericht verwarf mit Beschluss vom 1. August 2001 die Richtervorlage als unzulässig. Nun sind solche Prozessentscheidungen nicht geeignet, eine Verfassungsfrage als entschieden anzusehen; sie werden deshalb auch nicht selten für jeweils entgegengesetzte Standpunkte in Anspruch genommen. Man wird allerdings annehmen dürfen, dass es für das Bundesverfassungsgericht nahe gelegen hätte, eigene Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung in einem obiter dictum zu thematisieren, so dass die besseren Gründe dafür sprechen, dass das Gericht § 13 Nr. 2 BWG als verfassungsgemäß ansieht. Gleichwohl, einer reinen Prozessentscheidung lässt sich keine eindeutige Beurteilung des § 13 Nr. 2 BWG entnehmen.

#### **4.3.2.4.2.3 Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juli 2002**

Es liegt allerdings eine eindeutige verfassungsgerichtliche Stellungnahme vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof vor. In einer im Jahre 2002 ergangenen Entscheidung hat der Gerichtshof dem § 13 Nr. 2 BWG vergleichbare Regelungen im Landeswahlgesetz sowie im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, wonach eine Person vom Wahlrecht ausgeschlossen wird, wenn für sie eine Totalbetreuung angeordnet wurde, als verfassungsmäßig angesehen.<sup>379</sup> Diesen Wahlrechtsausschluss hat der Bayerische Verfassungsgerichts nicht nur an den in der Bayerischen Verfassung ebenfalls enthaltenen Grundsätzen der Allgemeinheit und

---

<sup>376</sup> BVerfGE 132, 39 (5), Rn. 31.

<sup>377</sup> Benannt wurden Unterbringungsmaßnahmen, die Zuführung zur ärztlichen Behandlung, die Regelung der Vermögensangelegenheiten sowie die Entscheidung über den Fernmeldeverkehr und über die Entgegennahme, das Öffnen und Anhalten der Post.

<sup>378</sup> Vgl. zum Sachverhalt und zur Vorlagenfrage sowie deren Begründung BVerfG, Rn. 1-5.

<sup>379</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, juris.

der Gleichheit der Wahl geprüft. Das Gericht hat insbesondere auch zur Vereinbarkeit von an die Betreuung in allen Angelegenheiten anknüpfenden Wahlrechtsausschlüssen mit dem in der Bayerischen Verfassung ebenfalls enthaltenen Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen (Art. 118a S. 1 BayVerf) Stellung genommen.<sup>380</sup>

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof judizierte dabei in Kenntnis des gerade skizzierten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 1. August 2001 als auch der noch darzustellenden Entscheidung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Oktober 1987. Offensichtlich war der Bayerische Gerichtshof – was angesichts des Gleichklanges der Ausschlussregelungen trotz der Eigenständigkeit der Länder angenommen werden darf – nicht der Auffassung, dass das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Zweifel an der Verfassungsgemäßheit des § 13 Nr. 2 BWG geäußert habe.

Die Antragsteller hatten geltend gemacht, die § 13 Nr. 2 BWG vergleichbare Vorschrift des bayerischen Landeswahlgesetzes (Art. 2 Nr. 2 LWG Bay)<sup>381</sup> verstoße gegen die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Denn die Regelung diskriminiere willkürlich eine kleine Anzahl behinderter Menschen, nämlich diejenigen, für die eine Totalbetreuung bestehe, während Personen, die möglicherweise die gleichen Gebrechen aufwiesen, aber nicht unter Betreuung stünden, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen seien.<sup>382</sup> Da das Fachgericht nicht prüfen müsse, ob ein Betroffener wahlfähig sei, könne die Tatsache der Betreuerbestellung kein geeigneter Anknüpfungspunkt für einen Ausschluss vom Wahlrecht sein.<sup>383</sup> Überdies werde der Wahlrechtsausschluss Art. 118a BayVerf nicht gerecht. Die Vorschrift habe die Rechte von Behinderten gestärkt. Ein Ausschluss dieser Personen vom Wahlrecht, dem wichtigsten Recht, um auf die Gestaltung ihrer Lebensbedingungen wirksam Einfluss nehmen zu können und eine tatsächliche Gleichstellung zu erreichen, füge den tatsächlichen Benachteiligungen noch eine rechtliche hinzu. Gerade die Möglichkeit einer Einflussnahme durch Wahlen könne für die behinderten Menschen nicht zuletzt im Hinblick auf die gesellschaftspolitischen Diskussionen und Entwicklungen lebenswichtig werden.<sup>384</sup>

Der Abweisungsentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs liegen im Wesentlichen die folgenden Erwägungen zugrunde. Das Gericht stellt zunächst klar, dass der Ausschluss nach Art. 2 Nr. 2 LWG Bay (der wie erwähnt § 13 Nr. 2 BWG entspricht) die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl berühre, aber aufgrund des Vorliegens eines zwingenden Grundes gerechtfertigt sei. Dazu hebt das Gericht die strengen Voraussetzungen, denen eine Betreuung in allen Angelegenheiten unterliegt, hervor. Es müsse vor der Bestellung einer Betreuung in allen Angelegenheiten im Betreuungsverfahren festgestellt werden, dass der Betroffene aufgrund seiner Krankheit oder Behinderung keine seiner Angelegenheiten (mehr) selbst besorgen könne. Voraussetzung sei, dass der Betroffene nicht (mehr) imstande sei, den seiner konkreten Lebenssituation entsprechenden Alltag wenigstens teilweise zu beherrschen und zu gestalten. Die Erkrankung oder Behinderung müsse einen Grad erreichen, bei dem die Fähigkeit des Betroffenen zur Wahrnehmung seines Selbstbestimmungsrechts ausgeschlossen oder so erheblich beeinträchtigt ist, dass er zu einer eigenverantwortlichen Entscheidung nicht mehr in der Lage ist. Hinzu kommen müsse noch ein auf sämtliche Bereiche bezogener Handlungsbedarf. Zudem stelle die Bestellung eines Betreuers für alle Angelegenheiten mit Blick auf den Erforderlichkeitsgrundsatz die Ausnahme dar.<sup>385</sup>

---

<sup>380</sup> Die zwei Sätze umfassende Vorschrift lautet: „Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Der Staat setzt sich für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung ein.“

<sup>381</sup> Art. 2 (Ausschluss vom Stimmrecht) LWG lautete und lautet: „Ausgeschlossen vom Stimmrecht ist, 1. wer infolge Richterspruchs das Stimmrecht nicht besitzt, 2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst, 3. wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafbgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.“

<sup>382</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 15, juris.

<sup>383</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 16, juris.

<sup>384</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 19, juris.

<sup>385</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 44, juris.

Die Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG vergleichbare Vorschrift der Bayerischen Verfassung (Art. 118a Bay Verf) führt den Verfassungsgerichtshof zu keinem anderen Ergebnis. Unter Aufnahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>386</sup> judiziert der Verfassungsgerichtshof, dass das dort verankerte Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen eine Rechtverweigerung dann nicht inkriminiert, wenn einer Person aufgrund einer Behinderung bestimmte geistige Fähigkeiten fehlten, die unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts sind.<sup>387</sup>

Es treffe allerdings zu, dass die Wahlausschlussregelungen untypische Fälle nicht abdeckten. Es sei unstrittig, dass die vom Gesetz erfassten nicht alle Fälle einer unzureichenden Einsichts- und Wahlfähigkeit umfassend abdeckten. Dies führe jedoch nicht dazu, dass die Regelungen zum Wahlausschluss ungeeignet oder die ihnen zugrunde liegenden gesetzgeberischen Wertungen eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft und damit verfassungsrechtlich zu beanstanden wären. Die wahlrechtlichen Bestimmungen seien notwendigerweise generalisierend auf typische Fälle zugeschnitten, um der Vielzahl von unterschiedlichen Fallvarianten gerecht werden zu können.<sup>388</sup> Die typisierende Betrachtung des Gesetzgebers, nur die Personen von der Wahl auszuschließen, bei denen gerichtlich festgestellt sei, dass der Betroffene zur eigenverantwortlichen Entscheidung insgesamt nicht mehr in der Lage sei, sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Damit werde im Übrigen dem Gedanken Rechnung getragen, in Ansehung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl den Kreis derjenigen, die vom Wahlrecht ausgeschlossen würden, möglichst klein zu halten und niemand von der Wahl auszuschließen, bei dem die fehlende Einsicht nicht sicher feststehe.<sup>389</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof den an die Vollbetreuung anknüpfenden Wahlrechtsausschluss als umfassend verfassungsgemäß ansieht.

#### 4.3.2.4.2.4 Entscheidung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Oktober 1987

Demgegenüber hat der österreichische Verfassungsgerichtshof im Jahre 1987 eine dem § 13 Nr. 2 BWG vergleichbare Regelung – nämlich § 24 der Nationalratswahlordnung (NRWO) von 1971 für verfassungswidrig erklärt. Tragend hierfür war, dass der Gerichtshof § 24 NRWO nicht in Einklang mit Art. 7 Abs. 1 B-VG stehend ansah.<sup>390</sup> Das Gesetz enthalte eine sachlich nicht zu rechtfertigende Differenzierung. Nach dem seinerzeit geltenden österreichischen Sachwalterrecht war eine Sachwalterschaft trotz an sich – in die Sprache des Betreuungsrechts übersetzter – bestehender Betreuungsbedürftigkeit nicht zulässig, wenn der Betroffene seine Angelegenheiten mit Hilfe Anderer regeln konnte und also – wiederum übersetzt – kein Betreuungsbedarf bestand. Das entspricht nicht zuletzt wegen des Erforderlichkeitsgrundsatzes der derzeit geltenden Rechtslage in Deutschland. Der Verfassungsgerichtshof führte aus, es sei sachlich nicht zu rechtfertigen, wenn ein psychisch Kranker oder geistig Behinderter, dem ein Sachwalter bestellt sei, das Wahlrecht verliere, während ein an den gleichen gesundheitlichen Störungen Leidender, bei dem die Sachwalterbestellung etwa (nur) wegen der ihm zuteil werdenden Unterstützung unterbleibe, weiter zur Wahl zugelassen sei.<sup>391</sup>

---

<sup>386</sup> BVerfGE 99, 341 (357).

<sup>387</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 49, 50, juris.

<sup>388</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 58, juris unter Berufung auf BVerfGE 95, 335 (349).

<sup>389</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 59, 60, juris.

<sup>390</sup> Art. 7 B-VG ist die Art. 3 GG entsprechende Vorschrift des österreichischen Verfassungsrechts.

<sup>391</sup> Die Entscheidung ist einsehbar unter [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_10128993\\_87G00109\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10128993_87G00109_00), dort unter 2.2.1. Die knappe Entscheidung enthält keine weiteren rechtlichen Erwägungen, insbesondere fehlt jede Auseinandersetzung mit Typisierungsbefugnissen und der Frage, welche Auswirkung die Teilnahme nicht entscheidungsfähiger Wähler an der Wahl hat.

Auf die Passgenauigkeit und Übertragbarkeit dieser Argumentation auf die deutsche Rechtslage wird im Hinblick auf die zuvor erwähnte, aber später ergangene Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und die sog. Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers noch einzugehen sein. Vorab sei nur angemerkt, dass es nicht ohne Ironie ist, wenn Österreich in der (verfassungspolitischen) Debatte als Vorbild eines inklusiven Wahlrechts angeführt wird.<sup>392</sup> Denn in der Praxis stellt sich die Ausgestaltung des Wahlrechts in Österreich tatsächlich und rechtlich weit weniger inklusiv dar als vielfach angenommen wird. Zum einen findet nach Auskunft des ehemaligen österreichischen Wahlleiters eine Art von Vor-Ort-Prüfung der Wahlfähigkeit statt. Diese wird ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage auf entsprechende Regelungen der österreichischen Wahlgesetze zur Identitätsfeststellung gestützt. So bestimmt für die Wahl zum Nationalrat – also dem dem Bundestag vergleichbaren Organ – § 67 Abs. 1 der Nationalratswahlordnung (NWRO) unter der Überschrift „Identitätsfeststellung“ Folgendes: „Jeder Wähler tritt vor die Wahlbehörde, nennt seinen Namen, gibt seine Wohnadresse an und legt eine Urkunde oder eine sonstige amtliche Bescheinigung vor, aus der seine Identität einwandfrei ersichtlich ist.“ Diese Identitätsfeststellung wird dahin verstanden, dass vor Ort den Bürgern, die zu diesen Angaben nicht selbständig fähig sind, der Zugang zum Wahllokal verwehrt wird – Wahlrechtsausschluss also ohne gesetzliche Grundlage oder Rechtsschutz.

#### **4.3.2.4.2.5 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. August 2010**

Kritiker des § 13 Nr. 2 BWG sehen die Regelung auch als mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) unvereinbar an. Der Gerichtshof hatte sich in einer zum ungarischen Recht ergangenen Entscheidung mit Wahlrechtsausschlüssen zu beschäftigen, die an vormundtschaftliche Regelungen anknüpften. Nach Art. 70 Abs. 5 der damaligen Verfassung Ungarns waren Personen, die unter teilweiser oder vollständiger Sachwalterschaft standen, vom Wahlrecht ausgeschlossen.

In seiner Entscheidung führte der EGMR zunächst aus, dass es grundsätzlich legitim sei, wenn ein Staat durch Wahlrechtsregelungen sicher stellen wolle, dass „nur Bürger, die die Konsequenzen ihrer Entscheidungen abschätzen können und fähig sind, solche von bewusster und vernünftiger Art zu treffen“, an der Wahl teilnehmen könnten.<sup>393</sup> Die Entscheidung führt also gerade nicht aus, dass sämtliche Wahlrechtsausschlüsse mit der EMRK unvereinbar seien.<sup>394</sup> Auch erscheint bedeutsam, dass der EGMR auch auf die tatsächliche Bedeutung der Wahlrechtsausschlüsse abhebt<sup>395</sup>, die in Ungarn etwa 0,75 % der Bevölkerung betrafen, nach den Feststellungen im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie in Deutschland aber nur knapp 1,3 Promille.<sup>396</sup> Der EGMR sieht den ungarischen Wahlrechtsausschluss aber deshalb als mit der EMRK unvereinbar an, weil ein ohne gerichtliche Evaluierung im Einzelfall vorgenommener Entzug des Wahlrechts,

---

<sup>392</sup> Z.B. M. Ganner, Stand und Perspektiven des Erwachsenenschutzes in rechtsvergleichender Sicht, in: Coester-Waltjen, Lipp, Schumann, Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes, 2013, S. 41 (52). Übrigens kennt auch das österreichische Recht nach wie vor den Wahlrechtsausschluss, der auf einem Richterspruch beruht (Art. 26 Abs. 5 öst. Bundes-Verfassungsgesetz).

<sup>393</sup> Vgl. dazu EGMR v. 20. August 2010, Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, einsehbar unter [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{"itemid":"001-98800](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{), dort heißt es unter Zif. 38 und der Überschrift „(i) Legitimate aim: The Court points out that Article 3 of Protocol No. 1 does not, like other provisions of the Convention, specify or limit the aims which a restriction must pursue and that a wide range of purposes may therefore be compatible with Article 3. The Government submitted that the measure complained of pursued the legitimate aim of ensuring that only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and making conscious and judicious decisions should participate in public affairs (see paragraphs 25 and 26 above). The applicant accepted this view (see paragraph 28 above) and the Court sees no reason to hold otherwise. It is therefore satisfied that the measure pursued a legitimate aim.“

<sup>394</sup> Übrigens hat auch der EuGH in einem kürzlich zu ergangenen Urteil explizit festgehalten, dass die Mitgliedstaaten der EU befugt sind, Regelungen zum Ausschluss vom Wahlrecht zu treffen, wenn sie in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen, vgl. EuGH, C-650/13, Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc und Préfet de la Gironde, U. v. 6. Oktober 2015, Rn. 46: Einschränkungen des Wahlrechts zulässig, wenn sie „...den Wesensgehalt ... achten und unter Wahrung der des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind ...“.

<sup>395</sup> Vgl. dazu EGMR v. 20. August 2010, Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, einsehbar unter [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{"itemid":"001-98800](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{), Zif. 39.

<sup>396</sup> Vgl. Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 46.

der lediglich auf einer – partielle Sachwalterschaft notwendig machenden – geistigen Behinderung beruht, mit den legitimen Gründen für die Einschränkung des Rechts zu wählen nicht vereinbar sei.<sup>397</sup>

Der Entscheidung des EGMR lässt sich nicht entnehmen, dass der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG völkerrechtswidrig sei. Der Entscheidung ist zuzustimmen, soweit es der EGMR mit dem inklusiven Ansatz der BRK als unvereinbar ansieht, dass Menschen mit Behinderungen schon dann vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, wenn sie – um gleichsam die ungarische Terminologie aufzugreifen – unter Teilmundschutz stehen. Das aber ist bei § 13 Nr. 2 BWG erkennbar nicht der Fall. Das deutsche Recht knüpft eben gerade keine Konsequenz an eine Teilbetreuung, die Vermutung der Entscheidungsunfähigkeit in Wahlangelegenheiten tritt erst dann ein, wenn das Betreuungsgericht aufgrund der Verhandlung und sachverständig beraten zu dem Ergebnis kommt, dass der konkret Betroffene keine seiner Angelegenheiten auch nur teilweise mehr selbst zu regeln vermag. Auch dürfte das betreuungsgerichtliche Verfahren, wie es oben dargestellt wurde, ersichtlich die Anforderungen erfüllen, die der EGMR an eine begründete Einzelfallentscheidung stellt.

Als Schlussfolgerung aus dem Prüfungsansatz des EGMR muss man allerdings wie schon erwähnt – gleichsam in die umgekehrte Richtung – ableiten können, dass es die EGMR-Rechtsprechung den Staaten erlaubt, angemessene Regelungen zur Einschränkung des Wahlrechts zu treffen<sup>398</sup> (s. a. Völkerrechtlicher Teil, S. 165).

#### 4.3.2.4.3 Parallelen

##### 4.3.2.4.3.1 Kinder- bzw. Elternwahlrecht

Eine Parallele kann, ohne dass dies in irgendeiner Weise diskriminierend sein soll, zunächst zur Diskussion um das sog. Kinder- oder Elternwahlrecht gezogen werden.<sup>399</sup> Es hat in der verfassungsrechtlichen Debatte der letzten Jahre eine erhebliche Rolle gespielt. Diskutiert wird dabei, ob es aufgrund des Zusammenspiels von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht geboten sei, das Wahlrecht unabhängig vom Alter auf alle deutschen Staatsbürger zu erstrecken. Die Absenkung der Altersgrenze des Art. 38 Abs. 2 GG mag durchaus diskutabel sein, beim sog. Kinderwahlrecht geht es aber um eine vollständige Streichung jeder Altersgrenze. Nun besteht der Sinn der Altersgrenze in Art. 38 Abs. 2 GG da-

---

<sup>397</sup> Vgl. dazu EGMR v. 20. August 2010, Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, einsehbar unter [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{"itemid":"001-98800](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800#{), dort heißt es unter Zif. 44: „The Court therefore concludes that an indiscriminate removal of voting rights, without an individualised judicial evaluation and solely based on a mental disability necessitating partial guardianship, cannot be considered compatible with the legitimate grounds for restricting the right to vote.“

<sup>398</sup> Das wird selbst von Kritikern des § 13 Nr. 2 BWG eingeräumt, vgl. etwa U. Hellmann, Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, BrPrax 2019, 208 (210).

<sup>399</sup> Aus der Fülle des Schrifttums vgl. nur H. Quintern, Das Familienwahlrecht. Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Diskussion, 2010; M. Breuer, Kinderwahlrecht vor dem BVerfG, NVwZ 2002, 43 ff.; H. Hattenhauer, Über das Minderjährigenwahlrecht, JZ 1996, 9 ff.; U. Hermann, Ökonomische Analyse eines Kinderwahlrechts, 2011, U. Hoffmann-Lange/J. de Rijke, 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde, ZParl 1996, 572 ff.; Ch. Knödler, Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?, ZParl 1996, 553 ff.; Th. Langheid, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts, ZRP 1996, 131 ff.; K. Löw, Kinder und Wahlrecht, ZRP 2002, 448 ff.; R. Mußgnug, Das Wahlrecht für Minderjährige auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: Stober (Hrsg.), Recht und Recht. Festschrift für G. Roellecke zum 70. Geburtstag, 1997, 165 ff.; K. Nopper, Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?, 1999; J. Oebbecke, Das Wahlrecht von Geburt an, JZ 2004, 987 ff.; L. M. Peschel-Gutzeit, Das Wahlrecht von Geburt an: Ein Plädoyer für den Erhalt unserer Demokratie, ZParl 1999, 556 ff.; dies., Unvollständige Legitimation der Staatsgewalt oder: Geht alle Staatsgewalt nur vom volljährigen Volk aus?, NJW 1997, 2861 ff.; F. Reimer, Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines Wahlrechts von Geburt an, ZParl 2004, 322 ff.; G. Roellecke, Ravensburger Demokratie, NJW 1996, 2773 ff.; M. Rolfsen, Eine Stimme für die Zukunft? Über erneute Bestrebungen nach einem altersunabhängigen Wahlrecht, DÖV 2009, 348 ff.; I. Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit, 2012; W. Schreiber, Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion?, DVBl 2004, 1341 ff.; W. Schroeder, Familienwahlrecht und Grundgesetz, JZ 2003, 917 ff.; W. Steffani, Wahlrecht von Geburt an als Demokratiegebot?, ZParl 1999, 563 ff.; I. v. Münch, Kinderwahlrecht, NJW 1995, 3165 ff.; B. Westle, Wahlrecht von Geburt an – Rettung der Demokratie oder Irrweg, ZParl 2006, 96 ff.

rin, aufgrund zu geringen Alters entscheidungsunfähige Personen von der Teilnahme an der Wahl auszuschließen.<sup>400</sup> Insofern ist dann eine Parallele zwischen der einfachrechtlichen Umsetzung des Art. 38 Abs. 2 GG in § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 2 BWG nicht von der Hand zu weisen.

Das Kinderwahlrecht wird – vereinfachend zusammengefasst – in zwei Ausgestaltungen diskutiert: Entweder Familien (Eltern) erhalten so viele Zusatzstimmen wie Kinder vorhanden sind oder es geht um eine Herabsetzung des Wahlalters auf 0 bis 17 Jahre, ergänzt um treuhänderische Wahrnehmung durch die Eltern. Beide Varianten sind de constitutione lata verfassungswidrig, wobei Modell 2 (also Herabsetzung des Wahlalters und treuhänderische Wahrnehmung) z.T. nach einer entsprechenden Verfassungsänderung als zulässig angesehen wird.<sup>401</sup> Das ist nicht nur im Hinblick auf den Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl kaum haltbar und hochproblematisch, es ist auch kaum mit der Zählwertgleichheit vereinbar.<sup>402</sup> Wie auch immer diese Frage letztlich zu beantworten ist. Eine verfassungsrechtlich selbst hochumstrittene und ganz überwiegend als verfassungswidrig angesehene Fallkonstellation dürfte kaum als Matrix einer beabsichtigten Neuregelung fungieren können.

#### **4.3.2.4.3.2 Wahlrecht der sogenannten Auslandsdeutschen**

Eine Parallele kann auch zum Wahlrechtsausschluss bestimmter sog. Auslandsdeutscher gezogen werden. Die insoweit relevanten Überlegungen wurden bereits oben dargestellt und in die Bewertung von § 13 Nr. 2 BWG einbezogen.

#### **4.3.2.4.4 Verknüpfung von Wahl- und Betreuungsrecht**

##### **4.3.2.4.4.1 Ratio der Wahlrechtsausschlüsse**

Die Wahlrechtsausschlüsse knüpfen an Fallkonstellationen an, bei denen der Gesetzgeber entweder aufgrund der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten oder wegen der im strafgerichtlichen Urteil ausgesprochenen Unterbringung nach § 63 StGB annimmt, dass den Betroffenen ein Mindestmaß an Einsehens- und Entscheidungsfähigkeit fehlt. Das Gesetz will also den o.a. Zentralfunktionen des Wahlakts Rechnung tragen. Im Zentrum stehen dabei die Sicherung der Selbst- und die Vermeidung der Fremdbestimmung sowie der Gedanke einer Sicherung der oben näher dargestellten Kommunikationsfunktion der Wahl.

##### **4.3.2.4.4.2 Ratio der Vollbetreuung**

Vorrangiges Ziel des Betreuungsrechts ist der Schutz und die Wahrung der Autonomie des Betreuten. Es geht dem Betreuungsrecht also nicht primär darum, Rechtsfolgen an Entscheidungs- oder Handlungsunfähigkeit zu knüpfen, sondern den Betroffenen soweit als möglich die Führung eines selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen.

Zwischen der wahlrechtlichen Funktionslogik und der betreuungsrechtlichen Schutzkonzeption gibt es allerdings eine gemeinsame Schnittmenge. Im Wahlrecht knüpft der Wahlrechtsausschluss an die Entscheidungsunfähigkeit an. Im Betreuungsrecht knüpft der Unterstützungsansatz an das (bereichsspezifische

---

<sup>400</sup> Dazu nur *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 253.

<sup>401</sup> Etwa *H. Quintern*, Das Familienwahlrecht. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Diskussion, 2010, S. 237 f.; auch *K. Nopper*, Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?, 1999, S. 200; dagegen für Unzulässigkeit auch nach Verfassungsänderung etwa *B. Grzeszick*, in: Stern/Becker, GG, 2010, Art. 20 GG, Rn. 37; *N. Achterberg/M. Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 GG, Rn. 155; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 GG, Rn. 115; *S. Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 GG, Rn. 100.

<sup>402</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138 Fn. 3.

oder umfassende) Unvermögen des Betreuten an, seine (rechtlich relevanten<sup>403</sup>) Angelegenheiten zu besorgen. Unvermögen (scil. die eigenen Angelegenheiten zu besorgen) meint „...die (partielle) Unfähigkeit, in dem betreffenden Bereich eigenständig und eigenverantwortlich zu handeln.“ Sie „...muss einen solchen Grad erreichen, dass die Fähigkeit des Betroffenen zur Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts ausgeschlossen oder so erheblich beeinträchtigt ist, dass er zu eigenverantwortlichen Entscheidungen im betreffenden Aufgabenbereich nicht mehr in der Lage ist.“ Im Sonderfall der Betreuung in allen Angelegenheiten besteht mit der umfassenden Entscheidungsunfähigkeit also eine Übereinstimmung.

#### 4.3.2.4.5 Zulässigkeit und Vorteilhaftigkeit der Verknüpfung von Wahl- und Betreuungsrecht

Das Zusammenspiel von Wahl- und Betreuungsrecht ist gleichwohl unter verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten kritisiert worden. Die Kritik erweist sich trotz verbleibender Friktionen in der verfassungsrechtlichen Perspektive nicht als durchschlagend. Das Zusammenspiel von Wahl- und Betreuungsrecht ist aber nicht nur verfassungsgemäß, es erweist sich bei näherem Zusehen auch als vorteilhaft.

##### 4.3.2.4.5.1 Entscheidungsunfähigkeit als geeignetes Ausschlusskriterium

In gleichsam grundsätzlicher Perspektive wird dem in § 13 Nr. 2 BWG normierten Wahlrechtsausschluss zunächst entgegengehalten, er verstoße gegen die BRK, beruhe auf überholten historischen Begründungen und seine „diskriminierende Wirkung“ sei – wie schon die Parallele zum Frauenwahlrecht zeige – heute überholt.<sup>404</sup>

Der Verstoß gegen die BRK wird damit begründet, dass die Konvention ausdrücklich die inklusive, partizipative und nichtdiskriminierende Ausgestaltung des Rechts auf politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen einfordere.<sup>405</sup> Eine „vermeintlich fehlende Einsichtsfähigkeit“ dürfe kein Grund sein, erwachsene Menschen mit Behinderungen länger vom Wahlrecht und damit von einem elementaren Bereich der politischen Mitbestimmung auszuschließen.<sup>406</sup>

Mit dieser Argumentation kann die Verfassungsmäßigkeit des § 13 Nr. 2 BWG nicht in Zweifel gezogen werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung „Diskriminierung“ keinen terminus technicus des deutschen Verfassungsrechts darstellt. Insbesondere kommt er in den gemeinhin so bezeichneten besonderen Gleichheitsgeboten des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG nicht vor. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verbietet die ungerechtfertigte Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen.<sup>407</sup> In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht auch unter Berücksichtigung der BRK im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG an der Auslegung festhält, dass zwingende Gründe die Ungleichbehandlung rechtfertigen können.<sup>408</sup> Eine auf einem solchen Grund beruhende Ungleichbehandlung ist dann insbesondere nicht „diskriminierend“. Auch in dem dem Erwachsenenschutzrecht besonders verpflichteten Schrifttum wird ohne weiteres eingeräumt, dass bei Entscheidungsunfähigkeit die verweigerte Teilnahme an der Wahl keinen ungerechtfertigt benachteiligenden Charakter aufweist.<sup>409</sup> Da der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG nur dann Platz greift, wenn zuvor in dem auf Prüfung und Bewertung eines

---

<sup>403</sup> Dazu bereits oben S. 200 mit Fn. 297.

<sup>404</sup> L. *Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 12 ff.; dazu auch bereits oben Fn. 371.

<sup>405</sup> L. *Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 12.

<sup>406</sup> L. *Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 12.

<sup>407</sup> Dazu ausführlich oben S. 188.

<sup>408</sup> Siehe oben S. 197.

<sup>409</sup> St. *Schmahl*, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 37 f.; L. *Ph. Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 452 f.

Einzelfalles zugeschnittenen betreuungsgerichtlichen Verfahren die Betreuungsbedürftigkeit und der darauf bezogene Betreuungsbedarf umfassend und für alle Angelegenheiten festgestellt wurde, erfolgt die Beschränkung des Wahlrechts nicht ungerechtfertigt.<sup>410</sup>

Zuzugeben ist der Kritik allerdings, dass die überlieferten rein historisch fundierten Begründungen des Wahlrechtsausschlusses<sup>411</sup> heute nicht mehr tragen.<sup>412</sup> Die Bezugnahme auf das Frauenwahlrecht ist aber schief.<sup>413</sup> Zwar trifft es zu, dass die Einführung des Frauenwahlrechts nicht nur gegen Art. 38 Abs. 1 GG, sondern auch gegen Art. 3 Abs. 2, 3 GG verstieße<sup>414</sup>, doch folgt dies nicht daraus, dass es sich bei Frauen um eine bestimmte abgrenzbare Bevölkerungsgruppe handelt. Es ergibt sich vielmehr daraus, dass ein Ausschluss von Frauen von der Teilnahme an der Wahl weder auf einem sachlichen noch gar einem zwingenden Grund beruhte.<sup>415</sup> Damit ist nicht gesagt, dass die Verfassung (vermutete) Entscheidungsunfähigkeit als Differenzierungskriterium nicht zulässt. Das zeigt schon Art. 38 Abs. 2 GG. Will man eine verfassungsrechtliche Parallele ziehen, bietet es sich daher an, hinsichtlich der Gemeinsamkeit auf die (vermutete) Entscheidungsunfähigkeit und nicht auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe abzustellen, weil der zuletzt genannte Aspekt für den Wahlrechtsausschluss weder bei unter 18-jährigen noch bei Menschen mit Behinderungen den Grund der Differenzierung darstellt.

Die These, der Wahlrechtsausschluss diskriminiere Menschen mit Behinderungen, trifft aber auch deshalb nicht zu, weil die Vollbetreuung nach § 1896 Abs. 1 BGB nicht allein an das Tatbestandsmerkmal der Behinderung anknüpft, sondern eben auch die Situation kranker entscheidungsunfähiger Menschen erfasst. Das ist auch ohne weiteres verständlich, weil Grundlage des Wahlrechtsausschlusses nicht die Behinderung oder Krankheit ist, sondern das daraus resultierende Unvermögen zur Entscheidung der eigenen Angelegenheiten. Dieses muss – wie ebenfalls in Erinnerung zu rufen ist – sich als umfassend darstellen, es darf auch nicht in geringem Umfang eine Selbstbestimmungsfähigkeit gegeben sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner oben dargestellten Rechtsprechung auch eindeutig klargestellt, dass in den Fällen, in denen die in Rede stehende Fähigkeit gerade wegen der Behinderung fehlt, die rechtliche Anknüpfung an das Fehlen dieser Fähigkeit keine ungerechtfertigte Benachteiligung wegen der Behinderung darstellt. Entscheidungsunfähigkeit ist damit ein geeignetes Differenzierungskriterium.

#### 4.3.2.4.5.2 Betreuungrechtliche Einzelfallprüfung

Gegenüber der Regelung in § 13 Nr. 2 BWG wird weiterhin der Vorwurf erhoben, im Zusammenspiel mit § 1896 Abs. 1 BGB erfolge die „pauschale Unterstellung“<sup>416</sup>, dass den unter Vollbetreuung stehenden Menschen die für den Wahlakt erforderliche Einsichtsfähigkeit fehle. Das komme einer Stigmatisierung gleich, die nach der BRK unzulässig sei.<sup>417</sup>

---

<sup>410</sup> Ebenso *St. Schmahl*, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 38.

<sup>411</sup> *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 12

<sup>412</sup> Zur Ablehnung dieses Ansatzes schon oben S. 211.

<sup>413</sup> *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S., 13.

<sup>414</sup> Dazu oben S. 189.

<sup>415</sup> Dazu bereits oben S. 189.

<sup>416</sup> *F. Weltsi*, in: Deinert/Weltsi, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014, Wahlrecht, Rn. 8; *U. Hellmann*, Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, BrPrax 2010, 208 (211); *H. Grziwotz*, Wahlrecht, Betreuung und Vorsorgevollmacht, FamRZ 2013, 1630; *B. Schulte*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht, ZRP 2012, 16 (18); s.a. Antrag der Fraktion der SPD: Verbesserung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen und Analphabeten, BT-Drs. 17/12380, S. 1; ebenso Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Kurth u.a. und der Fraktion BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einem Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Wahlrecht, BT-Drs. 17/12068, S. 1.

<sup>417</sup> *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 13.

Allein in der Diagnose wird man allerdings keine Stigmatisierung erkennen können, weil sich ansonsten das an den Begriff der „Behinderung“ anknüpfende Unterstützungsrecht ad absurdum führte bzw. über kein zulässiger normatives Eingrenzungskriterium mehr verfügte.

#### 4.3.2.4.5.2.1 Konzeption des Gesetzes

Der Vorwurf, der Wahlrechtsausschluss erfolge „pauschal“, dürfte das Wesen des betreuungsrechtlichen Verfahrens verkennen. Nach der oben näher dargestellten Konzeption des materiellen und verfahrensmäßigen Betreuungsrechts erfolgt weder eine pauschale Feststellung der Betreuungsbedürftigkeit noch des Betreuungsbedarfs. Auch kann und darf schon wegen des Erforderlichkeitsgrundsatzes keinesfalls eine pauschale oder automatische Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erfolgen und nur in diesem Fall kommt es überhaupt zum Wahlrechtsausschluss. Sowohl die Prüfung der Betreuungsbedürftigkeit als auch die Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erfolgt nach der Idee des Gesetzes vielmehr aufgrund einer die konkreten Umstände des Einzelfalles berücksichtigenden umfassenden Prüfung (zur damit übereinstimmenden völkerrechtlichen Beurteilung, s. Völkerrechtlicher Teil, S. 163)

#### 4.3.2.4.5.2.2 Betreuungsgerichtliche Praxis

Dem dürfte die Praxis der Betreuungsgerichte auch weitestgehend entsprechen. Denn erstens verfahren nach den sozialwissenschaftlichen Erhebungen Betreuungsrichter gerade wegen des mit der Vollbetreuung verbundenen Wahlrechtsverlustes bei der Bestellung eines Betreuers für alle Angelegenheiten außerordentlich zurückhaltend.<sup>418</sup> Das mag zum zweiten auch dadurch belegt werden, dass sich gerichtliche Verfahren, in denen die Vollbetreuung streitgegenständlich war, kaum finden lassen.<sup>419</sup>

Nun mag dieser Rückschluss Zweifeln ausgesetzt sein, weil die geringe Zahl gerichtlicher Verfahren auch auf der besonderen Situation der unter Vollbetreuung stehenden Menschen beruhen könnte. Allerdings ist auch die tatsächliche – also nicht nur die streitgegenständliche – Anzahl von Vollbetreuungen außerordentlich niedrig und kann kaum als alarmierendes Signal überbordender Betreuerbestellungen in allen Angelegenheiten und Wahlrechtsverluste in Ansatz gebracht werden. Nach den sozialwissenschaftlichen Erhebungen liegt die absolute Zahl der von den Wahlrechtsausschlüssen des § 13 BWG Betroffenen bei 84.550.<sup>420</sup> Da nach den oben schon angeführten Angaben des Bundeswahlleiters in Deutschland 61,8 Millionen Bürger wahlberechtigt sind, ergibt sich ein relativer Anteil der von § 13 BWG betroffenen Wähler in Höhe von 1,4 Promille. Bezieht man die Zahlen nur auf die Gesamtzahl der Menschen, die in Deutschland leben und eine amtlich anerkannte Behinderung aufweisen (10,2 Millionen) ergibt sich ein Anteil von 8,3 Promille.<sup>421</sup> Von der hier zu diskutierenden Regelung in § 13 Nr. 2 BWG sind nach den sozialwissenschaftlichen Erhebungen absolut 81.220 Menschen betroffen, was einem Anteil von 1,3 Promille entspricht.<sup>422</sup> Alle diese Zahlen belegen, dass die deutschen Betreuungsgerichte der gesetzlichen Konzeption gemäß von einer Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen.

---

<sup>418</sup> Charakteristisch neben den im sozialwissenschaftlichen Teil gewonnenen Erkenntnis etwa AG Obernburg, B. v. 6. Juli 2009, Az XVII 90/04, Rn. 5, juris: Bei der Erforderlichkeit einer Betreuung für alle Angelegenheiten ist in besonderem Maße zu beachten, dass die Anordnung einer Betreuung für alle Angelegenheiten den einschneidenden Verlust des Wahlrechts zur Folge hat (§ 13 BWahlG)“.

<sup>419</sup> Streitgegenständlich etwa: BayOBLG, B. v. 3. Juni 2002, Az 3Z BR 94/02, juris – Beschwerde erfolgreich; s.a. BayOBLG NJW-RR 1997, 834, die erfolgreiche Beschwerde führte zur Klarstellung, dass rein deklaratorische Zusätze, dass damit eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet sei, unzulässig ist. Miterwähnt, ohne dass sich das Rechtsmittel gegen die Bestellung eines Betreuers für alle Angelegenheiten richtete etwa BGH NJW 2014, 787 (788), Rn. 10; OLG Zweibrücken, B. v. 8. Dezember 2004, Az 3 W 187/04, juris – Teilerfolg in der Beschwerdeinstanz wegen nicht hinreichender Tatsachenfeststellung durch das Erstgericht; AG Obernburg, B. 6. Juli 2009; Az XVII 90/04, juris.

<sup>420</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 38.

<sup>421</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 46.

<sup>422</sup> Vgl. auch zu diesen Zahlen Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 44 und 46.

Begünstigt wird diese Entwicklung durch die in den veröffentlichten Entscheidungen der Betreuungsgerichte klare erkennbare Tendenz zu stärkerer Ausdifferenzierung der Aufgabenkreise, die tendenziell der Betreuung in allen Angelegenheiten entgegenwirkt.

Nicht zuletzt, weil der Erforderlichkeitsgrundsatz fordert, dass die Betreuung im Sinne des Betreuten inhaltlich auf genaue Aufgabenkreise zu beschränken ist, in denen eine Betreuung erforderlich ist<sup>423</sup>, finden sich in der Praxis – gleichsam bereichsspezifisch strukturierende – Aufgabenbereiche (z.B. Gesundheitsbereich, Vermögensbetreuung, Aufenthaltsbestimmung, Vertretung gegenüber Behörden und Einrichtungen<sup>424</sup> etc.).<sup>425</sup> Die betreuungsrechtlichen Judikate zeigen zudem, dass sich diese vertypeten Aufgabenkreise weiter ausdifferenzieren, wie die nachfolgenden Beispiele, die keinesfalls erschöpfend sind, belegen.

So werden etwa innerhalb des Aufgabenbereichs der Wohnungs- und Aufenthaltsbestimmung<sup>426</sup> einzelne Aufgabenbereiche herausgegriffen und zum Gegenstand einer Betreuerbestellung gemacht, beispielsweise die Zuführung zur Unterbringung<sup>427</sup>, die Entscheidung über Fixierungsmaßnahmen oder schlicht die Entrümpelung der Wohnung.<sup>428</sup> Im Bereich der Betreuung in Gesundheitsangelegenheiten<sup>429</sup> finden sich Ausdifferenzierungen über die Einwilligung zu Heilbehandlungen und Untersuchungen; die Sicherstellung der ärztlichen Heilbehandlung, die Entscheidung über den Umgang mit Verwandten<sup>430</sup> oder der Ehefrau<sup>431</sup>, über (Zwangs-)Medikation oder hinsichtlich der Entscheidung über den Schwangerschaftsabbruch.<sup>432</sup> Im Bereich der Wohnungsangelegenheiten existieren Betreuerbestellungen hinsichtlich der Abwehr einer Wohnungskündigung, der Vertretung bei Kündigungs- und Räumungsverfahren; der Auflösung des Mietverhältnisses und des Haushalts oder der Beschaffung einer Wohnung bzw. des Abschlusses des Mietvertrages. Schließlich wird der bedeutsame Bereich der Vermögensbetreuung<sup>433</sup> besonders stark untergliedert, etwa in die Beantragung, Entgegennahme und Einteilung von Rente/Sozialhilfe<sup>434</sup> bzw. sonstigen Sozialleistungen/Arbeitslohn; in die Organisation und Kostenregelung von Rehabilitationsmaßnahmen; die Geltendmachung von Forderungen gegen Dritte<sup>435</sup>; die Prüfung von Rechnungen/die Abwehr von Ansprüchen Dritter; die Vertretung gegenüber Gläubigern/Schuldentilgung<sup>436</sup>; die Prüfung und Regelung von Unterhaltspflichten; die Verwaltung/Verwertung von Grundvermögen und anderen Vermögenswerten; die Vertretung bei Erbauseinandersetzungen, die Vertretung gegenüber Heimen, Abschluss von Heimverträgen; Regelung der Heimkosten oder die Überwachung der Taschengeldverwaltung (§ 110 BGB).

---

<sup>423</sup> Allg. Meinung, vgl. nur OLG HH, B. v. 17. Juni 2013, Az 2 Ws 23-25/13, Rn. 63, juris unter Hinweis auf OLG Celle, NStZ 2012, 702 (703).

<sup>424</sup> Dazu BayObLG, B. v. 7. Mai 1997, Az 3Z BR 123/97, juris, Vertretung im gerichtlichen Verfahren; BayObLG, B. v. 25. November 2002, Az 3Z BR 189/02, juris, Vertretung gegenüber Behörden; OLG Karlsruhe, B. v. 4. November 2002, Az 11 Wx 52/02, juris, Betreuung im Vergütungsfestsetzungsverfahren; OLG Bbg, B. v. 20. Dezember 2011, Az 10 UF 217/10, Betreuung in Ehescheidungsverfahren; KG Berlin, B. v. 27. November 2007, Az 1 W 243/07, juris

<sup>425</sup> Dazu etwa BGH NJW-RR 2015, 1154, Aufenthaltsbestimmungsrecht, Gesundheitspflege, Vertretung in Vermögens-, Wohnungs- und Behördenangelegenheiten sowie gegenüber Diensten und Einrichtungen der Pflege; ähnlich BGH, B. v. 11. Dezember 2013, XII ZB 280/11, Rn. 1, juris: Betreuung in den Bereichen: Sorge für die Gesundheit, Aufenthaltsbestimmung, Entscheidung über die Unterbringung und Vertretung in Rechts-, Antrags-, und Behördenangelegenheiten; s.a. BGH, B. v. 23. Januar 2013, Az XII ZB 395/12, Rn. 2, juris: folgende Aufgabenbereiche: „Aufenthaltsbestimmung zum Zwecke der Heilbehandlung, Gesundheitspflege, Vermögenssorge, Vertretung vor Behörden und Einrichtungen, Wohnungsangelegenheiten“.

<sup>426</sup> Dazu BayObLG, B. v. 21. Januar 1993, Az 3Z BR 7/93, juris; BayObLG, B. v. 5. August 1998, Az 3Z BR 96/98, juris.

<sup>427</sup> OLG Stuttgart, B. v. 29. Juni 2004, Az 8 W 139/04, Rn. 15, juris. Entscheidungen über die Unterbringung oder über freiheitsentziehende Maßnahmen sind aber nicht nur Ausformungen der Aufenthaltsbestimmung.

<sup>428</sup> Zu letzterem BayObLG, NJW-RR 2001, 1513.

<sup>429</sup> Dazu etwa BayObLG, B. v. 3. August 1995, Az 3Z BR 190/95, juris; BayObLG, B. v. 24. August 2001, Az 3Z BR 274/01, juris; BayObLG, B. v. 24. März 1994, Az 3Z BR 71/94, juris.

<sup>430</sup> BayObLG, B. v. 10. März 1999, Az 3Z BR 70/99, LS, juris.

<sup>431</sup> BayObLG, B. v. 13. Oktober 1999, Az 3Z BR 296/99, Rn. 13, juris.

<sup>432</sup> Dazu etwa OLG Frankfurt, B. v. 1. September 2008, Az 20 W 354/08, Rn. 15, juris.

<sup>433</sup> Dazu BayObLG, B. v. 4. Februar 1997, Az 3Z BR 8/97, juris; BayObLG, B. v. 22. September 2000, Az 3Z BR 220/00, juris.

<sup>434</sup> BayObLG, B. v. 25. Juli 1994, Az 3Z BR 97/94, juris

<sup>435</sup> Z.B. auf Schadensersatz, Schmerzensgeld, Herausgabe.

<sup>436</sup> BayObLG, B. v. 22. September 2000, Az 3Z BR 220/00, juris; BayObLG B. v. 8. März 2001, Az 3Z BR 62/01, juris.

Alle diese Entscheidungen lassen das Gegenteil einer Tendenz zu vorschneller oder gleichsam automatisierter Prüfung der (vollumfänglichen) Betreuerbestellung durch die Gerichte erkennen. Werden Aufgabenbereiche ausnahmsweise zu „großzügig“ zugeschnitten, wird dies durch die (Berufungs-)Gerichte korrigiert.<sup>437</sup> Einer „missbräuchlichen“ Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten steht aber nicht nur die beschriebene Tendenz zu stärkerer Ausdifferenzierung der zu betreuenden Bereiche entgegen, sondern insbesondere auch, dass Richter eine Betreuung in allen Angelegenheiten gerade wegen des damit verbundenen Verlustes des Wahlrechts nur sehr zurückhaltend bestellen.<sup>438</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht hat und zwar gerade im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Bedenken, die das Amtsgericht Würzburg in seiner Vorlage an der Verfassungsmäßigkeit von § 1896 Abs. 1 BGB und der Verknüpfung mit § 13 Nr. 2 BWG äußerte, klargestellt, dass innerhalb des gerichtlichen Betreuungsverfahrens eine auf den konkret zu Betreuenden bezogene Einzelfallprüfung der Entscheidungsfähigkeit erfolgt.<sup>439</sup>

#### 4.3.2.4.5.3 Typisierende Vermutung auf Grundlage einer Einzelfallprüfung

Von der Kritik wird weiter vorgetragen, angesichts der Tatsache, dass die Betreuerbestellung durch das Gericht die rechtliche Handlungsfähigkeit des Betreuten unberührt lasse, enthalte die Betreuerbestellung weder direkt noch indirekt eine Feststellung über die Fähigkeit eines betreuten Menschen zur Ausübung des Wahlrechts. Die „Wahlrechtsreife“ selber spiele im betreuungsrechtlichen Verfahren keine Rolle. Im Übrigen sei nicht entscheidend, welche Fähigkeit jemand habe oder nicht, sondern ob die für ihn jeweils notwendige Unterstützung generiert werden könne.<sup>440</sup> Schließlich habe auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine solche typisierende Vorannahme mit Blick auf die EMRK und die BRK ausdrücklich als unzulässig erklärt.<sup>441</sup>

Auch diese Kritikpunkte erweisen sich nicht als durchschlagend. Dass die Ausführungen des EGMR in der Rechtssache Kiss vs. Ungarn nicht auf die deutsche Rechtslage übertragen werden können, wurde oben schon dargestellt.<sup>442</sup>

Wird aufgrund des betreuungsgerichtlichen Verfahrens festgestellt, dass ein Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erfolgt, ist nach dem o.a. unabdingbare Voraussetzung, dass zuvor festgestellt wird, dass der Betroffene nicht mehr imstande ist, den seiner konkreten Lebenssituation entsprechenden Alltag wenigstens teilweise zu beherrschen oder zu gestalten. Die Fähigkeit des Betroffenen zur Wahrnehmung seines Selbstbestimmungsrechts muss ausgeschlossen oder so erheblich beeinträchtigt ist, dass er zu einer eigenverantwortlichen Entscheidung in allen Angelegenheiten nicht mehr in der Lage ist.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass sowohl bei der Prüfung des Betreuungsbedarfs als auch der Betreuungsbedürftigkeit und namentlich bei der Feststellung, dass eine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erforderlich sei, ein strenger Maßstab anzuwenden ist<sup>443</sup> und dass die Betreuung in

<sup>437</sup> BayObLG, B. v. 22. September 2000, Az 3Z BR 220/00, Rn. 14, juris.

<sup>438</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 47. Expressis verbis angesprochen wurde dieser Aspekt etwa von AG Obernbürg, B. v. 6. Juli 2009, Az XVII 90/04, Rn. 5, juris. Zwar variieren – wie im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie dargestellt – in den Bundesländern die prozentualen Anteile der Vollbetreuungen, doch ändert dies nichts an der Feststellung, dass bezogen auf das Bundesgebiet und die Gesamtheit der Betreuungsverfahren die Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten restrikt erfolgt.

<sup>439</sup> BVerfG, B. v. 1. August 2001, Az 1 BvL 21/99, Rn. 14, bverf.de, spricht mit Blick auf § 1896 BGB vom Erfordernis einer differenziert, auf den Einzelfalls zugeschnittenen Festlegung der Aufgabenkreise.

<sup>440</sup> L. Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 13.

<sup>441</sup> L. Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 13; F. Welti, in: Deinert/Welti, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014, Wahlrecht, Rn. 7.

<sup>442</sup> Vgl. oben S. 215.

<sup>443</sup> S.o. S. 197; auf die insgesamt gebotene restriktive Auslegung hat auch der BayVerfGH entscheidend abgehoben, vgl. BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 47, juris.

allen Angelegenheiten schon im Hinblick auf den Erforderlichkeitsgrundsatz die Ausnahme darstellt.<sup>444</sup> Es ist durchaus zulässig und hält sich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungs- und Typisierungsbefugnisse, aus dem im betreuungsrechtlichen Verfahren und dort auf Basis einer sachverständigen Begutachtung umfangreich festgestellten Entscheidungsunvermögen auf die Entscheidungsunfähigkeit in Wahlangelegenheiten zu schließen. Als „automatisch“ stellt sich allenfalls dar, dass nach festgestellter Betreuungsbedürftigkeit und einem darauf bezogenen Betreuungsbedarf in allen Angelegenheiten die Rechtsfolge des Wahlrechtsausschlusses ipso iure eintritt.<sup>445</sup> Typisierende Regelungen sind aber von den Verfassungsgerichten allgemein als notwendig anerkannt und als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen worden.<sup>446</sup> Unebenheiten und Friktionen sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen müssten hingenommen werden, wenn sich zugunsten der Gesetzgebung ein vernünftiger Grund anführen lässt.<sup>447</sup>

Das gilt auch im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, weil – wie oben festgestellt wurde – Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG einem Wahlrechtsausschluss nicht grundsätzlich entgegensteht und es auch diese Vorschrift dem Wahlgesetzgeber nicht verwehren kann, bei einer Massenveranstaltung wie einer Wahl im Interesse der Praktikabilität einer Regelung zu verallgemeinern und zu typisieren.<sup>448</sup>

Zugunsten der Zulässigkeit des über § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB bewirkten Wahlrechtsausschlusses sprechen schließlich auch Praktikabilitäts- und Verhältnismäßigkeitserwägungen.

Die Bestellung eines Betreuers für alle Angelegenheiten erfolgt in einem gerichtlichen Verfahren durch einen entsprechenden, klar und eindeutig zu verfassenden Beschluss. § 13 Nr. 2 BWG knüpft die Rechtsfolge des Wahlrechtsausschlusses damit an ein bei der Organisation der Wahlen klar und einfach feststellbares und deshalb besonders praktikables Kriterium.<sup>449</sup>

Schließlich sprechen auch Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte zugunsten der Regelung in § 13 Nr. 2 BWG. Wie im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie festgestellt und im Rahmen der o.a. Überlegungen bereits gewürdigt wurde, ist von dem Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWG nur eine sehr kleine Zahl von Wählern betroffen. Es geht nach den erwähnten Erhebungen um eine Größenordnung von 1,3 Promille der Wähler. Insofern hat der Gesetzgeber die Wahlrechtsausschlüsse auf das Notwendigste begrenzt und eine Ausgestaltung vorgenommen, die die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG soweit als möglich schon und miteinander ausgleicht.<sup>450</sup>

Das Argument, es komme nur eine sehr kleine Anzahl Betroffener in Betracht, die bei einer Streichung des § 13 Nr. 2 BWG trotz an sich bestehender Entscheidungsunfähigkeit zur Wahl gingen, was „verschmerzbar“ sei<sup>451</sup>, vermag nicht zu überzeugen. Der Gesetzgeber braucht und darf die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Wahl nicht tatenlos hinzunehmen.<sup>452</sup> Das entspricht im Übrigen auch der Ansicht des Gesetzgebers des Betreuungsgesetzes. Immerhin war seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren eine vollständige Streichung der Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 BWG erwogen worden, diese Auffassung konnte sich aber wegen der durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchsetzen.<sup>453</sup>

<sup>444</sup> Allg. Meinung, vgl. nur *Jürgens*, in: *Jürgens, Betreuungsrecht*, 5. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 23 sowie ausführlich oben S. 208.

<sup>445</sup> Im tatsächlichen ist freilich noch die entsprechende Mitteilung des Betreuungsgerichts an die Wahlbehörde erforderlich.

<sup>446</sup> BVerfGE 103, 310 (320); 26, 141 (159); BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 46, juris.

<sup>447</sup> BVerfGE 103, 310 (320).

<sup>448</sup> Für die Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG vergleichbare Regelung der bayerischen Verfassung in Art. 118a ebenso BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 49, juris.

<sup>449</sup> Vgl. zu diesem Praktikabilitätsgesichtspunkten BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 47, juris.

<sup>450</sup> Ebenso für die bayerische Rechtslage, BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 47 juris.

<sup>451</sup> Etwa *U. Hellmann*, Reform des Wahlrechts: Wahlrechtsausschluss behinderter Menschen bleibt bestehen, Rechtsdienst 2012, 1.

<sup>452</sup> Vgl. BVerfGE 67, 146 (148); 36, 139 (141).

<sup>453</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG), BT-Drs. 11/4528, S. 188: „Der 2. Diskussions-Teilentwurf hatte deshalb eine ersatzlose Streichung des § 13 Nr. 2 vorgeschlagen. Dies

Verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die vollständige Streichung des § 13 Nr. 2 BWG können auch nicht etwa unter Hinweis auf die nur geringe Zahl Betroffener zurückgewiesen werden. Aufgrund der Ausgestaltung des deutschen Wahlrechts ist es – etwa infolge der Grundmandatklausele (§ 6 Abs. 3 BWG) und der dabei „mit gezogenen Zweitstimmen“ – durchaus denkbar, dass nur sehr wenige, im Extremfall sogar eine einzige Stimme, das Wahlergebnis beeinflussen und zuvor bestehende, auch deutliche Mehrheiten verändern kann. Unter den Auspizien des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist dagegen nichts zu erinnern. Insbesondere lässt sich nicht argumentieren, dass eine Zulassung der von § 13 Nr. 2 BWG erfassten Personen zur Wahl ebenfalls ergebnisrelevant sein könnte. Bedenken im Hinblick auf die Ergebnisrelevanz können insoweit nur in Bezug auf Stimmen solcher Wähler hergeleitet werden, die wahlberechtigt sind.<sup>454</sup> In abstrakt genereller Betrachtung wird die Regelung auch nicht durch „Anwendungsfehler“ herausgefordert. Zwar kann in diesem Kontext auf eine – potentielle – Ergebnisrelevanz der Stimmen fehlerhaft ausgeschlossener Wähler verwiesen werden, doch stellt dies lediglich ein Problem der (fehlerhaften) Rechtsanwendung dar und begründet keinen Gleichheitsverstoß des § 13 Nr. 2 BWG. Auch soweit sogenannte „materiell Auszuschließende“<sup>455</sup> an der Wahl teilnehmen, führt die verfassungsrechtliche Beurteilung zu keinem anderen Ergebnis. Die unterschiedliche Behandlung von nach § 13 Nr. 2 BWG ausgeschlossenen Personen mit solchen Wählern, bei denen die Voraussetzung einer Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten an sich vorlägen, aber etwa mit Blick auf eine Vorsorgevollmacht nicht erfolgt, hat ihre Rechtfertigung in dem Umstand, dass im einen Fall die Entscheidungsunfähigkeit im Betreuungsverfahren positiv festgestellt wird, während bei der erwähnten Vergleichsgruppe eine solche gerichtliche Einzelfallentscheidung gerade fehlt. Daran darf der Gesetzgeber anknüpfen, wofür im Übrigen auch Verhältnismäßigkeitsüberlegungen streiten, weil damit die Zahl der Wahlrechtsausschlüsse insgesamt so gering wie möglich gehalten wird.

Damit erweist sich der durch § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB typisierend vorgenommene Schluss von der in einem Einzelfallverfahren festgestellten Entscheidungsunfähigkeit auf das wahlrechtliche Unvermögen als zulässig. Aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Kiss vs. Ungarn folgt nichts anderes. Zunächst hat der Gerichtshof nicht etwa jegliche Wahlrechtsausschlüsse in toto als inkriminiert angesehen, er hat sie im Gegenteil ausdrücklich der nationalen Kompetenz zugewiesen.<sup>456</sup> Der Gerichtshof hat die ungarische Regelung vielmehr deshalb als gegen die EMRK und die BRK verstoßend angesehen, weil dort erstens bereits eine partielle Sachwalterschaft ausreichte<sup>457</sup> und weil zweitens der Wahlrechtsentzug ohne Einzelfallprüfung erfolgte.<sup>458</sup> Beides ist nach deutschem Recht ersichtlich nicht der Fall. Zum einen erfordert der Wahlrechtsentzug eine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten, die zum anderen auf Grundlage einer umfassenden Einzelfallprüfung erfolgt. Eine weitere, entweder in das betreuungsgerichtliche Verfahren eingebettete oder außerhalb stattfindende

---

würde jedoch der Bedeutung der Vorschrift für die Funktion des Wahlrechts im demokratischen Regierungssystem (vgl. BVerfGE 67, 146, 148; 36, 139, 141) nicht gerecht. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es geboten, an die Stelle der bisherigen Anknüpfung, die wegen des Wegfalls der Entmündigung und der Gebrechlichkeitspflegschaft gegenstandslos wird, eine andere Anknüpfung zu finden.“

<sup>454</sup> Das zeigt schon ein kurzer Blick auf Art. 38 Abs. 2 GG.

<sup>455</sup> Nähere Erläuterung des Begriffs S. 240.

<sup>456</sup> So heißt es in der verbindlichen englischen Fassung der Entscheidung des EGMR (Case Of Alajoss Kiss v. Hungary, Application no. 38832/06) in Rn. 38: „The Government submitted that the measure complained of pursued the legitimate aim of ensuring that only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and making conscious and judicious decisions should participate in public affairs (see paragraphs 25 and 26 above). The applicant accepted this view (see paragraph 28 above) and the Court sees no reason to hold otherwise. It is therefore satisfied that the measure pursued a legitimate aim.“

<sup>457</sup> Vgl. EGMR (Case Of Alajoss Kiss v. Hungary, Application no. 38832/06) Nr. 42: „The Court cannot accept, however, that an absolute bar on voting by any person under partial guardianship, irrespective of his or her actual faculties, falls within an acceptable margin of appreciation.“

<sup>458</sup> Vgl. EGMR (Case Of Alajoss Kiss v. Hungary, Application no. 38832/06) Nr. 42: „Such prejudice may entail legislative stereotyping which prohibits the individualised evaluation of their capacities and needs (cf. Shtukaturov v. Russia, no. 44009/05, § 95, 27 March 2008).“

gesonderte Prüfung der Entscheidungsunfähigkeit, wie sie von Teilen des Schrifttums gefordert wird<sup>459</sup>, ist daher weder geboten noch sinnvoll.<sup>460</sup>

Gegenüber § 13 Nr. 2 BWG wird auch der Vorwurf der Willkür erhoben.<sup>461</sup> Bekanntlich sucht das Betreuungsrecht soweit als möglich die Selbstbestimmung und Autonomie der Betroffenen zu wahren. Deshalb ist eine Betreuung ausgeschlossen, wenn dem Betroffenen familiäre, freundschaftliche oder auch behördliche Selbsthilfemöglichkeiten zuteil werden, weil dann zwar eventuell Betreuungsbedürftigkeit, aber kein Betreuungsbedarf besteht.<sup>462</sup> Auch bestimmt § 1896 Abs. 2 S. 2 BGB, dass keine Betreuung in solchen Aufgabenkreisen erfolgen darf, in denen der Betroffene zur Regelung seiner Angelegenheiten einen Bevollmächtigten bestimmt hat. Es kann also dazu kommen, dass bei einer Person, bei der die „materiellen“ Voraussetzungen für eine Betreuerbestellung in (allen) Angelegenheiten vorliegen, nur deshalb keine darauf bezogene Betreuerbestellung erfolgt, weil andere Hilfen oder eine Bevollmächtigung vorliegen.<sup>463</sup> Das sei an einem Beispiel veranschaulicht: Wegen des oben schon angeführten Erforderlichkeitsgrundsatzes wird auch für einen schwer geistig Behinderten keine Vermögensbetreuung angeordnet, wenn er in einem Heim untergebracht ist, wo er vollständig versorgt wird und keine Vermögensangelegenheiten selbstverantwortlich zu besorgen hat<sup>464</sup>.

Hinter dieser scheinbar willkürlichen Differenzierung steht zunächst die betreuungsrechtliche Unterscheidung zwischen Betreuungsbedürftigkeit und -bedarf, die ihrerseits Ausdruck der auf Stärkung und Bewahrung der Selbstbestimmung ausgerichteten Intention des Gesetzes ist. Es ist allerdings – wie nachfolgend noch ausgeführt wird – auch mit dem Gleichheitssatz vereinbar, dass es die Konzeption des Betreuungsrechts zulässt, dass nur diejenigen vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, bei denen aufgrund der betreuungsgerichtlichen Entscheidung die Entscheidungsunfähigkeit feststeht, nicht jedoch solche Personen, für die eine Totalbetreuung zwar denkbar, aber nicht ausdrücklich gerichtlich festgestellt ist.

Sofern man darin überhaupt sub specie Art. 3 Abs. 1 GG einen Verfassungsverstoß sähe, stellte sich zunächst die Frage nach der Rechtsfolge. Bekanntlich kann der Gesetzgeber Gleichheitsverstöße entweder so auflösen, dass die „Begünstigung“ oder die „Benachteiligung“ entfällt. Sich ausbreitenden Wahlausschlüssen sollte jedenfalls nicht das Wort geredet werden.

In jedem Fall aber hält sich die Außerachtlassung der „materiell“ an sich unter einer Betreuung in allen Angelegenheiten stehenden Personen innerhalb der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnisse. Es beruht nicht auf sachfremden Erwägungen, dass die gesetzliche Regelung in § 13 Nr. 2 BWG nur die Personen von der Wahl ausschließt, bei denen die Entscheidungsunfähigkeit im betreuungsgerichtlichen Verfahren gerichtlich festgestellt ist. Zugunsten der Begrenzung der Wahlausschlüsse auf diesen Personenkreis und gegen eine Erweiterung der Ausschlüsse auf die Personen, bei denen in der Terminologie des Betreuungsrechts zwar eine Betreuungsbedürftigkeit denkbar, ein umfassender Betreuungsbedarf aber nicht festgestellt ist, spricht erstens, dass mit der betreuungsgerichtlichen Entscheidung ein geeigneter Anknüpfungspunkt zur Verfügung steht, um Personen von der Wahl auszuschließen, deren Entscheidungsunfähigkeit in „allen Angelegenheiten“ festgestellt ist und bei denen die gesetzliche Vermutung deshalb dahin

---

<sup>459</sup> F. Welti, in: Deinert/Welti, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014, Wahlrecht, Rn. 8.

<sup>460</sup> Ähnlich St. Schmahl, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 38, die es als nicht nachvollziehbar ansieht, trotz des Vorliegens einer gerichtlichen individualisierten Feststellung, dass einer Person die Einsichtsfähigkeit für die Besorgung ihrer Angelegenheiten umfänglich fehlt, erneut eine weitere Einzelfallentscheidung in Bezug auf deren politische Einsichtsfähigkeit zu fordern und und weiter eindeutig klarstellt, dass insbesondere die erwähnte Entscheidung des EGMR keine weitere Evaluierung verlange.

<sup>461</sup> L. Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 13.

<sup>462</sup> O. Bergmann/Kalher, in: Bergmann/Pauge/Steinmeyer, Gesamtes Medizinrecht, 2012, § 1896 BGB Rn. 4.

<sup>463</sup> Vgl. dazu H. Lang, Inklusives Wahlrecht. Staatsbürgerliche Partizipation von Menschen mit Behinderung, ZRP 2013, 133 (136).

<sup>464</sup> Bay ObLG NJW-RR 1997, 967.

geht, dass ihnen auch die erforderliche Einsicht in das Wesen und die Bedeutung der Wahl fehlt.<sup>465</sup> Zweitens spricht für die gewählte Konzeption, dass damit der Eingriff in die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl möglichst gering gehalten wird und niemand von der Wahl ausgeschlossen wird, bei dem die fehlende Einsicht nicht sicher feststeht.<sup>466</sup> Schließlich ist drittens festzuhalten, dass unter Gleichheitsgesichtspunkten kein subjektives Recht auf Ausschluss anderer von der Teilnahme an der Wahl geltend gemacht werden kann.<sup>467</sup>

#### 4.3.2.4.5.4 Friktionen zwischen Wahl- und Betreuungsrecht

Im betreuungsrechtlichen Schrifttum ist allerdings zu Recht auf eine Friktion des Zusammenspiels von Wahl- und Betreuungsrecht hingewiesen worden. Gegen die Konzeption des § 13 Nr. 2 BWG i.V.m. § 1896 Abs. 1 BGB wird eingewandt, dass die Entscheidung darüber, ob ein Betreuer für alle Angelegenheiten bestellt werde – mit der Folge des Wahlrechtsverlustes – nicht nur vom geistig-seelischen Zustand des Betroffenen abhängt, sondern auch vom objektiven Betreuungsbedarf. Insofern könne nicht sicher von einer umfänglichen Entscheidungsunfähigkeit ausgegangen werden.<sup>468</sup>

Das Bedenken erscheint nachvollziehbar, nötigt aber nicht zu einer – zudem ebenfalls mit erheblichen Friktionen verbundenen – Neuregelung.<sup>469</sup> Der thematisierten Gefahr kann – genauer: ihr muss mit Blick auf den Erheblichkeitsgrundsatz – nämlich durch eine restriktive Auslegung bei der Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten begegnet werden. Es war oben schon herausgestellt worden, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz auf unterschiedlichen Stufen greift und das gesamte Betreuungsrecht prägt. Für die hier in Rede stehende Problematik bedeutet das zweierlei:

Wenn nur einzelne Aufgaben aufgezählt werden, aber diese für den Betroffenen alle Angelegenheiten bedeuten, ist das Wahlrecht nicht ausgeschlossen.<sup>470</sup> Ausdrücklich entgegenstehend hat sich – soweit ersichtlich – nur das LG Zweibrücken<sup>471</sup> in einer allerdings auch schon älteren Entscheidung geäußert.<sup>472</sup> Die Entscheidung wird aber der Bedeutung des Erforderlichkeitsgrundsatzes nicht gerecht. Zwar ist es vom Wortlaut des § 1896 Abs. 1 BGB i.V.m. § 13 Nr. 2 BWG her möglich, einen Wahlrechtsausschluss auch dann in Betracht zu ziehen, wenn nur für ein oder zwei Aufgabenkreise Betreuungsbedarf besteht und es sich insofern um „alle Angelegenheiten“ des Betroffenen handelt. Besteht aber nur partieller Handlungsbedarf,

---

<sup>465</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 59; BT-Drs. 11/4528 S. 189.

<sup>466</sup> Auch auf diesen Aspekt hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof hingewiesen, vgl. BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 59.

<sup>467</sup> BVerfGE 89, 155 (179 f.), keine „Konkurrentenklage“ gegen nichtdeutsche Wahlbewerber; s.a. *B. Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 11.

<sup>468</sup> *D. Schwab*, in: MünchKommBGB, 5. Aufl. § 1896, Rn. 145. Die dortige Bezugnahme auf BVerfG (AG Würzburg) trägt aber nicht; s.a. *B. Schulte*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht, ZRP 2012, 16 (18); *E. Heitmann*, in: Kaiser u.a. (Hrsg.), NomosKommentar, § 1896 Rn. 37, der den Wahlrechtsausschluss im Ergebnis aber als verfassungsrechtlich zulässig ansieht, dazu sogleich im Text.

<sup>469</sup> Dazu noch unten S. 227.

<sup>470</sup> So zu Recht *A. Roth*, in: Dodegge/Roth, Systematischer Kommentar, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014, A Rn. 43; ebenso *Th. Paßmann*, Wahlrecht und Betreuungsbedürftigkeit, BtPrx 1998, 6 (7); *J. Damrau/W. Zimmermann*, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2010, § 1896 BGB Rn. 57.

<sup>471</sup> Insbesondere hat das VG Neustadt nicht für einen Wahlrechtsausschluss auch bei fehlender ausdrücklicher Erklärung, dass die Betreuerbestellung alle Angelegenheiten umfasst, votiert, vgl. VG Neustadt, B. v. 10.6.1999, Az 3 L 1535/99.NW, juris; missverständlich daher *A. Roth*, in: Dodegge/Roth, Systematischer Kommentar, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014, A Rn. 43.

<sup>472</sup> LG Zweibrücken, B. v. 20. Juli 1999, Az 4 T 167/99, Rn. 16, juris; unter bloßer Berufung auf die Entscheidung und ohne Berücksichtigung des Erforderlichkeitsgrundsatzes ebenso *G. Bieg*, in: Herberger/Martinek/Rußmann u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014, § 1896 BGB Rn. 68, Wahlrechtsausschluss erfolgt, „...wenn die Betreuung für alle bei dem Betroffenen in Betracht kommenden Aufgabenkreise angeordnet worden ist, selbst wenn dies nicht ‘alle Angelegenheiten’ sind.“

muss mit Blick auf den Erforderlichkeitsgrundsatz, dessen Funktion namentlich darin besteht, zu verhindern, dass die Freiheitssphäre des Betroffenen weiter als nötig eingeengt wird<sup>473</sup>, eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend erfolgen, dass keine Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten erfolgt.<sup>474</sup>

Ohne ausdrückliche Klarstellung im Beschluss zur Betreuerbestellung, dass sich die Betreuung auf alle Angelegenheiten erstrecken soll, kommt auch dann kein Wahlrechtsausschluss in Betracht, wenn alle denkbaren Aufgabenkreise einzeln aufgeführt werden.<sup>475</sup> Dafür spricht, dass allein die Aufgabenkreisbeschreibung keine Rückschlüsse auf die Wahlfähigkeit zulässt<sup>476</sup>, nur wenn sich die Unfähigkeit zur selbständigen Entscheidung auf alle Aufgabenkreise bezieht, erscheint ein Rückschluss auf die Entscheidungsunfähigkeit in Wahlsachen möglich.

Vergleichbares gilt, wenn sich der Aufgabenkreis, für den ein Betreuer bestellt werden soll, in der konkreten Lebenslage des Betroffenen als der einzige relevante Lebensbereich darstellt. *Dieter Schwab* hat als Beispiel die Gesundheitsfürsorge eines zu Betreuenden angeführt, der sich in dauerhafter stationärer ärztlicher Behandlung befindet und zu Recht klargestellt, dass in solchen Fällen keine Betreuung in allen Angelegenheiten erfolgen darf, sondern eben nur im Aufgabenkreis Gesundheitsfürsorge.<sup>477</sup> Dies ergibt sich wie erwähnt aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz und dem Ausnahmecharakter der Vollbetreuung.

Dem entspricht auch die Praxis der Betreuungsgerichte. Den einschlägigen Entscheidungen ist im Gegenteil eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der Bestellung eines Betreuers für alle Angelegenheiten zu entnehmen. Den veröffentlichten Entscheidungen lassen sich – wie oben dargestellt – kaum Streitigkeiten über die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten entnehmen. Die auf empirischen und repräsentativen Untersuchungen basierenden Erhebungen im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie bestätigen diesen Befund.

#### 4.3.2.4.5.5 Keine „Wahlreifprüfung“

Zu Recht wird im betreuungsrechtlichen Schrifttum auch gesehen, dass die Alternative, im Rahmen des Betreuungsverfahrens den Betreuungsrichter ausdrücklich auch die Entscheidung über die Ausübung des Wahlrechts zuzuweisen<sup>478</sup>, wenig gangbar erscheint. Insoweit fehlte es nicht nur an einem verlässlichen Prüfungsmaßstab<sup>479</sup>, vielmehr geriete eine solche explizite Wahlreifprüfung in eine Spannungslage zu der letztlich aus der demokratischen Gleichheit folgenden Überlegung, die die Ausübung des Wahlrechts nicht von einer gesonderten Wahlreifprüfung abhängig machen darf. Es trifft in der Tat zu, dass die Wahlhandlung eines jeden Wählers unhinterfragt und mit je gleichem Gewicht akzeptiert wird, unabhängig von ihrer – wie auch immer festgestellten – „Sinnhaftigkeit“, Rationalität oder Sachfremdheit.<sup>480</sup> *Ernst Wolfgang Böckenförde* hat diesen Gedanken in die plastische Formulierung gekleidet, der Staat zähle die Stimmen seiner Bürger, er gewichte sie aber nicht.<sup>481</sup>

---

<sup>473</sup> *D. Schwab*, in: MünchKomm BGB, 5. Aufl. § 1896, Rn. 42.

<sup>474</sup> Ähnlich *E. Heitmann*, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling, BGB, 3. Auflage 2014, § 1896 Rn. 36, nur partieller Handlungsbedarf rechtfertigt keine Vollbetreuung.

<sup>475</sup> *W. Bienwald*, in: Staudinger, BGB, 2013, § 1896 Rn. 437; *R. Bučić*, in: Jurgeleit (Hrsg.), Betreuungsrecht, Handkommentar, 3. Aufl. 2013, § 309 FamFG Rn. 4; auf dieser Linie auch BGH NJW 2014, 787 (788), Rn. 10.

<sup>476</sup> So zu Recht *J. Kretz*, in: Jürgens, Betreuungsrecht, 5. Aufl. 2014, § 209 FamFG Rn. 2 m.w.N.

<sup>477</sup> *D. Schwab*, in: MünchKomm BGB, 5. Aufl. § 1896, Rn. 117.

<sup>478</sup> Angesprochen etwa von *U. Hellmann*, Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, BrPrax 2010, 208 (211), der freilich keine Ausführungen dazu macht, wie und nach welchen Maßstäben eine solche Entscheidung getroffen werden soll.

<sup>479</sup> Darauf weist etwa *E. Heitmann*, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling, BGB, 3. Auflage 2014, § 1896 Rn. 37 ausdrücklich hin.

<sup>480</sup> Darauf weist vollkommen zu Recht *L. Palleit*, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 13 f. hin.

<sup>481</sup> *E.-W. Böckenförde*, in: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 42.

Je eher sich die Prüfung der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts einer spezifischen Wahlrechtsprüfung annähert, um so mehr entstehen Reibungsflächen zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Gegen eine spezifische Wahlreifeprüfung durch den Staat bestehen zudem erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Erstens wäre vollkommen unklar, an welchem inhaltlichen Maßstab eine solche Wahlreifeprüfung orientiert sein sollte. Zweitens würde eine solche staatlich verantwortete Prüfung erhebliche Missbrauchsgefahren in sich tragen. Drittens stellt die gegenwärtige betreuungsrechtliche Prüfung gerade keine Wahlreifeprüfung, sondern ein Schutzverfahren dar, in dessen Rahmen bei einer Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten eine umfassende Entscheidungsunfähigkeit festgestellt wird und nur in Fällen der „Schnittmengengleichheit“ ein Wahlrechtsausschluss erfolgt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass eine Vollbetreuung nur in Betracht kommt, wenn keine der eigenen Angelegenheiten vom Betroffenen auch nur ansatzweise noch selbst geregelt werden kann. Und schließlich liegt viertens der Schluss von dem gerade genannten im Betreuungsverfahren festgestellten allgemeinen Entscheidungsunvermögen auf die Entscheidungsunfähigkeit in Wahlangelegenheiten im Rahmen der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnisse.

Wie oben dargestellt wurde, knüpft das Bundeswahlgesetz an eine in einem betreuungsgerichtlichen Einzelfallverfahren festgestellte umfassend geprüfte Betreuungsbedürftigkeit an. Es ist nicht ersichtlich, was eine erneute im oder außerhalb des betreuungsgerichtlichen Verfahrens stattfindende Einzelfallprüfung anderes als die schon zuvor festgestellte umfassende Entscheidungsunfähigkeit zu Tage fördern sollte.<sup>482</sup> Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass im Betreuungsverfahren keine spezifische Wahlrechtsprüfung erfolgt. Das ist zwar zutreffend, in verfassungsrechtlicher Perspektive allerdings nicht zu bemängeln. Es wäre schon kaum vorstellbar, wie eine spezifisch wahlrechtliche Entscheidungsfähigkeitsprüfung ausgestaltet sein sollte. Selbst wenn man sich einen entsprechenden Fragen- und Prüfungskatalog ausdenken würde, würden einem derartigen Prüfverfahren verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Denn mit der Vorstellung demokratischer Gleichheit sind, wie gerade skizziert wurde, spezifische wahlrechtliche Eignungsprüfungen unvereinbar. Die Feststellung der Entscheidungsunfähigkeit im betreuungsrechtlichen Verfahren und die daran anknüpfende Wahlrechtsausschluss steht dazu nur in scheinbarem Widerspruch. Es bewegt sich innerhalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, wenn er davon ausgeht, dass die im Falle der Betreuung in allen Angelegenheiten im Betreuungsverfahren festgestellte umfängliche Entscheidungsunfähigkeit auch die Entscheidungsunfähigkeit im Sachbereich des Art. 38 Abs. 1 GG indiziert.

Damit erweist sich § 13 Nr. 2 BWG als verfassungsgemäß.

### 4.3.3 Der Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG

#### 4.3.3.1 Verfassungsrechtlicher Maßstab

---

<sup>482</sup> Ebenso *St. Schmahl*, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 37 unter Berufung auf die Gesetzgebungsmaterialien zum Betreuungsgesetz (Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige, Betreuungsgesetz – BtG, BT-Drs. 11/4528, S. 189) sowie den Entwurf eines Gesetzes 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 (BT-Drs. 16/10808, S. 44, 63 f.) und den Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 3. August 2011, einsehbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Da-teien/Pakte\\_Konventionen/CRPD\\_behindertenrechtskonvention/crpd\\_state\\_report\\_germany\\_1\\_2011\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Da-teien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_state_report_germany_1_2011_de.pdf), S. 68; zu Recht führt *St. Schmahl* a.a.O., S. 38 zudem aus, dass eine doppelte Prüfung der Entscheidungsunfähigkeit weder nach deutscher Rechtslage noch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR geboten ist.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Maßstäbe ergeben sich im Hinblick auf den Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG keine Unterschiede zu § 13 Nr. 2 BWG. Insoweit kann auf die oben dargestellte Maßstabsentfaltung verwiesen werden.<sup>483</sup> Soweit über § 13 Nr. 3 BWG auch Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, gelten insbesondere auch die obigen Ausführungen zum Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG entsprechend.<sup>484</sup>

#### **4.3.3.2 Voraussetzungen und Ratio des Wahlrechtsausschlusses**

##### **4.3.3.2.1 Überblick**

Nach § 13 Nr. 3 BWG ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet. Der in Rede stehende Wahlrechtsausschluss knüpft damit an strafgerichtliche Entscheidungen an und weist für eine erste Differenzierung zwei Voraussetzungen auf. Der Täter und später vom Wahlrechtsausschluss Betroffene muss im Zustand der Schuldunfähigkeit eine rechtswidrige Tat begangen haben und das Gericht muss wegen des die Schuldunfähigkeit begründenden fortbestehendem Zustandes und der Erwartung erheblicher rechtswidriger Taten anstatt auf Strafe zu erkennen, eine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB angeordnet haben.

##### **4.3.3.2.2 Tatbestandsvoraussetzungen**

§ 63 StGB seinerseits setzt dabei voraus, dass jemand eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit (§ 20) oder der verminderten Schuldfähigkeit (§ 21) begangen hat. Fälle, in denen die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bei verminderter Schuldfähigkeit i.S.d. § 21 StGB angeordnet ist, fallen nicht unter § 13 Nr. 3 BWG.<sup>485</sup>

##### **4.3.3.2.2.1 Schuldunfähigkeit nach § 20 StGB**

Nach § 20 StGB ist schuldunfähig, 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. Die strafrechtliche Prüfung des § 20 StGB erfolgt auf zwei Stufen, für die sich das plastische Bild zweier aufeinander aufbauender Stockwerke eingebürgert hat.

##### **4.3.3.2.2.1.1 Das erste Stockwerk**

Das „erste Stockwerk“ des § 20 StGB enthält vier Tatbestandsmerkmale (sogenannte Eingangsmerkmale), nämlich die vom Gesetz sogenannte krankhafte seelische Störung, die tiefgreifende Bewusstseinsstörung, den Schwachsinn und die schwere andere seelische Abartigkeit, die an sich einen abschließenden Katalog bilden, dem jedoch wegen der Funktion der schweren anderen seelischen Abartigkeit als Auffangmerkmal kaum begrenzende Wirkung zukommt.<sup>486</sup>

Die Terminologie des § 20 StGB ist veraltet und kommt mit pejorativen Unterton daher. Das ist misslich, aber ohne praktische Bedeutung, weil auch mit diesem begrifflichen Instrumentarium alle in Betracht kommenden psychischen Defektzustände erfasst werden können.<sup>487</sup>

---

<sup>483</sup> Vgl. oben S. 175.

<sup>484</sup> Dazu ebenfalls oben S. 188.

<sup>485</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 63, juris; *W. Schreiber*, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 17.

<sup>486</sup> *K. Kühl*, in: Lackner/Kühl, StGB, 28. Aufl. 2014, § 20 Rn. 2; *W. Perron/B. Weißer*, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 19.

<sup>487</sup> *W. Perron/B. Weißer*, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 5.

#### 4.3.3.2.2.1.1.1 Krankhafte seelische Störung

Unter einer krankhaften seelischen Störung versteht die Strafrechtslehre jeden auf einer nachweisbaren oder zu vermutenden somatischen Ursache zurückzuführenden psychischen Defekt i.S.d. überkommenen psychiatrischen Krankheitsbegriffs.<sup>488</sup> Dazu gehören etwa exogene und endogene Psychosen<sup>489</sup>, zudem auch andere somatisch bedingte Störungen nach Hirnverletzungen, Vergiftungen, aber auch Alzheimer oder Altersdemenz.<sup>490</sup> Die Beurteilung des Vorliegens der Eingangsmerkmale und der Einsichts- und Steuerungsfähigkeit erfolgt auf der Grundlage eines eingeholten Sachverständigengutachtens<sup>491</sup>. Dem Gericht kommt die Aufgabe zu, die Tätigkeit des Sachverständigen zu überwachen und zu leiten, wozu insbesondere auch die Prüfung gehört, ob Grundlagen, Methodik und Inhalt des Gutachtens den anerkannten fachwissenschaftlichen Anforderungen genügen.<sup>492</sup> Dabei gehört es nach einhelliger Auffassung der Rechtsprechung und der Literatur zu den im Rahmen der Gutachtenerstellung zu beobachtenden Mindestanforderungen, dass die festgestellten Krankheitsbilder in eines der international anerkannten Klassifikationssysteme, also namentlich der ICD-10, einzuordnen sind.<sup>493</sup> Allerdings ist das nicht so zu verstehen, dass allein die bloße Angabe einer Diagnose im Sinne eines der Klassifikationssysteme ICD-10 die Feststellung eines der Merkmale des § 20 StGB ersetzt oder das Vorliegen eines Zustands im Sinne von § 63 StGB.<sup>494</sup> Vielmehr ist – unabhängig von der Einordnung unter ein Eingangsmerkmal des § 20 StGB – im Einzelnen konkret darzulegen, ob und gegebenenfalls wie sich die Störung auf das Einsichts- oder Hemmungsvermögen des Betroffenen tatsächlich ausgewirkt hat.<sup>495</sup>

#### 4.3.3.2.2.1.1.2 Tiefgreifende Bewusstseinsstörungen

Als tiefgreifende Bewusstseinsstörung sind Beeinträchtigungen der Fähigkeit zur Vergegenwärtigung des intellektuellen und emotionalen Erlebens („Bewusstseinsfähigkeit“) einzuordnen, die nicht mehr im Bereich des Normalen liegen<sup>496</sup> und also das Persönlichkeitsgefüge in vergleichbar schwerwiegender Weise beeinträchtigen wie eine krankhafte seelische Störung.<sup>497</sup> Praktisch wichtigster Fall einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung ist der „hochgradige Affekt“.<sup>498</sup>

#### 4.3.3.2.2.1.1.3 Schwachsinn

Das dritte Merkmal erfasst angeborene oder auf seelischer Fehlentwicklung beruhende Intelligenzschwächen ohne nachweisbare organische Ursache.<sup>499</sup> Gebräuchlich ist eine Kategorisierung in drei Stufen, die sich am Intelligenzquotienten orientiert und wie folgt differenziert wird: Idiotie (Intelligenzgrad eines Kindes unter sechs Jahren, hier liegt der Intelligenzquotient unter dem Wert 30), Imbezillität (den Referenzwert bilden hier das Lebensalter bis 14 Jahre und ein Intelligenzquotient von 30 bis 49) sowie schließlich Debilität (Referenzwerte: Alter bis 18 Jahre und Intelligenzquotient von 50 bis 69).<sup>500</sup> Für die Anwendung

---

<sup>488</sup> T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 6.

<sup>489</sup> F. Streng, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2011, Rn. 32-34 mit zahlreichen weiteren Ausdifferenzierungen.

<sup>490</sup> K. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 28. Aufl. 2014, § 20 Rn. 4.

<sup>491</sup> BGH NStZ 2005, 205 (206), Rn. 3; f; T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 17.

<sup>492</sup> BGH NStZ 2005, 205 (206), Rn. 3.

<sup>493</sup> BGH NStZ 2007, 518, 519; W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 6.

<sup>494</sup> BGH NStZ 2007, 518 (519), Rn. 7; s.a. BGH NStZ 2005, 205

<sup>495</sup> BGH NStZ 2005, 205 (206), Rn. 11.

<sup>496</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 12 m.w.N. Die Rechtsprechung des BGH spricht von „normalpsychologischen“ Trübungen oder teilweise Ausschaltungen des Selbst- oder Außenweltbewusstseins, die keine pathologische Ursache haben, BGH NStZ 1983, 280.

<sup>497</sup> BGH NStZ 1990, 231.

<sup>498</sup> T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 8.

<sup>499</sup> K. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 28. Aufl. 2014, § 20 Rn. 10.

<sup>500</sup> Vgl. T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 11. Die Einteilung entspricht weitgehend derjenigen, die oben bei § 1896 BGB diskutiert wurde.

des § 20 StGB genügen leichtere Grade der Intelligenzschwäche nicht, vielmehr gehört zum Wesen dieser Variante eine mehr oder weniger tiefgreifende Beeinträchtigung des Persönlichkeitskerns.<sup>501</sup> Als Faustregel gilt, dass, unbeschadet konkreter Feststellungen im Einzelfall zur Unrechts- bzw. Einsichtsfähigkeit nur bei einem Intelligenzquotienten, der unterhalb von 50 liegt, Schuldunfähigkeit i.S.v. § 20 StGB in Betracht kommt.<sup>502</sup>

#### 4.3.3.2.2.1.1.4 Schwere andere seelische Abartigkeit

Der besonders negativ konnotierte Begriff der schweren anderen seelischen Abartigkeit bezeichnet Abweichungen von einer zugrunde gelegten Durchschnittsnorm des seelischen Zustands<sup>503</sup>, gleichsam „jener unbestimmte Rest abnormer seelischer Phänomene“, der übrig bleibt, wenn man die vorher genannten Merkmale „abzieht“.<sup>504</sup>

#### 4.3.3.2.2.1.1.5 Relevante Diagnosegruppen

Die Erhebungen im qualitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie haben gezeigt, dass zwei (diagnostische) Hauptgruppen nahezu  $\frac{3}{4}$  aller Diagnosen ausmachen. 54,1% lassen sich dabei der Fallgruppe F20-F29 (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) zuordnen.<sup>505</sup> In diesem Abschnitt finden sich die Schizophrenie als das wichtigste Krankheitsbild dieser Gruppe, die schizotype Störung, die anhaltenden wahnhaften Störungen und eine größere Gruppe akuter vorübergehender psychotischer Störungen.<sup>506</sup> Weitere 18,5% unterfallen der Gruppe F10-F19 (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen).<sup>507</sup> Dieser Abschnitt enthält eine Vielzahl von Störungen unterschiedlichen Schweregrades und mit verschiedenen klinischen Erscheinungsbildern; die Gemeinsamkeit besteht im Gebrauch einer oder mehrerer psychotroper Substanzen (mit oder ohne ärztliche Verordnung).<sup>508</sup> Die diesen Diagnosegruppen bzw. den jeweiligen Diagnosen zugeordneten Erkrankungen werden im qualitativen sozialwissenschaftlichen Teil der Studie näher beschrieben.<sup>509</sup>

#### 4.3.3.2.2.1.2 Das zweite Stockwerk

Aufgrund (mindestens) einer der vier genannten Eingangsmerkmale des ersten Stockwerks muss der Täter entweder einsichts- oder steuerungsunfähig sein. Er muss mithin entweder unfähig sein, das Unrecht der Tat einzusehen oder sich dem erkannten Normbefehl entsprechend zu verhalten.<sup>510</sup> Zwischen dem „biologischen“ Defekt und den „psychologischen“ Folgeerscheinungen im Hinblick auf die konkrete Tat muss ein kausaler Zusammenhang bestehen.<sup>511</sup>

#### 4.3.3.2.2.2 Unterbringung nach § 63 StGB

Die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB setzt voraus, dass der Täter im Zustand der Schuldunfähigkeit oder der verminderten Schuldfähigkeit eine Straftat begangen hat. Eine solche Unterbringung kommt aber nur in Betracht, wenn die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat

---

<sup>501</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 18.

<sup>502</sup> T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 11.

<sup>503</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 19.

<sup>504</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 19.

<sup>505</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 51.

<sup>506</sup> Vgl. <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/kodesuche/onlinefassungen/htmlgm2016/block-f20-f29.htm>.

<sup>507</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 51.

<sup>508</sup> Vgl. <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/kodesuche/onlinefassungen/htmlgm2016/block-f10-f19.htm>.

<sup>509</sup> Klinisch-psychologischer Teil/Betroffenenperspektive, S. 86.

<sup>510</sup> BGH NStZ 2005, 205 (206).

<sup>511</sup> BGH NStZ 1991, 527 (528); W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 25.

ergibt, dass vom Täter infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist.

#### **4.3.3.2.2.1 Anlasstat im Zustand der Schuldunfähigkeit oder der verminderten Schuldfähigkeit**

Voraussetzung für die Anwendung des § 63 StGB ist, dass sich der Täter zum Tatzeitpunkt in einem Zustand der Schuldunfähigkeit nach § 20 StGB oder der verminderten Schuldfähigkeit nach § 21 StGB befunden haben muss. Wie schon erwähnt wurde, sind für die vorliegende Fragestellung Fälle der verminderten Schuldfähigkeit nicht relevant. Die in § 63 StGB (auch) vorausgesetzte Schuldunfähigkeit ist anhand der Kriterien des § 20 StGB festzustellen. Es muss damit an die dort genannten vier psychischen Merkmale angeknüpft werden, denen sich einzelne psychologisch-psychiatrische Diagnosen am Maßstab der ICD-10-Systematisierung zuordnen lassen.<sup>512</sup>

#### **4.3.3.2.2.2 Dauerhaftigkeit**

Eine Unterbringung nach § 63 StGB ist ausgeschlossen, wenn der Täter nur vorübergehend schuldunfähig oder vermindert schuldfähig gewesen ist. Die Anordnung dieser Maßregel kommt also nur bei solchen Personen in Betracht, deren Schuldunfähigkeit oder erheblich verminderte Schuldfähigkeit durch einen positiv festgestellten, länger andauernden und nicht nur vorübergehenden Zustand i.S. der §§ 20, 21 StGB hervorgerufen worden ist.<sup>513</sup> Dieser ist auf der Grundlage einer umfassenden Würdigung von Persönlichkeit, Lebensgeschichte, Lebensumstände und Verhalten des Betroffenen sowie der Anlasstat in nachprüfbarer Weise darzulegen.<sup>514</sup> Erweist sich der Zustand nicht als länger andauernd, hebt der Bundesgerichtshof regelmäßig entsprechende Unterbringungsanordnungen nach § 63 StGB auf.<sup>515</sup>

#### **4.3.3.2.2.3 Gefährlichkeit**

Eine Unterbringung gem. § 63 StGB kommt weiterhin nur in Betracht, „wenn 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“. Eine Gefahr für die Allgemeinheit besteht, wenn die zu befürchtenden Taten geeignet sind, den Rechtsfrieden zu stören.<sup>516</sup> Zudem muss zwischen dem seelischen Zustand und der Gefährlichkeit ein symptomatischer Zusammenhang bestehen. Gelegenheits- und Konflikttaten kommen daher nicht als Grundlage einer Unterbringung nach § 63 StGB in Betracht.<sup>517</sup>

#### **4.3.3.2.2.4 Gesamtwürdigung und Verhältnismäßigkeit**

Da Maßnahmen nach § 63 StGB wegen ihrer u.U. unbegrenzten Dauer in grundrechtlicher Perspektive besonders eingriffsintensiv sind, ist hierzu unter Berücksichtigung des im Kontext der Maßregel vom Gesetzgeber in § 62 StGB ausdrücklich hervorgehobenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes<sup>518</sup> eine umfassende

---

<sup>512</sup> M. Braasch, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 63 Rn. 5.

<sup>513</sup> BGH NStZ-RR 2012, 367; BGH NStZ-RR 2008, 140; aus dem Schrifttum etwa W. Stree/J. Kinzig, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 63 Rn. 14; Th. Ziegler, in: Beck'scher Online Kommentar StGB, v. Heintschel-Heinegg, 29. Edition, Stand: 01.12.2015, § 63 Rn. 8.

<sup>514</sup> BGH NStZ 2005, 205, Rn. 2.

<sup>515</sup> So etwa BGH NStZ 2002, 142; BGH NStZ-RR 2008, 140; BGH NStZ-RR 2010, 141; s.a. G. Schäfer/G. M. Sander/G. van Gemmeren, Praxis der Strafzumessung, 5. Auflage 2012, Rn. 408.

<sup>516</sup> G. van Gemmeren, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2012, § 63 Rn. 60.

<sup>517</sup> BGH NStZ 1985, 309 (310).

<sup>518</sup> G. van Gemmeren, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2012, § 63 Rn. 62.

Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat unter Ausschöpfung der erreichbaren Beweismittel vorzunehmen.<sup>519</sup> Erforderlich ist das Übergewicht der negativen Faktoren, im Zweifel ist auch bezüglich der Frage der Schuldunfähigkeit zugunsten des Angeklagten zu entscheiden.<sup>520</sup>

#### 4.3.3.2.2.5 Nebenfolge

Die zuständigen Wahlbehörden erhalten von einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus über eine entsprechende Mitteilung des Gerichts auf Grundlage von § 13 Abs. 1 Nr. 5 lit a) EGGVG<sup>521</sup> i.V.m. einer Verwaltungsvorschrift (Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen - MiStra)<sup>522</sup> Kenntnis.

#### 4.3.3.2.3 Ratio der Regelung in § 13 Nr. 3 BWG

Die Ratio des § 13 Nr. 3 BWG lässt sich mit drei unterschiedlichen Aspekten umschreiben. Danach beruht der Wahlrechtsausschluss auf der festgestellten psychisch-geistigen Beeinträchtigung, der Behandlungsbedürftigkeit im Hinblick auf die Allgemeingefährlichkeit und der rechtlich (vermuteten) Einsichts- und Entscheidungsunfähigkeit.<sup>523</sup>

Strafrechtliches Unrecht liegt nur dann vor, wenn das in den Strafnormen vertypete Erfolgsunrecht individuell zurechenbar ist, also mit einem entsprechenden Handlungsunrecht verbunden ist.<sup>524</sup> Dieses Handlungsunrecht setzt voraus, dass der (erwachsene) Täter einsichtsfähig (ihm also über die Verbotskenntnis hinaus die Erfassung des materiellen Unrechts möglich ist)<sup>525</sup> und er Steuerungsfähigkeit besitzt (d.h. er fähig ist, seiner Unrechtseinsicht entsprechend zu handeln<sup>526</sup>). Der Gesetzgeber des Bundeswahlgesetzes vermutet vor diesem Hintergrund, dass im strafgerichtlichen Verfahren als schuldunfähig erkannte Täter ein Mindestmaß an Einsichtsfähigkeit fehlt.<sup>527</sup>

#### 4.3.3.3 Verfassungsrechtliche Beurteilung

Soweit sich das Schrifttum zu § 13 Nr. 3 BWG äußert, wird die Vorschrift in Parallele zu § 13 Nr. 2 BWG ganz überwiegend als verfassungsgemäß angesehen.<sup>528</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einer frühen Entscheidung keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der auf einem Richterspruch

---

<sup>519</sup> BGH NJW 1986, 2893 (2894).

<sup>520</sup> R. Eschelbach, in: Beck'scher Online Kommentar StGB, v. Heintschel-Heinegg, 29. Edition, Stand: 01.12.2015Rn. 126.

<sup>521</sup> § 13 Abs. 1 Nr. 5 lit. a) EGGVG lautet: Gerichte und Staatsanwaltschaften dürfen personenbezogene Daten zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben übermitteln, wenn auf Grund einer Entscheidung bestimmte Rechtsfolgen eingetreten sind, insbesondere der Verlust der Rechtsstellung aus einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis, der Ausschluss vom Wehr- oder Zivildienst, der Verlust des Wahlrechts oder der Wählbarkeit oder der Wegfall von Leistungen aus öffentlichen Kassen.

<sup>522</sup> § 12 Abs. 2 MiStra bestimmt, dass der zuständigen Verwaltungsbehörde eine Mitteilung zu machen ist, wenn jemand nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht wird. In diesen Fällen ist auch die Entlassung mitzuteilen.

<sup>523</sup> W. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 18.

<sup>524</sup> G. Duttge, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 15 Rn. 3.

<sup>525</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 27

<sup>526</sup> W. Perron/B. Weißer, in: Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, 29. Auflage 2014, § 20 Rn. 29.

<sup>527</sup> W. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 17.

<sup>528</sup> Paradigmatisch H. Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 4, verfassungsrechtlich zulässig, „...da die demokratische Doktrin die Fähigkeit zu verantwortlichem selbstbestimmten Handeln voraussetzt“; s.a. H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 93; W. Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 18, A. Roth in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 38 Rn. 42; S. Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 81; W. Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 87; ders., Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 18; BK-P. Badura, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 10; H. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 53; B. Grzeszick, in: Stern/Becker, GG, 2010, Art. 38 Rn. 51; H. H. Trute in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 24, der allerdings nicht näher spezifizierte „Verfahrensvorkehrungen“ verlangt; kritisch insoweit wiederum M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 77, „aus der Geschichte übernommen, aber kaum zu rechtfertigen“.

beruhenden Wahlrechtsausschlüsse geltend gemacht.<sup>529</sup> Dem ist zuzustimmen. Dafür spricht im Wesentlichen, dass sich der Gesetzgeber mit § 13 Nr. 3 BWG im Rahmen der ihm bei der Massenveranstaltung „Wahl“ zustehenden und hier besonders weiten Typisierungsbefugnis hält.

#### 4.3.3.3.1 Rechtstatsächliches

Die praktische Bedeutung des Wahlrechtsausschlusses ist außerordentlich gering. Schon die Anwendungshäufigkeit des § 20 StGB liegt seit Jahren konstant niedrig bei einem Anteil von 0,05 bis 0,1 % an allen Aburteilungen.<sup>530</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 3 BWG nach den im sozialwissenschaftlichen Teil der Studie durchgeführten Erhebungen nur einen kaum messbaren Anteil an der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse ausmachen. In absoluten Zahlen sind durch § 13 Nr. 3 BWG insgesamt 3.330 Personen erfasst, was einem prozentualen Anteil an der Gesamtheit der durch § 13 BWG ausgeschlossenen Personen von 3,9% entspricht.<sup>531</sup> Bezogen auf die Gesamtheit der Wahlberechtigten liegt der Anteil der über § 13 Nr. 3 BWG ausgeschlossenen Personen bei 0,1 Promille.<sup>532</sup>

#### 4.3.3.3.2 Ungereimtheiten

Es kann – wie auch im Schrifttum eingeräumt wird – dazu kommen, dass ein vom Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG Betroffener am Wahltag selbst nicht entscheidungs- oder einsichtsunfähig ist.<sup>533</sup> Vor diesem Hintergrund wird an der Regelung vor allem kritisiert, dass die gerichtliche Entscheidungsfindung zu § 63 StGB rückwärtsbezogen auf den in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt der Tat erfolge, nicht aber auf Frage eingeehe, ob der Betroffene zur politischen Willensbildung in der Lage sei.<sup>534</sup> In die Zukunft gerichtete Prognoseentscheidungen könnten dies auch nicht abfangen, denn die Prognose aus § 63 StGB beziehe sich ausschließlich auf die Gefahr weiterer Straftaten, nicht auf Wahlrechtsfähigkeit.<sup>535</sup>

Allerdings setzt die Anordnung der Unterbringung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs einen länger andauernden, nicht nur einen vorübergehenden Defekt voraus.<sup>536</sup> Auch muss der die Schuldunfähigkeit begründende Zustand den Tatzeitpunkt und den Urteilszeitpunkt überdauern und auch Zukunft zu erwarten sein. In § 63 StGB ist dabei die Gefährlichkeit infolge des Zustandes und eine Gefährlichkeit des Täters für die Allgemeinheit vorausgesetzt. Das heißt aber nicht, dass der Wahlrechtsausschluss nur an die Gefährlichkeit anknüpft (und gleichsam das vorherige oder künftige strafrechtliche Verhalten sanktioniert), sondern es wird auch an den Zustand angeknüpft, der zur strafrechtlichen Schuldlosigkeit geführt hat. Aus § 67d Abs. 6 StGB<sup>537</sup> ergibt sich, dass die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus zu beenden ist, wenn die Voraussetzungen der Maßregel nicht mehr vorliegen. Zu den Voraussetzungen der Maßregel gehört aber nicht nur, dass 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. Vielmehr gehört dazu auch das Vorhandensein des Zustandes, der zur Feststellung der Schuldunfähigkeit geführt hat.

---

<sup>529</sup> BVerfGE 36, 139 (141 f.).

<sup>530</sup> T. Verrel/A. Linke, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 3. Auflage 2013, § 20 Rn. 4.

<sup>531</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 42.

<sup>532</sup> Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 42.

<sup>533</sup> W. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 13 Rn. 18.

<sup>534</sup> L. Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S.15.

<sup>535</sup> Beschluss des Bundesrates vom 22.03.2013, Drucksache 49/13, S. 2.

<sup>536</sup> BGH NStZ-RR 2012, 367; K. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 28. Aufl. 2014, § 20 Rn. 3.

<sup>537</sup> Die Vorschrift lautet: „Stellt das Gericht nach Beginn der Vollstreckung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus fest, dass die Voraussetzungen der Maßregel nicht mehr vorliegen oder die weitere Vollstreckung der Maßregel unverhältnismäßig wäre, so erklärt es sie für erledigt.“

#### 4.3.3.3 Typisierungsbefugnis

Die dargestellten Ungereimtheiten der Regelung führen ungeachtet der beschriebenen Friktionen nicht zu deren Verfassungswidrigkeit, sie halten sich innerhalb der dem Gesetzgeber zugebilligten Typisierungsbefugnisse. Solche Befugnisse dürfen, was in Erinnerung gerufen sei, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus zu Unebenheiten und Friktionen führen, solange sich der Gesetzgeber bei seiner Regelung an typischen Fallgestaltungen und nicht an Sonderfällen orientiert. Zunächst ist festzuhalten, dass in den praktisch wichtigsten Konstellationen<sup>538</sup>, in denen es aufgrund Schuldunfähigkeit zu einer Einweisung in ein psychiatrisches Krankenhaus kommt (Erkrankungen nach den ICD-10-Codes F20-F29, Psychosen, Schizophrenie oder F70-F79, z.T. schwerwiegende Intelligenzminderungen), die gesetzgeberische Vermutung der Entscheidungsunfähigkeit plausibel ist. Hält man sich zudem vor Augen, dass nur 0,1 Promille der Wähler vom Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG erfasst sind und dass davon wiederum nur ein bestimmter – nicht quantifizierbarer Teil – möglicherweise am Wahltag nicht entscheidungsunfähig war, liegt der Abweichungswert vom gesetzlich erfassten Fall jedenfalls in einem derart geringen Anteilsbereich, dass unter Typisierungsgesichtspunkten nicht von einer Orientierung am Sonderfall ausgegangen werden kann.

Die mit § 13 Nr. 3 BWG bewirkte Vertypung selbst begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn der Gesetzgeber darf – wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof für die vergleichbare Regelung des bayerischen Landtagswahlrechts entschieden hat – bei der im Wahlrecht gebotenen generalisierenden und typisierenden Betrachtung davon ausgehen, dass diesem schuldunfähigen Personenkreis ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit fehlt.<sup>539</sup> Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die oben bereits angeführten praktisch bedeutsamsten Fälle (Psychosen, Schizophrenien und schwerwiegende Intelligenzminderungen). Mit der in dem strafgerichtlichen Verfahren und im Urteilspruch festgehaltenen Schuldunfähigkeit steht zudem ein formales Anknüpfungskriterium zur Verfügung, das bei der Organisation der Wahl klar und einfach feststellbar und deshalb besonders praktikabel ist.

Soweit von der Regelung auch Menschen mit Behinderungen betroffen sind, ergeben sich gegenüber rechtlichen Beurteilung von § 13 Nr. 2 BWG keine relevanten Unterschiede. Eine ungerechtfertigte Benachteiligung liegt also auch im Rahmen des § 13 Nr. 3 BWG nicht vor.

#### 4.3.3.4 Ergebnis

Unter Beachtung der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis erweist sich auch § 13 Nr. 3 BWG als insgesamt verfassungsgemäß.

---

<sup>538</sup> Vgl. dazu Sozialwissenschaftlicher Teil, S. 51.

<sup>539</sup> BayVerfGH, U. v. 9. Juli 2002, Az Vf. 9-VII-01, Rn. 64.

## 4.4 5. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse

### 4.4.1 Ergebnisse der Prüfung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG

#### I.

- Die Teilnahme an der Wahl setzt als Akt demokratischer Selbstbestimmung Entscheidungsfähigkeit voraus.
- Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG schützt mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor einem unberechtigten Ausschluss vom Wahlrecht. Trotz seiner dogmatischen Natur als spezieller Gleichheitssatz gilt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht in dem Sinne absolut, dass keine Differenzierung zulässig wäre. Differenzierungen bedürfen aber eines „zwingenden Grundes“, der von ebensolchem Gewicht sein muss wie der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- Ein solcher Grund liegt in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wahl als Ausdruck politischer Selbstbestimmung und der beständigen Kommunikation zwischen Wählendem und zu Wählendem.
- Die Teilnahme an der Wahl ist bei Entscheidungsunfähigkeit ausgeschlossen, weil die Wahlentscheidung in solchen Fällen nicht – wie vom demokratischen Prinzip und dem Sinn der Wahl vorausgesetzt – als Akt demokratischer Selbstbestimmung gesehen werden kann.
- Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG stellt ein behinderungsspezifisches Benachteiligungsverbot dar. Auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält aber kein absolut wirkendes Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen.
- Differenzierung können bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ erlaubt sein, wenn sie behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung tragen und sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen.
- Als besondere Gleichheitssätze weisen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Hinblick auf die Rechtfertigung von Differenzierungen grundsätzlich die gleiche Struktur auf. Die Rechtfertigungsprüfung unterliegt aber mit Blick auf die Prüfung der Unerlässlichkeit und den Vorrang von Unterstützungsmaßnahmen strengeren Anforderungen.
- Die Prüfung, ob eine Menschen mit Behinderung benachteiligende Regelung zulässig ist, muss anhand einer Einzelfallprüfung erfolgen. Benachteiligende Regelungen sind zulässig, wenn damit behinderungsbezogenen Besonderheiten Rechnung getragen wird und sie sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen.
- Vorrangig ist mit Blick auf die Unerlässlichkeit zu prüfen, ob nicht durch Assistenzsysteme eine benachteiligende Regelung vermieden werden kann. Etwa implementierte Assistenzsysteme müssten den Grundsätzen der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit der Wahl gerecht werden und auch mit den Wahlrechtsgrundsätzen der Geheimheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl in Einklang stehen.
- Ist das nicht der Fall, verstoßen benachteiligende Regelungen nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

#### II.

- Das betreuungsgerichtliche Verfahren stellt ein Institut des Erwachsenenschutzrechtes dar.
- Es dient vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Berechtigungen namentlich aus Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 3 Abs. 1, 3 S. 2 GG in erster Linie dem Schutz und der Stärkung der Autonomie der Betroffenen. Mit dem Betreuungsrecht sind aber auch Grundrechtseingriffe verbunden.
- Jede Betreuerbestellung wirkt sich zumindest im Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG aus. Wird ein Betreuer für alle Angelegenheiten bestimmt, treten eine Fülle grundrechtlicher Ingerenzen auf.
- Schon nach der Konzeption des Betreuungsrechtes, aber auch wegen der grundrechtlichen Berechtigungen der Betroffenen unterliegen vor diesem Hintergrund die mit dem Betreuungsrecht verbundenen Eingriffe strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.
- Im Betreuungsrecht übernimmt diese Aufgaben der sog. Erforderlichkeitsgrundsatz, der sowohl für das „Ob“ als auch das „Wie“, also die Reichweite der Betreuerbestellung Bedeutung erlangt.
- Der Erforderlichkeitsgrundsatz beeinflusst zudem das gesamte betreuungsgerichtliche Verfahren.
- Jede betreuungsgerichtliche Entscheidung beruht auf einer umfassenden Einzelfallbeurteilung, bei die konkreten Umstände und die individuelle psychologische und soziale Situation des Betroffenen berücksichtigt

werden muss. Die individuelle Betreuerbestellung stellt das Ergebnis einer richterlichen Einzelfallprüfung auf Grundlage einer Sachverständigenbegutachtung dar.

- Die Betreuerbestellung hat eine doppelte Voraussetzung.
- Zum einen muss eine (im Falle der Vollbetreuung) umfassende Betreuungsbedürftigkeit bestehen, d.h. der Betroffene darf nicht (mehr) imstande ist, seine Angelegenheiten wenigstens teilweise zu beherrschen und zu gestalten.
- Zum zweiten setzt die Betreuerbestellung einen entsprechenden Handlungsbedarf voraus.

### III.

- § 13 Nr. 2 BWG ist verfassungsgemäß.
- Im betreuungsgerichtlichen Verfahren findet eine Einzelfallprüfung statt, an deren Ende eine alle Angelegenheiten umfassende Entscheidungsunfähigkeit festgestellt ist.
- Der Schluss von der in dieser Breite im betreuungsgerichtlichen Verfahren festgestellten Entscheidungsunfähigkeit auf das wahlrechtliche Unvermögen ist rechtlich nicht zu beanstanden.
- Die Etablierung einer besonderen „Wahlreifeprüfung ist weder innerhalb des betreuungsgerichtlichen Verfahrens noch im Rahmen einer gesondert stattfindenden Untersuchung zu empfehlen.
- Assistenzsysteme zur Vermeidung von Entscheidungsunfähigkeit sind möglich.
- Sie müssten allerdings mit Maßnahmen zur Vermeidung von Manipulationen verbunden werden.
- Bei feststehender Entscheidungsunfähigkeit sind Assistenzsysteme kaum denkbar. Denn die Verfassungsgrundsätze der Unmittelbarkeit, der Höchstpersönlichkeit, der Freiheit und der Gleichheit der Wahl geben einen sehr engen Rahmen vor. Insbesondere sind stellvertretende und/oder Formen des Pluralwahlrechts verfassungsrechtlich ausgeschlossen.
- Die ersatzlose Streichung des § 13 Nr. 2 BWG ist nicht zu empfehlen. Die Wahlhandlung durch entscheidungsunfähige Wähler beinhaltet kaum hinnehmbar die grundsätzliche Gefahr der Verwandlung eines Aktes kommunikativer Teilnahme und demokratischer Selbstbestimmung in das Gegenteil der Fremdbestimmung.
- Zudem kann es im deutschen personalisierten Verhältniswahlrecht aufgrund des Zusammenspiels von Grundmandats- und Sperrklausel dazu kommen, dass schon sehr wenige – im Extremfall auch nur eine einzige Stimme – deutlich mehrheitsverschiebend wirken können.
- Sollte sich der Gesetzgeber für eine Streichung des § 13 Nr. 2 BWG entscheiden, wäre eine strafrechtliche Schutzregelung nach Vorbild der §§ 107 ff. StGB geboten.

#### 4.4.2 Ergebnisse der Prüfung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG

### I.

- Hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstabs ergeben sich zwischen § 13 Nr. 2 BWG und § 13 Nr. 3 BWG keine relevanten Unterschiede.

### II.

- Die Ratio des § 13 Nr. 3 BWG lässt sich mit drei unterschiedlichen Aspekten umschreiben.
- Danach beruht der Wahlrechtsausschluss auf der festgestellten psychisch-geistigen Beeinträchtigung, der Behandlungsbedürftigkeit im Hinblick auf die Allgemeingefährlichkeit und der aufgrund der strafgerichtlichen Prüfung auch wahlrechtlich vermuteten Einsichts- und Entscheidungsunfähigkeit.

### III.

- Die mit § 13 Nr. 3 BWG bewirkte Vertypung begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.
- Der Gesetzgeber darf bei der im Wahlrecht gebotenen generalisierenden und typisierenden Betrachtung davon ausgehen, dass dem im strafgerichtlichen Verfahren als schuldunfähig erkannten Personenkreis ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit fehlt.

- Mit der in dem strafgerichtlichen Verfahren und im Urteilsspruch festgehaltenen Schuldunfähigkeit steht vergleichbar der betreuungsgerichtlichen Entscheidung ein formales und leicht handhabbares, transparentes und nachprüfbares Anknüpfungskriterium zur Verfügung.
- Bei einer Massenveranstaltung wie der Bundestagswahl darf der Gesetzgeber typisieren, wenn er sich bei seiner Regelung an typischen Fallgestaltungen und nicht an Sonderfällen orientiert.
- Ist das der Fall sind Unebenheiten und Friktionen der gesetzlichen Regelung hinzunehmen.
- Hier tritt hinzu, dass die praktische Bedeutung des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG außerordentlich gering ist.
- In absoluten Zahlen sind durch § 13 Nr. 3 BWG von den insgesamt knapp 61,8 Millionen Wählern nur insgesamt 3.330 Personen erfasst.
- Der Anteil der nach § 13 Nr. 3 BWG ausgeschlossenen Wähler an der Gesamtheit der Wahlberechtigten liegt demnach bei 0,1 Promille.

Aufgrund der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis in Kombination mit der außerordentlich geringen praktischen Bedeutung begegnet § 13 Nr. 3 BWG keinen durchgreifenden Bedenken.

## 5. *Abschnitt 5: Assistenz und Assistenzgesetz*

Die BRK im Allgemeinen (s. Art. 4 lit h BRK) und Art. 29 lit. a BRK im Speziellen legen besonderes Gewicht auf Assistenzsysteme<sup>1</sup>, die Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen sollen, ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen wahrzunehmen. Unterlässt der Vertragsstaat angemessene und zumutbare Vorkehrungen, also das Bereitstellen von Assistenz, stellt dies eine verbotene Diskriminierung i.S.d. Art. 2 UAbs. 3 dar (siehe Schmalenbach, Völkerrechtlicher Teil). Im Rahmen der Entfaltung des verfassungsrechtlichen Maßstabs war heraus gestellt worden, dass sich Einschränkungen des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen nicht nur an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG messen lassen müssen (Lang, Verfassungsrechtlicher Teil).<sup>2</sup> Aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG wie der BRK folgt zudem, dass ein Rechteentzug nur in Betracht kommt, wenn die als Grundlage des Entzugs fungierende Beeinträchtigung durch Unterstützungsmaßnahmen nicht ausgeglichen werden kann.<sup>3</sup> Allerdings muss die Implementierung von Assistenzsystemen auch möglich und zumutbar sein. Mehr verlangt auch Art. 2 UAbs. 3 BRK nicht, wie sich aus Art. 2 Abs. 4 BRK und der sich darauf beziehenden Spruchpraxis des BRK-Ausschusses ergibt (Schmalenbach, Völkerrechtlicher Teil). Hinter dem verfassungs- und völkerrechtlich zum Ausdruck kommenden grundsätzlichen Vorrang der Assistenz steht die Idee, dass die Auslegung der BRK und damit eben auch das nationale Verständnis von „Behinderung“ unter anderem zentral aus den Grundsätzen sozialer Inklusion und assistierter Selbstbestimmung gespeist wird.<sup>4</sup>

Assistenz und Selbstbestimmung stehen in einer Wechselbeziehung. Assistenz soll Selbstbestimmung wahren und ermöglichen und umgekehrt ist es Ausdruck der Selbstbestimmung, die eigenen Interessen nicht über bloße Fürsorge, sondern unter Zuhilfenahme von Assistenz zur Geltung zu bringen.

Das Betreuungsrecht greift dies insoweit auf, als zentrales Anliegen des Betreuungsrechts der Abschied von Entmündigungsstrategien und die Betonung und Wahrung weitgehender Autonomie ist. Grundgedanke des Betreuungsrechts ist es deshalb, die Selbstbestimmung des Betreuten so weit wie irgend möglich zu wahren. Selbstbestimmung hat verfassungs- und grundrechtlich betrachtet seinen Ort in der Würdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG, dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), weist aber auch Bezüge zur politischen Selbstbestimmung und zur Gleichheit (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) auf.

Im Zentrum eines selbstbestimmungsbezogenen Verständnisses des Umgangs mit „Behinderung“ muss deshalb der Assistenzgedanke stehen.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund und namentlich mit Blick auf die BRK ist erwägenswert, dem Selbstbestimmungsgedanken über seine bisherige und nur bereichsspezifisch wirkende Verankerung im Betreuungsrecht hinausgehend durch ein eigenes Assistenzgesetz Rechnung zu tragen. In einem solchen Assistenzgesetz könnten dann auch die Voraussetzungen und Grenzen von Unterstützungshandlungen bei der Wahlhandlung geregelt werden. Ein solche gesetzliche Regelung hätte zudem den Vorteil, dass Rechtssicherheit auch für Assistenten geschaffen werden kann, weil sich diese bei Wahlunterstützungshandlungen immer mit dem Vorwurf der Fremdbestimmung im Gewand der Unterstützungshandlung konfrontiert sehen und Unsicherheiten zudem im Hinblick auf die Strafnorm des § 107a StGB bestehen können.

---

<sup>1</sup> Zu Assistenzsystemen aus der Betroffenenperspektive vgl. Klinisch- psychologischer Teil/Betroffenenperspektive.

<sup>2</sup> Zur Maßstabsfunktion von Art. 38 Abs. 1 GG s.o. S. 176 ff.

<sup>3</sup> Vgl. oben S. 190.

<sup>4</sup> V. Aichele, Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, APuZ 2010, 13 (15).

<sup>5</sup> Vgl. R. Bieritz-Harder, in: Deinert/Welti, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014, Assistenz Rn. 1.

Allgemeine Aufgabe eines solchen Gesetzes wäre es, Ausgestaltungen und Grenzen zulässiger Assistenzen zu benennen. Dabei könnte sich das Gesetz auch zum wahlrechtlichen Referenzgebiet verhalten und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wahlrechtliche Assistenz normieren. Das wäre namentlich für die in solchen Assistenzsystem Tätigen von herausragender Bedeutung. Unabhängig von einer die zulässige Assistenz sichernden strafrechtlichen Ergänzung des Wahlstrafrechts besteht schon derzeit mit § 107a StGB eine Vorschrift, die bestimmte Wahlmanipulationen unter Strafe stellt. Es wäre Assistenten schlicht nicht zumutbar, ohne gesetzliche Grundlage und mit der Gefahr einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu agieren.

Ein Assistenzgesetz könnte dabei zudem auf ein derzeit ungelöstes Problem reagieren, das vielfach als unbefriedigend empfunden wird.<sup>6</sup> Bekanntlich – und oben bereits diskutiert<sup>7</sup> – entstehen in bestimmten Konstellationen dann Friktionen zwischen Wahl- und Betreuungsrecht, wenn durch das Betreuungsrecht im Interesse der Autonomiewahrung und des Erforderlichkeitsgrundsatzes für Betroffene keine Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten erfolgt. Das kann dazu führen, dass Personen nicht unter Vollbetreuung gestellt werden und damit auch nicht das Wahlrecht nach § 13 Nr. 2 BWG verlieren, bei denen „materiell“ die Voraussetzungen einer Vollbetreuung vorliegen. Das sei an zwei Beispielen veranschaulicht. So wird etwa wegen des oben aufgeführten Erforderlichkeitsgrundsatzes auch für einen Menschen mit sehr schweren geistigen Behinderungen keine Vermögensbetreuung bestellt, wenn er in einem Heim untergebracht ist, wo er vollständig versorgt wird und keine Vermögensangelegenheiten selbstverantwortlich zu besorgen hat.<sup>8</sup> Vergleichbares gilt, wenn ein zu Betreuender eine so genannte Vorsorgevollmacht für bestimmte Bereiche errichtet hat, weil auch hier der Grundsatz der Subsidiarität der Betreuung, § 1896 Abs. 2 S. 2 BGB, einer Vollbetreuung entgegensteht. Die praktische Bedeutung solcher Vorsorgevollmachten wird nicht zuletzt daraus ersichtlich, dass am 31. Dezember 2015 im Zentralen Vorsorgeregister bei der Bundesnotarkammer insgesamt 3.031.223 Vorsorgeurkunden eingetragen waren.

Nun können etwa bestehende Vorsorgevollmachten ja ihrerseits als (zulässige) und im Betreuungsrecht schon implementierte Assistenzsysteme verstanden werden. In einem Assistenzgesetz könnte diese aber gleichsam ergänzend durch materielle oder verfahrensrechtliche Sicherung ergänzt werden, die verhindern, dass bei dem betroffenen Personenkreis, der hier mit dem Terminus der materiell der Betroffenengruppe nach § 13 Nr. 2 BWG gleichgestellt beschrieben wird, dadurch zu Selbstbestimmungsverletzungen oder –gefährdungen kommt, dass etwa im Zusammenhang mit der Briefwahl andere Personen das Wahlrecht statt der Berechtigten ausüben. Zur Klarstellung: es geht nicht um eine Ausweitung der Wahlausschlüsse, sondern um einen im neu zu schaffenden Assistenzgesetz zu verankernden und zu stärkenden Autonomieschutz für Betroffene.

Diskussionswürdig erscheint auch, ob das Assistenzgesetz durch Einführung strafrechtlicher parallel zu § 107a StGB gedachter Regelungen zum Schutz der Autonomie der Betroffenen flankiert werden sollte. § 107a StGB enthält den Grundtatbestand der Strafvorschriften, die das Interesse der Allgemeinheit an einem manipulationsfreien Ablauf der demokratischen Willensbildung und einem ordnungsgemäßen Ablauf des Wahlvorgangs schützen.<sup>9</sup> Die Vorschrift stellt in der ersten Alternative des Absatzes 1 das Herbeiführen eines unrichtigen Ergebnisses einer Wahl unter Strafe. Dabei ist der Terminus „unrichtiges Ergebnis“ nicht im Sinne der wahlprüfungsrechtlichen Erheblichkeitslehre zu verstehen.<sup>10</sup> Deshalb wird durch unbefugtes Wählen stets ein unrichtiges Wahlergebnis i.S.v. § 107a StGB herbeigeführt, weil dadurch

---

<sup>6</sup> Dazu sogleich im Text.

<sup>7</sup> Vgl. oben S. 225.

<sup>8</sup> G. Müller, BeckOK-BGB, Edition 13, 2008, § 1896 Rn. 21; Bay ObLG NJW-RR 1997, 967.

<sup>9</sup> A. Eser, in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Auflage 2014, § 107a Rn. 1.

<sup>10</sup> OLG Zweibrücken NStZ 1986, 554 (555); W. Wohlers/W. Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 4. Auflage 2013, § 107a Rn. 4.

bewirkt wird, dass im Rahmen der Auszählung eine ungültige Stimme als gültige gezählt wird.<sup>11</sup> Als Tathandlungen kommen das unbefugte Wählen, aber auch die unzulässige Beeinflussung eines Wahlberechtigten oder das unbefugte Mitwählen, also das mehrfache Wählen sowie das Wählen unter falschem Namen oder ohne Wahlberechtigung in Betracht.<sup>12</sup> Strafbar macht sich weiterhin, wer als Vertrauensperson eines anderen wählt, ohne dass die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.<sup>13</sup> Nach § 107a StGB kann sich auch strafbar machen, wer die vorgeschriebene Eigenhändigkeit der Wahlhandlung vereitelt, wobei insoweit unerheblich ist, ob der Wahlberechtigte genau so gewählt hätte, wie es der Täter getan hat.<sup>14</sup> Von unbefugtem Wählen ist auch auszugehen, wenn Stimmzettel von Wahlberechtigten durch einen Dritten ausgefüllt und der Auszählung als Stimmabgabe dieser Wahlberechtigten im Rahmen der Briefwahl zugeleitet werden.<sup>15</sup>

Sollte der Gesetzgeber ein Assistenzgesetz schaffen und dabei auch die Grenzen der wahlrechtlichen Assistenz aufzeigen, wäre eine Ergänzung des strafrechtlichen Schutzes der wahlrechtlichen Autonomie des Betreuten sinnvoll, die klarstellen sollte, dass doloser Missbrauch der Assistenz strafbar ist.

---

<sup>11</sup> G. Weidemann, in: Beck'scher Online Kommentar StGB, v. Heintschel-Heinegg, 30. Edition, Stand: 01.03.2016, § 107a Rn. 4.

<sup>12</sup> W. Wohlers/W. Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 4. Auflage 2013, § 107a Rn. 2.

<sup>13</sup> A. Eser, in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Auflage 2014, § 107a Rn. 3.

<sup>14</sup> OLG Zweibrücken NStZ 1986, 554 (555).

<sup>15</sup> A. Eser, in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Auflage 2014, § 107a Rn. 3.



## 6. Abschnitt 6: Missbrauchsgefahren

### 6.1 Prämissen und Vorüberlegungen

Die Frage, wie zulässige Unterstützungsmaßnahmen von unzulässiger Fremdbestimmung abzugrenzen sind, hat die Diskussion um das inklusive Wahlrecht von Anfang an begleitet. Es wäre allerdings Ausdruck einer problemverkürzenden Sichtweise, die Diskussion von Missbrauchsgefahren allein auf künftig einzurichtende Assistenzsysteme oder ein neu geschaffenes Assistenzgesetz zu fokussieren. Schon jetzt bestehen im Hinblick auf die Situation in Alten- und Pflegeheimen und vergleichbare Einrichtungen durchaus Missbrauchsgefahren, denen zu begegnen ist.

Die exakte Abgrenzung der zulässigen Assistenz von der unzulässigen Fremdbestimmung dürfte letztlich nur anhand des konkreten Einzelfalles vorgenommen werden können. Allerdings lassen sich im hier zu diskutierenden Referenzbereich, also im Wahlrecht, verfassungsrechtlich bedeutsame Grenzlinien ausmachen. Hinzutreten praktische Umsetzungsschwierigkeiten.

Vorab gilt es zunächst einen gleichsam fundamentalkritischen Einwand zu berücksichtigen und zurückzuweisen. Er lautet: Schon die Diskussion der Missbrauchsgefahren einer wie auch immer ausgestalteten Assistenz im Kontext der Wahlhandlung stelle für sich genommen eine Benachteiligung der Menschen mit Behinderungen dar. Es sei zu konstatieren, dass die Gefahr eines potenziellen Missbrauchs eines Rechtes durch Dritte es nicht rechtfertigen könne, dem Rechtsinhaber das Recht als solches zu entziehen. Vielmehr habe der Staat die Aufgabe, die freie Rechtsausübung aller durch andere Maßnahmen möglichst gut gegen Missbrauch abzusichern.<sup>1</sup>

Beiden Aussagen kann ohne weiteres zugestimmt werden. Soweit damit allerdings insinuiert werden soll, Menschen mit Behinderungen werde das Wahlrecht wegen Missbrauchsgefahren entzogen, dürfte das auf einem Missverständnis, jedenfalls aber einer unzulässigen Perspektivenverschiebung beruhen. Zu unterscheiden sind nämlich einerseits die Grundlage des Wahlrechtsverlusts, die im gerichtlichen Verfahren festgestellte und umfassende Entscheidungsunfähigkeit – wenn man so will die Primärebene – und andererseits die Frage, ob im Bereich der Wahlhandlung Assistenzsysteme etabliert werden können – was man als die Sekundärebene bezeichnen kann.

§ 13 Nr. 2 BWG knüpft an die Entscheidungsunfähigkeit an. Sie ist die Voraussetzung des auf der Primärebene stattfindenden Rechteentzugs, nicht eine irgendwie geartete Missbrauchsgefahr. Der Missbrauchsgedanke hat seinen Ort auf der gleichsam zweiten Betrachtungsebene, ob nämlich die wahlrechtliche Beeinträchtigung durch geeignete Assistenzmaßnahmen vermieden werden kann. Es ist damit offensichtlich, dass die These, der Wahlrechtsentzug werde unter Berufung auf Missbrauchsgefahren gerechtfertigt, auf einem kategorialen Missverständnis beruht.

Der Missbrauchsgedanke hat seinen Platz im Rahmen der Diskussion, ob eine Menschen mit Behinderungen benachteiligende Regelung unerlässlich ist, um der behinderungsbezogenen Besonderheit Rechnung zu tragen. Das ist nach dem o.a. der Fall, wenn die Implementierung von Assistenzsystemen entweder nicht möglich oder unzumutbar sind (s. Art. 2 UAbs. 4 BRK).

Unmöglichkeit in diesem Sinne liegt auch vor, wenn das Assistenzsystem seinen eigenen Grundgedanken, der Wahrung und Stärkung der Selbstbestimmung des Betroffenen, zuwiderliefe bzw. sie ad absurdum führte. In diesem Kontext ist dann auch zu berücksichtigen, ob ein in Betracht gezogenes Unterstützungssystem so missbrauchs- und störanfällig ist, dass es anstatt Selbstbestimmung zu ermöglichen, Fremdbestimmungen Tür und Tor öffnete. Es darf also nur dasjenige Unterstützungssystem implementiert werden, das seinerseits dem Grundgedanken der Selbstbestimmung Rechnung trägt.

Assistenzsysteme weisen mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze ambivalenten Charakter auf. Einerseits werden nahezu alle Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG – wenngleich mit unterschiedlichen Gefährdungspotentialen – durch Assistenzsysteme herausgefordert. Andererseits lässt

---

<sup>1</sup> L. Palleit, Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2011, S. 14.

sich zumindest der Grundsatz der Allgemeinheit auch zugunsten von Assistenzsystemen in Ansatz bringen. Dabei lassen sich folgende Rahmenbedingungen benennen.

## 6.2 Wahlverfassungsrechtliche Grenzziehungen

Als Grundprämisse der folgenden Ausführungen und gleichsam zentrale verfassungsrechtliche Scheidelinie gilt: Entscheidungsunfähigkeit und Assistenz in Wahlangelegenheiten schließen sich insofern aus, als eine die Entscheidungsunfähigkeit kompensierende „Assistenz“ nicht nur der Aufgabenstellung der Assistenz fundamental entgegensteht (klinisch- psychologischer Teil, S. 114), sondern auch durch Art. 29 lit. a (iii) BRK untersagt wird (Schmalenbach, Völkerrechtlicher Teil). Assistenzsysteme setzen daher gleichsam im Vorfeld der Anwendung der derzeitigen wahlrechtlichen Ausschlussstatbestände an, die Entscheidungsunfähigkeit voraussetzen. In Fällen, in denen feststeht, dass eine eigenverantwortliche Entscheidung unter keinen Umständen, auch nicht unter Berücksichtigung geeigneter Unterstützungsmaßnahmen, getroffen werden kann, würde eine gleichwohl erfolgende Stimmabgabe die vom Demokratieprinzip bezweckte Selbstbestimmung zur Fremdbestimmung denaturieren lassen und zwar sowohl für den Betroffenen selbst als auch für alle anderen Stimmbürger.

Weil der Wahlrechtsentzug an die Entscheidungsunfähigkeit anknüpft, sind im Gegenzug Assistenzsysteme und Unterstützungsmaßnahmen, die im Vorfeld der Entscheidungsunfähigkeit ansetzen, diese also verhindern, rechtlich ohne weiteres zulässig. Bei feststehender Entscheidungsunfähigkeit allerdings kann es keine Assistenz bei der Wahlhandlung geben. Eine solche Unterstützung ist bei der Wahlhandlung schon denklogisch ausgeschlossen, weil es eine Unterstützung zu einer Auswahlentscheidung bei einer Entscheidungsunfähigkeit nicht geben kann. Sie begegneten schon unter Praktikabilitätsgesichtspunkten erheblichen Bedenken. Bedenken entstehen hier schon wegen der Schwierigkeiten, ein effektives Kontrollsystem zu etablieren, mit dessen Hilfe der beschriebenen Gefahr begegnet werden kann. Hier läge eine wichtige Funktion des o.a. Assistenzgesetzes, in dem die Grenze zulässiger Assistenz festgelegt werden müsste. Zu betonen ist allerdings auch hier der Grundsatz, dass es bei festgestellter Entscheidungsunfähigkeit keine (zulässige) Assistenz geben kann. Auf dieser Linie hat sie das Bundesverfassungsgericht auch ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt.<sup>2</sup>

Assistenzsysteme – genauer deren konkrete Ausgestaltung – können auch mit dem Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit kollidieren. Assistenzsysteme dürfen deshalb nicht dazu führen, mehr oder minder verkappte Formen des Pluralwahlrechts zu etablieren.<sup>3</sup> Sie widersprächen sonst der strikten Gleichheit des Zählwerts aller Wählerstimmen.<sup>4</sup> Das bedeutet, dass die Zuweisung der Stimmen von Personen, die nach § 13 Nr. 2 oder 3 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, an Assistenten, Betreuer oder wie auch immer bezeichnete Dritte verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist. Hinzu tritt eine Praktikabilitätserwägung: Bekanntlich existieren in der Praxis in ganz erheblichem Ausmaß Betreuungsverhältnisse<sup>5</sup>, bei denen der Betreuer für eine Vielzahl von Betreuten zuständig ist.<sup>6</sup> Das gilt namentlich für die Berufsbetreuungen. Hielte

---

<sup>2</sup> BVerfGE 21, 200 (207).

<sup>3</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138; *BK-P. Badura*, Loseblatt, Stand Mai 2013, Anh. z. Art. 38: Bundeswahlrecht, Art. 38 Rn. 37; *A. Roth* in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 38 Rn. 43; *W. Schreiber*, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 12 Rn. 10; *R. Wernsmann*, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, *Der Staat* 44 (2005), 43 (55).

<sup>4</sup> OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138.

<sup>5</sup> Schätzungen gehen von ca. 1/3 der Betreuungen aus, deren Zahl lag etwa im Jahr 2012 bei ca. 1,3 Millionen, vgl. *A. Roth*, in: Dodegge/Roth, Systematischer Praxiskommentar Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014, A Rn. 3. Die Tendenz ist wegen der prognostizierten Zunahme von Altersbetreuungen steigend.

<sup>6</sup> Die Statusbegründung als Berufsbetreuer setzt eine entsprechende Bestellung des Gerichts voraus (§ 1896 Abs. 1 BGB, § 1 Abs. 1 S. 1 Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz, VBVG). Nach § 1 Abs. 1 2 Nr. 1 VBVG setzt dies im Regelfall die Übernahme von 10 Betreuungen voraus. In ökonomischer Perspektive geht man davon aus, dass mindestens 30 Betreuungen vorliegen müssen, um die Betreuerbetätigung als berufliche Grundlage ansehen zu können.

man eine Vertretung bzw. Stimmabgabe durch den Betreuer für zulässig, so könnten in der Hand eines Betreuers eine Vielzahl von Stimmen kumuliert werden; ein mit dem ehernen Grundsatz des Wahlrechts der Stimmgleichheit („*one man one vote*“) unvereinbares Ergebnis.<sup>7</sup>

Eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl würde bei Assistenzsystemen vorliegen, wenn Vertreter ohne oder auch gegen den Willen des Vertretenen über das „Ob“ und „Wie“ (also den Stimmhalt) entscheiden könnten. Nur eine strenge und formale Handhabung der Wahlrechtsgrundsätze und ihrer einfachrechtlichen Umsetzungen bietet die Gewähr dafür, dass in der Wahl tatsächlich nur der höchstpersönliche und freie Wille aller Wähler im Wahlergebnis zum Ausdruck kommt. Auf irgendwelche „materiellen Überlagerungen“ des formalen Charakters kann es dabei nicht ankommen.<sup>8</sup>

Assistenzsysteme müssten auch den Grundsatz der Geheimheit der Wahl sichern. Allerdings gilt es dabei auch zu berücksichtigen, dass das geltende Recht bei der Briefwahl durchaus Herausforderungen des Grundsatzes zulässt, wenn dies der Wahrung eines anderen Wahlrechtsgrundsatzes – also insbesondere dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl – dient und diesen effektiviert. Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass die BRK ausdrücklich in Art. 29 lit a BRK von der Prämisse ausgeht, dass Assistenz bei der Stimmabgabe (UAbs. iii) der Geheimheit der Abstimmung (UAbs. ii) nicht entgegensteht. Vor diesem Hintergrund stellen sich Assistenzsysteme nicht von vornherein als mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Geheimheit der Wahl unvereinbar dar. Allerdings, der Gesichtspunkt einer Förderung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl kann auf die Situation entscheidungsunfähiger Wähler<sup>9</sup> nicht übertragen werden, weil damit jedenfalls die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit ihrerseits verletzt werden.

Der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit bedeutet, dass bei Parlamentswahlen im Sinne des Grundgesetzes eine Stellvertretung verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.<sup>10</sup> Das Wahlrecht kann also nur vom Berechtigten selbst wahrgenommen werden, es ist bedingungsfeindlich, kann weder veräußert noch übertragen oder etwa abgetreten werden<sup>11</sup>; treuhänderische Vornahmen der Wahlhandlung sind damit verfassungskräftig ausgeschlossen.<sup>12</sup>

Mit dem Grundsatz der Höchstpersönlichkeit bzw. der Unmittelbarkeit der Wahl wird es vielfach als unvereinbar angesehen, wenn nicht der Wähler selbst, sondern sein Stellvertreter die Wahlhandlung vornehmen würde. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht schon früh herausgestellt, dass – in moderne Terminologie übersetzt – Assistenzsysteme auch bei der Wahlhandlung zulässig sind und auf dieser Grundlage kennen auch das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung die oben angeführten Unterstützungsregelungen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber zugleich ausdrücklich festgestellt, dass es eine Assistenz bei Entscheidungsunfähigkeit nicht geben kann.<sup>13</sup>

Entscheidend ist, dass das Wahlrecht vor allem deshalb ein höchstpersönliches Recht sein muss, weil es ausschließlich seinen Inhaber mit der Befugnis ausstattet, als selbst- und gerade nicht, etwa durch einen Vertreter, fremdbestimmtes Individuum an der staatlichen Willensbildung verantwortlich teilzuhaben.<sup>14</sup> Die mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit bzw. der Höchstpersönlichkeit gesicherte zutreffende Wiedergabe des wirklichen Wählerwillens ist für den demokratischen Staat unverzichtbar, weil gerade im Wahlakt die die Demokratie kennzeichnende Beteiligung des Volkes an der Herrschaft wirksam wird. Zu Recht hat es die Rechtsprechung dabei als unbeachtlich angesehen, ob die Stimmabgabe im Konkreten ohne Missachtung des Grundsatzes der Höchstpersönlichkeit der Wahl genau so ausgefallen wäre.<sup>15</sup>

<sup>7</sup> Vgl. *W. Schreiber*, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013, § 12 Rn. 10 dort für die im Kontext des „Kinder“- oder „Elternwahlrechts“ diskutierten Vertretermodelle.

<sup>8</sup> Vgl. OVG Rh.-Pf. NVwZ 1986, 499: „Auf die Frage, ob ohne die unzulässige Kennzeichnung durch Dritte im Einzelfalls ebenso gewählt worden wäre, kommt es...(nicht) an“.

<sup>9</sup> Auch das hat das BVerfG in BVerfGE 21, 200 (207) ausdrücklich klargestellt.

<sup>10</sup> *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 40.

<sup>11</sup> *W. Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Loseblatt, Stand 2013, Art. 38 Rn. 40; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 138 Rn. 102: „Der Grundsatz der Unmittelbarkeit ist unabdingbar und strikt formal zu verstehen.“

<sup>12</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138.

<sup>13</sup> BVerfGE 21, 200 (207): „Bei geistigen Gebrechen ist keine Hilfe zulässig“.

<sup>14</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 138.

<sup>15</sup> OVG Koblenz, NVwZ 1986, 499.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Missbrauch durch Wahlassistenz immer dann zu besorgen ist, wenn das assistierende Verhalten entweder mit Blick auf § 107a StGB bereits strafrechtlich relevant ist oder wenn es mit den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist. Assistenzsysteme trotz bestehender und festgestellter Entscheidungsunfähigkeit wären aber auch kaum in verfassungsgemäßer Ausgestaltung denkbar. Denn die Unterstützung einer entscheidungsunfähigen Person bei der Ausübung ihres aktiven Wahlrechts kann nur bedeuten, dass der assistierende Dritte im Ergebnis eine mehrfache Stimmberechtigung erhält.<sup>16</sup> Das wäre weder mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit der Wahl noch der Wahlgleichheit vereinbar.<sup>17</sup> Auf dieser Linie hat sie das Bundesverfassungsgericht auch ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt.<sup>18</sup>

## 7. Abschnitt 7: Rechtsvergleichung

### 7.1 Kategorien von Wahlrecht

**Kategorie A<sup>1</sup>** Inklusives Wahlrecht vor 2006: Die Rechtsordnung erkennt ausnahmslos das Wahlrecht an, und zwar unabhängig von Rechts- und Handlungsfähigkeit oder Betreuung. Die Reform des Wahlrechts hatte schon stattgefunden, bevor die UN-Generalversammlung die BRK im Dezember 2006 verabschiedete.

**Kategorie A<sup>2</sup>** Inklusives Wahlrecht nach 2006: Die Rechtsordnung erkennt ausnahmslos das Wahlrecht an, und zwar unabhängig von Rechts- und Handlungsfähigkeit oder Betreuung

*Caveat: Situativ-faktische Ausschlüsse beim Wahlakt oder Nichtgewährung von Assistenz bei völliger Kommunikationsunfähigkeit, z.B. durch den Wahlvorsteher, werden in der Ausstellung nicht berücksichtigt, soweit Information vorhanden sind allerdings beschrieben.<sup>19</sup>*

**Kategorie B** Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss: Die Rechtsordnung sieht eine richterliche Individualprüfung vor, die sich konkret auch auf die Fähigkeit der betroffenen Person bezieht, im Wege einer Wahlentscheidung an der Wahl teilzunehmen.

**Kategorie C** Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss: Die richterliche Entscheidung betrifft ausschließlich die Rechtsfähigkeit, Handlungsfähigkeit/ Geschäftsfähigkeit oder Betreuung/ Vormundschaft/ Sachwalterschaft einer Person. Daran anknüpfend sieht das Gesetz einen Ausschluss von der Wahl vor.

*Caveat: je nach Rechtsordnung gibt es die Möglichkeit eine partielle Einschränkung der Handlungsfähigkeit oder nur teilweisen Betreuung, oder es kommt immer zu einer vollumfänglichen Aberkennung der Rechts-/Handlungsfähigkeit. Da diese Feinheiten des Betreuungsrecht/Entmündigungsrechts in den Staaten für die Studie zu Art. 29 BRK keine Aussagekraft hat, wurde auf die Darstellung der Rechtslage in diesem Punkt verzichtet.*

---

<sup>16</sup> Darauf weist auch *St. Schmahl*, Grund- und menschenrechtliche Anforderungen an den Erwachsenenschutz, in: Coester-Waltjen/Lipp/Schumann/Veit (Hrsg.), Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes 2012, S. 38 hin.

<sup>17</sup> Dazu bereits oben S. 185.

<sup>18</sup> BVerfGE 21, 200 (207).

<sup>19</sup> Siehe zB die Rechtslage in Island (Nicht-Vertragspartei der BRK): In dem 2000 erlassenen Wahlgesetz existiert kein formaler Ausschluss vom Wahlrecht für Menschen mit Behinderung; Vgl.: § 1 des isländischen Wahlgesetzes (Gesetz No.24 vom 16. Mai 2000), abrufbar unter: <https://eng.innanrikisraduneyti.is/laws-and-regulations/english/parliamentary-elections-to-the-althing/>; *R. Traustadóttir/ J. G. Rice*, Academic Network of European Disability (ANED) Country reports on citizenship and political participation, Iceland 2013, S. 3f. Assistenzleistungen im Wahllokal sind allerdings nur erlaubt, wenn der Wählende in der Lage ist seinen Willen mitzuteilen, § 69, § 86 des isl. Wahlgesetzes.

## 7.2 Staatengruppen

### EU-Mitgliedstaaten (27, da ohne Dtschl.)

- (Potentielle) EU-Beitrittskandidaten die BRK beigetreten sind (6: Albanien; Bosnien und Herzegowina; Mazedonien; Montenegro; Serbien; Türkei)
- EFTA-Staaten, die BRK beigetreten sind (2: Norwegen und Schweiz)
- Sonstige Mitgliedstaaten des Europarates, die die BRK ratifiziert haben (6: Andorra; Armenien; Aserbaidschan; Russland; San Marino; Ukraine)
- Sonstige OECD Staaten, die BRK ratifiziert haben (8: Australien; Chile; Israel; Japan; Kanada; Mexiko; Neuseeland; Südkorea)
- Sonstige BRK Vertragsstaaten, die nach Freedom House 2015<sup>20</sup> und Democracy Index 2015<sup>21</sup> als entwickelte Demokratie oder nach Democracy Index 2015 zumindest als sog. unvollständige Demokratien (*flawed democracies*<sup>22</sup>) eingestuft werden können (34: *Antigua und Barbuda*; Argentinien; Bahamas; Belize; Benin; Brasilien; Costa Rica; Dominikanische Republik; El Salvador; Ghana; Guyana; Indien; Indonesien; Jamaika; Kap Verde; Kolumbien; Lesotho; Malaysia; Mauritius; Mongolei; Namibia; Panama; Papua New Guinea; Paraguay; Peru; Philippinen; Sambia; Senegal; Singapur; Sri Lanka; Südafrika; Trinidad & Tobago; Tunesien; Uruguay)

*Insgesamt wurden 80 BRK-Vertragsstaaten sowie drei nicht-BRK (aber EU-Mitgliedstaaten) untersucht. Nicht erhoben wurden sonstige BRK Vertragsstaaten, die vom Democracy Index 2015 als hybride Demokratien<sup>23</sup> oder als autoritäre Regime gelistet sind.*

### 7.2.1 EU-Mitgliedstaaten (exkl. Deutschland; inkl. Niederlande, Irland und Finnland)

#### 7.2.1.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

##### **Finnland (Noch nicht BRK ratifiziert)**

Die finnische Verfassung<sup>24</sup> normiert in § 6 ein Diskriminierungsverbot unter anderem aufgrund von Behinderung. Weder in § 14 der Verfassung noch in Art. 2 des Wahlgesetzes<sup>25</sup> finden sich Einschränkungen für Menschen mit Behinderung. Laut dem Justizministerium ist das aktive Wahlrecht nicht eingeschränkt.<sup>26</sup> Zu beachten ist aber, dass Finnlands Verfassung nach Art. 27 Menschen, die unter Betreuung stehen, das passive Wahlrecht bei Parlamentswahlen verweigert. Gemäß Art. 58 (vorzeitige Stimmabgabe) und Art. 73 (Stimmabgabe am Wahltag) Wahlgesetz darf eine Person, dessen Fähigkeit den Stimmzettel auszufüllen abgeschwächt ist, sich von einem Assistenten seiner Wahl helfen lassen. Dieser ist verpflichtet die Anweisungen des Wählers pflichtgemäß auszuführen.

---

<sup>20</sup> Online abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015>.

<sup>21</sup> The Economist, Democracy Index 2015.

<sup>22</sup> Definition "flawed democracies": These countries also have free and fair elections and, even if there are problems (such as infringements on media freedom), basic civil liberties are respected. However, there are significant weaknesses in other aspects of democracy, including problems in governance, an underdeveloped political culture and low levels of political participation (The Economist, Democracy Index 2015, S. 45).

<sup>23</sup> Definition "hybrid democracies": Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent (The Economist, Democracy Index 2015, S. 45).

<sup>24</sup> Suomen perustuslaki, 11. Juni 1999 (Constitution of Finland); abrufbar unter (finn.): <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

<sup>25</sup> Vaalilaki, 2. Oktober 1998 (Election Act); abrufbar unter (finn.): <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>.

<sup>26</sup> FRA, Can Persons with disabilities vote? Indicators on political participation of persons with disabilities, Background information: political participation of persons with disabilities, Brüssel 2014, S. 7.

Finnland hat bisher die BRK lediglich unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

### **Irland (Noch nicht BRK ratifiziert)**

In Irland haben gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verfassung<sup>27</sup> alle Staatsbürger das Recht bei Parlamentswahlen zu wählen, sofern sie nicht durch Gesetz ausgeschlossen sind. In Art. 17 des Wahlgesetzes<sup>28</sup> ist vorgesehen, dass eine Liste mit besonderen Wählern („special voters“) geführt wird. Auf Antrag werden diejenigen eingetragen, die aufgrund ihrer anhaltenden physischen Krankheit oder körperlichen Behinderung nicht persönlich ins Wahllokal kommen können. In diesem Fall wird dem „besonderen Wähler“ gemäß Artt. 81 und 82 Wahlgesetz der Stimmzettel gebracht. Andererseits besteht gemäß Art. 103 Abs. 1 und Abs. 3 Wahlgesetz die Möglichkeit, dass ein Wähler, der aufgrund von Blindheit, einer körperlichen Behinderung oder Analphabetismus nicht ohne Hilfe wählen kann, seinen Stimmzettel von einem Begleiter oder dem Vorsteher des Wahllokals ausfüllen lassen kann (s.g. „companion voting“). Nach Art. 103 Abs. 6 Wahlgesetz hat jedoch der Wahlvorsteher das Ermessen, einer Person, die in den letzten zwei Stunden vor Wahlschluss kommt und Hilfe bei der Stimmabgabe benötigt, den Zugang zur Abstimmung zu versagen, wenn dadurch der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl beeinträchtigt werden würde.

Irland hat bisher die BRK lediglich unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

### **Italien**

Italiens Verfassung<sup>29</sup> ermöglicht durch Art. 48 eine Einschränkung des Wahlrechts für Menschen, denen die bürgerliche Handlungsfähigkeit („civil incapacity“) fehlt. Allerdings hat das sog. Basaglia Gesetz<sup>30</sup> die einfachgesetzlichen Wahlausschlussgründe aufgehoben und eröffnete damit schon im Jahr 1978 das Wahlrecht für Menschen mit intellektuellen Behinderungen. Damit genießen alle it. Staatsbürger das aktive Wahlrecht;<sup>31</sup> es kann Menschen mit geistigen Behinderungen nicht entzogen werden und Maßnahmen sind zu ergreifen, um die Wahlbeteiligung vor allem von behinderten Menschen zu fördern.<sup>32</sup> So sieht zB Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes<sup>33</sup> vor, dass anlässlich der Wahlen die Gemeinden öffentliche Verkehrsdienste organisieren, damit behinderte Wähler leichter das Wahllokal erreichen können. Des Weiteren kann ein Wähler gemäß Art. 29 Abs. 3, wenn er nicht alleine wählen kann, einen Begleiter in das Wahllokal mitnehmen.

### **Österreich**

---

<sup>27</sup> Constitution of Ireland, 1937; abrufbar unter: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>.

<sup>28</sup> Electoral Act, 1992; abrufbar unter: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/enacted/en/print.html>.

<sup>29</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, 22. December 1947 (Constitution of the Italian Republic); abrufbar unter: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

<sup>30</sup> Art. 11 Legge 13 maggio 1978, n. 180 Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori; abrufbar unter (ital.): [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_normativa\\_888\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_888_allegato.pdf).

<sup>31</sup> FRA, Can Persons with disabilities vote? 2014, S. 10; G. Tintori, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Italy, 2013, S. 3; Siehe aber OSCE/ODIHR, Needs Assessment Report Mission Report, Italian Republic Early Parliamentary Elections 24 and 25 February 2013, vom 22. Januar 2013, S. 7: Voting rights may be suspended for reasons of mental incapacity or conviction for a serious criminal offence.

<sup>32</sup> Siehe Art. 11 Law No. 180 vom 13. Mai 1978 und Law No. 104 vom 5. Februar 1992; Italien, Initial reports of State parties due in 2011, UN-Doc CRPD/C/ITA/1 vom 6. März 2015, Rn. 162.

<sup>33</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (Framework Law for the Assistance, Social Integration, and Rights of Persons with disabilities.); abrufbar unter (ital.): [http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b9b27816-47b5-4031-9f4b-f0a8d1a8f364/prot104\\_92.pdf](http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b9b27816-47b5-4031-9f4b-f0a8d1a8f364/prot104_92.pdf).

Gemäß Art. 26 Abs. 5 B-VG<sup>34</sup> und § 22 Abs. 1 der NRWO<sup>35</sup> kann das Wahlrecht in Österreich lediglich als Folge einer rechtskräftigen gerichtlichen Verurteilung ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss von Menschen mit Behinderungen ist somit nicht vorgesehen.

Vorgeschichte: Durch Urteil des Verfassungsgerichtshofes<sup>36</sup> im Jahr 1987 wurde § 24 der NRWO 1971 für gleichheits- und damit verfassungswidrig erklärt, da der dort normierte Wahlrechtsausschluss nur besachwalte Personen betraf, aber nicht jene Menschen, die womöglich dieselben Störungen haben, aber - etwa aufgrund der Hilfe von Einrichtungen der öffentlichen Behindertenhilfe - nicht besachwaltert wurden. Da der Gesetzgeber nie eine Nachfolgeregelung zu § 24 der NRWO 1971 erlassen hat, herrscht in Österreich formal ein voll inklusives Wahlrecht.

Umsetzung der Inklusion in der Praxis: Selbst wenn ein medizinisches Gutachten bzw. ein Gericht vollumfänglich Handlungsunfähigkeit feststellt, bleibt die Person im Wahlregister eingetragen. In Österreich werden besondere Vorkehrungen getroffen, um Menschen mit Behinderungen die Wahl zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Beispielsweise legt § 52 Abs. 5 NRWO fest, dass nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten vorzusehen ist, dass in jeder Gemeinde, in Wien in jedem Gemeindebezirk, zumindest ein für Körperbehinderte barrierefrei erreichbares Wahllokal vorhanden ist. Für blinde und schwer sehbehinderte Wähler sind nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten geeignete Leitsysteme vorzusehen. § 66 Abs. 1 NRWO bestimmt, dass Körper- oder sinnesbehinderte Wähler sich von einer Person, die sie selbst auswählen können, führen und sich bei der Wahlhandlung helfen lassen dürfen. Gemäß Abs. 2 gelten als körper- oder sinnesbehindert Personen diejenigen, denen die Ausfüllung des amtlichen Stimmzettels ohne fremde Hilfe nicht zugemutet werden kann.

Nach § 60 i.V.m. § 38 Abs. 1 oder Abs. 2 können Wahlberechtigte, die voraussichtlich am Wahltag aus gesundheitlichen Gründen (Abs. 1) oder infolge mangelnder Geh- und Transportfähigkeit oder Bettlägerigkeit, sei es aus Krankheits-, Alters- oder sonstigen Gründen (Abs. 2), ihre Stimme nicht vor der zuständigen Wahlbehörde abgeben können, mittels Briefwahl wählen. Manipulationen bei der Briefwahl werden dadurch verhindert, dass nur der Wähler selbst das Begleitschreiben unterschreiben darf. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 26 Abs. 6 B-VG. Gemäß § 72 Abs. 1 NRWO können in Heil- und Pflegeanstalten besondere Wahlsprengel errichtet werden. § 73 Abs. 1 NRWO sieht vor, dass besondere Wahlbehörden („fliegende Wahlkommissionen“) für die Stimmabgabe durch bettlägerige oder in ihrer Freiheit beschränkte Wahlkartenwähler eingerichtet werden können. Ist er oder sie nicht in der Lage alleine zu wählen, muss er/sie in Begleitung vor der Wahlkommission erscheinen. Die Wahl der Begleitperson muss vom Wähler gegenüber dem Wahlleiter bestätigt werden, notfalls durch Nicken oder Deuten.<sup>37</sup> Somit muss die betreffende Person in der Lage sein, sich auszudrücken, ob mit Worten oder konkludent durch zB Gesten. Dadurch soll das Prinzip des persönlichen Wahlrechts gewahrt werden.<sup>38</sup> Über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme einer Begleitperson entscheidet gemäß § 66 Abs. 3 NRWO im Zweifelsfall die Wahlbehörde.

## Schweden

---

<sup>34</sup> Bundes-Verfassungsgesetz, 19 Dezember 1945; abrufbar unter: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

<sup>35</sup> Nationalrats-Wahlordnung 1992; abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>.

<sup>36</sup> Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 7. Oktober 1987, VfSlg. 11.489.

<sup>37</sup> Interview mit dem Stellvertretenden Wahlleiter der Bundeswahlkommission Robert Stein, Angedruckt in der Standard „Abgetretenes Wahlrecht“, Printausgabe 9./10. Oktober 2010.

<sup>38</sup> R. Stein/M. Vogl/G. Wenda (Hrsg.), NRWO § 66 Rn. 3.

In Schweden gesteht die Verfassung<sup>39</sup> in Kapitel 1 Art. 1 jedem Staatsbürger das Wahlrecht zu. Ausschlussmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung bestehen nicht. Eine entsprechende Regelung wurde 1991 abgeschafft. Personen denen es aufgrund von Krankheit, Behinderung oder hohem Alter unmöglich ist, persönlich zum Wahllokal zu kommen, können gemäß Kapitel 7 § 4 des Wahlgesetzes<sup>40</sup> mittels Stellvertreter ihre Stimme abgeben.<sup>41</sup>

## Vereinigtes Königreich

Im Jahr 2006 wurde im Vereinigten Königreich durch Art. 73 Abs. 1 des "Electoral Administration Act 2006"<sup>42</sup> die Common Law Regelung aufgehoben, nach der Menschen ohne Rechtsfähigkeit aufgrund von mentalen Problemen die Wahlfähigkeit abgesprochen werden konnte. Der Wahlrechtsausschluss gilt allerdings weiterhin für Personen, die gemäß Art. 3A des Wahlgesetzes (RPA)<sup>43</sup> als Straftäter auf Basis des "Mental Health Act 1983"<sup>44</sup> in einer psychiatrischen Klinik angehalten werden.<sup>45</sup> Darin liegt allerdings insofern keine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, als dass das Vereinigte Königreich (EMRK-rechtswidrig) das Wahlrecht auch nicht-behinderten Straftätern entzieht.<sup>46</sup> Andere Patienten in psychiatrischen Kliniken haben, solange sie keine Straftäter oder in Untersuchungshaft sind und somit nicht unter Art. 3A oder Art. 7A RPA fallen, gemäß Art. 7 RPA ein Wahlrecht. Gemäß Art. 2 Abs. 5A des Anhangs zum RPA 2000<sup>47</sup> können Patienten in Kliniken ihre Stimme mittels Stellvertreter abgeben.

### 7.2.1.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

#### Niederlande (Noch nicht BRK ratifiziert!)

Art. 1 der niederländischen Verfassung<sup>48</sup> normiert ein umfassendes Diskriminierungsverbot. Nachdem im Jahr 2008 der Staatsrat (Rad van State) entschieden hatte, dass der kategorische Ausschluss von Personen, die unter Betreuung gestellt sind, dem IPBPR widerspreche, wurde die niederländische Verfassung entsprechend angepasst und allen Menschen mit Behinderung das Wahlrecht zugesprochen.<sup>49</sup> Nunmehr sehen weder Art. 4 der Verfassung, noch Art. B 1 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>50</sup> einen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vor. In Kapitel L des Wahlgesetzes sind Bestimmungen über die Stellvertreterwahl zu finden. Diese ist nicht speziell für Menschen mit Behinderungen vorgesehen, sondern für jeden, der erwartungsgemäß nicht persönlich wählen können wird.

Die Niederlande hat bisher die BRK lediglich unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

---

<sup>39</sup> Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, 28 Februar 1974 (Instrument of Government); abrufbar unter (schw.): [https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu\\_sfs-1974-152/](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/).

<sup>40</sup> Vallag (2005:837), 24 November 2005 (Electoral Law); abrufbar unter (schw.): [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837\\_sfs-2005-837/?bet=2005:837#K7](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837_sfs-2005-837/?bet=2005:837#K7).

<sup>41</sup> H. Bernitz, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Sweden, 2013, Rn. 2.1.2.

<sup>42</sup> Abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents>.

<sup>43</sup> Representation of the People Act 1983; abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>.

<sup>44</sup> Abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/20/contents>.

<sup>45</sup> OHCHR, UK Response to the Thematic Study on Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life, 2011; abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/States/ResponseUK.doc>.

<sup>46</sup> Zur EMRK Widrigkeit dieser Rechtslage S. EGMR, Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005, Rn. 71.

<sup>47</sup> Schedule 4 Absent voting in Great Britain, Representation of the People Act 2000; abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents>.

<sup>48</sup> Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, (Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008); abrufbar unter (niederl.): <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>.

<sup>49</sup> Vgl (niederl.): [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2008/06/25/wijzigingen-grondwet.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2008/06/25/wijzigingen-grondwet.html).

<sup>50</sup> Kieswet (Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act)); abrufbar unter (niederl.): <https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2010/06/25/elections-act/pdf-voor-engelse-site-elections-act-2010.pdf>.

## Kroatien

Das Wahlrecht ist in Art. 45 der kroatischen Verfassung<sup>51</sup> geregelt, ein Ausschluss von Personen mit Behinderungen ist nicht vorgesehen. Bis 2015 wurden Menschen gemäß Art. 4 des Wahlgesetzes<sup>52</sup>, denen durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil die Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, vom Wahlrecht ausgeschlossen. Im Februar 2015 reformierte Kroatien das parlamentarische Wahlgesetz<sup>53</sup>, im Zuge dessen wurde der entsprechende Satz in Art. 4 entfernt und das Wahlrecht somit für alle anerkannt.<sup>54</sup> In Art. 83 des Wahlgesetzes finden sich Bestimmungen über die Assistenzwahl. Demnach kann ein Wähler, der wegen einer körperlichen Behinderung oder Analphabetismus nicht in der durch das Gesetz vorgeschriebenen Weise wählen kann, von einer anderen Person in das Wahllokal begleitet werden. Es besteht auch die Möglichkeit, dass ein Wähler, der wegen einer schweren Erkrankung, einer körperlichen Beeinträchtigung oder Gebrechlichkeit nicht persönlich ins Wahllokal kommen kann, seine Stimme von zu Hause abgeben kann. Laut einem Bericht der OSZE<sup>55</sup> wurde das kroatische Wahlgesetz zu einem vollkommen inklusiven Wahlrecht reformiert.

### 7.2.1.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahrausschluss

## Estland

In Estland sind gemäß § 57 der estnischen Verfassung<sup>56</sup> Menschen von der Wahl ausgeschlossen, wenn ihnen von einem Gericht die rechtliche Handlungsfähigkeit aberkannt wurde. Entsprechende Bestimmungen sind in § 4 Abs. 2 (aktives Wahlrecht) und Abs. 5 (passives Wahlrecht) des Wahlgesetzes<sup>57</sup> getroffen. Nach § 526 Abs. 5 der Zivilprozessordnung<sup>58</sup> verliert die Person ihr Wahlrecht nicht automatisch, wenn sie unter Betreuung gestellt wird, sondern nur, wenn alle ihre Angelegenheiten durch das Gericht unter Vormundschaft gestellt werden. Somit sieht das Wahlrecht eine individuelle Ausschlussmöglichkeit vor. Gemäß § 39 Abs. 5 des Wahlgesetzes darf ein Wähler, der den Stimmzettel wegen einer körperlichen Behinderung nicht alleine ausfüllen kann, sich von einer anderen Person helfen lassen. Nach § 46 Abs. 1 Wahlgesetz darf ein Wähler, der aufgrund seines Gesundheitszustandes oder eines anderen triftigen Grundes nicht in das Wahllokal kommen kann, auf Antrag zu Hause wählen.<sup>59</sup>

## Frankreich

---

<sup>51</sup> Ustav Republike Hrvatske, 22 Dezember 1990 (Constitution of the Republic of Croatia); abrufbar unter: <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>.

<sup>52</sup> Alte Fassung abrufbar unter: <http://www.sabor.hr/act-on-election-of-representatives-to-the-croatian>.

<sup>53</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor von 1999, zuletzt geändert 2015 (Law on Elections of Representatives to the Croatian Parliament); abrufbar unter (kr.): <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>.

<sup>54</sup> Act on Amendments to the Act on the Election of Representatives to the Croatian Parliament, 17 February 2015, abrufbar unter: <http://www.sabor.hr/act-on-election-of-representatives-to-the-croatian>; OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Final Report, Republic of Croatia Parliamentary Elections 8 November 2015, vom 19. Februar 2016, pg. 3,7; J. Sajfert, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Croatia, 2013, Rn. 2.1.

<sup>55</sup> OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission Report, Republic of Croatia Parliamentary Elections 2015, vom 30. September 2015, pg. 6, abrufbar unter <http://www.osce.org/odihr/elections/croatia/187781?download=true>.

<sup>56</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28 Juni 1992 (Constitution of the Republic of Estonia); abrufbar unter: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.

<sup>57</sup> Riigikogu valimise seadus, 12 Juni 2002 (Riigikogu Election Act); abrufbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/501092014005/consolide/current>.

<sup>58</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 20 April 2005 (Code of Civil Procedure); abrufbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513122013001/consolide>.

<sup>59</sup> M.-L. Laatsit, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Estonia, 2013, Rn. 2.1.2.; Estonia, Initial Report of Estonia submitted in accordance to Article 35 of the Convention, UN-Doc CRPD/C/EST/1 von November 2015, S. 64f.

Die französische Verfassung<sup>60</sup> trifft keine genauen Regelungen bezüglich des Wahlrechts. Art 3 sieht lediglich vor, dass diejenigen Staatsbürger wählen dürfen, die ihre politischen und bürgerlichen Rechte genießen. Auch gemäß Art. L.2 des Wahlgesetzes<sup>61</sup> können in Frankreich nur diejenigen Personen wählen, die ihre vollen bürgerlichen und politischen Rechte genießen und denen nicht aufgrund eines Gesetzes die Handlungsfähigkeit aberkannt wurde. Bei der erstmaligen Errichtung oder Erneuerung einer Vormundschaft, muss der Richter nach Art. L.5 Wahlgesetz über den Erhalt oder Verlust des Wahlrechts entscheiden. Diese Norm wurde durch ein Gesetz über die Reform des Rechtsschutzes von handlungsunfähigen Erwachsenen aus dem Jahr 2007<sup>62</sup>, welches am 1. Januar 2009 in Kraft trat, eingeführt. Der Richter trifft seine Entscheidung gemäß Art. 1219 der Zivilprozessordnung<sup>63</sup> auf der Grundlage eines medizinischen Gutachtens. Der behandelnde Arzt muss ausdrücklich Stellung dazu beziehen, ob und wie die Beeinträchtigung der betreffenden Person sich auf das Wahlrecht ausübt.<sup>64</sup> In Art. L.57-1 Wahlgesetz ist die Möglichkeit der Wahl mit Wahlautomaten vorgesehen, damit Wähler mit Behinderungen selbstständig wählen können, unabhängig von ihrer Behinderung. In Art. 71 ff. Wahlgesetz finden sich Bestimmungen über die Stellvertreterwahl. Nach Art. L.71 lit a dürfen Menschen mit Behinderungen ihre Stimme mittels Stellvertreter abgeben. Gemäß Art. L.200 Wahlgesetz ist das passive Wahlrecht für Personen unter Vormundschaft oder Pflegschaft ausgeschlossen.

## Slowenien

Art. 14 der slowenischen Verfassung<sup>65</sup> normiert ein Diskriminierungsverbot unter anderem aufgrund von Behinderungen. In Art. 43 Verf. ist ein allgemeines und gleichberechtigtes Wahlrecht vorgesehen. Dennoch sieht Art. 7 Abs. 2 des Wahlgesetzes<sup>66</sup> einen Ausschluss für Menschen mit Behinderungen vor. Demnach dürfen Personen nicht wählen, denen aufgrund einer psychischen Erkrankung, Zurückgebliebenheit oder Behinderung die rechtliche Handlungsfähigkeit fehlt oder bei denen die Erziehungsberechtigung der Eltern verlängert wurde und sie Bedeutung, Sinn und Zweck der Wahlen nicht verstehen. Gemäß Abs. 3 muss das Gericht im Verfahren über die Entziehung der Handlungsfähigkeit oder Verlängerung der Entziehungsberechtigung ausdrücklich über den Entzug des aktiven und passiven Wahlrechts entscheiden. Gemäß Art. 79 Wahlgesetz kann ein Wähler, der aufgrund einer körperlichen Behinderung oder wegen Analphabetismus nicht in der durch das Gesetz vorgeschriebenen Weise wählen kann, eine Person mitbringen, die ihm beim Ausfüllen und Abgabe des Stimmzettels hilft. Gemäß Art. 79a Wahlgesetz muss pro Bezirk mindestens ein Wahllokal für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein.<sup>67</sup>

## Spanien

Die spanische Verfassung<sup>68</sup> sieht in Art. 68 lediglich vor, dass das Parlament gemäß den gesetzlichen Bestimmungen zu wählen ist. Diese Bestimmungen finden sich im Wahlgesetz<sup>69</sup>, dessen Art. 3 Abs. 1 lit b und c

---

<sup>60</sup> Constitution du 4 octobre 1958; abrufbar unter (franz.): <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

<sup>61</sup> Code electoral; abrufbar unter (franz.): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

<sup>62</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs (Law of 5 March 2007 on the Reform of Legal Protection of Incapacitated Adults); abrufbar unter (franz.): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000430707&dateTexte=&categorieLien=id>.

<sup>63</sup> Code de procédure civile; abrufbar unter (franz.): [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?ises-sionid=04AEF2E064FFDE779B3F9B68DB29CA3A.tpdila07v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160323](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?ises-sionid=04AEF2E064FFDE779B3F9B68DB29CA3A.tpdila07v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160323).

<sup>64</sup> E. Pernelle, Tutelle, curatelle, protections juridiques, le certificat medical, 2012, 4-5.

<sup>65</sup> Ustava Republike Slovenije, 23 December 1991 (Constitution of the Republic of Slovenia); abrufbar unter: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>.

<sup>66</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), 1992 (National Assembly Elections Act); abrufbar unter (slow.): <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76022>.

<sup>67</sup> M. Accetto, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Slovenia, 2013, Rn. 2.1.2.

<sup>68</sup> Constitución Española, 1978 (Spanish Constitution); abrufbar unter: <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>.

<sup>69</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; abrufbar unter (span.): [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.t1.html#c1](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.t1.html#c1).

einen Ausschluss vom aktiven Wahlrecht normiert. Nach lit b dürfen durch rechtskräftiges Gerichtsurteil entmündigte Personen nicht wählen. Vorausgesetzt ist jedoch, dass das Urteil explizit die Wahlunfähigkeit feststellt. Lit c normiert einen Wahlrechtsausschluss für Personen, die aufgrund eines Gerichtsbeschlusses in eine psychiatrische Anstalt eingewiesen wurden, während der Zeit ihrer Internierung. Auch hier ist vorausgesetzt, dass der richterliche Beschluss explizit die Wahlunfähigkeit feststellt. Art. 3 Abs. 2 Wahlgesetz stellt nochmal klar, dass die Richter oder Tribunale, welche das Entmündigungs- oder Einweisungsverfahren durchführen, ausdrücklich über die Wahlunfähigkeit urteilen müssen. Gemäß Art. 87 Abs. 1 Wahlgesetz dürfen Wähler, die nicht lesen können oder aufgrund einer sonstigen Behinderung an den Wahlen gehindert werden, sich von einer Person ihres Vertrauens helfen lassen. Die Bestimmungen über die Entmündigung finden sich in Artt. 199–201 des Zivilgesetzes<sup>70</sup>. Art. 200 Zivilgesetz legt fest, dass Entmündigungsgründe anhaltende physische oder psychische Krankheiten oder Beeinträchtigungen sind, welche verhindern, dass die betreffende Person sich um sich selbst kümmern kann.

Bericht aus der Praxis: Gerichtsurteil Ley Orgánica 5/1985, DE 19 de Junio, Del Régimen Elecotral General Título I: Disposiciones Comunes Para Las Elecciones Por Sufragio Universal Directo Capítulo I: Derecho de Sufragio Activo:

Das spanische Gericht stellt fest, dass die Mängel und Schwächen des Jugendlichen „ihn in ökonomischen, vermögensrelevanten und persönlichen Aspekten einschränken, und hierfür eine Beaufsichtigung notwendig ist“. Allerdings verneint die Kammer im Hinblick auf das Wahlrecht, dass der Jugendliche nicht in der Lage sei, die Bedeutung der Wahl zu verstehen und zu begreifen, was man ihm in einfachen Worten erklärt. Vor allem könne er Entscheidungen treffen – fügt das Gericht hinzu –, „zumal er ein Interesse gezeigt habe, sogar ein außergewöhnliches, am politischen Geschehen. [...] die Meinungsverschiedenheiten, die er bei diversen Themen mit dem Rest, oder Teilen der Familie hat [...] wie bei der Thematik der Stierkämpfe, sei ein Beweis dafür, dass sich der Jugendliche bezüglich dieser Fragen eine Meinung gebildet hat, unabhängig davon ob diese Meinung richtig oder falsch ist.“

Im konkreten Fall stellte das Gericht entgegen der Auffassung des Gerichtsmediziners fest, dass die Behinderung des Betroffenen sein Wahlrecht nicht beeinflusse, „gemäß der Interpretation der rechtsgültigen Normen im Lichte der Konvention über die Rechte der Personen mit Behinderung, unterzeichnet in New York am 13. Dezember 2006, ratifiziert durch Spanien im November 2007.“ Deshalb wird das erstinstanzliche Urteil, das das Wahlrecht aberkannt hatte, aufgehoben.

## **Tschechische Republik**

In der tschechischen Verfassung<sup>71</sup> finden sich bezüglich des aktiven (Art. 18) und passiven Wahlrechts (Art. 19) nur sehr allgemeine Bestimmungen. In Art. 20 Verf. wird festgelegt, dass nähere Regelungen in einem gesonderten Gesetz zu treffen sind. Im Jahr 2014 wurde ein neues Zivilgesetz<sup>72</sup> erlassen, das nun Einschränkungen der rechtlichen Handlungsfähigkeit in viel geringerem Ausmaß ermöglicht. In Art. 2 lit b des Wahlgesetzes<sup>73</sup> sind aber nach wie vor Einschränkungen des Wahlrechts vorgesehen. Demnach kann eine Einschränkung der rechtlichen Handlungsfähigkeit für die Ausübung des Wahlrechts vorgenommen werden. Die Bestimmungen über die Einschränkung der rechtlichen Handlungsfähigkeit finden sich in § 55–65 des Zivilgesetzes. Gemäß § 56 Abs. 1 Zivilgesetz kann eine Einschränkung nur durch ein Gericht

---

<sup>70</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último; abrufbar unter (span.): [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Privado/cc.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/cc.html).

<sup>71</sup> Ústava České Republiky, 16 Dezember 1992 (Constitution of the Czech Republic); abrufbar unter: <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>.

<sup>72</sup> Občanský zákoník, (Act No. 89/2012 Coll.Civil Code); abrufbar unter (tsch.): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>.

<sup>73</sup> Act No. 247/1995 Coll., on Elections to the Parliament of the Czech Republic and on Amendment and Supplement to Some Other Acts, as amended; abrufbar unter (tsch.): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>.

vorgenommen werden. Das Verfassungsgericht entschied im Jahr 2012, dass ordentliche Gerichte, bei der Entscheidung über den Entzug oder die Beschränkung der individuellen rechtlichen Handlungsfähigkeit, separat prüfen müssen, ob die betreffende Person den Sinn, Zweck und die Auswirkungen der Wahlen verstehen kann.<sup>74</sup> § 19 Abs. 1 des Wahlgesetzes verbietet die Stellvertreterwahl. Abs. 6 normiert, dass Wähler, die den Stimmzettel aufgrund von einer körperlichen Behinderung oder weil sie nicht lesen und schreiben können, nicht alleine ausfüllen können, sich von einer anderen Person helfen lassen dürfen. Gemäß Abs. 7 kann ein Wähler auf Antrag wegen Gesundheitsgründen auch außerhalb des Wahllokals wählen. Das Gesetz über Kommunalwahlen<sup>75</sup> enthält in § 4 Abs. 2 lit b ebenfalls einen Ausschluss wegen rechtlicher Handlungsunfähigkeit. Das passive Wahlrecht wird in § 5 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 2 lit b ausgeschlossen.

## Ungarn

In Ungarn ist ein Ausschluss vom Wahlrecht nach Art. XXIII Abs. 6 der neuen Verfassung<sup>76</sup> von 2011 für Personen, die „begrenzte mentale Fähigkeiten“ besitzen, möglich. Art. 13/A Abs. 2 des Gesetzes über das Wahlverfahren<sup>77</sup> normiert ebenfalls einen Ausschluss vom Wahlrecht für diejenigen Menschen, dessen für die Ausübung des Wahlrechts notwendige Denkfähigkeit, aufgrund von deren Geisteszustand, Unzurechnungsfähigkeit oder krankhaften Sucht dauerhaft oder vorübergehend reduziert ist oder aufgrund von deren Geisteszustand oder Unzurechnungsfähigkeit dauerhaft und vollständig verloren gegangen ist, vorausgesetzt ein Richter hat sie unter Betreuung gestellt hat.<sup>78</sup> Der Richter kann aber in seiner Entscheidung feststellen, dass die betreffende Person die Fähigkeit hat, zu wählen, mit der Folge, dass trotz Betreuung das Wahlrecht erhalten bleibt.<sup>79</sup> Die ungarische Rechtslage sieht damit einen automatischen Wahlrechtsausschluss mit individueller Korrekturmöglichkeit vor.

Nach Art. 88 Wahlverfahrensgesetz können Wähler mit Behinderungen verlangen, dass a) sie eine Benachrichtigung in Braille erhalten, b) ihnen Informationsmaterial in vereinfachter Sprache zugeschickt wird, c) sie einen Stimmzettel in Braille erhalten und d) sie ein zugängliches Wahllokal nutzen dürfen. Gemäß Art. 181 Abs. 1 Wahlverfahrensgesetz können Wähler, die nicht lesen können oder durch eine körperliche Behinderung an der Wahl gehindert werden, sich von einer Person ihrer Wahl helfen lassen.

### 7.2.1.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

## Belgien

Die belgische Verfassung verweist in Art. 61 Abs. 1<sup>80</sup> auf andere Gesetze, Regelungen über den Wahlrechtsausschluss zu treffen. Menschen, die von einem Richter unter längere („prolonged“) Betreuung gestellt

---

<sup>74</sup> Nález IV. ÚS 3102/08 z 12.7.2010, Rn. 30 ff., abrufbar unter: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/ustavni-soud/2010/1501/judikat-us-IV-uS-3102-08-k-volebnimu-pravu-osob-omezenych-ci-zbavenych-zpusobilosti-k-pravnim-ukonum-GUS20101628/>; P. Kandaš, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Czech Republic, 2013, Rn. 2.2.

<sup>75</sup> 491/2001 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů; abrufbar unter (tsch.): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>.

<sup>76</sup> Magyarország Alaptörvénye, 25 April 2011 (Fundamental Law of Hungary); abrufbar unter: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.

<sup>77</sup> Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure; abrufbar unter: [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_10.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_10.html).

<sup>78</sup> Hungary, Initial report of Hungary submitted in accordance to Article 35 of the Convention, UN-Doc CRPD/C/HUN/1 vom 28. Juni 2011, S. 48f. (jedoch bezogen auf die Vorgängerverfassung); vgl auch: CRPD, Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012), UN-Doc CRPD/C/HUN/CO/1 vom 22. Oktober 2012, S. 7; OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014, vom 11. Juli 2014, S. 5.

<sup>79</sup> Siehe die Erläuterungen Ungarns zur neuen Rechtslage vor dem BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, View adopted by the Committee at its 10th session (2-13 September 2013) UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011, 16. Oktober 2013, Rn. 4.2.

<sup>80</sup> Constitution de la Belgique, 17 Februar 1994; abrufbar unter (franz): [http://www.const-court.be/fr/textes\\_base/constitution\\_de\\_la\\_belgique.pdf](http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf).

werden, sind nach Art. 7 des belg. Wahlgesetzes<sup>81</sup> vom Wahlrecht ausgeschlossen. Ebenso jene, die wegen einer Straftat aufgrund einer psychischen Erkrankung verurteilt wurden. In Art. 147bis Wahlgesetz sind die Voraussetzungen für eine Stellvertreterwahl normiert. Gemäß § 1 Abs. 1 dürfen Wähler, die aufgrund von Krankheit oder Gebrechen nicht zum Wahllokal kommen können, sich von einem anderen Wähler bei der Stimmabgabe vertreten lassen. Die Bestimmungen über die Betreuung sind in Art. 488/1 ff. des Zivilgesetzes zu finden.<sup>82</sup>

## Bulgarien

Art. 42 Abs. 1 der bulgarischen Verfassung<sup>83</sup> schließt das Wahlrecht von Menschen aus, denen aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung die Geschäftsfähigkeit aberkannt wurde. Gemäß Art. 3 Abs. 1 (Wahl von Abgeordneten, des Präsidenten und Vizepräsidenten), Abs. 2 (Wahlen zum EP) des Wahlgesetzes<sup>84</sup> ist das aktive Wahlrecht für Personen unter Vormundschaft ausgeschlossen. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 4 Abs. 1 (Abgeordnete), Abs. 2 (Präsident und Vizepräsident) für das passive Wahlrecht. In Artt. 203 und 204 Wahlgesetz finden sich besondere Regelungen über die Stimmabgabe von Menschen mit einer Sehbehinderung oder einer motorischen Behinderung.

## Dänemark

In Dänemark findet sich die Grundlage für den Wahlrechtsausschluss in Art. 29 der Verfassung<sup>85</sup>. Demnach haben nur diejenigen Personen ein Recht zu wählen, die nicht für handlungsunfähig befunden wurden. Die Bestimmungen über die Vormundschaft für Erwachsene finden sich im Vormundschaftsgesetz<sup>86</sup>. Art. 1 des Wahlgesetzes<sup>87</sup> sieht vor, dass Personen, denen die rechtliche Handlungsfähigkeit aberkannt wurde und unter Vormundschaft gestellt wurden, nicht wählen können. Art. 49. Abs. 1 Wahlgesetz normiert, dass Wähler, die aufgrund von Behinderungen, schlechtem Gesundheitszustand oder ähnlichen Gründen nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen können, Hilfe erhalten können.

## Griechenland

In der griechischen Verfassung<sup>88</sup> wird in Art. 51 Abs. 5 lediglich festgelegt, dass die Ausübung des Wahlrechts verpflichtend ist und Ausnahmen jedes Mal durch ein Gesetz festgelegt werden. In Art. 128 des Zivilgesetzes<sup>89</sup> werden diejenigen Personen für handlungsunfähig erklärt, die unter Vormundschaft stehen.

---

<sup>81</sup> Code Electoral, 12 April 1894 (Electoral Code); abrufbar unter (franz.): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?DETAIL=1894041230%2FF&caller=list&row\\_id=1&numero=5&rech=5&cn=1894041230&table\\_name=LOI&nm=1894041255&la=F&dt=CODE+ELECTORAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27ELECTORAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=20&imgcn.y=12](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1894041230%2FF&caller=list&row_id=1&numero=5&rech=5&cn=1894041230&table_name=LOI&nm=1894041255&la=F&dt=CODE+ELECTORAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27ELECTORAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=20&imgcn.y=12).

<sup>82</sup> Code Civil, 21 März 1804; abrufbar unter (franz.): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?DETAIL=1804032130%2FF&caller=list&row\\_id=1&numero=11&rech=14&cn=1804032130&table\\_name=LOI&nm=1804032150&la=F&dt=CODE+CIVIL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27CIVIL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=34&imgcn.y=10](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1804032130%2FF&caller=list&row_id=1&numero=11&rech=14&cn=1804032130&table_name=LOI&nm=1804032150&la=F&dt=CODE+CIVIL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27CIVIL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=34&imgcn.y=10).

<sup>83</sup> (Constitution of the Republic of Bulgaria); abrufbar unter: <http://www.parliament.bg/en/const>.

<sup>84</sup> ЦИКОВОТО ПРАВИЛО (Election Code); abrufbar unter (bulg.): <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135715515>.

<sup>85</sup> Danmarks Riges Grundlov, 5 Juni 1953 (Constitution of Denmark); abrufbar unter: <http://www.parliament.am/library/sahmanad-rutyunner/dania.pdf>.

<sup>86</sup> Værgemålsloven, 14 Juni 1995 (Danish Guardianship Act); abrufbar unter (dän.): <https://www.retsinformatio.dk/forms/r0710.aspx?id=2681>.

<sup>87</sup> (Parliamentary Election Act of Denmark); abrufbar unter: [http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/valgloven\\_eng\\_web\\_samlet%20pdf.ashx](http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/valgloven_eng_web_samlet%20pdf.ashx).

<sup>88</sup> Constitution of Greece; abrufbar unter: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.

<sup>89</sup> Civil Code; abrufbar unter: <http://www.ministryofjustice.gr/site/ko-dikes/%CE%95%CF%85%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF/%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%CE%9A%CE%A9%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%A3/tabid/225/language/el-GR/Default.aspx>.

Auch das derzeitige Wahlgesetz<sup>90</sup> sieht in Art. 5 lit a einen Ausschluss vom Wahlrecht für jeden Staatsbürger vor, der unter Vormundschaft steht. Gemäß Art. 83 Abs. 3 Wahlgesetz dürfen Wähler, denen es nicht möglich ist alleine zu wählen, sich von einer Person helfen lassen

## Lettland

In Art. 8 der Verfassung<sup>91</sup> wird das aktive Wahlrecht für diejenigen normiert, die ihre vollen Bürgerrechte genießen. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 9 Verf. für das passive Wahlrecht zum Parlament. Art. 2 des Saeima Wahlgesetzes,<sup>92</sup> das einen automatischen Ausschluss von geschäftsunfähigen Personen vorsah, wurde 2013 aufgehoben. Zuvor waren Menschen mit geistigen Behinderungen, die unter Vormundschaft standen, vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen.<sup>93</sup> Das Verfahren, mit dem sie unter Vormundschaft gestellt wurden, war in Artt. 357-364 des Zivilgesetzbuches<sup>94</sup> geregelt und erforderte eine Entscheidung des Gerichts. Da keine Abstufung vorgesehen war, wurde eine Person entweder geschäftsunfähig und somit auch wahlunfähig erklärt oder dieser Status wurde aufgehoben, was als vollständige Wiederherstellung der Wahlfähigkeit angesehen wurde (Art. 364 Zivilgesetzbuch).<sup>95</sup> Diese Rechtslage änderte sich im Dezember 2010 infolge eines Urteils des Verfassungsgerichts<sup>96</sup>, mit dem die zivilrechtlichen Vorschriften ab dem 1. Januar 2013 wegen Verfassungswidrigkeit für ungültig erklärt wurden. In Übereinstimmung mit dem Urteil des Höchstgerichts erhielten teilgeschäftsunfähige Personen am 1. Juni 2013 zum ersten Mal das Recht an Kommunalwahlen teilzunehmen (geänderter Art. 361 Zivilgesetzbuch).<sup>97</sup> Praktische Probleme bleiben allerdings bei Personen, denen die Rechtsfähigkeit zur Gänze aberkannt wurde, weil das Saeima Wahlgesetz in diesem Punkt nicht den Vorgaben des neuen Art. 361 Zivilgesetzbuch entspricht. Es fehlt an Informationen, ob der Gesetzgeber plant, das Wahlgesetz entsprechend zu ändern.<sup>98</sup>

## Litauen

Die Rechtsgrundlage für den Wahlrechtsausschluss in Litauen findet sich sowohl in Art. 34 Abs. 3 der Verfassung<sup>99</sup>, als auch in Art. 2 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>100</sup>. Demnach dürfen Personen an Wahlen nicht teilnehmen, wenn sie von einem Gericht entmündigt wurden. Die Bestimmungen über die Entmündigung finden sich in Art. 2.10 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches<sup>101</sup>. Natürliche Personen werden, wenn sie aufgrund einer geistigen Krankheit oder Geistesschwäche die Bedeutungen ihrer Handlungen nicht verstehen oder diese nicht kontrollieren können, für handlungsunfähig erklärt. Infolgedessen wird die Person unter Vormundschaft gestellt. Gemäß Art. 66 Abs. 6 des Wahlgesetzes dürfen Wähler, die aufgrund ihrer körperlichen Behinderung nicht selber wählen können, ihren Stimmzettel von einer Person ihrer Wahl ausfüllen lassen. Gemäß Art. 67 Abs. 1 Wahlgesetz dürfen Wähler mit Behinderungen auch zu Hause wählen.

<sup>90</sup> Presidential Decree 26/2012 Codification into a single text of the legislation on the election of Members of Parliament; abrufbar unter (griech.): <http://www.odigostoupoliti.eu/kodikopiisi-ton-diataxeon-tis-nomothesias-gia-tin-eklogi-voulefton/>.

<sup>91</sup> Latvijas Republikas Satversme, 15 Februar 1922 (Constitution of the Republic of Latvia); abrufbar unter: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>.

<sup>92</sup> Saeimas vēlēšanu likums, 1995 (Saeima Election Law); abrufbar unter (lett.): <http://likumi.lv/doc.php?id=35261>.

<sup>93</sup> Siehe alte Fassung Artikel 3 und 5 Law on Elections to the European Parliament; Articles 2 und 5 Parliamentary Election Law; Articles 6 und 9 Law on Local Elections.

<sup>94</sup> Latvijas Republikas Civillikums, Civil Code of Latvia; abrufbar unter (lett.): <http://likumi.lv/doc.php?id=225418>.

<sup>95</sup> K. Kruma, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Latvia, 2013, Rn. 2.2.2.

<sup>96</sup> On Compliance of Section 358 and Section 364 of Civil Law with Article 96 of the Satversme of the Republic of Latvia, Case No 2010-38-01, 27.12.2010.

<sup>97</sup> CRPD, Initial reports of State parties due in 2012, UN-Doc CRPD/C/LVA/1 vom 29. Oktober 2015, Rn. 352.

<sup>98</sup> FRA, Latvia – Country information, Indicators on political participation of persons with disabilities 2014. Abrufbar unter [https://www.google.at/search?q=Latvia+persons+mit+disabilities&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=CyH1VpIXg53oBInIm9AK#q=Latvia+persons+with+disabilities+voting+rights](https://www.google.at/search?q=Latvia+persons+mit+disabilities&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=CyH1VpIXg53oBInIm9AK#q=Latvia+persons+with+disabilities+voting+rights).

<sup>99</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, 25 Oktober 1992 (Constitution of the Republic of Lithuania); abrufbar unter: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

<sup>100</sup> 9. Juli 1992 (Law on Elections to the Seimas); abrufbar unter: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=1114930](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1114930).

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas 2000, (Civil Code of the Republic of Lithuania); abrufbar unter: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=404614](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=404614).

## Luxemburg

Der automatische Ausschluss vom Wahlrecht in Luxemburg ist sowohl in Art. 53 Z 3 der Verfassung<sup>102</sup>, als auch in Art. 6 Z 3 des Wahlgesetzes<sup>103</sup> vorgesehen. Demnach dürfen Erwachsene, die unter Vormundschaft stehen, nicht wählen. Die Errichtung der Vormundschaft wird gemäß Art. 11 auf Basis eines Urteils des Vormundschaftsgerichts vorgenommen.<sup>104</sup> In Art. 79 des Wahlgesetzes werden Vorkehrungen für die Assistenzwahl getroffen.

Reformpläne: Luxemburg plant eine Änderung der Verfassung, wodurch unter anderem der geltende automatische Ausschluss vom Wahlrecht, sobald eine Person unter Betreuung gestellt wird, aufgehoben werden soll. In Art. 62 Abs. 3 des Vorschlags<sup>105</sup> ist vorgesehen, dass ein Gericht in gesetzlich vorgesehenen Fällen das aktive und passive Wahlrecht ausschließen kann. Angestrebt wird ein System der Einzelfallprüfung anlässlich der EGMR Entscheidung *Kiss v. Hungary* über die Betreuung bei Gericht.<sup>106</sup>

## Malta

In Malta dürfen Personen gemäß Art. 58 lit a der maltesischen Verfassung<sup>107</sup> nicht als Wähler registriert werden, wenn sie von einem Gericht wegen geistiger Behinderung entmündigt oder sonst für unzurechnungsfähig erklärt wurden. Gemäß Art. 15 des Wahlgesetzes<sup>108</sup> darf eine Person nur als Wähler registriert werden, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 58 der Verfassung erfüllt und ihm keine der Ausschlussgründe treffen. Art. 27 Abs. 1 des Wahlgesetzes knüpft an die Entmündigungsentscheidung eines Medizinischen Ausschusses („Medical Board“) oder des zuständigen Gerichts an.<sup>109</sup> Die Entscheidung des Medizinischen Ausschusses ist für die Wahlkommission nach Abs. 2 endgültig und verbindlich. In Art. 72 Abs. 1 Wahlgesetz ist vorgesehen, dass Wähler, die aufgrund von Blindheit, anderen körperlichen Gründen oder Analphabetismus nicht in der Lage sind den Stimmzettel auszufüllen, diese Handlung von einem Stellvertretenden Wahlbeauftragten („Assistant Commissioner“) vornehmen lassen können.<sup>110</sup>

## Polen

In Polen sind Menschen gemäß Art. 62 Abs. 2 der polnischen Verfassung<sup>111</sup> von der Wahl ausgeschlossen, wenn sie durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil entmündigt wurden oder ihnen das Wahlrecht entzogen

---

<sup>102</sup> Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, 17 Oktober 1868 (Constitution of Luxembourg); abrufbar unter (franz.): <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/ELECTIONS/Elections.pdf>.

<sup>103</sup> Loi électorale du 18 février 2003 (Electoral Law); abrufbar unter (franz.): <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/ELECTIONS/Elections.pdf>.

<sup>104</sup> D. Scuto, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Luxembourg, 2013, Rn. 2.1.2.

<sup>105</sup> Verfassungsvorschlag abrufbar unter (franz.): <http://www.referendum.lu/fr/nouvelle-constitution/>.

<sup>106</sup> *Luxemburg*, Initial Report of Luxembourg submitted in accordance to Article 35 of the Convention, UN-Doc CRPD/C/LUX/1 (nur franz. oder span.) vom 7. September 2015, S. 57f.

<sup>107</sup> Kostituzzjoni ta' Malta, 21 September 1964 (Constitution of Malta); abrufbar unter: <http://www.parlament.mt/constituion-of-malta?l=1>.

<sup>108</sup> Att dwar l-Elezzjonijiet Ġenerali, Kap. 354 von 1991 (General Elections Act, Cap 354); abrufbar unter: <http://www.parlament.mt/general-election-act?l=1>.

<sup>109</sup> Article 27. (1) The Commission may not refuse an application by a person to be registered as a voter, or cancel the registration of a voter, or expunge his name from the Electoral Register in terms of article 58(a) of the Constitution before it obtains the decision of the Medical Board established in terms of article 14 or unless such person has been interdicted for mental incapacity by a competent court. (2) The decision of the Medical Board shall be final and binding on the Commission and the voter and no appeal shall lie therefrom. (3) Decisions of the Medical Board that a voter is of unsound mind shall be taken by unanimous vote and shall be communicated in writing to the Commission who shall thereupon inform the voter. (4) Every public officer shall be in duty bound to provide the Board with any information it may require regarding the health of the person whose entitlement to be registered or to continue to be registered as a voter is being considered. (5) The Medical Board shall regulate its own procedure.

<sup>110</sup> D. DeBono, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Malta, 2013, Rn. 2.1.2.

<sup>111</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2 April 1997 (Constitution of the Republic of Poland); abrufbar unter: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

wurden. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 10.2 (3) der Wahlordnung<sup>112</sup>. In Artt. 54 bis 61 Wahlordnung finden sich Bestimmungen über die Stellvertreterwahl. Gemäß Art. 54 § 1 Wahlordnung dürfen Menschen mit schwerer oder leichter Behinderung i.S.d. Gesetzes vom 27 August 1997 über die berufliche und soziale Wiedereingliederung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen<sup>113</sup> mittels Stellvertreter ihre Stimme abgeben. Die Behinderung muss nach Art. 1 dieses Gesetzes durch ein Gerichtsurteil bestätigt sein.<sup>114</sup>

## Portugal

In der portugiesischen Verfassung<sup>115</sup> findet sich in Art. 49 Abs. 1 nur eine sehr rudimentäre Bestimmung bezüglich des Wahlrechtsausschlusses. Demnach sind die Ausnahmen in einem gesonderten Gesetz festzulegen. Die Bestimmung über den Ausschluss vom aktiven Wahlrecht ist in Art. 2 lit a und b des Wahlgesetzes<sup>116</sup> zu finden. Ausgeschlossen sind, nach lit a diejenigen, denen aufgrund eines rechtskräftigen Gerichtsurteils die Handlungsfähigkeit aberkannt wurde und nach lit b diejenigen, die als geisteskrank angesehen werden und entweder in eine Anstalt eingewiesen oder dies durch zwei Ärzte festgestellt wurde. Gemäß Art. 97 Abs. 1 Wahlgesetz dürfen Wähler, die aufgrund einer körperlichen Behinderung oder Krankheit nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen können, sich von einem anderen Wähler ihrer Wahl helfen lassen.

## Rumänien

In Rumänien wird jede Art von Wahl durch ein spezielles Gesetz geregelt. Die Rechtsgrundlage für den Ausschluss vom aktiven Wahlrecht findet sich somit sowohl in Art. 36 Abs. 2 der Verfassung<sup>117</sup> als auch in den verschiedenen Wahlgesetzen<sup>118</sup>. Demnach dürfen Menschen mit geistigen Behinderungen, denen die Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, sowie Personen, denen das Wahlrecht durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil entzogen wurde, nicht wählen. Auch das passive Wahlrecht wird ausgeschlossen. Art. 85 Abs. 8 des Gesetzes über Parlamentswahlen sieht vor, dass Wähler, die aus gutem Grund nicht alleine wählen können, sich von einer Person ihrer Wahl helfen lassen dürfen. Gemäß Abs. 10 können Wähler, die wegen Krankheit oder Behinderung nicht persönlich in das Wahllokal kommen können, auf Antrag zu Hause ihre Stimme abgeben.<sup>119</sup>

## Slowakei

---

<sup>112</sup> Kodeks wyborczy, 5. Januar 2011 (Election Code); abrufbar unter (pol.): <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>.

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; abrufbar unter (pol.): <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19971230776&type=3>.

<sup>114</sup> P. Korzec/D. Pudzianowska, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Poland, 2013, Rn. 2.1.2.

<sup>115</sup> Constituição da República Portuguesa, 25 April 1976 (Constitution of the Portuguese Republic); abrufbar unter (port.): <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

<sup>116</sup> Lei Eleitoral da Assembleia da República Lei nº 14/79, 1979, (Electoral Law of the Assembly of the Republic); abrufbar unter (port.): <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-da-assembleia-da-republica>.

<sup>117</sup> Constituția României, 21 November 1991 (Constitution of Romania); abrufbar unter: [http://www.cdep.ro/pls/dic/site\\_page?id=371](http://www.cdep.ro/pls/dic/site_page?id=371).

<sup>118</sup> Art. 4 Gesetz 3/2000 über Volksabstimmungen, abrufbar unter (rum.): <http://lege5.ro/Gratuit/gi3dkojx/legea-nr-3-2000-privind-organizarea-si-desfasurarea-referendumului?pid=&d=2016-03-17>; Art. 6 Abs. 1 lit. a Gesetz 115/2015 über Kommunalwahlen, abrufbar unter (rum.): <http://lege5.ro/Gratuit/gv3tcnzyga/legea-nr-115-2015-pentru-alegerea-autoritatilor-administratiei-publice-locale-pentru-modificarea-legii-administratiei-publice-locale-nr-215-2001-precum-si-pentru-modificarea-si-completarea-legii-nr-39>; Art. 2 Abs. 5 und 6 Gesetz 208/2015 über Parlamentswahlen, abrufbar unter rum.): <http://lege5.ro/Gratuit/g4ztknjvge/legea-nr-208-2015-privind-alegerea-senatului-si-a-camerei-deputatilor-precum-si-pentru-organizarea-si-functionarea-autoritatii-electorale-permanente>; Art. 5 Abs. 6 Gesetz 33/2007 über Wahlen zum EP, abrufbar unter (rum.): <http://lege5.ro/Gratuit/gmzddqmbggi/legea-nr-33-2007-privind-organizarea-si-desfasurarea-alegerilor-pentru-parlamentul-european>; keine derartige Bestimmung in Gesetz 370/2004 über Präsidentschaftswahlen; abrufbar unter (rum.): <http://lege5.ro/Gratuit/gi3dcmbgy/legea-nr-370-2004-pentru-alegerea-prezidentului-romaniei>.

<sup>119</sup> C. Dumbrava, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Romania, 2013, Rn. 2.1.2.

In Art. 30 Abs. 3 der Verfassung von 1992<sup>120</sup> werden keine Bestimmungen über einen Ausschluss vom Wahlrecht getroffen, es wird auf ein Gesetz verwiesen. Gemäß § 4 lit c des Wahlgesetzes<sup>121</sup> dürfen diejenigen Personen nicht wählen, denen die rechtliche Handlungsfähigkeit aberkannt wurde. Das passive Wahlrecht ist in § 6 lit c aus demselben Grund ausgeschlossen. In § 24 Abs. 6 Wahlgesetz ist normiert, dass ein Wähler, der den Stimmzettel aufgrund von einer Behinderung oder Analphabetismus nicht alleine ausfüllen kann, sich von einer anderen Person helfen lassen darf. Gemäß Abs. 7 dürfen gewisse Wähler ihre Stimme zu Hause abgeben.

## Zypern

In der zyprischen Verfassung<sup>122</sup> ist in Art. 31 kein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen normiert. Das passive Wahlrecht wird in Art. 40 lit d der Verfassung für Menschen ausgeschlossen, denen es aufgrund einer Geisteskrankheit unmöglich ist, die Aufgaben des Präsident oder Vizepräsident wahrzunehmen. Eine entsprechende Bestimmung findet sich für Abgeordnete in Art. 64 lit d der Verfassung.

In Zypern herrscht Wahlpflicht; Sanktionen bei Nichtregistrierung im Wählerverzeichnis (Civil Registry Law of 2002) werden allerdings nicht vollzogen. Art. 93 des Civil Registry Law, der ursprünglich den Wahlrechtsausschluss regelt, ist 2002 gestrichen worden. Er findet sich jetzt in Art. 6 des Gesetzes über Parlamentswahlen<sup>123</sup>, der ein Wahlrechtsausschluss bei richterlich erklärter Rechtsunfähigkeit in lit a normiert. In der Praxis werden allerdings Personen mit geistigen Behinderungen und mentalen Problemen wohl nicht aktiv aus dem Wahlregister gestrichen.<sup>124</sup> Wird eine Person dagegen zwangsweise in einer psychiatrischen Institution untergebracht, verliert sie für die Dauer ihres Aufenthaltes das Wahlrecht.<sup>125</sup>

### 7.2.2 (Potentielle) EU-Beitrittskandidaten, die BRK beigetreten sind

#### 7.2.2.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

(-)

#### 7.2.2.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

(-)

#### 7.2.2.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss

(-)

#### 7.2.2.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

## Türkei

---

<sup>120</sup> The Constitution of the Slovak Republic, 1992; abrufbar unter: <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>.

<sup>121</sup> Act No 180/2014 Coll. on Conditions of the Exercise of Voting Rights and on amendments to certain laws; abrufbar unter (slov.): <http://www.minv.sk/?volby-nrsr&subor=220616>.

<sup>122</sup> Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας 1960 (Constitution of the Republic of Cyprus); abrufbar unter: <http://www.kypros.org/Constitution/English/>.

<sup>123</sup> Ο περί του δικαιώματος του εκλογικού δικαιώματος των πολιτών με νοσηρία ή νοσηρότητα του 1979 (72/1979); abrufbar unter (griech.): [http://ip-68-178-175-158.ip.secureserver.net/nomoi/enop/non-ind/1979\\_1\\_72/index.html](http://ip-68-178-175-158.ip.secureserver.net/nomoi/enop/non-ind/1979_1_72/index.html).

<sup>124</sup> FRA, The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, 2010, 17.

<sup>125</sup> Information der Cyprus Mental Health Commission, abrufbar unter: <http://mentalhealthcommission.org.cy/en/law/>.

In der türkischen Verfassung<sup>126</sup> ist kein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Nur das passive Wahlrecht zum Parlament (Grand National Assembly of Turkey) wird in Art. 76 Verf. für Personen ohne rechtliche Handlungsfähigkeit ausgeschlossen. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Art. 11 lit b des Wahlgesetzes zum Parlament<sup>127</sup>, der diejenigen Personen ausschließt, die handlungsunfähig sind. Art. 8 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>128</sup> schließt diejenigen Personen vom aktiven Wahlrecht aus, die unter Vormundschaft stehen. Gemäß Art. 93 Wahlgesetz dürfen Menschen mit Behinderungen von einem Familienangehörigen oder einem anderen Wähler begleitet werden, die ihnen bei der Abgabe der Stimme Hilfe leisten.

### Mazedonien

In Mazedonien besteht das Wahlrecht gemäß Art. 22 der Verfassung<sup>129</sup> nicht für diejenigen Menschen, denen die rechtliche Handlungsfähigkeit abgesprochen wurde. Art. 6 Abs. 1 der Wahlordnung<sup>130</sup> normiert ein Wahlrecht für körperlich gesunde Menschen ("able-bodied"), womit allerdings die rechtliche Handlungsfähigkeit gemeint sein dürfte. Gemäß Art. 41 Abs. 6 Wahlordnung dürfen Staatsbürger, denen durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil ihre „Arbeitskapazität“ ("working capacity", gemeint ist wohl Handlungsfähigkeit) entzogen wurde, nicht in das Wahlregister eingetragen werden. Dass hier rechtliche Handlungsfähigkeit gemeint ist, ergibt sich schon aus Art. 111 Wahlordnung, nach dem invalide oder kranke Personen bei sich zu Hause wählen dürfen. Ferner sieht Art. 112 Wahlordnung vor, dass Wähler, die aufgrund einer körperlichen Behinderung oder aufgrund von Analphabetismus nicht alleine wählen können, eine Person mitbringen dürfen, die ihnen bei der Wahl helfen. Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Wahlordnung wird auch für das passive Wahlrecht volle rechtliche Handlungsfähigkeit benötigt.

### Albanien

In Albanien können gemäß Art. 45 Abs. 2 der Verfassung<sup>131</sup> und Art. 44 lit c der Wahlordnung<sup>132</sup> nur diejenigen wählen, die nicht durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil für Handlungsunfähigkeit befunden wurden. Gemäß Art. 108 Abs. 1 Wahlordnung kann ein Wähler, der aufgrund von physischen Gründen nicht alleine wählen kann, die Hilfe eines Familienmitglieds oder einer anderen Person in Anspruch nehmen.

### Bosnien und Herzegowina

Die Verfassung<sup>133</sup> von Bosnien und Herzegowina trifft keine präzisen Regelungen hinsichtlich des Wahlrechts. Gemäß Art. 3.2 Abs. 3 des Wahlgesetzes<sup>134</sup> sind diejenigen Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, dessen volle rechtliche Handlungsfähigkeit durch eine rechtskräftige Entscheidung der zuständigen

---

<sup>126</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982 (Constitution of the Republic of Turkey), abrufbar unter: [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf).

<sup>127</sup> Milletvekili Seçimi Kanunu, 1983 (Law No. 2839); abrufbar unter (türk.): <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf>.

<sup>128</sup> Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Law No. 298 of 1961 on Basic Provisions on Elections and Voter Registers), abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4c4460ee2.html>.

<sup>129</sup> Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia 1991, abrufbar unter: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/MAC%20Constitution%20%28amended%20by%20XX%29%20eng.pdf>.

<sup>130</sup> Electoral Code of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2012; abrufbar unter: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282013%29013-e>.

<sup>131</sup> Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 28 November 1998 (Constitution of the Republic of Albania); abrufbar unter: <http://www.osce.org/albania/41888>.

<sup>132</sup> Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë (Electoral Code of the Republic of Albania); abrufbar unter: <http://www.osce.org/albania/159501?download=true>.

<sup>133</sup> Ustav Bosne i Hercegovine (Constitution of Bosnia and Herzegovina); abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=229656](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=229656).

<sup>134</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Election Law of Bosnia and Herzegovina); abrufbar unter: <http://www.legislationline.org/topics/country/40/topic/6>.

Behörde entzogen wurde. Gemäß Art. 5.19 Wahlgesetz dürfen Wähler, die blind, Analphabeten oder körperlich behindert sind, sich bei der Wahl von einer Person helfen lassen.

## Serbien

In Serbien haben gemäß Art. 52 der Verfassung von 2006<sup>135</sup> diejenigen Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht, die „arbeitsfähig“ („working ability“, gemeint ist wohl die Handlungsfähigkeit) sind. Nach Art. 10 des Gesetzes über Parlamentswahlen in der Fassung 2011<sup>136</sup> haben geschäftsfähige Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht. Gemäß Art. 72 Abs. 1 Wahlgesetz dürfen Wähler, die aufgrund von Blindheit, einer Behinderung oder Analphabetismus nicht persönlich im Wahllokal wählen können, eine andere Person für sich wählen lassen.

## Montenegro

Die Verfassung<sup>137</sup> von Montenegro trifft keine Regelungen über das Wahlrecht. Gemäß Art. 11 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>138</sup> können nur Personen mit Geschäftsfähigkeit wählen. Art. 84 Wahlgesetz normiert, dass eine blinde Person, eine Person mit Behinderung oder ein Analphabet jemanden mitnehmen darf, der den Stimmzettel markiert. Personen, die nicht persönlich ins Wahllokal kommen können, dürfen nach Art. 85 Wahlgesetz zu Hause wählen. Gemäß Art. 15 des Gesetzes über das Wählerverzeichnis<sup>139</sup> werden diejenigen aus dem Wählerverzeichnis gelöscht, die die montenegrinische Staatsbürgerschaft verloren haben.

### 7.2.3 EFTA Staaten, die der BRK beigetreten sind

#### 7.2.3.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

## Norwegen

Alle Menschen mit Behinderung haben das Recht zu wählen. Wahlrechtsausschlüsse nach Art. 53. der norw. Verfassung<sup>140</sup> i.V.m. § 2-1 Wahlgesetz von 2002<sup>141</sup> betreffen sie nicht, weil nur Straftäter und diejenigen, die ohne Zustimmung der Regierung in den Dienst eines anderen Staates treten, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. Gemäß § 9-5 Abs. 5 des Wahlgesetzes dürfen Wähler mit einer schweren körperlichen oder geistigen Behinderung sich aus den anwesenden Menschen einen Helfer aussuchen. Das gegenwärtige Vormundschaftsgesetz von 2010 (seit 2013 in Kraft) schreibt in § 21 Abs. 4 explizit vor, dass die Stellung unter Betreuung keine Einschränkungen des Wahlrechts erlaubt.<sup>142</sup>

#### 7.2.3.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

(-)

---

<sup>135</sup> Устав Србије 2006 (Constitution of The Republic of Serbia); abrufbar unter: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>.

<sup>136</sup> Закон о избору чланова Народне скупштине 2011 (Law on the Election of Members of the Parliament); abrufbar unter (serb.): <http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/ZoINP/zakon%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika.pdf>.

<sup>137</sup> Ustav Crne Gore 1992 (Constitution of Montenegro); abrufbar unter: <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>.

<sup>138</sup> Закон о избору одборника и посланика 1998 (Law on Election of Councillors and Representatives), abrufbar unter (mont.): <http://www.dik.co.me/regulativa/zakoni.html>.

<sup>139</sup> Закон о бирачком списку 2014/15 (Law on the Voters List); abrufbar unter (mont.): <http://www.dik.co.me/regulativa/zakoni.html>.

<sup>140</sup> Kongeriget Norges Grundlov 1814 in der Fassung von 2015 (Constitution of the Kingdom of Norway); abrufbar unter: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/constitutionenglish.pdf>.

<sup>141</sup> Representation of the People Act 2002 (Election Act); abrufbar unter: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation of the People Act170609.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation%20of%20the%20People%20Act170609.pdf).

<sup>142</sup> Vergemålsloven, 26 März 2010 (Vormundschaftsgesetz); abrufbar unter (norw.): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9>; Jan Tøssebro, ANED Country reports on citizenship and political participation (2013), S. 5.

### 7.2.3.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss

(-)

### 7.2.3.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

#### Schweiz

In der Schweiz steht gemäß Art. 136 BV<sup>143</sup> das Wahlrecht allen Menschen zu, die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. In Art. 2 BPR<sup>144</sup> wird dazu näher ausgeführt, dass als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV diejenigen Personen gelten, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Gemäß Art. 5 Abs. 6 BPR können schreibunfähige Stimmberechtigte den Stimm- oder Stimmzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen. Weiter sieht Art. 6 BPR vor, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass auch Personen, die wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen können. Die Bestimmungen über die Beistandschaft finden sich in Art. 390 ff. ZGB<sup>145</sup>. Demnach wird eine Beistandschaft wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen in der Person liegenden Schwächezustands errichtet.

### 7.2.4 Sonstige Mitgliedstaaten des Europarates, die die BRK ratifiziert haben

#### 7.2.4.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

(-)

#### 7.2.4.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

(-)

#### 7.2.4.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss

#### Andorra

In Andorra finden sich die Bestimmungen über die Parlamentswahlen primär in der Verfassung aus dem Jahr 1993<sup>146</sup> und im Wahlgesetz aus dem Jahr 1993<sup>147</sup>. Art. 24 der Verfassung sieht ein Wahlrecht für Staatsbürger vor, die ihre Rechte in vollem Umfang wahrnehmen können. Es werden gemäß Art. 1 Abs. 3 lit b des

---

<sup>143</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999 (Fassung von 2016); abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>.

<sup>144</sup> Bundesgesetz über die politischen Rechte 1976 (Fassung von 2015), abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>.

<sup>145</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 1907 (Fassung 2016) abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html#a80>.

<sup>146</sup> Constitució del Principat d'Andorra (Constitution of the Principality of Andorra); abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=187171](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=187171).

<sup>147</sup> Decret legislatiu pel que s'aprova el text refós de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, 3. Dezember 2014; abrufbar unter (kat.): [http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/proces-electoral-i-constituent/decret-legislatiu-pel-que-s2019aprova-el-text-refos-de-la-llei-qualificada-del-regim-electoral-i-del-referendum/at\\_download/file](http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/proces-electoral-i-constituent/decret-legislatiu-pel-que-s2019aprova-el-text-refos-de-la-llei-qualificada-del-regim-electoral-i-del-referendum/at_download/file).

Wahlgesetzes diejenigen Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, die durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung als handlungsunfähig befunden wurden. Vorausgesetzt wird, dass diese Gerichtsentscheidung ausdrücklich die Unfähigkeit das Wahlrecht auszuüben erklärt.<sup>148</sup>

#### 7.2.4.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

##### Armenien

In Armenien sind gemäß Art. 30 Abs. 3 der Verfassung<sup>149</sup> und Art. 2 Abs. 4 des neuen Wahlgesetzes von 2016 (!)<sup>150</sup> diejenigen vom Wahlrecht ausgeschlossen, denen durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil die aktive Handlungsfähigkeit aberkannt wurde. Gemäß Art. 65 Abs. 4 Wahlgesetz darf ein Wähler, der den Stimmzettel nicht alleine ausfüllen kann, sich von einer anderen Person helfen lassen.

##### Aserbaidshan

In Aserbaidshan haben gemäß Art. 56 Abs. 2 der Verfassung<sup>151</sup> diejenigen kein Wahlrecht, die von einem Gericht als handlungsunfähig erklärt wurden. Auf diese Bestimmung wird in Art. 12 Abs. 4 der Wahlordnung<sup>152</sup> für das aktive Wahlrecht und in Art. 13 Abs. 2 für das passive Wahlrecht verwiesen. Gemäß Art. 104 Abs. 9 Wahlordnung können Wähler mit Behinderungen, die den Stimmzettel nicht ohne Hilfe ausfüllen können, sich durch eine Person ihrer Wahl helfen lassen.

##### Russland

In Russland wird gemäß Art. 32 Abs. 2 der Verfassung von 1993<sup>153</sup> denjenigen Personen automatisch das aktive und passive Wahlrecht entzogen, die von einem Gericht für handlungsunfähig befunden wurden, oder die sich an Orten des Freiheitsentzuges auf Anordnung eines Richters befinden. Beinahe gleichlautende Bestimmungen finden sich in Art. 5 Abs. 4 des Wahlgesetzes<sup>154</sup> und in Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes über Volksabstimmungen<sup>155</sup>. In Art. 29 Abs. 1 des russischen Zivilgesetzbuches<sup>156</sup> sind die Gründe genannt, warum eine Person für handlungsunfähig erklärt werden kann. Demnach werden Personen, die aufgrund einer Geistesstörung weder die Bedeutung ihrer Handlungen erkennen können, noch in der Lage sind diese zu kontrollieren, durch ein Gericht als handlungsunfähig befunden. Das Verfahren der Aberkennung der Handlungsfähigkeit ist in Art. 281 der Zivilprozessordnung<sup>157</sup> geregelt.

##### San Marino

---

<sup>148</sup> OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission Report, Principality of Andorra Parliamentary Elections 1 March 2015, vom 19. Februar 2015; abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/andorra/141736?download=true>.

<sup>149</sup> Constitution of the Republic of Armenia; abrufbar unter: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>.

<sup>150</sup> Electoral Code of the Republic of Armenia; abrufbar unter (arm.): <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4216>.

<sup>151</sup> Constitution of the Republic of Azerbaijan; abrufbar unter: [http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_e.pdf](http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf).

<sup>152</sup> Election Code of the Republic of Azerbaijan; abrufbar unter: <http://www.msk.gov.az/en/legislation/>.

<sup>153</sup> Конституция Российской Федерации 1993 (Constitution of the Russian Federation), abrufbar unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/articles/ConstMain.shtml>.

<sup>154</sup> The Federal Law on the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, 2005, abrufbar unter [www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html](http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html).

<sup>155</sup> On Basic Guarantees of Electoral Rights and The Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum September 30, 1997; abrufbar unter: [http://www.democracy.ru/english/library/laws/bg\\_law\\_eng/](http://www.democracy.ru/english/library/laws/bg_law_eng/).

<sup>156</sup> Civil Code of the Russian Federation (relevanter Teil 1 von 1994); abrufbar unter: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ru/ru083en.pdf>.

<sup>157</sup> Civil Procedure Code of the Russian Federation 2002; abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=277039](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=277039).

In San Marino finden sich die Bestimmungen über die Parlamentswahlen primär in einer Deklaration aus dem Jahr 1974<sup>158</sup>, die einen Teil der Verfassung bildet, und im Wahlgesetz aus dem Jahr 1996<sup>159</sup>. Gemäß Art. 2 Abs. 1 lit a des Wahlgesetzes besteht für diejenigen kein Wahlrecht, denen dieses vorübergehend aufgrund von einer geistigen Behinderung oder im Rahmen eines Gerichtsurteils aberkannt wurde. In Art. 35 Wahlgesetz finden sich Bestimmungen über die Ausübung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen. Gemäß Abs. 2 dürfen Blinde, Personen mit amputierten Händen, Personen mit Lähmungen oder mit einer anderen Behinderung von ähnlicher Schwere ihr Wahlrecht mit Hilfe eines Familienmitglieds oder einer anderen Person ausüben.<sup>160</sup>

## Ukraine

In der Ukraine haben gemäß Art. 70 Abs. 2 der Verfassung<sup>161</sup> und Art. 2 Abs. 9 des Wahlgesetzes<sup>162</sup> diejenigen Menschen kein Wahlrecht, die von einem Gericht als geschäftsunfähig ernannt wurden. Gemäß Art. 85 Abs. 5 Wahlgesetz dürfen Personen, die aufgrund von körperlichen Gebrechen den Stimmzettel nicht ohne Hilfe ausfüllen können, sich der Hilfe einer anderen Person bedienen. Für blinde Wähler werden gemäß Art. 85 Abs. 6 Wahlgesetz Stimmzettel in Braille zur Verfügung gestellt.

### 7.2.5 Sonstige OECD Staaten, die die BRK ratifiziert haben

#### 7.2.5.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

## Israel

Das israelische Gleichbehandlungsgesetz<sup>163</sup> sieht in seinen Eingangsbestimmungen vor, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte wie alle anderen Personen haben. Jeder Staatsbürger hat gemäß Art. 5 des Grundgesetzes<sup>164</sup> ein Wahlrecht, außer dieses Recht wurde ihm durch ein Gericht aufgrund eines Gesetzes entzogen. In der Praxis wurden bislang keine gesetzlichen Vorschriften erlassen, die Staatsbürgern das Wahlrecht zur Knesset entziehen. Einem Staatsbürger könnte nur durch Verfall der israelischen Staatsangehörigkeit das Wahlrecht entzogen werden.<sup>165</sup> Gemäß Art. 75 lit b des Wahlgesetzes<sup>166</sup> können Personen, die aufgrund von Krankheit oder körperlichen Gebrechen nicht alleine wählen können, eine andere Person mitnehmen.

## Kanada

---

<sup>158</sup> Declaration on the Citizen's Rights and Fundamental Principles of San Marino Constitutional Order (zuletzt geändert in 2002); abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=252163](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=252163).

<sup>159</sup> Raccolta coordinata delle norme in materia elettorale (zuletzt geändert in 2008); abrufbar unter (ital.): <http://www.consigliograndeegenerale.sm/contents/instance18/files/document/23961Raccoltacoordina.pdf>.

<sup>160</sup> OSCE/ODIHR, Needs Assessment Mission Report; Republic of San Marino Early Parliamentary Elections, vom 12. November 2012; abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/97136?download=true>.

<sup>161</sup> Конституція України 1996 (Constitution of Ukraine); abrufbar unter: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution_en.asp).

<sup>162</sup> Закон України про вибори народних депутатів України 2012 (Law of Ukraine on Election of the People's Deputies of Ukraine); abrufbar unter (ukr.): [http://www.cvk.gov.ua/metod/kultura/npa/zn\\_pro\\_vybory\\_ndu\\_17042014.doc](http://www.cvk.gov.ua/metod/kultura/npa/zn_pro_vybory_ndu_17042014.doc).

<sup>163</sup> Equal Rights for People with Disabilities Law (No. 5758-1998); abrufbar unter: <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/128CB794-3584-4AE0-87A2-B8E931E1A8D5/0/27.pdf>.

<sup>164</sup> Basic Law: The Knesset, 1958; abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1950-1959/pages/basic%20law-%20the%20knesset%20-1958-%20-%20updated%20translatio.aspx>.

<sup>165</sup> Suzie Navot, Constitutional Law of Israel, 2007, Rn. 226, p. 102; ders., The Constitution of Israel: A Contextual Analysis, 2014, p. 100.

<sup>166</sup> Knesset Elections Law, 1969; abrufbar unter: [https://www.knesset.gov.il/elections19/eng/law/LawIndex\\_eng.aspx](https://www.knesset.gov.il/elections19/eng/law/LawIndex_eng.aspx).

Die kanadische Verfassung von 1982<sup>167</sup> sieht in Art. 3 ein allgemeines Wahlrecht für alle Staatsbürger vor. Gemäß Art. 15 Abs. 1 Verf. sind vor dem Gesetz alle Menschen gleich und es darf insbesondere nicht zu Diskriminierungen aufgrund von geistigen oder körperlichen Behinderung kommen. Auch das Wahlgesetz<sup>168</sup> sieht keinen Wahlrechtsausschluss von Menschen mit geistigen Behinderungen vor.

Vorgeschichte: Bis 1993 sprach das kanadische Wahlgesetz das Wahlrecht für „Personen deren Bewegungsfreiheit oder deren Freiheit über Eigentum zu verfügen aufgrund von intellektueller Erkrankung eingeschränkt ist“ ab. Diese Regelung wurde im April 1993 abgeschafft.<sup>169</sup>

## Mexiko

Art. 1 der mexikanischen Verfassung von 1917<sup>170</sup> normiert ein Verbot der Diskriminierung unter anderem aufgrund von Behinderungen. Auch in Art. 41 Verf., der Wahlen behandelt, wird kein Wahlrechtsausschluss für Menschen mit Behinderungen normiert. Gemäß Art. 38 Abs. 4 Verf. werden jedoch die Staatsbürgerrechte und Privilegien bei Landstreicherei und gewohnheitsmäßiger Trunksucht ausgesetzt, dies muss auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise gerichtlich bestätigt werden. Gemäß Art. 279 Abs. 2 des Wahlgesetzes dürfen diejenigen Wähler, die nicht lesen können oder denen es physisch unmöglich ist ihren Stimmzettel zu markieren, sich von einer Person ihrer Wahl helfen lassen.

## Neuseeland

Die neuseeländische Verfassung von 1986<sup>171</sup> enthält keine Bestimmungen über das Wahlrecht, sondern verweist in Art. 10 Abs. 4 hinsichtlich der Wahlen zum Repräsentantenhaus auf das Wahlgesetz<sup>172</sup>. Dieses normiert in Art. 80 Abs. 1 lit c, einen Ausschluss für Personen, die entweder auf Basis des Mental Health (Compulsory Assessment and Treatment) Act 1992<sup>173</sup> in einem Krankenhaus oder auf Basis des Intellectual Disability (Compulsory Care and Rehabilitation) Act 2003<sup>174</sup> zwangsweise in einer Anstalt untergebracht sind, weil sie eine Straftat begangen haben und deshalb nicht als Wähler registriert werden dürfen. Darin liegt allerdings insofern keine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, weil Neuseeland das Wahlrecht auch nicht-behinderten Straftätern entzieht. Gemäß Art. 170 Abs. 1 und Abs. 2 Wahlgesetz dürfen blinde, behinderte oder analphabetische Wähler von einer Person ihrer Wahl oder einem Mitarbeiter („issuing officer“) in die Wahlkabine begleiten werden und sich dort bei der Ausfüllung ihres Stimmzettels helfen lassen.

### 7.2.5.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

## Japan

---

<sup>167</sup> Constitution Act, 1982; abrufbar unter: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>.

<sup>168</sup> An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts (Canada Elections Act); abrufbar unter: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>.

<sup>169</sup> Siehe auch OHCHR Bericht, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/States/Canada.DOCX>

<sup>170</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 (Political Constitution of the United Mexican States); abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=329447](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=329447).

<sup>171</sup> Constitution Act 1986, abrufbar unter: [http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_constitution+act\\_resel\\_25\\_a&p=1](http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_constitution+act_resel_25_a&p=1).

<sup>172</sup> Electoral Act 1993, abrufbar unter: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html>.

<sup>173</sup> Mental Health (Compulsory Assessment and Treatment) Act 1992; abrufbar unter [www.legislation.govt.nz/act/public/1992/0046/latest/DLM262176.html](http://www.legislation.govt.nz/act/public/1992/0046/latest/DLM262176.html).

<sup>174</sup> Intellectual Disability (Compulsory Care and Rehabilitation) Act 2003, abrufbar unter [www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0116/latest/DLM224578.html](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0116/latest/DLM224578.html).

Die Japanische Verfassung verbietet keine Diskriminierung aufgrund von Behinderung.<sup>175</sup> Das allgemeine Wahlrecht ist einfachgesetzlich garantiert.<sup>176</sup> In Japan waren Menschen, die unter voller Betreuung stehen (sog. „koken“-Betreute<sup>177</sup>), gemäß Art. 11 Abs. 1 des Wahlgesetzes<sup>178</sup> vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Diese Bestimmung wurde vom Bezirksgericht in Tokio in einer Entscheidung vom 14. März 2013 für verfassungswidrig erklärt und somit aufgehoben. Im Mai 2013 wurde ein Gesetz erlassen, das das Wahlrecht auch für Betreute einräumt. Diese muss von Stellvertretern wahrgenommen werden, die allerdings amtierende Wahlbeamte sein müssen.<sup>179</sup> Unklar ist, ob sich hierbei in der Sache um Wahlsistenz i.S.d. Art. 20 lit a UAbs. (iii) BRK handelt, da die koken-Betreuten einen weiten Kreis an Personen mit intellektuellen Behinderungen umfasst. In Art. 48 des Wahlgesetzes ist die Stellvertreterwahl geregelt.

### 7.2.5.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss

#### Australien

In Australien findet sich die Bestimmung über den Wahlrechtsausschluss in Art. 93 Abs. 8 lit a des Wahlgesetzes<sup>180</sup>. Demgemäß dürfen Personen, die nicht zurechnungsfähig sind und daher nicht in der Lage sind die Art und Bedeutung von der Teilnahme und den Wahlen zu verstehen, nicht wählen. Gemäß Art. 114 Abs. 1A Wahlgesetz kann ein Wähler der Eintragung einer unzurechnungsfähigen Person iSd Art. 93(8)(a) widersprechen. Gemäß Art. 118 Abs. 4 Wahlgesetz muss diesem Widerspruch ein ärztliches Attest beilegt sein, damit der Wahlbeauftragte („Electoral Commissioner“) die Person von der Wählerliste streichen kann.<sup>181</sup>

### 7.2.5.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

#### Chile

Die Rechtsgrundlage für den Ausschluss vom Wahlrecht findet sich in Art. 16 Abs. 1 der chilenischen Verfassung<sup>182</sup>. Demnach wird das Wahlrecht im Falle der Errichtung einer Vormundschaft wegen geistiger Umnachtung aufgehoben. Gemäß den Normen des Zivilgesetzbuches<sup>183</sup> muss die Vormundschaft durch ein Zivilgericht errichtet werden. Gemäß Art. 61 des Wahlgesetzes<sup>184</sup> dürfen Menschen mit Behinderungen, welche sie an der Ausübung des Wahlrechts hindern, von einer anderen Person begleitet werden, die ihnen bei der Wahl hilft.

#### Südkorea

---

<sup>175</sup> Nihon-Koku Kenpō (Constitution of Japan 1947, zuletzt 2012 geändert); abrufbar unter (jap.): [http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html).

<sup>176</sup> Art. 15.

<sup>177</sup> Jährlich werden in Japan ca 30.000 Personen unter Betreuung gestellt, davon 24.000 unter die sog. koken-Kategorie: [www.internationaldisabilityalliance.org/sites/disalliance.e-presentaciones.net/files/public/files/Nagase Osamu\\_Inclusion Japan\\_Deprivation of voting rights ruled unconstitutional in Japan.pdf](http://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/disalliance.e-presentaciones.net/files/public/files/Nagase%20Osamu_Inclusion%20Japan_Deprivation%20of%20voting%20rights%20ruled%20unconstitutional%20in%20Japan.pdf).

<sup>178</sup> Public Offices Election Act, Law No. 35 of 2011; abrufbar unter (jap.): <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO100.html>.

<sup>179</sup> Japan Times vom 28. Mai 2013, abrufbar unter: <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/05/28/national/politics-diplomacy/revision-of-election-law-allows-wards-to-vote-by-proxy/#.VrspUPnhC72>; vgl auch: Meldung auf der Seite von Inclusion International, abrufbar unter: <http://inclusion-international.org/voting-rights-restored-by-the-revision-of-election-law-in-japan/>.

<sup>180</sup> Commonwealth Electoral Act 1918, No. 27, 1918; abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00033>.

<sup>181</sup> [http://lib.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/SPdocs/CRPD/futuresession/CRPD.C.AUS.1-ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1](http://lib.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/SPdocs/CRPD/futuresession/CRPD.C.AUS.1-ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1).

<sup>182</sup> Constitución Política de la República de Chile (Political Constitution of the Republic of Chile); abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Chile\\_2012.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf).

<sup>183</sup> Código Civil de la República de Chile (Civil Code of the Republic of Chile), abrufbar unter (span.): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>.

<sup>184</sup> Ley Num. 18.700 Ley Organica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; abrufbar unter (span.): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>.

Die südkoreanische Verfassung<sup>185</sup> trifft in Art. 24 keine näheren Regelungen über das Wahlrecht, sondern verweist auf ein hierzu zu erlassendes Gesetz. Die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss finden sich in Art. 18 Abs. 1 Z 1 und 19 Z 1 des Wahlgesetzes<sup>186</sup>. Demnach dürfen diejenigen Personen nicht wählen, die als geschäftsunfähig erklärt wurden. Ferner ist in Art. 157 Abs. 6 Wahlgesetz vorgesehen, dass Menschen mit Sehbeeinträchtigung oder einer körperlichen Beeinträchtigung von einem Angehörigen oder einer sonstigen Person begleitet werden dürfen.<sup>187</sup>

## 7.2.6 Sonstige BRK Vertragsstaaten nach Democracy Index (full and flawed Democracies)

### 7.2.6.1 Kategorie A<sup>1</sup>: Inklusives Wahlrecht schon vor Dezember 2006

#### Antigua und Barbuda (85.000 Einwohner!)

In Antigua und Barbuda ist weder in Art. 40 Abs. 2 der Verfassung<sup>188</sup> noch in Art. 8 des Wahlgesetzes<sup>189</sup> ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Das passive Wahlrecht für Senatoren gemäß Art. 30 Abs. 1 lit d Verf. und das von Abgeordneten gemäß Art. 39 Abs. 1 lit d Verf. ist allerdings für diejenigen ausgeschlossen, die als geisteskrank eingestuft oder sonst als unzurechnungsfähig befunden wurden. Die Bestimmungen über die Assistenzwahl finden sich in Artt. 44 und 45 des Anhangs zum Wahlgesetz (First Schedule, Election Rules).

#### Kolumbien

Art. 40 Z 1 und Art. 258 der Verfassung von 1991<sup>190</sup> sehen ein allgemeines Wahlrecht für Staatsbürger vor. Gemäß Art. 99 Verf. ist die Staatsbürgerschaft die Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht. Diese kann nach Art. 98 Abs. 1 Verf. durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben werden. In Art. 1 Z 4 des Wahlgesetzes von 1986<sup>191</sup> ist ebenfalls normiert, dass jeder Staatsbürger das Recht hat zu wählen. Art. 3 Wahlgesetz sieht vor, dass die Staatsbürgerschaft und somit das Wahlrecht durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben werden können, womit der Entzug aufgrund von Straffälligkeit angesprochen ist.<sup>192</sup>

### 7.2.6.2 Kategorie A<sup>2</sup>: Inklusives Wahlrecht nach Dezember 2006

#### Dominikanische Republik

---

<sup>185</sup> Constitution of the Republic of Korea 1948; abrufbar unter: [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_01\\_read.jsp?boardid=1000000035](http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035).

<sup>186</sup> Public Official Election Act 1994 in der Fassung von 2010 (POEA), abrufbar unter: <https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjMzsqrwYHLAH-VFqA4KHT09DK8QFggjMAA&url=http%3A%2F%2Ffaceproject.org%2Fero-en%2Fregions%2Fasia%2FKR%2Fkorea-republic-of-public-official-election-act%2Fdownload%2Ffile&usg=AFQjCNHhLF945cmcyQ3eekvrUPLw8En-tg&cad=rja>.

<sup>187</sup> Stand 2011: [http://lib.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/SPdocs/CRPD/futuresession/CRPD-C-KOR-1\\_en.doc&action=default&DefaultItemOpen=1](http://lib.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/SPdocs/CRPD/futuresession/CRPD-C-KOR-1_en.doc&action=default&DefaultItemOpen=1).

<sup>188</sup> Antigua and Barbuda Constitution Order 1981, Cap.23; abrufbar unter: [http://www.oas.org/dil/Constitution The Antigua and Barbuda.pdf](http://www.oas.org/dil/Constitution%20The%20Antigua%20and%20Barbuda.pdf).

<sup>189</sup> The Representation of the People Act 1975, Cap.379; abrufbar unter: <http://www.laws.gov.ag/acts/chapters/cap-379.pdf>.

<sup>190</sup> Constitución Política de Colombia 1991 (Constitution of Colombia); abrufbar unter (span.): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

<sup>191</sup> Diario Oficial No. 37.571 de 10. de agosto de 1986 Decreto 2241 de 1986 (julio 15) por el cual se adopta el Código Electoral (Electoral Code); abrufbar unter (span.): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9029>.

<sup>192</sup> Zu den Maßnahmen, die unternommen werden um Personen mit geistigen Behinderungen zur Wahl zu befähigen S. den Staatenbericht Kolumbiens, Initial reports of States parties due in 2013, UN-Doc CRPD/C/COL/1 vom 14. Juli 2014, Rn. 195 ff.

Gemäß Art. 24 Abs. 2 der Verfassung der Dominikanischen Republik<sup>193</sup> werden die Staatsbürgerrechte im Falle einer gerichtlichen Entmündigung ausgesetzt. In Art. 208 Verf. wird ausdrücklich normiert, dass Personen, die ihre Staatsbürgerrechte verloren haben, kein Wahlrecht haben. Art. 58 Verf. statuiert die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen. In Art. 121 des Wahlgesetzes von 2016<sup>194</sup> wird festgelegt, dass Menschen, die nicht alleine wählen können, von einer anderen Person dabei unterstützt werden dürfen. Das Wahlgesetz wurde jüngst reformiert, ebenso wie das Zivilgesetzbuch. Wahlrechtsausschlüsse betreffen nur noch aktive Mitglieder der Streitkräfte. Noch 2015 hat allerdings der BRK-Ausschuss ohne Spezifizierung die Auffassung vertreten, dass auf Basis der neuen Vorschriften die Gefahr besteht, dass Personen mit geistigen Behinderungen von der Wahl ausgeschlossen werden.<sup>195</sup>

### 7.2.6.3 Kategorie B: Wahlrecht mit individuellem Wahlrechtsausschluss

#### Benin

In Benin sind die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss in Art. 9 des Wahlgesetzes<sup>196</sup> zu finden. Demnach dürfen diejenigen Personen nicht wählen, denen das aktive und passive Wahlrecht durch eine Gerichtsentscheidung entzogen wurde. In Art. 88 ff. des Wahlgesetzes finden sich Bestimmungen über die Stellvertreterwahl. Dort ist vorgesehen, dass Menschen mit schwerer Invalidität und Behinderungen ihre Stimme mittels Stellvertreter abgeben dürfen.

### 7.2.6.4 Kategorie C: Wahlrecht mit automatischem Wahlrechtsausschluss

#### Argentinien

In Argentinien sind gemäß Art. 3 lit a und m des Wahlgesetzes<sup>197</sup> diejenigen vom Wahlrecht ausgeschlossen, die durch ein Gerichtsurteil als Geisteskrank erklärt wurden oder die aufgrund eines sonstigen Gesetzes ihre politischen Rechte nicht ausüben können. Die frühere Bestimmung, nach der Taubstumme, die sich nicht schriftlich ausdrücken können, ebenfalls ausgeschlossen waren, wurde aufgehoben.<sup>198</sup> Gemäß Art. 94 Abs. 2 Wahlgesetz dürfen Personen, die aufgrund von Blindheit oder einer Behinderung an der Wahl gehindert sind, sich vom Wahlvorsteher oder einer Person ihrer Wahl helfen lassen.

#### Bahamas

Für die Bahamas finden sich die Bestimmungen über den automatischen Wahlrechtsausschluss in Art. 9 Abs. 2 des Wahlgesetzes<sup>199</sup>. Demnach dürfen Personen nicht wählen, wenn ihnen die Geschäftsfähigkeit fehlt. In Art. 10 Abs. 2 lit b Wahlgesetz wird zur Geschäftsfähigkeit näher ausgeführt, dass diese nicht besteht, während jemand als Geisteskrank oder unzurechnungsfähig eingestuft ist. Gemäß Art. 63 Abs. 1 Wahlgesetz darf ein Wähler, der aufgrund von Blindheit oder einer anderen körperlichen Ursache an der Wahl gehindert ist, den Stimmzettel von einem Freund markieren lassen.

---

<sup>193</sup> Constitución Política de la República Dominicana (Constitution of the Dominican Republic); abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican\\_Republic\\_2010.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2010.pdf).

<sup>194</sup> Ley Electoral (No. 275-97) de la República Dominicana von 2016; abrufbar unter : [aceproject.org/ero-en/regions/americas/DO/ley-electoral-no.-275-97-y-sus-modificaciones/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/DO/ley-electoral-no.-275-97-y-sus-modificaciones/view).

<sup>195</sup> BRK-Ausschuss, Endbericht zur Dominikanischen Republik, CRPD/C/DOM/CO/1 vom 8. Mai 2015, Rn. 54.

<sup>196</sup> Loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin; abrufbar unter (franz.): Article 9 : Ne peuvent être électeurs: - les individus privés du droit d'élire ou d'être éligibles par décision de justice; - les interdits. <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/BJ/benin-electoral-law-n-b0-2010-33-of-7-january-2011/view>.

<sup>197</sup> Código Electoral Nacional; abrufbar unter (span.): <http://infoleg.meccon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>.

<sup>198</sup> Derogado por Art. 73 de la Ley N° 26.571 B.O. 14/12/2009.

<sup>199</sup> Parliamentary Elections Act, Chapter 7; abrufbar unter: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BS/bahamas-parliamentary-elections-act-2012/view>.

## Belize

In Belize sind die Bestimmungen über den Ausschluss vom Wahlrecht in Art. 7 lit d des Wahlgesetzes<sup>200</sup> zu finden. Demnach dürfen diejenigen nicht als Wähler eingetragen werden, die als geisteskrank eingestuft oder sonst als unzurechnungsfähig befunden wurden oder Patienten in einer Anstalt sind, die gänzlich oder überwiegend Personen mit psychischen Erkrankungen behandelt. Gemäß Art. 26 der Wahlregeln (Representation of the People Election Rules, Third Schedule) dürfen Wähler, die durch Blindheit oder einer anderen körperlichen Ursache an der Wahl gehindert werden, ihren Stimmzettel durch den Wahlvorsteher markieren lassen.

## Brasilien

Für Brasilien ist in Art. 15 der brasilianischen Verfassung<sup>201</sup> normiert, dass politische Rechte bei vollständiger Geschäftsunfähigkeit ausgesetzt werden können. Gemäß Art. 6 Z 1 lit a des Wahlgesetzes<sup>202</sup>, müssen Menschen mit Behinderungen – anders als alle übrigen Wähler – nicht an der Wahl teilnehmen. Artt. 3 und 4 des Zivilgesetzbuches<sup>203</sup>, die eine absolute Unmöglichkeit der Ausübung von Rechtshandlungen des zivilen Lebens für diejenigen, die aufgrund von Krankheit oder einer geistigen Behinderung das erforderliche Verständnis solcher Handlungen fehlt, vorsahen, wurden 2015 geändert. Gemäß Art. 9 Z 3 des Zivilgesetzbuches werden relative und absolute Entmündigungen in ein öffentliches Register eingetragen.

## Costa Rica

In Costa Rica sind gemäß Art. 144 lit a des Wahlgesetzes<sup>204</sup> Personen, die durch ein Gericht entmündigt wurden, von der Wahl ausgeschlossen. Auch in der Verfassung findet sich eine Bestimmung, die Staatsbürgerrechte aufgrund einer gerichtlichen Entmündigung ausschließt.<sup>205</sup> Art. 181 Wahlgesetz trifft Regelungen über die Wahlassistenz. Demnach dürfen Personen, die nicht alleine wählen können, von einer Person ihrer Wahl in das Wahllokal begleitet werden.

## El Salvador

In El Salvador findet sich die Bestimmung über den Wahlrechtsausschluss in Art. 74 der Verfassung<sup>206</sup> und in Art. 7 lit b und c des Wahlgesetzes<sup>207</sup>. Demnach ist das Wahlrecht infolge geistiger Umnachtung oder einer gerichtlichen Entmündigung ausgeschlossen. Im Wahlgesetz sind keine Bestimmungen über Wahlassistenz zu finden.

## Ghana

---

<sup>200</sup> Representation of the People Ordinance; abrufbar unter: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Belize/belize.html>.

<sup>201</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, 5 Oktober 1988 (Constitution of the Federative Republic of Brazil); abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf).

<sup>202</sup> Código Eleitoral, Lei No 4.737 de 15 de Julho de 1965 (Electoral Code); abrufbar unter (port.): [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm).

<sup>203</sup> Código Civil, Lei No. 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 (Civil Code); abrufbar unter (port.): [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm).

<sup>204</sup> Código Electoral, Ley No 8765, Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009 ; abrufbar unter (span.): <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>.

<sup>205</sup> Article 90 and 91 para. 1 Constitución Política de la República de Costa Rica; abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=219959](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=219959).

<sup>206</sup> Constitución de la Republica de El Salvador, Decreto Numero 38; abrufbar unter (span.): <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>.

<sup>207</sup> Código Electoral de El Salvador; abrufbar unter (span.): <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-electoral-1>.

In Ghana finden sich die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss in Art. 42 der Verfassung<sup>208</sup> und Art. 7 Abs. 1 lit b des Wahlgesetzes<sup>209</sup>. Demnach dürfen Personen als Wähler registriert werden, sofern sie zurechnungsfähig ("sound of mind") sind. Auch das passive Wahlrecht zu den Parlamentswahlen wird in Art. 9 Abs. 2 lit b ii Wahlgesetz aus demselben Grund ausgeschlossen. In Art. 23 Abs. 1 lit a der Wahlverordnung<sup>210</sup> ist normiert, dass ein eingetragener Wähler, der aufgrund seines schlechten Gesundheitszustands am Wahltag nicht wählen kann, seine Stimme mittels Stellvertreter abgeben darf. Gemäß Art. 32 Abs. 1 Wahlordnung darf ein Wähler, der seh- oder körperbehindert ist, sich von einer Person seiner Wahl helfen lassen.

## Guyana

In Guyana findet sich die Bestimmung über den Wahlrechtsausschluss in Art. 159 Abs. 3 der Verfassung<sup>211</sup>. Demnach dürfen Personen nicht in das Wahlregister eingetragen werden, wenn sie als geisteskrank eingestuft oder aufgrund eines gültigen Gesetzes als unzurechnungsfähig befunden wurden. Gemäß Art. 30 Abs. 1 lit c des Wahlgesetzes<sup>212</sup> können Wähler, die wegen Blindheit oder einer anderen körperlichen Ursache nicht persönlich ins Wahllokal gehen können, ihre Stimme mittels Stellvertreter abgeben. Art. 73 Abs. 1 Wahlgesetz sieht vor, dass der Wahlvorsteher den Stimmzettel eines blinden oder körperlich behinderten Wählers auf dessen Antrag nach seinen Anweisungen ausfüllen kann. Nach Abs. 2 darf dies auch von einem Freund des Wählers vorgenommen werden. Die Bestimmungen über die Zurechnungsfähigkeit finden sich in Art. 19 des Zivilgesetzbuches<sup>213</sup>.

## Indien

In Indien finden sich die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss in Art. 326 der Verfassung<sup>214</sup>, Art. 16 Abs. 1 lit b des Wahlgesetzes aus 1950<sup>215</sup> und Art. 62 Abs. 2 des Wahlgesetzes aus 1952<sup>216</sup>. Demgemäß sind Personen ausgeschlossen, die durch ein Gericht als unzurechnungsfähig erklärt wurden. Es finden sich keine Bestimmungen über Assistenz bei der Wahl.

## Indonesien

Die Verfassung<sup>217</sup> enthält keine Bestimmungen über das Wahlrecht, sondern verweist in den Normen über die jeweiligen Organe auf zu erlassende Gesetze. In Artt. 19 und 20 des Wahlgesetzes<sup>218</sup>, wo das Wahlrecht geregelt ist, ist kein expliziter Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Nur für das pas-

---

<sup>208</sup> Constitution of the Republic of Ghana; abrufbar unter: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELEC-TRONIC/31976/101268/F1513408204/GHA31976.pdf>.

<sup>209</sup> Representation of the People Law, No. 284 of 1992; abrufbar unter: <http://laws.ghanalegal.com/acts/id/553/representation-of-the-people-law>.

<sup>210</sup> Public Elections Regulations 2012; abrufbar unter: <http://www.ec.gov.gh/ci-75/>.

<sup>211</sup> Constitution of the Co-operative Republic of Guyana; abrufbar unter: <http://parliament.gov.gy/constitution/>.

<sup>212</sup> Representation of the People Act 1964; abrufbar unter: <http://legalaffairs.gov.gy/information/laws-of-guyana>.

<sup>213</sup> Civil Law of Guyana; abrufbar unter: <http://legalaffairs.gov.gy/information/laws-of-guyana?limit=20&limitstart=40>.

<sup>214</sup> Constitution of India; abrufbar unter: <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>.

<sup>215</sup> The Representation of the People Act 1950, 43 of 1950; abrufbar unter: <http://ceodelhi.nic.in/WriteReadData/ManualElectionLaw/REPRESENTATION%20OF%20THE%20PEOPLE%20ACT,%201950.pdf>.

<sup>216</sup> The Representation of the People Act 1951, Act No. 43 of 1951; abrufbar unter: <http://lawmin.nic.in/legislative/election/volume%201/representation%20of%20the%20people%20act.%201951.pdf>.

<sup>217</sup> Constitution of the Republic of Indonesia 1945; abrufbar unter: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---pro-trav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_174556.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---pro-trav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf).

<sup>218</sup> Law of the Republic of Indonesia Number 8 on General Elections of the Members of the House of Representatives, People's Representative Council, and Regional House of Representatives (2012); abrufbar unter: [http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1\\_2012-06-14.pdf](http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf).

sive Wahlrecht ist in Art. 12 lit d und h Wahlgesetz vorgesehen, dass die Abgeordneten zum Parlament (Regional Representative Council, DPD) sowohl sprechen, lesen und schreiben (in indonesischer Sprache) können als auch körperlich und geistig gesund sein müssen. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 51 Abs. 1 lit d und h Wahlgesetz für Abgeordnete der anderen Kammer des Parlaments (People's Representative Council, DPR). Laut den Erklärungen zum Wahlgesetz werden körperliche Behinderungen nicht als Gesundheitsprobleme angesehen.

## Jamaika

In Jamaika findet sich die Bestimmung über den automatischen Wahlrechtsausschluss in Art. 37 Abs. 2 lit c der jamaikanischen Verfassung<sup>219</sup>. Demnach dürfen Personen nicht als Wähler zu den Wahlen des Repräsentantenhauses eingetragen werden, wenn sie aufgrund eines gültigen Gesetzes als unzurechnungsfähig eingestuft sind. Eine entsprechende Norm findet sich auch in Art. 5 Abs. 3 lit b des Wahlgesetzes.<sup>220</sup> In Art. 36 Abs. 3 i.V.m. Abs. 4 Wahlgesetz ist vorgesehen, dass der Stimmzettel eines Wählers, der aufgrund einer körperlichen Behinderung oder von Blindheit nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen kann, entweder vom Wahlvorsteher oder von einem Freund des Wählers ausgefüllt werden kann.

## Kap Verde

Für Kap Verde findet sich die Bestimmung über den Ausschluss vom Wahlrecht in Art. 55 Abs. 3 der Verfassung<sup>221</sup> und in Art. 7 des Wahlgesetzes<sup>222</sup>. Die Verfassung schränkt das Wahlrecht wegen fehlender Geschäftsfähigkeit ein. Das Wahlgesetz normiert, dass sowohl aufgrund einer gerichtlichen Entmündigung als auch bei Einweisung in eine Anstalt das Wahlrecht ausgeschlossen ist. Gemäß Art. 212 Abs. 1 Wahlgesetz dürfen Personen, die aufgrund von Blindheit oder Behinderung nicht alleine wählen können, von einer Person ihrer Wahl begleitet werden.

## Lesotho

In der lesothischen Verfassung<sup>223</sup> findet sich die Bestimmung sowohl über den Ausschluss vom aktiven (Art. 57 Abs. 3 lit c) als auch vom passiven Wahlrecht (Senatoren: Art. 58 Abs. 1 lit b und Abgeordnete: Art. 58 Abs. 2 lit c, Art. 59 Abs. 1 lit c). Demnach gilt der Wahlrechtsausschluss für Personen, die aufgrund eines gültigen Gesetzes als unzurechnungsfähig befunden wurden. In Artt. 10 und 12 des Wahlgesetzes<sup>224</sup> wird hinsichtlich des Wahlrechtsausschlusses auf Art. 57 der Verfassung verwiesen.

## Mauritius

---

<sup>219</sup> Jamaica (Constitution) Order in Council 1962, 6 August 1962; abrufbar unter: [http://www.moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Ja%20%28Constitution%29%20Order%20in%20Council%201962\\_1.pdf](http://www.moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Ja%20%28Constitution%29%20Order%20in%20Council%201962_1.pdf).

<sup>220</sup> Representation of the People Act (Art. 5 von der Verfassungsänderung 2015 nicht betroffen); abrufbar unter: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/JM/jamaica-the-representation-of-the-people-act/view>.

<sup>221</sup> Constituição da República de Cabo Verde 2010; abrufbar unter (port.): [www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O Banco/Constituicao da Republica/BO 17 I Serie.pdf](http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/Constituicao%20da%20Republica/BO%2017%20I%20Serie.pdf) dort S: 417.

<sup>222</sup> Código Eleitoral de Cabo Verde (Electoral Code 2010); abrufbar unter (port.): <http://www.parlamento.cv/GDLeisRepublica.aspx?IdDoc=16>, dort S. 7.

<sup>223</sup> Constitution of Lesotho 1993; abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=216171](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=216171).

<sup>224</sup> National Assembly Election (Amendment) Act, 1997; abrufbar unter: [http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/National%20Assembly%20Amendment%20Act%20\(1997\).pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/National%20Assembly%20Amendment%20Act%20(1997).pdf/view).

In Mauritius werden sowohl das aktive (Art. 43 lit b) als auch das passive Wahlrecht (Art. 34 Abs. 1 lit e) in der Verfassung<sup>225</sup> ausgeschlossen. Es werden diejenigen Personen ausgeschlossen, die für unzurechnungsfähig befunden wurden. Gemäß Art. 33 Abs. 1 des Wahlgesetzes zur Nationalversammlung<sup>226</sup> und Art. 39 Abs. 1 des Wahlgesetzes zum Stadt- oder Gemeinderat<sup>227</sup> dürfen Wähler mit einer Behinderung sich bei der Wahl von einer Person helfen lassen.

## Malaysia

Die Rechtsgrundlage für den automatischen Wahlrechtsausschluss findet sich in Art. 119 Abs. 3 lit a der Verfassung<sup>228</sup>. Demnach sind Personen von der Wahl ausgeschlossen, die wegen Unzurechnungsfähigkeit inhaftiert werden. Die Entscheidung jemanden von der Wahl auszuschließen obliegt der Wahlkommission ("Election Commission"). Gemäß Art. 19 Abs. 10 des Wahlgesetzes<sup>229</sup> darf ein Wähler, der aufgrund von Blindheit oder einer anderen körperlichen Ursache an der Wahl gehindert ist, seinen Stimmzettel von einer anderen Person ausfüllen lassen.

## Mongolei

In der Mongolei finden sich die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss im Wahlgesetz<sup>230</sup>, in Verbindung mit den Bestimmungen über die rechtliche Handlungsfähigkeit im Zivilgesetzbuch<sup>231</sup>. Gemäß Art. 6.4. des Wahlgesetzes dürfen Personen, deren rechtliche Handlungsunfähigkeit durch ein Gerichtsurteil nachgewiesen wurde, nicht an Wahlen teilnehmen. Gemäß Art. 18.2. des Zivilgesetzes wird die Rechtsunfähigkeit durch ein Gericht festgestellt, wenn Personen aufgrund einer geistigen Behinderung deren Verhalten nicht bewusst ist und ihnen die Selbstbeherrschung fehlt. Art. 45.12 des Wahlgesetzes normiert, dass Wähler, die aufgrund einer körperlichen Behinderung, ihres Gesundheitszustands oder Bildungsniveaus nicht persönlich wählen können, ihre Stimme mit der Hilfe eines anderen Wählers abgeben können.

## Namibia

In Namibia finden sich die Bestimmungen über den Wahlrechtsausschluss in Art. 22 Abs. 2 lit c und d des Wahlgesetzes<sup>232</sup>. Personen dürfen nicht als Wähler eingetragen werden, wenn sie entweder unzurechnungsfähig oder geistig behindert sind und dies durch ein Gericht festgestellt wurde oder wenn sie als Geisteskranker angehalten werden. Die Bestimmung über die Wahlassistenz findet sich in Art. 103 Wahlgesetz. Gemäß Art. 103 Abs. 1 lit a darf ein Wähler, der aufgrund von Blindheit oder einer anderen körperlichen Behinderung an der Durchführung Wahl in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise gehindert ist, den Wahlvorsteher bitten, seinen Stimmzettel für ihn auszufüllen.

---

<sup>225</sup> Constitution of the Republic of Mauritius, 1968; abrufbar unter: <http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/CONSTITUTION%20of%20Mauritius.pdf>.

<sup>226</sup> National Assembly Elections Regulations 2014; abrufbar unter: <http://electoral.govmu.org/English/Documents/National%20Assembly%20Elections%20Regulations.pdf>.

<sup>227</sup> Municipal City Council and Municipal Town Council Elections Regulations 2012, zuletzt geändert durch Municipal City Council and Municipal Town Council Elections (Amendment) Regulations 2015; abrufbar unter: <http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/Municipal%20City%20Council%20and%20Municipal%20Town%20Council%20Elections%20Regulations%202012.pdf>.

<sup>228</sup> Federal Constitution of Malaysia 1957, zuletzt geändert 2009; abrufbar unter: [http://www.oit.org/wcm/osp/groups/public/---ed-protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_125966.pdf](http://www.oit.org/wcm/osp/groups/public/---ed-protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_125966.pdf).

<sup>229</sup> Elections (Conduct of Elections) Regulations 1981; abrufbar unter: <http://www.parlimen.gov.my/images/webuser/jkuasa/memorandum/BERSIH%202.0/Election%20Regulations%201981.pdf>.

<sup>230</sup> Law on the Election of the State Great Hural of Mongolia, 2011; abrufbar unter: <http://www.gec.gov.mn/uploads/page/41ebe18c30810d33b063cad8fac38c1c.pdf>.

<sup>231</sup> Civil Code 2002; abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=183496](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=183496).

<sup>232</sup> Electoral Act 2014, Act No. 5 of 2014; abrufbar unter: <http://www.ecn.na/documents/27857/193258/Electoral+Act+5+of+2014.pdf/1bd1c3e3-bdd1-4183-a2fa-2ae6e397180e>.

## Panama

In Panama findet sich die Bestimmung über das Wahlrecht in Artt. 8 und 9 des Wahlgesetzes<sup>233</sup>. Demnach dürfen nur Personen wählen, die uneingeschränkt ihre bürgerlichen und politischen Rechte genießen. Gemäß Art. 9 Abs. 4 des Wahlgesetzes fehlt denjenigen Personen das aktive und passive Wahlrecht, die durch ein Gericht entmündigt wurden. Die Bestimmungen über die Vormundschaft finden sich im Familiengesetzbuch<sup>234</sup>. Gemäß Art. 299 des Wahlgesetzes dürfen Wähler, die aufgrund von Blindheit oder einer körperlichen Behinderung nicht alleine wählen können, von einer Person ihres Vertrauens begleitet werden.

## Papua New Guinea

In Papua New Guinea findet sich der automatische Ausschluss vom Wahlrecht sowohl in Art. 50 der Verfassung<sup>235</sup> als auch in Art. 52 des Wahlgesetzes<sup>236</sup>. Demnach dürfen nur diejenigen Personen wählen, die volle Rechts- und Handlungsfähigkeit besitzen. Gemäß Art. 143 des Wahlgesetzes dürfen Wähler, die aufgrund von Blindheit oder einer körperlichen Behinderung nicht ohne Assistenz wählen können, sich von einer Person helfen lassen.

## Paraguay

Gemäß Art. 120 der Verfassung<sup>237</sup> haben alle Staatsbürger das Wahlrecht. Beschränkungen müssen in der Verfassung oder in einem anderen Gesetz vorgesehen sein. Die Bestimmungen über den Ausschluss von Wahlen finden sich in Artt. 91 lit a und b und 149 lit b des Wahlgesetzes<sup>238</sup>. Gemäß Art. 91 werden sowohl durch Gericht entmündigte Personen als auch Taubstumme, die sich nicht schriftlich ausdrücken können, von der Wahl ausgeschlossen.

Art. 91 und 149 Wahlgesetz wurde vom Menschenrechtsausschuss 2013 als konventionsrechtswidrig eingestuft. Der Gesetzgeber hat – soweit ersichtlich – noch nicht darauf reagiert.

## Peru

Der automatische Ausschluss vom Wahlrecht in Peru findet sich in Art. 33 der peruanischen Verfassung<sup>239</sup>. Demnach kann die Ausübung der Staatsbürgerrechte, und somit auch des Wahlrechts, durch gerichtliche Entmündigung ausgesetzt werden. Eine ähnliche Bestimmung ist in Art. 10 des Wahlgesetzes<sup>240</sup> zu finden, der das Wahlrecht ebenfalls aufgrund einer gerichtlichen Entmündigung aufhebt. Gemäß Art. 263 Wahlgesetz können Personen mit Behinderungen, auf Antrag, von einer Person ihres Vertrauens in die Wahlkabine begleitet werden.

## Philippinen

---

<sup>233</sup> Código Electoral de la República de Panamá 2013; abrufbar unter (span.): [http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user\\_upload/publicaciones/CODIGO ELECTORAL\\_01.pdf](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO ELECTORAL_01.pdf).

<sup>234</sup> Código de la Familia de la República de Panamá 1994; abrufbar unter (span.): [http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/familia/codfam\\_Iprem.pdf](http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/familia/codfam_Iprem.pdf).

<sup>235</sup> Constitution of the Independent State of Papua New Guinea, 1975; abrufbar unter: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=199188](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=199188).

<sup>236</sup> Organic Law on National and Local-level Government Elections, No. 3 of 1997; abrufbar unter: [http://www.paclii.org/pg/legis/consol\\_act/olonolge519/](http://www.paclii.org/pg/legis/consol_act/olonolge519/).

<sup>237</sup> Constitución Política de la República de Paraguay 1992; abrufbar unter (span.): [http://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm).

<sup>238</sup> Ley N° 834/96 Que establece el Código Electoral Paraguayo 1996; abrufbar unter (span.): <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PY/paraguay-codigo-electoral-paraguayo-2013-ley-no/view>.

<sup>239</sup> Constitución Política del Peru [C.P.], Diario Oficial El Peruano, Diciembre 30, 1993; abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2009.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en).

<sup>240</sup> Ley Orgánica de Elecciones, Ley No 26859, Octubre 1, 1997; abrufbar unter (span.): [https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/ley\\_organica\\_menu.html](https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/ley_organica_menu.html).

Für die Philippinen findet sich die Bestimmung über den Wahlrechtsausschluss in Art. 118 lit c des Wahlgesetzes.<sup>241</sup> Demnach sind Personen von der Wahl ausgeschlossen, die durch die zuständige Behörde als unzurechnungsfähig oder geschäftsunfähig befunden wurden. Auch das passive Wahlrecht sieht gewisse Beschränkungen für Menschen mit Behinderungen vor. Gemäß Artt. 63 und 64 Wahlgesetz dürfen nur Personen, die lesen und schreiben können, als Präsident, Vizepräsident oder Abgeordneter gewählt werden. Entsprechende Bestimmungen sind auch in der Verfassung zu finden.<sup>242</sup> In Art. 196 Wahlgesetz ist vorgesehen, dass Wähler, die wegen Analphabetismus oder einer körperlichen Ursache nicht in der Lage sind, den Stimmzettel alleine auszufüllen, sich von einem Verwandten helfen lassen dürfen.

## Sambia

In Sambia findet sich der Wahlrechtsausschluss in Art. 7 Abs. 1 lit d des Wahlgesetzes<sup>243</sup>, wonach niemand als Wähler registriert werden darf, der aufgrund eines gültigen Gesetzes als unzurechnungsfähig befunden wurde. Gemäß Art. 65 Abs. 1 lit b Wahlgesetz ist auch das passive Wahlrecht für Menschen ausgeschlossen, die nicht zurechnungsfähig sind. Art. 60 Abs. 2 lit a Wahlgesetz normiert, dass Wähler, die aufgrund einer körperlichen Behinderung Hilfe benötigen, sich von einer anderen Person helfen lassen dürfen.

## Senegal

Gemäß Art. 27 des Wahlgesetzes<sup>244</sup> dürfen nur diejenigen Personen wählen, die ihre bürgerlichen und politischen Rechte genießen und die nicht aufgrund eines Gesetzes für geschäftsunfähig erklärt wurden. Des Weiteren dürfen gemäß Art. 31 Abs. 7 des Wahlgesetzes entmündigte Personen nicht in Wählerlisten eingetragen werden. Art. 78 Wahlgesetz normiert, dass Wähler mit dauerhafter Behinderung oder denen es vorübergehend unmöglich ist, den Stimmzettel in den Umschlag oder diesen in die Wahlurne zu stecken, dürfen sich von einer Person ihrer Wahl dabei helfen lassen.

## Singapur

Die Rechtsgrundlage für den automatischen Wahlrechtsausschluss findet sich in Art. 6 Abs. 1 lit c des Wahlgesetzes<sup>245</sup>. Demnach darf man in ein Wahlregister nicht eingetragen werden, wenn man als unzurechnungsfähig befunden wurde. Die Bestimmungen über die Rechts- und Handlungsfähigkeit finden sich im Mental Capacity Act.<sup>246</sup> Gemäß Art. 19 Abs. 1 Mental Capacity Act wird die betreffende Entscheidung durch ein Gericht gefällt. In Art. 42 Abs. 5 Wahlgesetz ist vorgesehen, dass Wähler, die aufgrund von Blindheit oder einer anderen körperlichen Ursache, nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen können, ihren Stimmzettel vom Wahlvorsteher ausfüllen lassen können.

## Sri Lanka

---

<sup>241</sup> The Omnibus Election Code of the Philippines, Batas Pambansa Bilang 881, December 3, 1985; abrufbar unter: <http://www.comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws/OmnibusElectionCode>.

<sup>242</sup> Vgl. Article VI, Section 3 and Article VII, Section 2 of the Constitution of the Republic of the Philippines, 1987; abrufbar unter: <http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

<sup>243</sup> Electoral Act No.12 of 2006; abrufbar unter: [http://www.elections.org.zm/legal\\_framework.php](http://www.elections.org.zm/legal_framework.php).

<sup>244</sup> Loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 2012-01 du 03 janvier 2012 portant code électoral; abrufbar unter (franz): <http://www.gouv.sn/Loi-no-2014-18-du-15-avril-2014.html>.

<sup>245</sup> An Act to make provision for Parliamentary elections (Parliamentary Elections Act), Cap. 218, 2011 Rev. Ed; abrufbar unter: <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%228cc6883c-c5f5-4e3c-bad4-e3b6992999a5%22%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0>.

<sup>246</sup> An Act to make new provision relating to persons who lack capacity and to provide for matters connected therewith (Mental Capacity Act), Cap. 177A, 2010 Rev. Ed; abrufbar unter: <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;query=DocId%3A7f933c47-8a34-47d1-8d0a-0a457d6fa1c2%20Depth%3A0%20ValidTime%3A22%2F02%2F2016%20Transaction-Time%3A22%2F02%2F2016%20Status%3Ainforce;rec=0>.

Gemäß Art. 89 lit c der srilankischen Verfassung<sup>247</sup> darf niemand wählen, der aufgrund eines gültigen Gesetzes in Sri Lanka für unzurechnungsfähig befunden wurde. Im Wahlgesetz wird lediglich auf die Ausschlussgründe der Verfassung verwiesen.<sup>248</sup> Nach Art. 40 Abs. 2 Wahlgesetz dürfen Wähler, die aufgrund von Blindheit oder anderen körperlichen Ursachen nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen können, ihren Stimmzettel vom Wahlvorsteher ausfüllen lassen. Die Stellvertreterwahl wird in Art. 41 Wahlgesetz ausdrücklich verboten.

## Südafrika

Der automatische Ausschluss vom Wahlrecht findet sich in Südafrika in Art. 8 Abs. 2 lit c und d des Wahlgesetzes.<sup>249</sup> Demnach dürfen diejenigen Personen vom obersten Wahlbeamten nicht eingetragen werden, die vom Höchstgericht als unzurechnungsfähig oder geistig krank befunden wurden oder die nach dem Gesetz für psychisch Kranke angehalten werden. Gemäß Art. 39 Abs. 2 lit Wahlgesetz darf eine Person einem anderen Wähler helfen, wenn dieser aufgrund einer körperlichen Behinderung Hilfe benötigt.

## Tunesien

Art. 48 der tunesischen Verfassung<sup>250</sup> sieht ein Diskriminierungsverbot für Menschen mit Behinderungen vor. Art. 54 Verf. verweist hinsichtlich der Voraussetzungen für das Wahlrecht auf das Wahlgesetz. Ein Ausschluss ist in Art. 6 des Wahlgesetzes<sup>251</sup> vorgesehen. Demnach dürfen diejenigen Personen nicht als Wähler registriert werden, die aufgrund einer rechtlich festgestellten reduzierten kognitiven Fähigkeit („démence“) rechtlich nicht handlungsfähig sind. In Art. 132 Wahlgesetz ist normiert, dass Blinde und Menschen mit körperlichen Behinderungen, wodurch sie nicht schreiben können, von einer Person ihrer Wahl begleitet werden dürfen.

## Trinidad & Tobago

Gemäß Art. 15 Abs. 1 lit a des Wahlgesetzes<sup>252</sup> dürfen in Trinidad und Tobago Personen, die eine Geisteskrankheit i.S.d. Gesetzes für psychisch Kranke haben, nicht wählen. Die Definition von Geisteskrankheit findet sich in Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes für psychisch Kranke<sup>253</sup>. Demnach besteht eine Geisteskrankheit dann, wenn die Person unter einer derartigen geistigen Störung leidet, dass sie Pflege, Beaufsichtigung, Versorgung und Überwachung zu ihrem eigenen Schutz und Wohl oder zum Schutz und Wohl von anderen, benötigt. In Art. 42 Abs. 1 lit d der Verfassung<sup>254</sup> wird das passive Wahlrecht für Senatoren und in Art. 48 Abs. 1 lit c Verf. für Abgeordnete des Repräsentantenhauses im Falle einer Geisteskrankheit ausgeschlossen. Gemäß Art. 48 Abs. 1 der Wahlregeln (Election Rules, Anhang zum Wahlgesetz) dürfen Wähler,

---

<sup>247</sup> The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 1978; abrufbar unter: <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/1978ConstitutionWithoutAmendments.pdf>.

<sup>248</sup> Section 5 Parliamentary Elections Act, 22. Januar 1981; abrufbar unter: [http://www.commonlii.org/lk/legis/num\\_act/pea1o1981259/](http://www.commonlii.org/lk/legis/num_act/pea1o1981259/) und Section 6 Presidential Elections Act, 12 März 1981; abrufbar unter: [http://www.commonlii.org/lk/legis/num\\_act/pea15o1981280/](http://www.commonlii.org/lk/legis/num_act/pea15o1981280/).

<sup>249</sup> Electoral Act 73 of 1998, 16 October 1998; abrufbar unter: <http://www.ku.ac.ke/actil/wp-content/uploads/2015/07/Electoral-Act-73-of-1998-south-africa.pdf>.

<sup>250</sup> Constitution tunisienne de 2014, 26. Januar 2014 (Tunisian Constitution of 2014); abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf).

<sup>251</sup> Loi organique n° 2014-16 du 26 Mai 2014 relative aux élections et aux référendums; abrufbar unter (franz.): <http://www.legislation-securite.tn/fr/node/33764>.

<sup>252</sup> Representation of the People Act 1967 (Fassung 2010), Chap. 2:01; abrufbar unter: [http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical\\_list/lawspdfs/2.01.pdf](http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical_list/lawspdfs/2.01.pdf).

<sup>253</sup> Mental Health Act 1995 (Fassung 2014), Chap. 28:02; abrufbar unter: [http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical\\_list/lawspdfs/28.02.pdf](http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical_list/lawspdfs/28.02.pdf).

<sup>254</sup> Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago 1976 (Fassung 2000), Chap. 1:01; abrufbar unter: <http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/Constitution.pdf>.

die aufgrund von Blindheit, Sehbehinderung oder anderen körperlichen Ursachen, nicht in der vorgeschriebenen Weise wählen können, sich von einer Person ihrer Wahl helfen lassen.

## Uruguay

In Uruguay werden die Staatsbürgerrechte gemäß Art. 80 Abs. 1 der uruguayischen Verfassung<sup>255</sup> durch körperliche oder geistige Unfähigkeit, die freie und besonnene Handlungen verhindert, ausgesetzt. Gemäß Art. 95 des Wahlgesetzes<sup>256</sup> dürfen Wähler, die blind sind oder nicht laufen können, von einer Person ihres Vertrauens begleitet werden.

---

<sup>255</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1997, abrufbar [www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm](http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm).

<sup>256</sup> Ley N° 7.812 Ley de Elecciones 1925; abrufbar unter (span.):  
[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=7812.&Anchor=.](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=7812.&Anchor=)

### 7.3 Staatenverzeichnis

- Albanien, 262
- Andorra, 264
- Antigua und Barbuda, 269
- Argentinien, 270
- Armenien, 265
- Aserbaidshan, 265
- Australien, 268
- Bahamas, 270
- Belgien, 256
- Belize, 271
- Benin, 270
- Bosnien und Herzegowina, 262
- Brasilien, 271
- Bulgarien, 257
- Chile, 268
- Costa Rica, 271
- Dänemark, 257
- Dominikanische Republik, 269
- El Salvador, 271
- Estland, 253
- Finnland (Noch nicht BRK ratifiziert), 249
- Frankreich, 253
- Ghana, 271
- Griechenland, 257
- Guyana, 272
- Indien, 272
- Indonesien, 272
- Irland (Noch nicht BRK ratifiziert), 250
- Israel, 266
- Italien, 250
- Jamaika, 273
- Japan, 267
- Kanada, 266
- Kap Verde, 273
- Kolumbien, 269
- Kroatien, 253
- Lesotho, 273
- Lettland, 258
- Litauen, 258
- Luxemburg, 259
- Malaysia, 274
- Malta, 259
- Mauritius, 273
- Mazedonien, 262
- Mexiko, 267
- Mongolei, 274
- Montenegro, 263
- Namibia, 274
- Neuseeland, 267
- Niederlande (Noch nicht BRK ratifiziert!), 252
- Norwegen, 263
- Österreich, 250
- Panama, 275
- Papua New Guinea, 275
- Paraguay, 275
- Peru, 275
- Philippinen, 275
- Polen, 259
- Portugal, 260
- Rumänien, 260
- Russland, 265
- Sambia, 276
- San Marino, 265
- Schweden, 251
- Schweiz, 264
- Senegal, 276
- Serbien, 263
- Singapur, 276
- Slowakei, 260
- Slowenien, 254
- Spanien, 254
- Sri Lanka, 276
- Südafrika, 277
- Südkorea, 268
- Trinidad & Tobago, 277
- Tschechische Republik, 255
- Tunesien, 277
- Türkei, 261
- Ukraine, 266
- Ungarn, 256
- Uruguay, 278
- Vereinigtes Königreich, 252
- Zypern, 261



## 8. Abschnitt 8: Ergebnisse

Als Ergebnis des quantitativen sozialwissenschaftlichen Teils der Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen lässt sich festhalten, dass die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG in der Bundesrepublik Deutschland bei 84.550 liegt und darin ausschließlich Fälle des § 13 Nr. 2 und 3 BWG enthalten sind. Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (22.471) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 BWG (80). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG nicht proportional auf die Länder. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) entspricht einem Anteil von 8,3 Promille bzw. 0,83 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, und einem Anteil von 1,4 Promille bzw. 0,14 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG als restriktiv bewerten. Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 3.330 und damit 3,9 Prozent unter § 13 Nr. 3 BWG (die „schuldunfähigen Straftäter“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (772) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 3 BWG (42). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG nicht proportional auf die Länder. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (3.330) entspricht einem Anteil von 0,3 Promille bzw. 0,03 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, sowie einem Anteil von 0,05 Promille bzw. 0,005 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG als sehr restriktiv bewerten. Von der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 BWG (84.550) fallen 81.220 und damit 96,1 Prozent unter § 13 Nr. 2 BWG (die „dauerhaft Vollbetreuten“). Dabei gibt es in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Einwohnerzahl, auch die größte Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (21.699) und in Bremen, dem Land mit der geringsten Einwohnerzahl, die geringste Anzahl an Wahlrechtsausschlüssen gemäß § 13 Nr. 2 BWG (38). Allerdings verteilt sich die Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG nicht proportional auf die Länder. Die ermittelte Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (81.220) entspricht einem Anteil von 8,0 Promille bzw. 0,8 Prozent der Menschen, die 2013 in Deutschland lebten und eine amtlich anerkannte Behinderung hatten, einem Anteil von 1,3 Promille bzw. 0,13 Prozent der Menschen, die bei der Bundestagswahl 2013 wahlberechtigt waren, sowie einem Anteil von 6,3 Prozent an allen am Jahresende 2014 noch anhängigen Betreuungen. Vor dem Hintergrund lassen sich die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG als restriktiv bewerten. Schließlich wird insgesamt deutlich, dass die Zahl der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG bei einer relativen Betrachtung sehr gering ausfällt. Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie relativ hohe Fallzahlen bei älteren Menschen (über 70-Jährigen). Die Aufschlüsselung der Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) nach soziodemographischen Merkmalen, die näherungsweise möglich war, zeigt einen sehr großen Anteil an Männern sowie an Personen mittleren Alters. So sind gut die Hälfte zwischen 30 und 49 Jahre alt. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass ein sehr großer Anteil ledig ist.

Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass zehn Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit 54,1 Prozent klar vor der Fallgruppe „F10-F19; F20-F29“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen; Schizophrenie, schizotype und

wahnhaftige Störungen) mit 18,5 Prozent dominiert. Während die ersten beiden Fallgruppen zusammen beinahe drei Viertel (72,6 Prozent) aller Fälle ausmachen, zerfallen die restlichen 27,4 Prozent in diverse Klein- und Kleinstgruppen (wobei bei 1,4 Prozent keine genaue Zuordnung vorgenommen werden konnte). Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 6,5 Prozent und „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 3 BWG (der „schuldunfähigen Straftäter“) zeigt sich, dass sechs ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F20-F29“ (Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen) mit rund drei Viertel der Fälle (74,5 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F10-F19“ (Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen) mit 23,7 Prozent, die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 10,9 Prozent und die ICD-10-Gruppe „F60-F69“ (Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen) mit 8,9 Prozent. Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 (der „dauerhaft Vollbetreuten“) BWG zeigt sich, dass 14 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und die Fallgruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit 30,5 Prozent klar vor der Fallgruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 19,6 Prozent dominiert. Während die beiden Fallgruppen „F70-F79“ und „F00-F09“ zusammen nahezu genau die Hälfte aller Fälle ausmachen, zerfällt die andere Hälfte in diverse Klein- und Kleinstgruppen. Dabei erreichen bzw. überschreiten zwei Fallgruppen, „F70-F79; P90-P96“ (Intelligenzstörung; Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 6,2 Prozent und „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 5,0 Prozent, den Schwellenwert von fünf Prozent. Bei einer Betrachtung der real existierenden Fallgruppen – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 19 Fallgruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und nur die Fallgruppe „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 12,8 Prozent über dem Schwellenwert von 10 Prozent liegt. Weitere drei Fallgruppen überschreiten den Schwellenwert von 5,0 Prozent: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 9,9 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 7,4 Prozent und „F72“ (Schwere Intelligenzminderung) mit 7,3 Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 15 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent erreichen bzw. überschreiten und die ICD-10-Gruppe „F70-F79“ (Intelligenzstörung) mit knapp der Hälfte der Fälle (48,6 Prozent) am häufigsten vorkommt. Danach folgen die ICD-10-Gruppe „F00-F09“ (Organische, einschließlich symptomatischer psychischer Störungen) mit 28,1 Prozent, die ICD-10-Gruppe „P90-P96“ (Sonstige Störungen, die ihren Ursprung in der Perinatalperiode haben) mit 9,1 Prozent und die ICD-10-Gruppe „Q90-Q99“ (Chromosomenanomalien, anderenorts nicht klassifiziert) mit 8,8 Prozent. Bei einer Betrachtung der einzelnen Krankheitsbilder – auf der Ebene der Unterformen der diagnostischen Hauptkategorien – innerhalb der Fälle gemäß § 13 Nr. 2 BWG (der „dauerhaft Vollbetreuten“) zeigt sich, dass 24 ICD-10-Gruppen den Schwellenwert von einem Prozent überschreiten und davon vier ICD-10-Gruppen über dem Schwellenwert von zehn Prozent liegen: „F79“ (Nicht näher bezeichnete Intelligenzminderung) mit 16,9 Prozent, „F03“ (Nicht näher bezeichnete Demenz) mit 15,8 Prozent, „F71“ (Mittelgradige Intelligenzminderung) mit 11,6 Prozent und F72 (Schwere Intelligenzminderung) mit 11,3 Prozent. Weitere drei ICD-10-Gruppen überschreiten den Schwellenwert von fünf Prozent: „P91“ (Sonstige zerebrale Störungen beim Neugeborenen) mit 9,0 Prozent, „Q90“ (Down-Syndrom) mit 7,5 Prozent und „F06“ (Andere psychische Störungen aufgrund einer Schädigung oder Funktionsstörung des Gehirns oder einer körperlichen Krankheit) mit 5,3 Prozent.

Der qualitative sozialwissenschaftliche Teil kommt hinsichtlich der Voraussetzung („Assistenzfähigkeit“) und Grenzen (Manipulationsrisiko) von Wahlassistenz zu dem Ergebnis, dass sich die Frage, bei welchen Personen mit welchen Voraussetzungen Wahlassistenzsysteme sinnvoll zum Einsatz kommen können, empirisch derzeit nicht und aus klinischer Sicht nur theoretisch beantworten lässt. Der Einsatz von Wahlassistenz setzt logisch eine ausreichende Entscheidungsfähigkeit einer Person voraus. Assistenz bei der

Wahl ist die Unterstützung bei der praktischen Durchführung des Wahlaktes als Realisierung einer bereits selbstständig getroffenen Wahlentscheidung. Wird diese Entscheidung durch eine andere Person abgenommen oder massiv beeinflusst, handelt es sich nicht (mehr) um Wahlassistenz, sondern um rechtswidrige Stellvertreterwahl, die den Betroffenen entmündigt und seiner freien Willensentscheidung beraubt. Aus psychologischer Sicht ist unter „Entscheidungsunfähigkeit“ die Unfähigkeit zu verstehen, überhaupt einen Entscheidungsprozess durchführen zu können, nicht aber das Treffen einer falschen (z.B. selbstschädigenden) Entscheidung. Entscheidungen können prinzipiell auf unterschiedlicher Grundlage erfolgen: zufällig, intuitiv, instinktiv, automatisiert (gelernt) oder rational. Insofern ist die Beurteilung der Entscheidungskompetenz eines Individuums nur kontextbezogen möglich. Die Fähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen wie bei Wahlen ist ein höherer kognitiver Prozess, der das Verstehen und Abwägen von Entscheidungsalternativen inklusive ihrer Bedeutung und erwünschten und unerwünschten Folgen beinhaltet sowie die Fähigkeit, anhand von (Ziel-)Kriterien oder ethisch-moralischen Normen eine Entscheidung zwischen diesen Alternativen zu treffen und ggfs. zu begründen. Entscheidungsfähigkeit ist also nicht kontextunabhängig zu definieren. Bei rationalen Entscheidungsprozessen geht die Entscheidungsfindung dem Handeln logisch voraus. Übertragen auf die Wahlausübung bedeutet dies, dass der Wahlakt (Handeln) die Entscheidung (Wahlentscheidung) zwingend voraussetzt. Die grundlegende (politische) Entscheidungsfähigkeit ist somit eine obligatorische Bedingung für (Wahl-)Assistenzfähigkeit. Es kann nur assistiert werden, wo eine selbständige Entscheidung möglich ist und getroffen wurde. Wo Entscheidungsfähigkeit nicht vorhanden ist, ist auch eine Wahlentscheidung und damit eine Teilnahme an der Wahl nicht möglich. Denn wo Entscheidungsfähigkeit fehlt, wäre der Wahlakt immer nur als Stellvertreterwahl möglich. Hinsichtlich des Manipulationsrisikos bei der Wahlassistenz ist zu statuieren, dass insbesondere bei persönlicher Assistenz und Wahlhelferangeboten prinzipiell das Risiko besteht, dass die Grenze zwischen Wahlhilfe und Stellvertreterwahl überschritten wird. Auch dieses Problem ist nicht vollständig lösbar. Es wäre allerdings denkbar, die Durchführung der Wahlassistenz durch eine zweite unabhängige Person begleiten zu lassen, die die Höchstpersönlichkeit der Wahlausübung bezeugt und auf diese Weise potenzielle Wahlmanipulation durch Assistenzpersonen verhindert. Aus der Status Quo-Analyse und der Literaturrecherche geht hervor, dass in Deutschland schon eine Vielzahl zweckmäßiger Assistenzsysteme implementiert wurde. Es gibt allerdings keinen „Goldstandard“, um die Wahlbeteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen zu unterstützen. Internationale Forschungsergebnisse und Erfahrungen sind nur bedingt auf nationale Verhältnisse übertragbar, da sie den Besonderheiten und Veränderungen in Wahlsystemen und -praktiken nicht Rechnung tragen können.

Für die beiden Fallgruppen sind aus den Untersuchungsergebnissen des klinisch-psychologischen Teils unter Berücksichtigung der Betroffenenperspektive unterschiedliche Schlussfolgerungen zu ziehen: In Bezug auf die Fallgruppe nach Nr. 3 ist aus psychologischer Perspektive festzustellen, dass für die weit überwiegende Mehrheit (>80%) der Befragten kein begründeter Zweifel an der normalen Fähigkeit zum Treffen rationaler und komplexer Entscheidungen besteht. Obwohl nicht explizit als Untersuchungsauftrag formuliert und deshalb nicht quantitativ exakt erhoben, ist der explorative Eindruck aller beteiligten Interviewer einhellig und eindeutig. Die Untersuchung der Betroffenenperspektive zeigt konsistent mit dieser Fremdeinschätzung, dass die meisten der im Maßregelvollzug befragten Personen in der Vergangenheit bereits ohne Probleme an Wahlen teilgenommen hatten und sich dies auch nach ihrer Entlassung ohne Schwierigkeiten zutrauen. Dementsprechend besteht nur bei einer Minderheit ein Bedarf nach Wahlassistenz, insbesondere hinsichtlich der Zugänglichkeit und politischer Informationen. In der Gruppe der nach § 20 i.V.m. § 63 StGB untergebrachten Straftäter besteht naturgemäß ein weitaus geringerer Assistenzbedarf, da ein Großteil der Befragten vor Beginn und nach Ende der Maßregelvollzugszeit problemlos an politischen Wahlen teilnimmt und kein Grund zu der Annahme besteht, dass sie während ihrer Maßregelvollzugsunterbringung weniger in der Lage wären, das Wahlrecht auszuüben. Gut ein Drittel der befragten Patienten artikulierten den Wunsch nach irgendeiner Form von Wahlassistenz. Von diesen wurden überwiegend folgende zwei Bereiche genannt: Möglichkeiten für die Stimmabgabe in der eigenen Voll-

zugsumgebung (Briefwahl, mobile Wahllokale, aufsuchende „Wahlkabine“), Veranstaltungen der politischen Bildung (politische Informationen). Knapp die Hälfte der Befragten mit Unterstützungsbedarf (d.h. ca. 17% aller Befragten dieser Gruppe) wünschten sich angepasste Wahlbenachrichtigungen und -informationen (große Schrift, Einfache Sprache, bebildert, konkrete persönliche Hilfestellung bei der praktischen Stimmabgabe durch aufsuchende Wahlhelfer und vorheriges Training der Handlungsschritte bei der Stimmabgabe. Etwa ein Viertel bis ein Drittel (absolut: 8-11%) präferierten die Stimmabgabe über das Internet oder am PC, die Unterstützung durch Wahlhelfer oder bebilderte Wahlbögen. Andere Assistenzsysteme wurden in Einzelfällen genannt. Unklar bleibt, inwiefern die Antworten durch institutionelle Limitierungen (z.B. Unzugänglichkeit des Internets oder PCs in der Vollzugsanstalt) oder soziale Bedürfnisse (z.B. Kontakt mit Wahlhelfer) beeinflusst wurden und nicht ausschließlich den tatsächlichen Assistenzbedarf für den Wahlakt widerspiegeln. Demgegenüber besteht bei der großen Mehrheit dieser Fallgruppe ein ausgeprägtes Interesse an politischer Wahlpartizipation: In einem Großteil der Interviews artikulierten die Interviewten von sich aus vehement ihr Interesse an einer Wahlteilnahme, obwohl diese Frage im Interviewleitfaden explizit nicht enthalten war. In vielen Fällen wurde der Wahlausschluss als ungerecht und nicht nachvollziehbar kritisiert. Wiederholt wurde argumentiert, dass die Betroffenen im Freiheitsentzug sich doppelt „entrechtet“ fühlten, da sie von politischen Einflussnahmemöglichkeiten auch in Bezug auf ihre Lebensumstände ausgeschlossen seien. Eine substanzielle Manipulationsgefahr ist bei dieser Fallgruppe nicht anzunehmen, da sie im Regelfall die Wahlentscheidung und die Wahlhandlung selbständig vornehmen können.

Für die Fallgruppe nach Nr. 2 fällt eine Gesamteinschätzung sehr viel schwerer, da die Studie nur eine kleine Minderheit der Zielgruppe einschließen konnte (fragliche externe Validität) und die Befragungstichprobe sich in Bezug auf den Beeinträchtigungsgrad sehr heterogen zusammensetzt. Explorativ haben die Interviewer den Eindruck gewonnen, dass ein bestehendes dauerhaftes Betreuungsverhältnis in allen Angelegenheiten nicht unbedingt gleich bedeutend ist mit grundlegender Unfähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen. Einer Minderheit von Fällen, die nach explorativer Fremd- und Selbsteinschätzung sogar ohne Assistenz zur Wahlteilnahme in der Lage wären (bzw. faktisch an Wahlen aktuell teilnehmen) steht eine größere Gruppe gegenüber, bei denen die begründete Erwartung besteht, mit gewissen Unterstützungsmaßnahmen zur Wahlteilnahme befähigt zu werden. Der Anteil der Personen, bei denen die o.g. kognitiven Voraussetzungen fraglich sind, lässt sich aus den genannten Gründen nicht bestimmen und wurde, da nicht als Studienauftrag formuliert, auch nicht explizit untersucht. Für die Mehrheit der in dieser nicht-repräsentativen Erhebung befragten Personen wurde ein erheblicher und erfolgversprechender Assistenzbedarf festgestellt. Da auch in dieser Fallgruppe viele Befragte unaufgefordert ihr Interesse an einer Wahlteilnahme äußerten, ist auch von einem subjektiven Bedürfnis nach Wahlassistenz auszugehen. Etwa drei Viertel der Befragten wünschten sich verschiedene Formen von Unterstützung für den Fall, dass sie das Wahlrecht ausüben dürften. Die konkreten Unterstützungsbedarfe beziehen sich mehrheitlich im Wesentlichen auf vier Bereiche: Die Möglichkeiten für die Stimmabgabe in der eigenen Wohnumgebung (Briefwahl, mobile Wahllokale, aufsuchende „Wahlkabine“), konkrete persönliche Hilfestellung bei der praktischen Stimmabgabe durch aufsuchende Wahlhelfer (Begleitung zur Wahlkabine, zur Wahlurne, Falten des Wahlzettels, assistiertes Ankreuzen) und vorheriges Training der Handlungsschritte bei der Stimmabgabe, angepasste Wahlbenachrichtigungen und -informationen (große Schrift, Einfache Sprache, bebildert, Veranstaltungen der politischen Bildung (einfach verständliche Informationen über Demokratie, Wahlsystem, politische Strukturen und Parteien). Des Weiteren wurden von etwa einem Drittel der Befragten Möglichkeiten der Stimmabgabe über elektronische Medien (am PC, über das Internet, mit Kommunikations- und Vorlesehilfen) nachgefragt, die in Deutschland derzeit überwiegend nicht zulässig wären. In einer Minderheit der Fälle wurden zudem Wahlschablonen, barrierefreier Zugang, Gebärdensprache und gestütztes Zeigen nachgefragt. Die Entscheidung für die spezifische Assistenz kann nur in individueller Abstimmung erfolgen. Bei welchen Personen mit welchen persönlichen Voraussetzungen eine Wahlassistenz praktisch möglich und sinnvoll ist, lässt sich aus psychologischer und klinischer Perspektive nur individuell bestimmen. In Bezug auf diese Fallgruppe besteht zweifellos ein substanzielles

Manipulationsrisiko, dem im Falle einer Aufhebung des Wahlausschlusses mit geeigneten Maßnahmen (z.B. bezeugter Wahlakt) begegnet werden müsste.

Auch diese klinisch-psychologischen Befunde zu den Beeinträchtigungsgraden der Personengruppe unter § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG sowie ihrem tatsächlichen Bedürfnis nach Wahlassistenz sind vom Gesetzgeber bei der Wahl zwischen den in der Studie aufgezeigten Handlungsoptionen zu berücksichtigen.

Das Völkerrecht hat auf den qualitativ festgestellten Bedarf an Assistenz von Menschen mit Behinderungen im Vorfeld der Wahl (Erläuterung der politischen Parteien und Kandidaten) und der Durchführung der Wahl mit der Schaffung der BRK geantwortet. Die Ratifikation der BRK durch die Bundesrepublik Deutschland verlangt nach einer Konkretisierung von bestehenden völkerrechtlichen Pflichten aus der BRK. Hinsichtlich des Wortlautes von Art. 29 lit. a BRK ist festzuhalten, dass UAbs. (iii) implizit von der Fähigkeit des Menschen mit Behinderung ausgeht, durch freie Willensbetätigung Wahlentscheidungen und Entscheidungen über Assistenz zu treffen. Besteht diese Fähigkeit nicht, darf der Staat keine assistiert zulassen (sog. Assistenzunfähigkeit). Der so drohende stille Wahlrechtsausschluss durch faktische Nichteinbeziehung wird allerdings von der BRK nicht als Problemlösungsstrategie vorgeschrieben, wie sich aus der extrinsischen Kontextinterpretation des Art. 29 lit. a BRK i.V.m. Art. 2 UAbs. 3 BRK ergibt: Die Diskriminierungsdefinition des Art. 2 UAbs. 3 BRK muss im Kontext anderer universeller Menschenrechtsverträge mit gleichlautender Diskriminierungsdiktion gelesen werden. Letztere wurden von den zuständigen Vertragsorganen dahingehend interpretiert, dass nicht jede Differenzierung auf Basis eines an sich verpönten Merkmals eine Diskriminierung darstellen muss. Es muss nicht besonders belegt werden, dass diese tendenziell staatenfreundliche Lesart der verschiedenen Diskriminierungsverbote von den jeweiligen Vertragsstaaten der Abkommen akzeptiert wurde. Weder auf Basis des BRK-Wortlauts noch deren *telos* lässt sich nachweisen, dass die Vertragsstaaten der BRK ein strengeres Anti-Diskriminierungsregime errichten wollten, das sich dahingehend von anderen Menschenrechtsverträgen unterscheidet. Alle speziellen bzw. generellen Menschenrechtsverträge mit universellem Anwendungsbereich folgen mehr oder weniger demselben textuellen Muster. Auch den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 2 Abs. 3 und Art. 29 BRK lässt sich nicht der uniforme Wille der verhandelnden Staaten entnehmen, dass die BRK unter den internationalen Diskriminierungsverboten eine Sonderstellung einnehmen sollte. Nur die Diskussion um Art. 12 BRK zeigt ein gewisses Bewusstsein der verhandelnden Staaten für die Notwendigkeit einer restriktiven Wortwahl, um sich gegen absolute (Diskriminierungs-)Verbote abzusichern. Klare Aussagen zum Wahlrecht wurden aber auch bei den Vorbereitungsarbeiten zu Art. 12 BRK nicht getroffen. Das Interpretationsergebnis zu Art. 29 lit. a BRK – d.h. die Möglichkeit einer zu rechtfertigenden Differenzierung je nach Schwere der Behinderung – steht im offenkundigen Widerspruch zu der Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses. Diese Diskrepanz kann im Lichte der *Diallo*-Rechtsprechung des IGH derzeit hingenommen werden, weil die relevanten Stellungnahmen und der General Comment No.1 des BRK-Ausschusses zur Fragmentierung des Völkerrechts beitragen. Zudem fördern sie aufgrund ihres apodiktischen Stils nicht die Rechtssicherheit der Vertragsstaaten und BRK-Begünstigten. Wenn die BRK selbst explizit auf die Diversität von Menschen mit Behinderungen hinweist, dann kann von dem zuständigen Ausschuss erwarten werden, dass auf die Probleme, die Diversität hervorruft, eingegangen wird. Im Rahmen des rechtsvergleichenden Teils der Studie konnten keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der Pläne, ein inklusives Wahlrecht einzuführen, gewonnen werden. Wenn überhaupt, werden die jeweiligen nationalen politischen Prozesse kontrovers diskutiert; die Ergebnisse sind damit nicht vorhersehbar. Die Befragung hat vor allem politische Platzhalterauskünfte generiert, die mehr um die Außendarstellung des jeweiligen Staates besorgt waren, als um die tatsächliche Einschätzung der durch die BRK ausgelösten politischen Dynamik. Die Ergebnisse der Rechtsvergleichung von 83 Rechtsordnungen stützen die These von der ungeschriebenen Möglichkeit von Differenzierungen im Rahmen der BRK, die bei Rechtfertigung keine verbotene Diskriminierung darstellen, da

nur eine äußerst geringe Zahl von Vertragsstaaten nach Verabschiedung der BRK durch die UN-Generalversammlung (2006) auf ein inklusives Wahlrecht umgestellt haben. Bei der Einbeziehung der Staatenpraxis in die Auslegung des Art. 29 lit. a BRK ist aber generell Vorsicht geboten, da die Verfassungen und/oder Wahlgesetze vieler BRK-Vertragsstaaten jedenfalls dem *telos* der BRK nicht gerecht werden. Der erklärte Kampf der BRK gegen Stereotype und gesellschaftliche Vorurteile gegen Menschen mit Behinderungen schließt Differenzierungen nicht *per se* aus, verbietet aber schablonenhafte Kategorisierungen und Automatismen, die die Diversität von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklungspotential bei entsprechender Unterstützung und Assistenz keinen Raum einräumen.

Die BRK hat als völkerrechtlicher Vertrag, dem der Bundestag zugestimmt hat (Art. 59 GG), in innerstaatlichen Normenhierarchie den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, kann also trotz Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes das Verfassungsrecht nicht überspielen. Die BRK kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte“ herangezogen werden. Dies gilt speziell auch für das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung erstreckt sich somit auch auf die Grundrechte, weshalb der BRK insoweit - trotz einfachrechtlichen Status - eine verfassungsrechtliche Ausstrahlungswirkung zukommt. Allerdings entfaltet sich - wie oben dargestellt wurde - diese völkerrechtsfreundliche Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes. Unter diesen Voraussetzungen sind völkerrechtliche Regelungen bei der Auslegung des deutschen Rechts und auch des deutschen Verfassungsrechts zu beachten. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG schützt mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vor einem unberechtigten Ausschluss vom Wahlrecht. Differenzierungen bedürfen eines „zwingenden Grundes“, der von ebensolchem Gewicht sein muss wie der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Ein solcher Grund liegt in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wahl als Ausdruck politischer Selbstbestimmung und der beständigen Kommunikation zwischen Wählendem und zu Wählendem. Die Teilnahme an der Wahl ist bei Entscheidungsunfähigkeit ausgeschlossen, weil die Wahlentscheidung in solchen Fällen nicht - wie vom demokratischen Prinzip und dem Sinn der Wahl vorausgesetzt - als Akt demokratischer Selbstbestimmung gesehen werden kann. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG stellt ein behinderungsspezifisches Benachteiligungsverbot dar. Auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält aber kein absolut wirkendes Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen. Differenzierungen können bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ erlaubt sein, wenn sie behinderungsbedingten Besonderheiten Rechnung tragen und sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen. Die Prüfung, ob eine Menschen mit Behinderung benachteiligende Regelung zulässig ist, muss anhand einer Einzelfallprüfung erfolgen. Benachteiligende Regelungen sind zulässig, wenn damit behinderungsbezogenen Besonderheiten Rechnung getragen wird und sie sich darauf bezogen als unerlässlich erweisen. Vorrangig ist mit Blick auf die Unerlässlichkeit zu prüfen, ob nicht durch Assistenzsysteme eine benachteiligende Regelung vermieden werden kann. Diese müssen möglich und zumutbar sein und mit den Grundsätzen der Unmittelbarkeit bzw. Höchstpersönlichkeit der Wahl sowie den Wahlrechtsgrundsätzen der Geheimheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl in Einklang stehen. Ist das nicht der Fall, verstoßen benachteiligende Regelungen nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

Das betreuungsgerichtliche Verfahren stellt ein Institut des Erwachsenenschutzrechtes dar. Mit dem Betreuungsrecht sind aber auch Grundrechtseingriffe verbunden. Vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Berechtigungen der Betroffenen unterliegen solche Eingriffe strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Im Betreuungsrecht übernimmt diese Aufgaben der sog. Erforderlichkeitsgrundsatz, der sowohl für das „Ob“ als auch das „Wie“ der Betreuerbestellung Bedeutung erlangt. Jede Betreuerbestellung setzt deshalb die Betreuungsbedürftigkeit und einen entsprechenden Betreuungsbedarf voraus. Der Erforderlichkeitsgrundsatz beeinflusst zudem das gesamte betreuungsgerichtliche Verfahren. Jede betreuungsgerichtliche Entscheidung beruht auf einer umfassenden Einzelfallbeurteilung, bei der die konkreten Umstände und die individuelle psychologische und soziale Situation des Betroffenen berücksichtigt werden muss. Die individuelle Betreuerbestellung stellt das Ergebnis einer richterlichen Einzelfallprüfung auf Grundlage einer Sachverständigenbegutachtung dar. Auf Basis dessen ist festzustellen, dass § 13 Nr. 2 BWG

verfassungsgemäß ist. Im betreuungsgerichtlichen Verfahren findet eine Einzelfallprüfung statt, an deren Ende eine alle Angelegenheiten umfassende Entscheidungsunfähigkeit festgestellt ist. Der Schluss von dem in dieser Breite im betreuungsgerichtlichen Verfahren festgestellten Unvermögen des Betreuten, seine Angelegenheiten zu besorgen, der fehlenden Möglichkeit, in (auch nur) einer seiner Angelegenheiten eigenständig und eigenverantwortlich zu handeln und sein Selbstbestimmungsrechts wahrzunehmen auf das wahlrechtliche Unvermögen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

13 Nr. 3 BWG begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dieser Wahlrechtsausschluss beruht auf der gerichtlich festgestellten psychisch-geistigen Beeinträchtigung, der Behandlungsbedürftigkeit im Hinblick auf die Allgemeingefährlichkeit und der aufgrund der strafgerichtlichen Prüfung auch wahlrechtlich vermuteten Einsichts- und Entscheidungsunfähigkeit. Die mit § 13 Nr. 3 BWG bewirkte Vertypung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber darf bei der im Wahlrecht gebotenen generalisierenden und typisierenden Betrachtung davon ausgehen, dass dem im strafgerichtlichen Verfahren als schuldunfähig erkannten Personenkreis ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit fehlt. Die im klinisch-psychologischen Teil gefundenen Ergebnisse der Befragungen stellen die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers nicht grundsätzlich in Frage. Die dortigen Befragungen erheben nicht den Anspruch auf Repräsentativität, da sie auf schmaler empirischer Basis beruhen. Denn die Befragungen im klinisch-psychologischen Teil beziehen sich auf 126 Personen, die einer „institutionellen Vorselektion“ unterlagen. Aus diesen Zahlen lassen sich in verfassungsrechtlicher Perspektive keine zwingenden Schlussfolgerungen ziehen.

Betrachtet man die derzeitige Rechtslage der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich der untersuchten 83 Rechtsordnungen, so ist festzuhalten, dass die BRK und die sehr kompromisslose Spruchpraxis des BRK-Ausschusses zu Art. 29 lit. a BRK keine Reformbewegung in den Staaten in Richtung inklusives Wahlrecht ausgelöst hat. Die absolute Mehrheit (13) der insgesamt 17 Staaten von 83 untersuchten Staaten (davon 80 BRK-Vertragsparteien), die derzeit ein inklusives Wahlrecht haben, hat dies schon vor Dezember 2006, also dem Zeitpunkt, also die UN-Generalversammlung den Text der ausgehandelten BRK verabschiedete und damit den Ratifizierungsprozess eröffnete. Soweit Änderungen des Wahlrechts nach 2006 vorgenommen wurden, haben Staaten sich z.T. den Forderungen des Menschenrechtsausschusses zu Art. 25 IPBPR gebeugt und eine individuelle richterliche Entscheidung über den Wahlrechtsausschluss eingeführt. Auch im europäischen Kontext zeigen sich die Staaten gespalten: Mit Deutschland kennen insg. 14 EU-Mitgliedstaaten einen „automatischen“ Wahlrechtsausschluss, der an die Betreuungsentcheidung des Gerichtes anknüpft. Dem stehen insg. 11 EU-Mitgliedstaaten gegenüber, die entweder ein inklusives Wahlrecht haben (7) oder der Wahlrechtsverlust auf einer individuellen richterlichen Entscheidung beruht, die sich explizit auf das Wahlrecht bezieht (6).



## 9. *Abschnitt 9: Handlungsoptionen*

### 9.1 *1. Vollständige Streichung*

Eine ersatzlose Streichung des § 13 Nr. 2 BWG ist nicht zu empfehlen. Sie führte dazu, dass eine Teilnahme an der Wahl auch durch solche Personen erfolgen könnte, die aufgrund gerichtlicher Entscheidung als entscheidungsunfähig anzusehen sind. Damit würden die oben erläuterten Zentralfunktionen der Wahl gefährdet geführt. Eine solche Freigabe würde auch die Frage nach der (künftigen) Berechtigung des Art. 38 Abs. 2 GG aufwerfen. Es erscheint jedenfalls wenig plausibel u.U. vollständig entscheidungsfähige Minderjährige etwa im Alter von 17 Jahren aufgrund der in der Verfassung zum Ausdruck gebrachten über das Lebensalter vertypeten Vermutung fehlender Entscheidungsfähigkeit von der Wahlteilnahme auszuschließen, gleichzeitig aber eine Teilnahme an der Wahl durch solche Personen zuzulassen, deren Entscheidungsunfähigkeit zuvor im gerichtlichen Betreuungsverfahren – und wie in Erinnerung gerufen sei – aufgrund einer sachverständigen Begutachtung ausdrücklich festgestellt wurde.

In jedem Fall sollte dann, wenn § 13 Nr. 2 BGB ersatzlos gestrichen würde, gleichsam kompensatorisch ein Assistenzgesetz geschaffen werden, das die Grenzen der Assistenz aufzeigt, sowie eine Strafvorschrift in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden, die das Verfälschen der Stimmabgabe in Fällen assistierter Wahlhilfe unter Strafe stellt.<sup>1</sup>

### 9.2 *2. Eigenständige Prüfung der Entscheidungsfähigkeit in Wahlangelegenheiten*

Eine außerhalb des betreuungsgerichtlichen Verfahrens angesiedelte eigenständige Prüfung der Wahlfähigkeit ist ebenfalls nicht zu empfehlen. Sie sieht sich im Wesentlichen zwei Einwänden ausgesetzt: Zum einen ist nicht ersichtlich, was eine erneute Prüfung, also im Grunde die Wiederholung der betreuungsgerichtlichen Sachverständigenbegutachtung anderes zutage fördern sollte. Zum anderen ist unklar, wie ein spezifischer Wahlreifeprüfungskatalog inhaltlich aussehen sollte und wie demokratietheoretischen Bedenken gegenüber einer spezifisch staatlich kontrollierten Prüfung der Wahlfähigkeit begegnet werden sollte. Hinzu käme, dass eine solche Prüfung leicht politisch desavouiert („Wahl-TÜV“) werden könnte und von der Betroffenenegruppe aller Voraussicht nach auch als besonders diskriminierend empfunden würde.

Das Gleiche würde für eine außerhalb des strafgerichtlichen Verfahrens stattfindende Prüfung der Wahlunfähigkeit der nach § 13 Nr. 3 BWG ausgeschlossenen Personen gelten.

### 9.3 *3. Integration der Prüfung der wahlspezifischen Entscheidungsfähigkeit in das betreuungsrechtliche Verfahren*

Zu der Überlegung, innerhalb des betreuungsgerichtlichen Verfahrens eine explizite Prüfung der Wahlfähigkeit zu integrieren, wurde oben schon Stellung genommen.

Im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland kann allerdings erwogen werden, im Betreuungsverfahren richterlich festzustellen, dass die in allen Angelegenheiten betreute Person bei der Ausübung des Wahlrechts nicht assistenzfähig i.S.d. Art. 29 lit. a (iii) BRK ist. Darin läge die Feststellung, dass ohne den Wahlrechtsausschluss aufgrund der fehlenden Entscheidungsfähigkeit jede Hilfestellung (Assistenz) zu einer verbotenen Stellvertretung führen würde.

---

<sup>1</sup> S. Details in den Abschnitten 5 und 6 Assistenz und Assistenzgesetz bzw. Missbrauchsgefahren.

#### 9.4 4. Richterliche Ermessensentscheidungen bei Mitteilungspflichten

Vor allem unter Berücksichtigung der BRK und der Rechtsprechung des EGMR wird in völkerrechtszentrierten Debatten unter Berufung auf die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses (Art. 25 IPBPR) für Wahlrechtsausschlüsse eine (besondere) richterliche Einzelfallentscheidung gefordert. Das deutsche Recht wird dem durch die im betreuungs- und strafgerichtlichen Verfahren getroffenen Einzelfallentscheidungen gerecht. Um das völkerrechtliche Petitum noch deutlicher aufzugreifen, könnte eine nur wenig in das Gesamtgefüge eingreifende Lösung in einer Korrektur des § 309 Abs. 1 FamFG bestehen. Nach dieser Vorschrift hat das Gericht für den Fall einer Betreuerbestellung in allen Angelegenheiten der für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörde eine entsprechende Mitteilung zu machen. De lege lata besteht, wie die Formulierung „hat“ zeigt, kein Ermessen des Gerichts. De lege ferenda ist zu überlegen, über eine entsprechende Textänderung („kann“ statt „hat“) dem Betreuungsrichter einen Ermessensspielraum zu eröffnen. Dafür lässt sich vor allem ins Feld führen, dass der Betreuungsrichter des betreuungsgerichtlichen Verfahrens aufgrund seines im Verfahren gewonnenen persönlichen Eindrucks sowie der auf Grundlage der umfänglichen Sachverständigenbegutachtung und der Anhörung des Betroffenen am besten dessen konkrete Situation beurteilen kann. Darin muss keine Umgehung des § 13 Nr. 2 BWG gesehen werden. Vielmehr würde der Betreuungsrichter die hinter dem Zusammenspiel von Wahl- und Betreuungsrecht stehende Wertung aktualisieren. Seine Entscheidung muss zudem im Kontext des o.a. Assistenzgesetzes gesehen werden, d.h. die richterliche Beurteilung beschäftigt sich mit der Frage, ob eine wahlrechtliche Assistenz im konkreten Fall erfolgsversprechend ist oder aufgrund der spezifischen Art der Beeinträchtigung als faktische Stellvertretung ausgeschlossen ist.

Allerdings lassen sich gegenüber dem skizzierten Ansatz auch Bedenken formulieren. Namentlich die im Rahmen einer etwaigen Ermessensentscheidung zur Geltung zu bringenden materiellen Kriterien bedürften – auch im Hinblick auf Rechtsmittelfragen – einer weiteren (gesetzlichen) Klärung. Zu bedenken ist zudem, dass § 13 Nr. 2 BWG de lege lata an die Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten anknüpft und nicht an die bloße Mitteilung hierüber an das Einwohnermeldeamt.

Mit der Änderung des § 309 Abs. 1 FamFG könnte auch dem Problem begegnet werden, dass es in der Praxis Fälle gibt, in denen sich die Betreuerbestellung für alle Angelegenheiten nicht eindeutig aus der Beschlussformel ergibt, die Bestellung aber tatsächlich alle Angelegenheiten des Betreuten erfasst. Nach der hier vertretenen Auffassung ist in derartigen Fällen mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Gedanken der Rechtsklarheit keine Mitteilung i.S.v. § 309 Abs. 1 FamFG zulässig. Die vorgeschlagene Änderung in § 309 Abs. 1 FamFG würde derartige Zweifelsfälle beseitigen. Sie müsste allerdings auch in das Gesamtsystem des Betreuungsrechts eingepasst werden. § 309 Abs. 1 S. 1 FamFG hätte demnach folgenden Wortlaut: „Wird beschlossen, einem Betroffenen zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten einen Betreuer zu bestellen oder den Aufgabenkreis hierauf zu erweitern, so kann das Gericht dies der für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständigen Behörde mitzuteilen.“

Vergleichbares gilt im Rahmen des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 3 BWG. Die Untersuchungen im klinisch-psychologischen Teil weisen Indizien dafür auf, dass der Ausschlussmaßstab verfeinert werden müsste. Die dortigen Befragungen erheben zwar nicht den Anspruch auf Repräsentativität, da sie auf schmaler empirischer Basis beruhen. Denn die Befragungen im klinisch-psychologischen Teil beziehen sich auf 126 Personen, die einer „institutionellen Vorselektion“ unterlagen. Bei ca. 80% der befragten 126 Personen bestanden nach den Erkenntnissen im klinisch-psychologischen Teil der Studie keine begründeten Zweifel an der Fähigkeit zum Treffen rationaler und komplexer Entscheidungen. Aus diesen Zahlen lassen sich in verfassungsrechtlicher Perspektive zwar – wie erwähnt – keine zwingenden Schlussfolgerungen ziehen, ihnen kann aber indizieller Charakter zugebilligt werden. Eine entsprechende Anpassung der Mitteilungspflicht, wie sie oben für § 309 Abs. 1 S. 1 FamFG beschrieben wurde, sollte daher für § 13 Abs. 1 Nr. 5 lit a) EGGVG bzw. der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen – MiStra ebenfalls in Betracht gezogen werden.

## 10. *Abschnitt 5: Literatur und Rechtsquellenverzeichnis*

### 10.1 *1. Teil: Literatur und Onlinequellen*

- Accetto, Matej, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Slovenia, 2013  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29824/ER\\_2013\\_18-Slovenia-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29824/ER_2013_18-Slovenia-FRACIT.pdf?sequence=1).
- Aichele, Valentin, Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, APuZ 2010, 13 ff.
- Aktion Mensch, Aktion Mensch fördert Wahlbroschüre zur Europawahl in Leichter Sprache, 2014.  
Abrufbar unter: <https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=2216>.
- Aktion Mensch, Aktion Mensch untersucht Wahllokale auf Barrierefreiheit, 2013.  
Abrufbar unter: <https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1784>.
- Aktion Mensch, Deutsche geben Wahllokalen bei Barrierefreiheit schlechte Noten, 2013.  
Abrufbar unter: <https://www.aktion-mensch.de/presse/pressemitteilungen/detail.php?id=1742>.
- Altwicker, Theodor, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2010.
- Altwicker, Thomas/Tilmann, Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz, 2011.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Selbstbestimmt dabei. Immer." Themenjahr 2013,  
Abrufbar unter: [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Behinderung\\_und\\_chronische\\_Krankheiten/Themenjahr\\_2013/themenjahr2013\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Behinderung_und_chronische_Krankheiten/Themenjahr_2013/themenjahr2013_node.html).
- Anwaltschaft für Menschen mit Behinderungen. Newsletter 10/201, Steiermark, Österreich 2014.  
Abrufbar unter: [www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/124914587/DE/](http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/124914587/DE/).
- Australian Electoral Commission "Ways to Vote.", 2010.  
Abrufbar unter [http://www.aec.gov.au/Voting/Ways\\_to\\_vote/index.htm](http://www.aec.gov.au/Voting/Ways_to_vote/index.htm).
- Australian Electoral Commission, Electoral Backgrounder: Compulsory Voting , 2010a.  
Abrufbar unter: [http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/backgrounders/files/2010-eb-compulsory-voting.pdf](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/backgrounders/files/2010-eb-compulsory-voting.pdf).
- Bamberger, Heinz Georg/Roth, Herbert, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 3, 3. Aufl. 2012.
- Bamberger, Heinz Gerog/Roth, Herbert, BeckOk Kommentar BGB, 37. Aufl, Stand 1. August 2015, 38. Aufl., Stand: 01.02.2016.
- Banafsche, Minou/Körtek, Yasemin/Kruse, Jürgen, SGB III-Arbeitsförderung, 2. Aufl. 2015.
- Becker, Ulrich/Kingreen, Thorsten, SGB V, 4. Aufl. 2014.
- Behindertenbeauftragte Niedersachsen, Wahlhilfebroschüre Landtagswahl 2013.  
Abrufbar unter: <http://www.behindertenbeauftragter-niedersachsen.de/index.php/wahlhilfe-2013.html>.
- Bergmann, Otto/Pauge, Burkhard/Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Gesamtes Medizinrecht, 2012.
- Bernitz, Hedvig, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Sweden, 2013.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER\\_2013\\_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER_2013_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1).
- Brand, Jürgen, Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung, SGB III, 7. Aufl. 2015.

- Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, 2001.  
ders., Kinderwahlrecht vor dem BVerfG, NVwZ 2002, 43 ff.
- Bundesverband Alphabetisierung, Wahlhilfe für Analphabeten – SPD schlägt bebilderte Wahlzettel vor, 2013.  
Abrufbar unter: <http://detektor.fm/politik/wahlhilfe-fuer-analphabeten-spd-schlaegt-bebilderte-wahlzettel-vor>.
- Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V., Mit-Bestimmen, 2013.  
Abrufbar unter <http://www.lebenshilfe.de/de/leichte-sprache/mit-bestimmen/wahl.php>.
- Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen in Leichter Sprache (ohne Jahresangabe),  
Abrufbar unter: <http://www.bpb.de/die-bpb/informationen-in-leichter-sprache/>
- Caivano, Nicholas, Conceptualizing Capacity: Interpreting Canada’s Qualified Ratification of Article 12 of the UN Disability Rights Convention, Western Journal of Legal Studies 4 (2014).  
Abrufbar unter: <http://ir.lib.uwo.ca/uwojls/vol4/iss1/3>.
- Canadian National Institute for the Blind. “AODA Takes Stock of Parties’ Commitments to Ontarians with Disabilities. 2011a.  
Abrufbar unter <http://www.cnib.ca/en/Pages/Elections-update-2011-AODA.aspx>.
- Coester-Waltjen, Dagmar/Lipp, Volker/Schumann, Eva/Veit, Barbara, Perspektiven und Reform des Erwachsenenschutzes, 2012.
- Craven, Matthew, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Developments, 1995.
- Damrau, Jürgen/Zimmermann, Walter, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2010.
- Dau, Dirk H./Düwell, Franz Josef/Joussen, Jacob, Sozialgesetzbuch IX, 4. Aufl. 2014.
- Däubler, Wolfgang/Bertzbach, Martin, AGG, 3. Aufl. 2013.
- Däubler, Wolfgang/Hjort, Jens Peter/Schubert, Michael/Wolmerath, Martin, Arbeitsrecht, 3. Aufl. 2013.
- Dauner-Lieb, Barbara/Heidel, Thomas/Ring, Gerhard (Hrsg.), NomosKommentar zum BGB, Bd. 4, 2. Aufl. 2010.
- De Búrca, Gráinne, The EU in the Negotiations of the Disability Convention, European Law Review 35 (2010), S. 174; auch erhältlich als Fordham Law Legal Studies Research Paper No. 1525611, SSRN:  
<http://ssrn.com/abstract=1525611>
- Debono, Daniela, EUDO Citizenship Observatory – Access to Electoral Rights – Malta, 2013.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29819/ER\\_2013\\_02-Malta-FRA-CIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29819/ER_2013_02-Malta-FRA-CIT.pdf?sequence=1).
- Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, 28. Aufl. 2012.
- Deinert, Olaf/Welti, Felix, StichwortKommentar Behindertenrecht, 2014.
- Der Bundewahlleiter, Informationen zur barrierefreien Teilnahme an Wahlen, 2015.  
Abrufbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/de/barrierefrei/index.html>.
- Dilling, Horst/Freyberger, H.J (Hrsg.). Taschenführer zur ICD-10-Klassifikation psychischer Störungen. 5. Überarbeitete Aufl., 2010.
- Direct Government. “Voting in Elections for Disabled Voters.” 2011.  
Abrufbar unter: [http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Everydaylifeandaccess/Everydayaccess/DG\\_4018637](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Everydaylifeandaccess/Everydayaccess/DG_4018637).
- Dodegge, Georg/Roth Andreas, Systematischer KPraxiskommentar zum Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2014.
- Dölling, Dieter/Duttge, Gunnar/Rössner, Dieter, Gesamtes Strafrecht, 3. Aufl. 2013.

- Dörr, Oliver/Schmalenbach, Kirsten (Hrsg.) Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Berlin/Heidelberg, 2012 (zit: Bearbeiter, in Dörr/Schmalenbach)
- Dreier, Horst (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015.
- Dröge, Cordula, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Heidelberg 2003.
- Dumbrava, Costica, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Romania, 2013.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29823/ER\\_2013\\_09-RO-FRA-CIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29823/ER_2013_09-RO-FRA-CIT.pdf?sequence=1).
- Elections Canada Report of the Chief Electoral Officer of Canada following the November 29, 2010 By-Elections, section 1 and Annex, 2011d.  
Abrufbar unter [http://www.elections.ca/res/rep/off/ovr\\_2010/ovr2010.pdf](http://www.elections.ca/res/rep/off/ovr_2010/ovr2010.pdf).
- Electoral Commission, Factsheet 02-05: Access to Voting for Disabled People, 2001.  
Abrufbar unter: [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0019/13258/Accessstovotingfordisabledpeople\\_17987-6126\\_\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0019/13258/Accessstovotingfordisabledpeople_17987-6126__E_N_S_W_.pdf).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013.
- Erman, Walter Alexander, Bürgerliches Gesetzbuch, 12. Aufl. 2008.
- Firsching, Karl/Dodegge, Georg, Familienrecht, 2. Halbband: Betreuungssachen und andere Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 8. Aufl. 2015.
- Fox, Gregory H., The Right to Political Participation in International Law, Yale Journal of International Law 17 (1992), S.539.
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 16. Aufl. 2016.
- Freeman, Martha/Chinkin, Christine /Rudolf, Beate (Hrsg.) The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Oxford 2012 (zit. Bearbeiter, in: Freeman/Chinkin/Rudolf).
- Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), Kommentar zum Bonner GrundgesetzGG, Loseblatt, Stand 2013.
- Funke, Andreas, Wahlrecht, Republik, Politische Freiheit. Zur Begründung des Rechts auf Wahl nach Art. 38 GG, Der Staat 46 (2007), S. 395.
- Gagel, Alexander, SGB II/III, 60. Ergänzungslieferung, Stand Dezember 2015.
- Gardiner, Richard K., Treaty Interpretation, 2008.
- Gassner, Ulrich M., Kreation und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, Der Staat 34 (1995), S. 429.
- Gilbert, Clive/Sarb, Cristina/Bush, Marc (Scope), Polls Apart: Opening Elections to Disabled People, 2010a.  
Abrufbar unter: <http://www.scope.org.uk/campaigns/inclusion-and-participation/elections>.
- Gooding, Piers, Navigating the ‚Flashing Amber Lights‘ of the Right of legal Capacity in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Responding to Major Concerns, Human Rights Law Review 15 (2015), S. 45.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, 57. Ergänzungslieferung, Stand August 2015.
- Grube, Christian/Wahrendorf, Volker, SGB XII, 5. Aufl. 2014.
- Groeben, Hans von der /Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015.
- Grzeszick, Bernd/Lang, Heinrich, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht, 2012.

- Grziwotz, Herbert, Wahlrecht, Betreuung und Vorsorgevollmacht, FamRZ 2013, S. 1630.
- Gusy, Christoph, Demokratische Repräsentation, ZfP 1989, S. 264.
- Hahne, Meo-Micaela/Munzig, Jörg, BeckOKFamFG, 18. Edition, Stand: 1.1.2016.
- Hattenhauer, Hans, Über das Minderjährigenwahlrecht, JZ 1996, S. 9.
- Heintschel-Heinegg, Bernd v., BeckOK StGB. 29. Edition, Stand: 01.12.2015.
- Hellmann, Ulrich, Reform des Wahlrechts: Wahlrechtsausschluss behinderter Menschen bleibt bestehen, Rechtsdienst 2012, S. 1.
- ders., Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, BrPrax 2010, S. 208.
- Hengstschläger, Jürgen, Grundrechte und Untersuchungshaft, JBl 1973, S. 9.
- Herberger, Maximilian/Martinek, Michale/Rüßmann, Helmut u.a., jurisPK-BGB, 7. Aufl. 2014.
- Hermann, Udo, Ökonomische Analyse eines Kinderwahlrechts, 2011.
- Hoffmann-Lange, Ursula/de Rijke, Johann, 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde, ZParl 1996, 572 ff.
- Höfling, Wolfram, Demokratische Grundrechte – Zu Bedeutungswandel und Erklärungswert einer dogmatischen Kategorie, Der Staat 33 (1994), S. 493.
- Hömig, Wolf, GG, 10. Aufl. 2013.
- Howell, Elizabeth/Poulos, John, Makes Voting Accessible. The Globe and Mail. 2011  
Abrufbar unter: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/careers/careers-leadership/top-40-under-40/top-40-under-40-2010/article2001361.ece>.
- Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, German Modification, 2014 (ICD-10-GM, Stand 2015).
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, Bd. III, 3. Aufl. 2005, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010.
- Jacobi, F., Höfler, M., Strehle, J., Mack, S., Gerschler, A., Scholl, L., Busch, M. A., Maske, U., Hapke, U., Gaebel, W., Maier, W., Wagner, M., Zielasek, J., & Wittchen, H.-U., Psychische Störungen in der Allgemeinbevölkerung. Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland, Zusatzmodul: Psychische Gesundheit (DEGS-1-MH). Nervenarzt 2014, S. 77.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, GG, 13. Aufl. 2014.
- Jentsch, Sabine, Demokratie & Wahlrechtsausschluss: Kritische Anmerkungen zum § 13 Nr. 2 Wahlgesetz, Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt 2 (2013) S. 150.
- Jurgeleit, Andreas (Hrsg.), Betreuungsrecht, Handkommentar, 3. Aufl. 2013.
- Jurgeleit, Andreas, Betreuungsrecht, 2. Aufl. 2010.
- Jürgens, Andreas, Betreuungsrecht, Kommentar, 5. Aufl. 2014.
- Kaiser, Dagmar/Schnitzler, Klaus/Friederici, Peter/Schilling, Roger, BGB, Familienrecht, 3. Aufl. 2014.
- Kandalec, Pavel, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Czech Republic, 2013.  
Abrufbar unter: <http://www.eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=136-Czech-FRACIT.pdf>.
- Karlawish, Jason/Bonnie, Richard J., Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations. The McGeorge Law Review, 38 (2007) S. 880.

- Keller, Hellen/Ulfstein, Geir (Hrsg.) UN Human Rights Bodies: Law and Legitimacy, 2012 (zit: Bearbeiter, in Keller/Ulfstein).
- Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfried/Paeffgen, Hans-Ullrich, StGB, 4. Auflage 2013
- Knickrehm, Sabine, Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht, 2012
- Knickrehm, Sabine/Kreikebohm, Ralf/Waltermann, Raimund, Kommentar zum Sozialrecht, 4. Aufl. 2015
- Knödler, Christoph, Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?, ZParl 1996, S. 553.
- Korzec, Piotr/ Pudzianowska, Dorota, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Poland, 2013.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29821/ER\\_2013\\_17-Poland-FRA-CIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29821/ER_2013_17-Poland-FRA-CIT.pdf?sequence=1).
- Kossens, Michael/von der Heide, Dirk/Maaß, Michael, SGB IX, 4. Aufl. 2014.
- Kreikebohm, Ralf, SGB VI, 4. Aufl. 2013.
- Kruma, Kristine, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Latvia, 2013.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29816/ER\\_2013\\_14-Latvia-FRA-CIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29816/ER_2013_14-Latvia-FRA-CIT.pdf?sequence=1)
- Kunkel, Peter-Christian/Keper, Jan/Pattar, Andreas (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2014.
- Laatsit, Marja-Liisa, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights – Estonia.  
Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29810/ER\\_2013\\_24-Estonia-FRA-CIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29810/ER_2013_24-Estonia-FRA-CIT.pdf?sequence=1).
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian, StGB, 28. Aufl. 2014.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe. LWL-Maßregelvollzugsabteilung Westfalen.  
Abrufbar unter: [https://www.lwl.org/LWL/Gesundheit/Massregelvollzug/MRV\\_Abt](https://www.lwl.org/LWL/Gesundheit/Massregelvollzug/MRV_Abt).
- Lang, Heinrich, Inklusives Wahlrecht. Staatsbürgerliche Partizipation von Menschen mit Behinderung, ZRP 2013, S. 133.
- ders., Wahlrecht und BVerfG, 2014.
- Langheid, Theo, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts, ZRP 1996, S. 131.
- Lehrner, J., Pusswald, G./Fertl, E./Strubreither, W./Kryspin-Exner (Hrsg.), Klinische Neuropsychologie: Grundlagen – Diagnostik – Rehabilitation. 2. Aufl. 2011.
- Leibing, E./Hiller, W./Sulz, S. (Hrsg.), Lehrbuch der Psychotherapie für die Ausbildung zur/zum Psychologischen Psychotherapeuten und für die ärztliche Weiterbildung. Bd. 3: Verhaltenstherapie, 2010.
- Lieb, Klaus/Frauenknecht, Sabine/Brunnhuber, Stephan, Intensivkurs Psychiatrie und Psychotherapie. 6. Auflage, Intensivkurs 2009.
- Lindmeier, Bettina/Lindmeier, Christian, Einführung in die Pädagogik bei Behinderungen und Benachteiligungen, Band I: Grundzüge einer handlungsorientierten Theorie, 2012.
- Löw, Konrad, Kinder und Wahlrecht, ZRP 2002, S. 448.
- Mangoldt, Hermann/Klein v., Friedrich/Starck, Christian, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010; Bd. 2, 5. Aufl. 2005
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter, GG, Loseblatt, 67. Ergänzungslieferung 2013.
- Maurer, Hartmut, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010.
- Mechlem, Kerstin, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law 42 (2009), S. 905.

- Mégret, Frédéric, *The Disability Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights*, *Human Rights Quarterly* 30 (2008), S. 494.
- Merten, Detlef, Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. 2, Heidelberg 2006 (zit. Bearbeiter, in HSR).
- Müller, Gabriele/Renner, Thomas, *Betreuungsrecht und Vorsorgeverfügungen in der Praxis*, 4. Aufl. 2015.
- Münch, Ingo v., *Kinderwahlrecht*, NJW 1995, 3165 ff.
- Münch, Ingo v./Kunig, Philip (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 9, 7. Aufl. 2016 (zitiert: Bearbeiter, in Münchener Kommentar).
- Navot, Suzie, *Constitutional Law of Israel*, 2007.
- Navot, Suzie, *The Constitution of Israel: A Contextual Analysis*, Oxford, 2014.
- Neumann, Dirk/Pahlen, Roland/Majerski-Pahlen, Monika, SGB IX, 12. Aufl. 2010.
- New Zealand, Office for Disability Issues. 2011. "Achieving a Full Inclusive Society 2011: Implementing the Disability Action Plan."  
Abrufbar unter: <http://www.odl.govt.nz/nzds/progress-reports/2011/implementing-the-disability-action-plan.html>.
- Nopper, Klaus, *Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?*, 1999.
- Numhauser-Henning, Ann, *Legal Perspective on Equal Treatment and Non-Discrimination*, 2001.
- Oebbecke, Janbernd, *Das Wahlrecht von Geburt an*, JZ 2004, S. 987.
- Oelbermann, Jan, *Wahlrecht und Strafe*, 2011.
- Palleit, Leander, *Gleichberechtigte Wahlausübung durch Menschen mit Behinderungen*. Fachgespräch der Monitoring-Stelle am 12. April 2012 im Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2012.
- Palleit, Leander, *Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland*, 2011.
- Paßmann, Thomas, *Wahlrecht und Betreuungsbedürftigkeit*, BtPrx 1998, S. 6.
- Pernelle, Elisabeth, *Tutelle, curatelle, protections juridiques, le certificat medical*, Raleigh, 2012.
- Peschel-Gutzeit, Lore Maria, *Unvollständige Legitimation der Staatsgewalt oder: Geht alle Staatsgewalt nur vom volljährigen Volk aus?*, NJW 1997, S. 2861.
- dies., *Das Wahlrecht von Geburt an: Ein Plädoyer für den Erhalt unserer Demokratie*, ZParl 1999, S. 556.
- Prince, Michael J., *Persons with Disabilities and Canada's Electoral Systems: Gradually Advancing the Democratic Right to Vote*." *Electoral Insight* 6 (2004), S. 2.
- Quinn, Gerhard/ Arnardóttir, Oddný Mjoll (Hrsg.), *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspective*, 2009 (zit.: Bearbeiter, in: Quinn/Arnardóttir).
- Quintern, Hanna, *Das Familienwahlrecht. Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Diskussion*, 2010.
- Reimer, Franz, *Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines Wahlrechts von Geburt an*, ZParl 2004, S. 322.
- Roellecke, Gerd, *Ravensburger Demokratie*, NJW 1996, S. 2773.

- Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand: 01.12.2015.
- Rolfen, Michael, Eine Stimme für die Zukunft? Über erneute Bestrebungen nach einem altersunabhängigen Wahlrecht, DÖV 2009, S. 348.
- Rost, Detlef H., Intelligenz: Psychometrie-g, IQ, Hochbegabung und Arbeitsgedächtnis. In Handbuch Intelligenz, 2013.
- Rothfritz, Lauri Philipp, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010.
- Roy, Ingebord Daniela, Gesundheitsförderung Drogen konsumierender Inhaftierter in der JVA. Diplomarbeit an der Universität Dortmund im Fachbereich Erziehungswissenschaften, 2004.
- Rupprecht, Isabel, Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit, 2012.
- Sachs, Michael (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014.
- Sachsen Gessaphe, Karl Augusts Prinz von, Der Betreuer als gesetzlicher Vertreter für eingeschränkt Selbstbestimmungsfähige. Modell einer mehrstufigen Prüfung der Eingangsschwelle der Betreuung und des Einwilligungsvorbehalts, 1999.
- Sajfert, Juraj, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Croatia, 2013.  
Abrufbar unter: [eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=135-Croatia-FRACIT.pdf](http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=135-Croatia-FRACIT.pdf).
- Saul, Ben/Kinley, David/Mowbray, Jaqueline, International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights, A Commentary, Oxford 2014.
- Schäfer, Gerhard/Sander, Günter M./van Gemmeren, Gerhard, Praxis der Strafzumessung, 5. Aufl. 2012.
- Schalast, Norbert; Balten, Agnes; Leygraf, Nobert, Zur Unterbringung forensischer Patienten in der Allgemeinpsychiatrie. Nervenarzt 2003, S. 74.
- Schiek, Dagmar: Intersectionality and the Notion of Disability in EU Discrimination, European (Legal) Studies online papers Bd. 4 (2015).  
Abrufbar unter: [www.law.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/CentreforEuropeanandTransnationalLegalStudies/FileStore/Filetoupload,501894,en.pdf](http://www.law.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/CentreforEuropeanandTransnationalLegalStudies/FileStore/Filetoupload,501894,en.pdf).
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfauf, Alex, GG, 13. Aufl. 2008.
- Schneider, Franz/Weber-Papen, Sabine, Psychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie in 5 Tagen, 2010.
- Schneider, Hans, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002.
- Schönke, Adolf/e-Schröder, Horst, Kommentar zum StGB, München, 29. Auflage 2014 (zit. Bearbeiter, in Schönke/Schröder).
- Schreiber, Wolfgang, Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion?, DVBl 2004, 1341 ff.; ders., Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013.
- Schroeder, Werner, Familienwahlrecht und Grundgesetz, JZ 2003, S. 917.
- Schulte, Bernd, Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht, ZRP 2012, S. 16.
- Schulze, Marianne, Understanding the Convention in the Rights of People with Disabilities, A Handbook Human Rights of People with Disabilities 2010.  
Abrufbar unter: [www.hiproweb.org/uploads/tx\\_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf](http://www.hiproweb.org/uploads/tx_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf).
- Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo Johann, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012

- Scuto, Denis, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Luxembourg, 2013; abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29818/ER\\_2013\\_21-Luxembourg-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29818/ER_2013_21-Luxembourg-FRACIT.pdf?sequence=1).
- Shelton, Dinath (Hrsg.) The Oxford Handbook of International Human Rights, 2013 (zit.: Bearbeiter, in: Shelton).
- Smend, Rudolf, Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl. 1994.
- Sozialverband Deutschland, Bundestagswahl 2013, Abrufbar unter: [http://www.sovd.de/bundestagswahl\\_2013.0.html](http://www.sovd.de/bundestagswahl_2013.0.html)
- Spieckhoff, Andreas, Medizinrecht, Beck'sche Kurzkommentare, Bd. 64, 2. Auflage 2014.
- Spies, Thomas, Die Schranken des Allgemeinen Wahlrechts in Deutschland, 1979.
- Staudinger, Julius von, BGB, 2013.
- Steffani, Winfried, Wahlrecht von Geburt an als Demokratiegebot?, ZParl 1999, S. 563.
- Stein, Robert/Vogl, Mathias/Wenda, Gregor (Hrsg.), Nationalrats-Wahlordnung 1992 (NRWO), 4. Aufl. 2013.
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984.
- Stern, Klaus/Becker, Florian, GG, 2010.
- Stober, Rolf (Hrsg.), Recht und Recht. Festschrift für G. Roellecke zum 70. Geburtstag, 1997, S. 165.
- Tettinger, Peter J./Stern, Klaus, Europäische Grundrechte-Charta, 2006.
- Then, Shih-Ning, Evolution and Innovation in Guardianship Laws: Assisted Decision-Making, Sydney Law Review 35 (2013), S. 134.
- Tintori, Guido, EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Italy, 2013. Abrufbar unter: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29815/ER\\_2013\\_03-Italy-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29815/ER_2013_03-Italy-FRACIT.pdf?sequence=1).
- Traustadóttir, Rannveig/ Rice, James G., Academic Network of European Disability (ANED), Country reports on citizenship and political participation, Iceland 2013. Abrufbar unter : <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED%202013%20Task%203%264%20-%20IS%20-%20FINAL.doc>.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas, GG, 2. Aufl. 2002.
- US General Accounting Office. 2001. GAO Report 02-107 –Voters with Disabilities: Access to Polling Places and Alternative Voting Methods. Abrufbar unter <http://www.gao.gov/new.items/d02107.pdf>.
- Welti, Felix, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005.
- Wernsmann, Rainer, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, Der Staat 44 (2005), S. 43.
- Western Australia Electoral Commission, Be Involved: Disability Access and Inclusion Plan 2007–2012. Abrufbar unter <http://www.waec.wa.gov.au/about/documents/WAEC%20Disability%20Plan.pdf>.
- Westle, Bettina, Wahlrecht von Geburt an – Rettung der Demokratie oder Irrweg, ZParl 2006, S. 96.
- Zimmermann, Walter, Das Wahlrecht des Betreuten, FamRZ 1996, S. 79.

## **10.2**    **2. Teil: Völkerrechtliche Verträge**

- Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, UNTS Bd. 213, S. 221.
- Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Persons with Disabilities von 1999, in Kraft seit 2001, OAS, AG/RES. 1608 (XXIX-O/99).
- Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (ICCPR) vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171
- Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (CESCR) vom 19. Dezember 1966, UNTS 993, S. 3
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979, UNTS Bd. 1249, S. 13.
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom 7. März 1966, UNTS Bd. 660, S. 195
- Internationales Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3.
- Internationales Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3.
- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 18. Dezember 1990, UNTS Bd. 2220, S. 3
- Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992, BGBl. II, S. 1253.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 25. März 1957, BGBl. II, S. 766.
- Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (VCLT) vom 23. Mai 1969, UNTS Bd. 1155, S. 331

### **10.3 3. Teil: (Rechts-)Akte Internationaler Organisationen**

#### **Europäische Union**

- Commission Staff Working Document, Reply of the European Union to the list of issues in relation to the initial report of the European Union of the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 19. Juni 2015, SWD(2015) 127 final.
- Commission Staff Working Document, Report on the implementation of the UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union, 5. Juni 2014, SWD(2014) 182 final.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Can Persons with disabilities vote? Indicators on political participation of persons with disabilities, Background information: political participation of persons with disabilities, Brüssel 2014.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Country information, Latvia, Indicators on political participation of persons with disabilities, Brüssel 2014; abrufbar unter [https://www.google.at/search?q=Latvia+persons+mit+disabilities&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=CyH1VpIXg53oBInIm9AK#q=Latvia+persons+with+disabilities+voting+rights](https://www.google.at/search?q=Latvia+persons+mit+disabilities&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=CyH1VpIXg53oBInIm9AK#q=Latvia+persons+with+disabilities+voting+rights).
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, Brüssel 2010.
- Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1993 Nr. L 329/34 geändert durch Artikel 1 der Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012, ABl. 2013, Nr. L 26/27

Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1994, Nr. L 368/38.

Richtlinie Nr. 2000/78/EG vom 27. November 2000 (sog. Gleichbehandlungsrichtlinie), ABl. 2000 Nr. L 303/16.

Richtlinie Nr. 2006/54/EG vom 15. Juli 2006 (sog. Geschlechtergleichbehandlungsrichtlinie), ABl. 2006 Nr. L 204/23.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates, zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, Erläuterung zu Art. 4, KOM(2008) 426 endg.

### **Europarat**

Menschenrechtskommissar des Europarates, *Hammarberg, Thomas*, Summary of discussion during thematic side event at the 104th session of the Human Rights Committee, 21 March 2012, abrufbar unter [www.internationaldisabilityalliance.org](http://www.internationaldisabilityalliance.org).

Ministerausschuss, Empfehlung 99/4 vom 23. Februar 1999, angenommen in der 660. Sitzung des Treffens der stellvertretenden Minister.

Ministerausschuss, Empfehlung CM/Rec(2006)5 vom 5. April 2006, Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015, angenommen in der 961. Sitzung des Treffens der stellvertretenden Minister.

Ministerausschuss, Empfehlung CM/Rec(2011)14 vom 16. November 2011, angenommen in der 1126. Sitzung des Treffens der stellvertretenden Minister.

Venedig-Kommission (European Commission for Democracy through Law), Interpretive Declaration to the CoE of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities, Doc CDL-AD(2010)036 vom 21. Oktober 2010.

Venedig-Kommission (European Commission for Democracy through Law), Opinion No. 190/2002: "Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report", Doc ODL-AD (2002) 23 vom 30. Oktober 2002.

### **Vereinte Nationen**

International Law Commission (ILC), Special Rapporteur G. Nolte, Second Report on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties, 26. März 2014, UN-Doc A/CN.4/671.

UN-Generalversammlung, Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, Resolution 56/168 vom 19. Dezember 2001, UN-Doc A/RES/56/168.

UN-Generalversammlung, Resolution Adopted for a Decision to Proceed Without Delay to Consider the Draft Declaration on Human Rights Contained in Annex F and the Draft Articles Contained in Annex G of the Report of the Drafting Committee for Inclusion In a Convention, Commission on Human Rights, 2nd Session: 04/12/1947 UN-Doc E/CN.4/50, S. 9, abrufbar unter: <http://research.un.org/en/undhr/chr/2>.

UN-Generalversammlung, Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system, 21. April 2014, UN Doc A/Res/68/268.

UN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR), Background Conference Document prepared by the United Nations High Commissioner for Human Rights on 'Legal Capacity', keine offizielle UN-Doc Nummer, Kopie in den Akten der Autorin.

UN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR), Canadian response to the UN OHCHR Questionnaire on the Human Rights of Persons with Disabilities; abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/States/Canada.DOCX>.

UN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR), Commissioned Report, Gender Stereotypes as a Human Rights Violation, October 2013, keine UN-Doc Nummer, abrufbar unter: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/2013-Gender-Stereotyping-as-HR-Violation.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/2013-Gender-Stereotyping-as-HR-Violation.docx).

UN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR), Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36 vom 21. Dezember 2011.

UN-Hochkommissar für Menschenrechte (OHCHR), UK Response to the Thematic Study on Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life, 2011 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/PoliticalParticipation/States/ResponseUK.doc>.

UN-Menschenrechtsrat (HRC), Resolution 19/11, 23. April 2012, UN Doc A/HRC/RES/19/11.

#### **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE)**

Needs Assessment Report Mission Report, Italian Republic Early Parliamentary Elections 24 and 25 February 2013, vom 22. Januar 2013.

Election Assessment Mission Final Report, Republic of Croatia Parliamentary Elections 8 November 2015, vom 19. Februar 2016.

Needs Assessment Mission Report, Republic of Croatia Parliamentary Elections 2015, vom 30. September 2015.

Needs Assessment Mission Report; Republic of San Marino Early Parliamentary Elections, vom 12. November 2012; abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/97136?download=true>.

Limited Election Observation Mission Final Report, Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014, vom 11. Juli 2014.

#### **World Health Organization**

International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF); abrufbar unter: [www.who.int/classifications/icf/en/](http://www.who.int/classifications/icf/en/).

### **10.4 4. Teil: Internationale Rechtsprechung**

#### **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**

Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom, Appl. No 61498/08, Urteil vom 2. März 2010.

Alajos Kiss v. Hungary, Appl. No 38832/06, Urteil vom 20. Mai 2010.

D.D. v. Lithuania, Appl. No 13469/06, Urteil vom 14. Februar 2012.

DH and others v. Czech Republic, Appl. No 57325/00, Urteil vom 13. November 2007.

Enhorn v. Sweden, Appl. No 56529/00, Urteil vom 25. Januar 2005.

Hafsteinsdottir v. Iceland, Appl. No 40905/98, Urteil vom 8. Juni 2004

Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Appl. No 74025/01, Urteil vom 6. Oktober 2005

Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections), Case No 15318/89, Urteil vom 23. März 1995.

Marckx v. Belgium, Appl. No 6833/74, Urteil vom 13. Juni 1979.

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Appl. No 9267/81, Urteil vom 2. März 1987.

Matthews v. the United Kingdom, Appl. No 24833/94, Urteil vom 18. Februar 1999.

Mazurek v. France, Appl. No 34406/97, Urteil vom 1. Februar 2000.

Patrick Holland, Appl. No. 24827/94, Kommissionsentscheidung vom 14. April 1998, DR 93-A, S. 15.

Wemhoff v. Federal Republic of Germany, Case No 2122/64, Urteil vom 25. April 1968, abgedruckt in: ECHR YB Bd. 7 S. 280.

### **Gerichtshof der Europäischen Union**

Rs. C-229/09, Wolf v Stadt Frankfurt am Main, Urteil vom 12. Januar 2010, ECLI:EU:C:2010:3.

Verb. Rs C-335/11 und C-337/11, Ring and Skouboe Werge, Urteil vom 11. April 2013, ECLI:EU:C:2013:222.

Rs. C-354/14, Fag og Arbejde v. Kommunernes Landsforening, Urteil von 18. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2463.

### **Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH) und Internationaler Gerichtshof (IGH)**

IGH, Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, 30. November 2010, ICJ Reports 2010, S. 639.

IGH, South West Africa Case, Second Phase, Judgment, 18. Juli 1966, ICJ Rep. 1988, S. 6 (Dissenting Opinion of Judge Tanaka).

StIGH, Minority School on Albania Case, Advisory Opinion, 1935, Series A/B No. 64.

### **Inter-Amerikanischer Gerichtshof**

Atala Riffo and Daughters v. Chile, Judgment of 24 Februar 2012 (Merits, Reparations and Costs), IACHR Reports Series C No. 239 (2012).

Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights (Arts. 74 and 75), Advisory Opinion OC-2/82, 24. September 1982; IACHR Reports Series A No. 2 (1982).

Mapiripán Massacre v Colombia, Judgment of September 15, 2005 (Merits, Reparations, and Costs), IACHR Reports Series C No. 122 (2005).

### **WTO Panel/Appellate Body**

Appellate Body Report, EC-Computer Equipment, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, 5 June 1998.

Appellate Body Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998.

## **10.5 5. Teil: Rechtsprechung nationaler Gerichte**

### **Bundesgerichtshof Deutschland**

BGH, Beschluss vom 4. November 2004, 4 StR 388/04, BGHSt 40, 341.

BGH, Beschluss vom 6. März 1986, 4 St 40/86, BGHSt 34, 24.

### **Verfassungsgerichtshof Tschechische Republik**

Nález IV. ÚS 3102/08, Urteil vom 12. Juli 2010.

### **Verfassungsgerichtshof Lettland**

Case No 2010-38-01, On Compliance of Section 358 and Section 364 of Civil Law with Article 96 of the Satversme of the Republic of Latvia, 27. Dezember 2010.

### **Berufungsgericht Spanien**

Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general título i: disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo capítulo i: derecho de sufragio activo.

### **Verfassungsgerichtshof Österreich**

Az. 6265/1970, B 69/70, Wahlrecht für Wahlen in allgemeine Vertretungskörper (hier Nationalratswahl) im Falle einer Untersuchungshaft, 8. Oktober 1970.

Az. 6266/1970, B 70/70, Wahlrecht für Wahlen in allgemeine Vertretungskörper (hier Nationalratswahl) im Falle einer Strafhaft, 8. Oktober 1970.

Az. 11489/1987, G 109/87, Undifferenziertes Anknüpfen an die Bestellung eines Sachwalters in §24 NRWO 1971 (betreffend den Ausschluß von Personen vom Wahlrecht), 7. Oktober 1987.

### **Bundesgericht Australien**

High Court of Australia, Roach v. Electoral Commission, (2007) 223 CLR 162, 200.

## **10.6 6. Teil: Spruchpraxis der Vertragsorgane universeller Menschenrechtsverträge**

### **BRK-Ausschuss**

Bujdosó et al, v Ungarn, Communication No. 4/2011, Stellungnahme vom 16. September 2013, UN-Doc CRPD/C/10/D/4/2011.

Concluding Observation El Salvador, 8. Oktober 2013, UN-Doc CRPD/C/SLV/CO/1.

Concluding Observation, Australien, UN-Doc CRPD/C/AUS/CO/1, 21. Oktober 2013.

Concluding Observations on the initial report of Austria adopted by the Committee at its 10th Session, UN-Doc CRPD/C ATU/CO/1, 13. September 2013.

Concluding Observations on the Initial Report of Germany, UN-Doc CRPD/C/DEU/CO/1, 17. April 2015.

Concluding Observations on the initial report of the European Union, UN-Doc CRDO/C/EU/CO/1, 4. September 2015.

Concluding Observations on the initial report of the Dominican Republic, UN-Doc CRPD/C/DOM/CO/1 vom 8. Mai 2015.

Concluding Observations on the initial periodic report of Hungary, UN-Doc CRPD/C/HUN/CO/1 vom 22. Oktober 2012.

Concluding Observations, Spanien, 19. Dezember 2011, UN-Doc CRPD/D/ESP/CO/1.

Concluding Observations, Tunesien, 31. Mai 2011, UN-Doc CRPD/C/TUN/CO/1.

Gröninger v Deutschland, Communication No. 2/2010, Stellungnahme vom 4. April 2014, UN-Doc CRPD/C/11/D/2/2010.

H.M. v. Schweden, Communication No. 3/2011, Stellungnahme vom 21. Mai 2012, UN-Doc CRPD/C/7/D/3/2011, Rn. 8.3.

Jungelin, v. Schweden, Communication No. 5/2011, Stellungnahme vom 14. November 2014, UN-Doc CRPD/C/12/D/2011.

Protocol Discussion on Spain's Report, UN-Doc CRPD/C/6/SR.4 vom 11. Oktober 2011.

S.C. v Brazil, Communication No. 10/2013, Stellungnahme vom 28. Oktober 2013, UN-Doc CRRPD/C/12/D/2013.

### **Menschenrechtsausschuss des IPBPR (Human Rights Committee)**

Althammer v. Austria, Communication No 998/2001, Stellungnahme vom 22. September 2003, UN Doc CCPR/C/78/D/998/2001.

Concluding Observation on the initial reports of Angola, UN-Doc CCPR/C/ANG/CO/1 vom 29. April 2013.

Concluding Observations on the third periodic report of Hong Kong, China adopted by the Committee at its 107th session (11-28 March 2013, UN-Doc CCPR/C/CHN-HKG/CO/3 vom 29. April 2013.

Concluding Observations on the third periodic report of Paraguay adopted by the Committee at its 107th Session, 11.-28 March 2013, UN-Doc CCPR/C/PRY/CO/3 vom 29. April 2013.

Concluding Observations on the third periodic report of the Czech Republic, UN-Doc CCPR/C/CZE/CO/3 vom 22. August 2013.

Judge v. Canada, Communication No. 829/1998, Stellungnahme vom 5. August 2002, UN-Doc CCPR/C/78/D/829/1998 (2003).

Sister Immaculate Joseph u.a. v. Sri Lanka, Communication No 1249/2004, Stellungnahme vom 21. Oktober 2005, UN-Doc CCRP/C/85/D/1249/2004.

### **Frauenrechtsausschuss (CEDW)**

Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Peru, 1998, UN-Doc A/53/38/Rev 1, S. 73 ff.

Karen Tayag Vertido v The Philippines, Communication No. 18/2008, Stellungnahme vom 22. September 2010, UN-Doc CEDAW/C/48/D/18/2008.

### **Kinderrechtsausschuss (CRC)**

Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Belgium, UN-Doc CRC/C/15/Add 178, vom 7. Juni 2002.

## **10.7 7. Teil: General Comments der Vertragsorgane universeller Menschenrechtsverträge**

### **BRK-Ausschuss**

General Comment No. 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the Law, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/1.

General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility, 11. April 2014, UN-Doc CRPD/C/GC/2.

### **Menschenrechtsausschuss des IPBPR (Human Rights Committee)**

Addendum General Comment No. 25 (57), UN-Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 7 (1996) vom 27. August 1996.

General Comment No. 18: Non-discrimination vom 10. November 1989, UN-Doc HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994).

### **IPWSKR-Ausschuss (CESCR Committee)**

General Comment No 16, The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), 11. August 2005, UN-Doc E/C.12/2005/4, Rn. 12.

### **Rassendiskriminierungsausschuss (CERD)**

General Recommendation No. 14 on article 1, paragraph 1 of the Convention, 16. März 1993 (ohne UN-Doc Nr.) abrufbar unter: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

General Recommendation No. 30, on Discrimination against Non-Citizens, 19. August 2004, Rn. 4 (ohne UN-Doc Nr.) abrufbar unter: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

General Recommendation No. 32, UN-Doc CERD/C/GC/62 vom 24. September 2009.

### **Frauenrechtsausschuss (CEDAW)**

General Recommendation Nr. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures (2004).

abrufbar unter [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General recommendation 25 \(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf).

## **10.8 8. Teil: Materialien zu den Vorarbeiten der BRK**

Die Daily Summaries des Ad Hoc Ausschusses sind keine offiziellen Dokumente sondern wurden von beobachtenden NGOs erstellt: online abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoccom.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoccom.htm):

Die Daily Summaries der Arbeitsgruppe des Ad Hoc Ausschusses (5.-16. Januar 2004) sind ebenfalls keine offiziellen Dokumente sondern wurden von beobachtenden NGOs erstellt: Online abrufbar sind sie unter <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/index.html>.

### **Ad Hoc-Ausschuss**

Daily summary of discussion at the seventh session, Art. 2 – Definitions, 7<sup>th</sup> Session, 31. Januar 2006, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm).

Daily Summary of discussion related to Article 3, Definition, 4<sup>th</sup> Session, 23. August 2004, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart03.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart03.htm).

Daily summary of discussions related to Draft Article 7 (Equality and Nondiscrimination), 3<sup>rd</sup> Session, 25. Mai 2004, abrufbar unter [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum25may.htm).

Daily summary of discussions, 7<sup>th</sup> Session, 16. Januar 2006, abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum16jan.htm>.

Daily Summary of the Discussion of the 5<sup>th</sup> Session, 25. /26. Januar 2005, abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc5sum25jan.htm>.

Daily Summary, 6<sup>th</sup> Session, 4. August 2005, abrufbar unter: [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6sum4aug.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6sum4aug.htm).

Report of the 3<sup>rd</sup> session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, UN-Doc. A/AC.265/2004/5 vom 9. Juni 2004.

Report of the 6<sup>th</sup> Session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral international Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, UN-Doc A/60/266 vom 17. August 2005.

### **Arbeitsgruppe des Ad Hoc Ausschusses**

Daily Summaries, 5. bis 16. Januar 2004 (2. Sitzung), abrufbar unter [www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/english/rights/040113.html).

Report to the Ad Hoc Committee, 27. Januar 2004, UN-Doc A/AC.265/2004/WG.

## **10.9 9. Teil: Sonstige Materialien**

### **Deutsche Bundesregierung**

Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808 vom 8.11.2008.

Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren vor dem Wahlprüfungsausschuss zum Wahleinspruch M.P.K et al., BT Drs. 18/2700.

### **Staatenberichte an den BRK-Ausschuss**

El Salvador, Initial reports of State parties, UN-Doc CRPD/C/SLV/1, vom 10. Oktober 2011.

Estland, Initial Report of Estonia submitted in accordance to Article 35 of the Convention, UN-Doc CRPD/C/EST/1 von November 2015.

Italien, Initial reports of State parties due in 2011, UN-Doc CRPD/C/ITA/1 vom 6. März 2015.

Kolumbien, Initial reports of States parties, UN-Doc CRPD/C/COL/1 vom 14. Juli 2014.

Lettland, Initial reports of State parties, UN-Doc CRPD/C/LVA/1 vom 29. Oktober 2015.

Luxemburg, Initial Report of Luxembourg submitted in accordance to Article 35 of the Convention, UN-Doc CRPD/C/LUX/1 (nur franz. oder span.) vom 7. September 2015.

Ungarn, Initial report of Hungary submitted in accordance to Article 35 of the Convention, Un-Doc CRPD/C/HUN/1 vom 28. Juni 2011.

## 10.10 **10. Teil: Nationale Gesetze (Teil 2: Rechtsvergleichung)**

### **Albanien**

Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë (Electoral Code of the Republic of Albania); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.osce.org/albania/159501?download=true>.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 28. November 1998 (Constitution of the Republic of Albania); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.osce.org/albania/41888>.

### **Andorra**

Constitució del Principat d'Andorra (Constitution of the Principality of Andorra); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=187171](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=187171).

Decret legislatiu pel que s'aprova el text refós de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, 3. Dezember 2014; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/process-electoral-i-constituent/decret-legislatiu-pel-que-s2019aprova-el-text-refos-de-la-llei-qualificada-del-regim-electoral-i-del-referendum/at\\_download/file](http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/process-electoral-i-constituent/decret-legislatiu-pel-que-s2019aprova-el-text-refos-de-la-llei-qualificada-del-regim-electoral-i-del-referendum/at_download/file).

### **Antigua und Barbuda**

Antigua and Barbuda Constitution Order 1981, Cap.23; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.oas.org/dil/Constitution\\_The\\_Antigua\\_and\\_Barbuda.pdf](http://www.oas.org/dil/Constitution_The_Antigua_and_Barbuda.pdf).

The Representation of the People Act 1975, Cap.379; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.laws.gov.ag/acts/chapters/cap-379.pdf>.

### **Argentinien**

Código Electoral Nacional; abrufbar unter (Originalfassung): <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>.

### **Armenien**

Constitution of the Republic of Armenia; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>.

Electoral Code of the Republic of Armenia; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4216>.

## **Aserbaidtschan**

Constitution of the Republic of Azerbaijan; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_e.pdf](http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf).

Election Code of the Republic of Azerbaijan; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.msk.gov.az/en/legislation/>.

## **Australien**

Commonwealth Electoral Act 1918, No. 27, 1918; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00033>.

## **Bahamas**

Parliamentary Elections Act, Chapter 7; abrufbar unter (Originalfassung): <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/BS/bahamas-parliamentary-elections-act-2012/view>.

## **Belgien**

Code Civil, 21. März 1804; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?DETAIL=1804032130%2FF&caller=list&row\\_id=1&numero=11&rech=14&cn=1804032130&table\\_name=LOI&nm=1804032150&la=F&dt=CODE+CIVIL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27CIVIL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=34&imgcn.y=10](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1804032130%2FF&caller=list&row_id=1&numero=11&rech=14&cn=1804032130&table_name=LOI&nm=1804032150&la=F&dt=CODE+CIVIL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27CIVIL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=34&imgcn.y=10).

Code Electoral, 12. April 1894 (Electoral Code); abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?DETAIL=1894041230%2FF&caller=list&row\\_id=1&numero=5&rech=5&cn=1894041230&table\\_name=LOI&nm=1894041255&la=F&dt=CODE+ELECTORAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27ELECTORAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=20&imgcn.y=12](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1894041230%2FF&caller=list&row_id=1&numero=5&rech=5&cn=1894041230&table_name=LOI&nm=1894041255&la=F&dt=CODE+ELECTORAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains+%27CODE%27%26+%27ELECTORAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=20&imgcn.y=12).

Constitution de la Belgique, 17. Februar 1994; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.const-court.be/fr/textes\\_base/constitution\\_de\\_la\\_belgique.pdf](http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf).

## **Belize**

Representation of the People Ordinance; abrufbar unter (Originalfassung): <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Belize/belize.html>.

## **Benin**

Loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin; abrufbar unter (Originalfassung): <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/BJ/benin-electoral-law-n-b0-2010-33-of-7-january-2011/view>.

## **Bosnien und Herzegowina**

Ustav Bosne i Hercegovine (Constitution of Bosnia and Herzegovina); abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
[http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=229656](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=229656).

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Election Law of Bosnia and Herzegovina); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.legislationline.org/topics/country/40/topic/6>.

## **Brasilien**

Constituição da República Federativa do Brasil, 5. Oktober 1988 (Constitution of the Federative Republic of Brazil); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf).

Código Eleitoral, Lei No 4.737 de 15 de Julho de 1965 (Electoral Code); abrufbar unter (Originalfassung):  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm).

Código Civil, Lei No. 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 (Civil Code); abrufbar unter (Originalfassung):  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm).

## **Bulgarien**

Constitution of the Republic of Bulgaria); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.parliament.bg/en/const>.

Изборен кодекс (Election Code); abrufbar unter (Originalfassung):  
<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135715515>.

## **Chile**

Constitución Política de la República de Chile (Political Constitution of the Republic of Chile); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.constituteproject.org/constitution/Chile\\_2012.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf).

Código Civil de la República de Chile (Civil Code of the Republic of Chile), abrufbar unter (Originalfassung):  
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>.

Ley Num. 18.700 Ley Organica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>.

## **Costa Rica**

Código Electoral, Ley No 8765, Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009 ;  
abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>.

Constitución Política de la República de Costa Rica; abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
[http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=219959](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=219959).

## **Dänemark**

Danmarks Riges Grundlov, 5. Juni 1953 (Constitution of Denmark); abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
<http://www.parliament.am/library/sahmanadruyunner/dania.pdf>.

Parliamentary Election Act of Denmark; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/valgloven\\_eng\\_web\\_samlet.pdf](http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/valgloven_eng_web_samlet.pdf).ashx.

Værgemålsloven, 14. Juni 1995 (Danish Guardianship Act); abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=2681>.

### **Dominikanische Republik**

Constitución Política de la República Dominicana (Constitution of the Dominican Republic); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican\\_Republic\\_2010.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2010.pdf).

Ley Electoral (No. 275-97) de la República Dominicana von 2016; abrufbar unter (Originalfassung): [aceproject.org/ero-en/regions/americas/DO/ley-electoral-no.-275-97-y-sus-modificaciones/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/DO/ley-electoral-no.-275-97-y-sus-modificaciones/view).

### **El Salvador**

Constitucion de la Republica de El Salvador, Decreto Numero 38; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>.

Código Electoral de El Salvador; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-electoral-1>.

### **Estland**

Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28. Juni 1992 (Constitution of the Republic of Estonia); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.

Riigikogu valimise seadus, 12. Juni 2002 (Riigikogu Election Act); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/501092014005/consolide/current>.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 20. April 2005 (Code of Civil Procedure); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513122013001/consolide>.

### **Finnland**

Suomen perustuslaki, 11. June 1999 (Constitution of Finland); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

Vaalilaki, 2. Oktober 1998 (Election Act); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>.

### **Frankreich**

Code de procédure civile; abrufbar unter (Originalfassung): [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=04AEF2E064FFDE779B3F9B68DB29CA3A.tpdila07v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160323](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=04AEF2E064FFDE779B3F9B68DB29CA3A.tpdila07v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160323).

Code electoral; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

Constitution du 4 octobre 1958; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs (Law of 5 March 2007 on the Reform of Legal Protection of Incapacitated Adults); abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000430707&dateTexte=&categorieLien=id>.

## Ghana

Constitution of the Republic of Ghana; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/31976/101268/F1513408204/GHA31976.pdf>.

Representation of the People Law, No. 284 of 1992; abrufbar unter (Originalfassung): <http://laws.ghanalegal.com/acts/id/553/representation-of-the-people-law>.

Public Elections Regulations 2012; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.ec.gov.gh/ci-75/>.

## Griechenland

Civil Code, in Kraft seit 1946 in der geltenden Fassung abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.ministryofjustice.gr/site/kodikes/%CE%95%CF%85%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF/%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%CE%9A%CE%A9%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%A3/tabid/225/language/el-GR/Default.aspx>.

Constitution of Greece, idF vom 27. Mai 2008; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156\\_agglko.pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156_agglko.pdf).

Presidential Decree 26/2012 Codification into a single text of the legislation on the election of Members of Parliament; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.odigostoupoliti.eu/kodikopiisi-ton-diataxeontis-nomothesias-gia-tin-eklogi-voulefton/>.

## Guyana

Constitution of the Co-operative Republic of Guyana, 1980, abrufbar unter (Originalfassung): <http://parliament.gov.gy/constitution/>.

Representation of the People Act 1964; abrufbar unter (Originalfassung): <http://legalaffairs.gov.gy/information/laws-of-guyana>.

## Indien

Constitution of India, idF vom 9. November 2015; abrufbar unter (Originalfassung): <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>.

The Representation of the People Act 1950, Act No. 43 of 1950; abrufbar unter (Originalfassung): <http://ceodelhi.nic.in/WriteReadData/ManualElectionLaw/REPRESENTATION OF THE PEOPLE ACT, 1950.pdf>.

The Representation of the People Act 1951, Act No. 43 of 1951; abrufbar unter (Originalfassung): <http://lawmin.nic.in/legislative/election/volume 1/representation of the people act, 1951.pdf>.

## Indonesien

Constitution of the Republic of Indonesia, 1945; abrufbar unter (engl. Übersetzung):

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legal-document/wcms\\_174556.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legal-document/wcms_174556.pdf).

Law of the Republic of Indonesia Number 8 on General Elections of the Members of the House of Representatives, People's Representative Council, and Regional House of Representatives (2012); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1\\_2012-06-14.pdf](http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf).

## Irland

Constitution of Ireland, 1937; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>.

Electoral Act, 1992; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/enacted/en/print.html>.

## Israel

Equal Rights for People with Disabilities Law, 1998 (No. 5758-1998); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/128CB794-3584-4AE0-87A2-B8E931E1A8D5/0/27.pdf>.

Basic Law: The Knesset, 1958; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archiv/1950-1959/pages/basic-law-the-knesset-1958--updated-translation.aspx>.

Knesset Elections Law, 1969; abrufbar unter (Originalfassung): [https://www.knesset.gov.il/elections19/eng/law/LawIndex\\_eng.aspx](https://www.knesset.gov.il/elections19/eng/law/LawIndex_eng.aspx).

## Italien

Costituzione della Repubblica Italiana, 22 December 1947 (Constitution of the Italian Republic); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

Legge 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (Framework Law for the Assistance, Social Integration, and Rights of Persons with disabilities); abrufbar unter (Originalfassung): [http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b9b27816-47b5-4031-9f4b-f0a8d1a8f364/prot104\\_92.pdf](http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b9b27816-47b5-4031-9f4b-f0a8d1a8f364/prot104_92.pdf).

Legge 13 maggio 1978, n. 180 Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_normativa\\_888\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_888_allegato.pdf).

## Jamaika

Jamaica (Constitution) Order in Council 1962, 6. August 1962; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Ja%28Constitution%29%20Order%20in%20Council%201962\\_1.pdf](http://www.moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Ja%28Constitution%29%20Order%20in%20Council%201962_1.pdf).

Representation of the People Act (in der Fassung von 2015); abrufbar unter (Originalfassung): <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/JM/jamaica-the-representation-of-the-people-act/view>.

## Japan

Nihon-Koku Kenpō [Constitution of Japan] (1947, zuletzt 2012 geändert); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html).

Public Offices Election Act, Law no. 35 of 2011; abrufbar unter (Originalfassung): <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO100.html>.

## Kanada

Constitution Act, 1982; abrufbar unter (Originalfassung): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>.

An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts (Canada Elections Act von 2000); abrufbar unter (Originalfassung): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>.

## Kap Verde

Constituição da República de Cabo Verde 2010; abrufbar unter (Originalfassung): [www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O Banco/Constituicao da Republica/BO 17 I Serie.pdf](http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/Constituicao%20da%20Republica/BO%2017%20I%20Serie.pdf).

Código Eleitoral de Cabo Verde (Electoral Code) 2010; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.parlamento.cv/GDLeisRepublica.aspx?IdDoc=16>.

## Kolumbien

Constitución Política de Colombia 1991 (Constitution of Colombia); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

Diario Oficial No. 37.571 de 1o. de agosto de 1986 Decreto 2241 de 1986 (julio 15) por el cual se adopta el Código Electoral (Electoral Code); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9029>.

## Kroatien

Act on Amendments to the Act on the Election of Representatives to the Croatian Parliament, 17. February 2015, abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.sabor.hr/act-on-election-of-representatives-to-the-croatian>.

Ustav Republike Hrvatske, 22. Dezember 1990 (Constitution of the Republic of Croatia); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor von 1999 (Law on Elections of Representatives to the Croatian Parliament); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>.

## Lesotho

Constitution of Lesotho von 1993; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=216171](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=216171).

National Assembly Election (Amendment) Act, 1997; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/National Assembly Amendment Act \(1997\).pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/National%20Assembly%20Amendment%20Act%20(1997).pdf/view).

## **Lettland**

Latvijas Republikas Satversme, 15. Februar 1922 (Constitution of the Republic of Latvia); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>

Saeimas vēlēšanu likums, 1995 (Saeima Election Law); abrufbar unter (Originalfassung): <http://likumi.lv/doc.php?id=35261>.

## **Litauen**

Lietuvos Respublikos Konstitucija, 25. Oktober 1992 (Constitution of the Republic of Lithuania); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

Law on Elections to the Seimas; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=1114930](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1114930).

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas von 2000 (Civil Code of the Republic of Lithuania); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=404614](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=404614).

## **Luxemburg**

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, 17. Oktober 1868 (Constitution of Luxembourg); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/ELECTIONS/Elections.pdf>.

Loi électorale du 18 février 2003 (Electoral Law); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/ELECTIONS/Elections.pdf>.

Verfassungsvorschlag abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.referendum.lu/fr/nouvelle-constitution/>.

## **Malaysia**

Federal Constitution of Malaysia 1957; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legal-document/wcms\\_125966.pdf](http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legal-document/wcms_125966.pdf).

Elections (Conduct of Elections) Regulations 1981; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.parlimen.gov.my/images/webuser/jkuasa/memorandum/BERSIH 2.0/Election Regulations 1981.pdf](http://www.parlimen.gov.my/images/webuser/jkuasa/memorandum/BERSIH%20/Election%20Regulations%201981.pdf).

## **Malta**

Att dwar l-Elezzjonijiet Ġenerali, Kap. 354 von 1991 (General Elections Act, Cap 354); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.parlament.mt/general\\_election\\_act?l=1](http://www.parlament.mt/general_election_act?l=1).

Kostituzzjoni ta' Malta, 21. September 1964 (Constitution of Malta); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.parlament.mt/constituion-of-malta?l=1>.

## **Mauritius**

Constitution of the Republic of Mauritius 1968; abrufbar unter (Originalfassung): [http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/CONSTITUTION of Mauritius.pdf](http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/CONSTITUTION%20of%20Mauritius.pdf).

National Assembly Elections Regulations 2014; abrufbar unter (Originalfassung): [http://electoral.govmu.org/English/Documents/National Assembly Elections Regulations.pdf](http://electoral.govmu.org/English/Documents/National%20Assembly%20Elections%20Regulations.pdf).

Municipal City Council and Municipal Town Council Elections Regulations 2012, zuletzt geändert durch Municipal City Council and Municipal Town Council Elections (Amendment) Regulations 2015; abrufbar unter (Originalfassung): [http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/Municipal City Council and Municipal Town Council Elections Regulations 2012.pdf](http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/Municipal%20City%20Council%20and%20Municipal%20Town%20Council%20Elections%20Regulations%202012.pdf).

## **Mazedonien**

Constitution of the former Yugoslav Republic of Macedonia, 1991, abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/MAC Constitution %28amended by XXX%29 eng.pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/MAC%20Constitution%20amended%20by%20XXX%29%20eng.pdf).

Electoral Code of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2012; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282013%29013-e>.

## **Mexico**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 (Political Constitution of the United Mexican States); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=329447](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=329447).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014; abrufbar unter (Originalfassung): [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86).

## **Mongolei**

Law on the Election of the State Great Hural of Mongolia, 2011; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.gec.gov.mn/uploads/page/41ebe18c30810d33b063cad8fac38c1c.pdf>.

Civil Code, 2002; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=183496](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=183496).

## **Montenegro**

Ustav Crne Gore (Constitution of Montenegro) 1992; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>.

Zakon o izboru odbornika i poslanika, 1998 (Law on Election of Councillors and Representatives), abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.dik.co.me/regulativa/zakoni.html>.

Zakon o biračkom spisku 2014/15 (Law on the Voters List); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.dik.co.me/regulativa/zakoni.html>.

## **Namibia**

Electoral Act 2014, Act No. 5 of 2014; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.ecn.na/documents/27857/193258/Electoral+Act+5+of+2014.pdf/1bd1c3e3-bdd1-4183-a2fa-2ae6e397180e>.

## Neuseeland

Constitution Act 1986, abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_constitution+act\\_resel\\_25\\_a&p=1](http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_constitution+act_resel_25_a&p=1).

Electoral Act 1993, abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html>.

## Niederlande

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2008 (Constitution of the Kingdom of the Netherlands; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>.

Kieswet (Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act)); abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2010/06/25/elections-act/pdf-voor-engelse-site-elections-act-2010.pdf>.

## Norwegen

Kongeriget Norges Grundlov 1814, in der Fassung von 2015 (Constitution of the Kingdom of Norway); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/constitutionenglish.pdf>.

Representation of the People Act 2002 (Election Act); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation\\_of\\_the\\_People\\_Act170609.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation_of_the_People_Act170609.pdf).

Vergemålsloven, 26. März 2010 (Vormundschaftsgesetz); abrufbar unter (Originalfassung): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9>.

## Österreich

Bundes-Verfassungsgesetz, 19. Dezember 1945; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

Nationalrats-Wahlordnung 1992; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>.

## Panama

Código Electoral de la República de Panamá 2013; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user\\_upload/publicaciones/CODIGO\\_ELECTORAL\\_01.pdf](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL_01.pdf).

Código de la Familia de la República de Panamá 1994; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/familia/codfam\\_Iprem.pdf](http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/familia/codfam_Iprem.pdf).

## Papua New Guinea

Constitution of the Independent State of Papua New Guinea 1975; abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
[http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=199188](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=199188).

Organic Law on National and Local-level Government Elections, No. 3 of 1997; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.paclii.org/pg/legis/consol\\_act/olonalge519/](http://www.paclii.org/pg/legis/consol_act/olonalge519/).

### **Paraguay**

Constitución Política de la República de Paraguay 1992; abrufbar unter (Originalfassung):  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm).

Ley N° 834/96 Que establece el Código Electoral Paraguayo 1996; abrufbar unter (Originalfassung):  
<http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PY/paraguay-codigo-electoral-paraguayo-2013-ley-no/view>.

### **Peru**

Constitución Política del Perú [C.P.], Diario Oficial El Peruano, Diciembre 30, 1993; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2009.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en).

Ley Orgánica de Elecciones, Ley No 26859, Octubre 1, 1997; abrufbar unter (Originalfassung):  
[https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/ley\\_organica\\_menu.html](https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/ley_organica_menu.html).

### **Philippinen**

The Omnibus Election Code of the Philippines, Batas Pambansa Bilang 881, December 3, 1985; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws/OmnibusElectionCode>.

Constitution of the Republic of the Philippines, 1987; abrufbar unter (Originalfassung):  
<http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

### **Polen**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2. April 1997 (Constitution of the Republic of Poland); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Kodeks wyborczy, 5 Januar 2011 (Election Code); abrufbar unter (Originalfassung):  
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; abrufbar unter (Originalfassung): <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19971230776&type=3>.

### **Portugal**

Constituição da República Portuguesa, 25. April 1976 (Constitution of the Portuguese Republic); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Lei Eleitoral da Assembleia da República, Lei nº 14/79, 1997 (Electoral Law of the Assembly of the Republic); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-da-assembleia-da-republica>.

## Rumänien

Constituția României, 21. November 1991 (Constitution of Romania); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

Gesetz 3/2000 über Volksabstimmungen, abrufbar unter (Originalfassung): <http://lege5.ro/Gra-tuit/gi3dkojx/legea-nr-3-2000-privind-organizarea-si-desfasurarea-referendumului?pid=&d=2016-03-17>.

Gesetz 115/2015 über Kommunalwahlen, abrufbar unter (Originalfassung): <http://lege5.ro/Gra-tuit/gy3tcnzyga/legea-nr-115-2015-pentru-alegerea-autoritatilor-administratiei-publice-locale-pentru-modificarea-legii-administratiei-publice-locale-nr-215-2001-precum-si-pentru-modificarea-si-completarea-legii-nr-39>.

Gesetz 208/2015 über Parlamentswahlen, abrufbar unter (Originalfassung): <http://lege5.ro/Gra-tuit/g4ztknjvge/legea-nr-208-2015-privind-alegerea-senatului-si-a-camerei-deputatilor-precum-si-pentru-organizarea-si-functionarea-autoritatii-electorale-permanente>.

Gesetz 33/2007 über Wahlen zum EP, abrufbar unter (Originalfassung): <http://lege5.ro/Gra-tuit/gmzdaqmbqgi/legea-nr-33-2007-privind-organizarea-si-desfasurarea-alegerilor-pentru-parlamentul-european>.

Gesetz 370/2004 über Präsidentschaftswahlen; abrufbar unter (Originalfassung): <http://lege5.ro/Gra-tuit/gi3dcmbygy/legea-nr-370-2004-pentru-alegerea-presedintelui-romaniei>.

## Russland

Конституция Российской Федерации 1993 (Constitution of the Russian Federation), abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://archive.kremlin.ru/eng/articles/ConstMain.shtml>.

The Federal Law on the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, 2005, abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

On Basic Guarantees of Electoral Rights and The Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum September 30, 1997; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.democracy.ru/english/library/laws/bg\\_law\\_eng/](http://www.democracy.ru/english/library/laws/bg_law_eng/).

Civil Code of the Russian Federation (relevanter Teil 1 von 1994); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ru/ru083en.pdf>.

Civil Procedure Code of the Russian Federation 2002; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=277039](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=277039).

## Sambia

The Electoral Act No. 12 of 2006; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.elections.org.zm/legal\\_framework.php](http://www.elections.org.zm/legal_framework.php).

## San Marino

Declaration on the Citizen's Rights and Fundamental Principles of San Marino Constitutional Order (zuletzt geändert in 2002); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=252163](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=252163).

Raccolta coordinata delle norme in materia elettorale (zuletzt geändert in 2008); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.consigliograndeegenerale.sm/contents/instance18/files/document/23961Raccoltacoordina.pdf>.

### **Schweden**

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, 28. Februar 1974 (Instrument of Government); abrufbar unter (Originalfassung): [https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu\\_sfs-1974-152/](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/).

Vallag (2005:837), 24. November 2005 (Electoral Law); abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837\\_sfs-2005-837/?bet=2005:837#K7](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837_sfs-2005-837/?bet=2005:837#K7).

### **Schweiz**

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999; abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>.

Bundesgesetz über die politischen Rechte 1976 (Stand 2015), abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html>.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch 1907 (Stand 2016), abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html#a80>.

### **Senegal**

Loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 2012-01 du 03 janvier 2012 portant code électoral; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.gouv.sn/Loi-no-2014-18-du-15-avril-2014.html>.

### **Serbien**

Устав Републике Србије 2006 (Constitution of The Republic of Serbia); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>.

Закон о избору народних посланика 2000 in der Fassung 2011 (Law on the Election of Members of the Parliament); abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/ZoINP/zakon\\_o\\_izboru\\_narodnih\\_poslanika.pdf](http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/ZoINP/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.pdf).

### **Singapur**

An Act to make provision for Parliamentary elections (Parliamentary Elections Act), Cap. 218, 2011 Rev. Ed; abrufbar unter (Originalfassung): <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%22cc6883c-c5f5-4e3c-bad4-e3b6992999a5%22>Status%3AinforceDepth%3A0;rec=0>.

An Act to make new provision relating to persons who lack capacity and to provide for matters connected therewith (Mental Capacity Act), Cap. 177A, 2010 Rev. Ed; abrufbar unter (Originalfassung): <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;query=DocId%3A7f933c47-8a34-47d1-8d0a-0a457d6fa1c2Depth%3A0ValidTime%3A22%2F02%2F2016TransactionTime%3A22%2F02%2F2016Status%3Ainforce;rec=0>.

## **Slowakei**

Act No 180/2014 Coll. on Conditions of the Exercise of Voting Rights and on amendments to certain laws; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.minv.sk/?volby-nrsr&subor=220616>.

The Constitution of the Slovak Republic 1992; abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>.

## **Slowenien**

Ustava Republike Slovenije, 23 December 1991 (Constitution of the Republic of Slovenia); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>.

Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), 1992 (National Assembly Elections Act); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76022>.

## **Spanien**

Constitución Española, 1978 (Spanish Constitution); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; abrufbar unter (Originalfassung): [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.t1.html#c1](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.t1.html#c1).

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo ultimo; abrufbar unter (Originalfassung): [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Privado/cc.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/cc.html).

## **Sri Lanka**

The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 1978; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/1978ConstitutionWithoutAmendments.pdf>.

Parliamentary Elections Act, 22. Januar 1981; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.commonlii.org/lk/legis/num\\_act/pea1o1981259/](http://www.commonlii.org/lk/legis/num_act/pea1o1981259/).

Presidential Elections Act, 12. März 1981; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.commonlii.org/lk/legis/num\\_act/pea15o1981280/](http://www.commonlii.org/lk/legis/num_act/pea15o1981280/).

## **Südafrika**

Electoral Act 73 of 1998, 16. October 1998; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.ku.ac.ke/actil/wp-content/uploads/2015/07/Electoral-Act-73-of-1998-south-africa.pdf>.

## **Südkorea**

Constitution of the Republic of Korea 1948 in der Fassung von 1987; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_01\\_read.jsp?boardid=1000000035](http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035).

Public Official Election Act (POEA) 1994 (in der Fassung 2010), abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
[https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjMzsqrwYHLAh-VFqA4KHT09DK8QFggjMAA&url=http%3A%2F%2Faceproject.org%2Fero-en%2Fregions%2Fasia%2FKR%2Fkorea-republic-of-public-official-election-act%2Fat\\_download%2Ffile&usq=AFQjCNHhLF945cmcyQ3eekvrUPLw8En-tg&cad=rja](https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjMzsqrwYHLAh-VFqA4KHT09DK8QFggjMAA&url=http%3A%2F%2Faceproject.org%2Fero-en%2Fregions%2Fasia%2FKR%2Fkorea-republic-of-public-official-election-act%2Fat_download%2Ffile&usq=AFQjCNHhLF945cmcyQ3eekvrUPLw8En-tg&cad=rja).

### **Trinidad & Tobago**

Representation of the People Act von 1967 (in der Fassung von 2000), Chap. 2:01; abrufbar unter (Originalfassung): [http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical\\_list/lawspdfs/2.01.pdf](http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical_list/lawspdfs/2.01.pdf).

Mental Health Act 1975 (in der Fassung 2014), Chap. 28:02; abrufbar unter (Originalfassung): [http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical\\_list/lawspdfs/28.02.pdf](http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/alphabetical_list/lawspdfs/28.02.pdf).

Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago 1976 (in der Fassung 2000), Chap. 1:01; abrufbar unter (Originalfassung): <http://rgd.legalaffairs.gov.tt/laws2/Constitution.pdf>.

### **Tschechische Republik**

Act No. 247/1995 Coll., on Elections to the Parliament of the Czech Republic and on Amendment and Supplement to Some Other Acts, as amended; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>.

Ústava České Republiky, 16. Dezember 1992 (Constitution of the Czech Republic); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>.

Občanský zákoník, (Act No. 89/2012 Coll.Civil Code); abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>.

491/2001 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>.

### **Tunesien**

Constitution tunisienne de 2014, 26. Januar 2014 (Tunisian Constitution of 2014); abrufbar unter (Originalfassung): [https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf).

Loi organique n° 2014-16 du 26 Mai 2014 relative aux élections et aux référendums; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation-securite.tn/fr/node/33764>.

### **Türkei**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982 (Constitution of the Republic of Turkey), abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf).

Milletvekili Seçimi Kanunu 1983 (Law No. 2839); (Originalfassung) abrufbar unter: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf>.

Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (Law No. 298 of 1961 on Basic Provisions on Elections and Voter Registers), abrufbar unter (engl. Übersetzung):  
<http://www.refworld.org/docid/4c4460ee2.html>.

### **Ukraine**

Конституція України 1996 (Constitution of Ukraine); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution_en.asp).

Закон України Про вибори народних депутатів України 2012 (Law of Ukraine on Election of the People's Deputies of Ukraine); abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.cvk.gov.ua/metod/kultura/npa/zn\\_pro\\_vybory\\_ndu\\_17042014.doc](http://www.cvk.gov.ua/metod/kultura/npa/zn_pro_vybory_ndu_17042014.doc).

## **Ungarn**

Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure; abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_10.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_10.html).

Magyarország Alaptörvénye, 25. April 2011 (Fundamental Law of Hungary); abrufbar unter (engl. Übersetzung): [http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The New Fundamental Law of Hungary.pdf](http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf).

## **Uruguay**

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1997, abrufbar unter (Originalfassung): <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>.

Ley Nº 7.812 Ley de Elecciones 1925; abrufbar unter (Originalfassung): [http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=7812.&Anchor=.](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=7812.&Anchor=)

## **Vereinigtes Königreich**

Electoral Administration Act 2006; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents>.

Mental Health Act 1983; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/20/contents>.

Representation of the People Act 1983; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>.

Representation of the People Act 2000; abrufbar unter (Originalfassung): <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents>.

## **Zypern**

Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας 1960 (Constitution of the Republic of Cyprus); abrufbar unter (engl. Übersetzung): <http://www.kypros.org/Constitution/English/>.

Ο περί Εκλογής Μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμος του 1979 (72/1979); abrufbar unter (Originalfassung): [http://ip-68-178-175-158.ip.secureserver.net/nomoi/enop/non-ind/1979\\_1\\_72/index.html](http://ip-68-178-175-158.ip.secureserver.net/nomoi/enop/non-ind/1979_1_72/index.html).

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.