

Diskussionspapier

Ergebnisse der Normenprüfung zum Berliner Wahlrecht

im Rahmen der

„Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der
UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“

des Projektes „Monitoring-Stelle Berlin“

Daniel Scherr, LL.M. *

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention
Deutsches Institut für Menschenrechte

Oktober 2014

*** Der Autor:**

Daniel Scherr, LL.M. (Universität Christchurch, Neuseeland) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er ist Volljurist und hat einen interdisziplinären Master im Bereich 'International Law and Politics' absolviert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind das Völkerrecht und der internationale Menschenrechtsschutz sowie die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Seit 2012 arbeitet er im Projekt „Monitoring-Stelle Berlin“.

Gliederung

A.	Zusammenfassung	4
B.	Vorbemerkungen	5
C.	Normenprüfung	11
I.	Einschlägige Bestimmungen der Konvention	11
II.	Wesentliche Vorgaben der Konvention	13
III.	Gesetzgeberische Handlungsbedarfe	16
D.	Formulierungshilfen	31
I.	Formulierungsvorschläge zum Landeswahlgesetz (LWG)	31
II.	Formulierungsvorschläge zur Landeswahlordnung (LWO)	32
E.	Quellennachweise	38
I.	Literaturverzeichnis	38
II.	Dokumentenverzeichnis	40
III.	Gerichtliche Entscheidungen	42
IV.	Gesetze und Verordnungen	43
F.	Abkürzungsverzeichnis	44

A. Zusammenfassung

Das vorliegende Diskussionspapier befasst sich mit der **Prüfung des Berliner Wahlrechts am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK; Konvention)**, insbesondere des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben gemäß Artikel 29 UN-BRK.

Die aktuelle Berliner Rechtslage steht in mehrerlei Hinsicht nicht im Einklang mit dem **Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Teilhabe** aus der UN-BRK. Gesetzgeberisches Tätigwerden ist erforderlich.

Der **Wahlrechtsausschluss** von Menschen mit Behinderungen gemäß dem Berliner Landeswahlgesetz (LWG) ist eine **Diskriminierung** im Sinne einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung. Die Gesetzeslage stellt damit einen **Verstoß** gegen die Verpflichtung des Landes Berlin zur Einhaltung der Rechte aus der UN-BRK dar. Die Wahlrechtsausschlüsse sind daher umgehend aus dem Landeswahlgesetz zu streichen.

Neben den rechtlichen Ausschlüssen von der Wahlausübung besteht für Menschen mit Behinderungen eine Vielzahl **faktischer Barrieren** bei der Teilhabe an Wahlen. Exemplarisch seien hierfür die physische Zugänglichkeit der Wahllokale sowie die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Wahlbenachrichtigungen und Stimmzettel genannt. Gemäß der UN-BRK besteht eine spezifische **staatliche Pflicht zur Gewährleistung der Zugänglichkeit** von Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien, welche in der Landeswahlordnung (LWO) unzureichend umgesetzt ist, so dass sie im Widerspruch zur Konvention steht. Um der Umsetzungsverpflichtung zu genügen und die Berliner Rechtslage in Einklang mit den Vorgaben der UN-BRK zu bringen, ist es geboten, die Barrierefreiheit politischer Teilhabe in Berlin rechtlich zu verankern.

Wir empfehlen daher, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie der Senat von Berlin und das Berliner Abgeordnetenhaus **umgehend geeignete Schritte** unternehmen, um sowohl das Landeswahlgesetz als auch die Landeswahlordnung menschenrechtskonform zu gestalten sowie entsprechende Gesetzesänderungen zu veranlassen und damit der Implementierungspflicht gemäß Artikel 4 UN-BRK nachzukommen.

B. Vorbemerkungen

Das Land Berlin hat 2013 eine „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“ im Rahmen des Projektes „Monitoring-Stelle Berlin“ in Auftrag gegeben.

In diesem Zuge hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle) am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR)¹ eine Normenprüfung ausgewählter Gegenstände (Gesetze und Verordnungen) des Berliner Landesrechts am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK; Konvention) durchgeführt (Normenprüfung).²

Die Konvention gilt in Deutschland gemäß dem Grundgesetz (GG) seit ihrem Inkrafttreten im März 2009.³ Sie bleibt Völkerrecht, genießt aber den Rang eines Bundesgesetzes.⁴ Vermittelt über das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot⁵ entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen des Landes Berlin.⁶ Das

¹ Siehe zum Konzept der Nationalen Menschenrechtsinstitution: Deutsches Institut für Menschenrechte (2009).

² Im Jahr 2013 wurden folgende Rechtsmaterien geprüft: Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG), Schulkommunikationsverordnung (SchulKommV), Schulgesetz für Berlin (SchulG), Lehrerbildungsgesetz (LBiG), Berliner Hochschulgesetz (BerlHG), Landeswahlgesetz (LWG), Landeswahlordnung (LWO), Berliner Juristenausbildungsordnung (JAO), Bauordnung für Berlin (BauO), Gaststättenverordnung (GastV), Personennahverkehrsgesetz (ÖPNV-Gesetz), Denkmalschutzgesetz (DSchG).

³ Gesetz 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, BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.; Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2008).

⁴ Vgl. BVerfG: Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Absatz-Nr. 52; BVerfG: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Absatz-Nr. 52; der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl.: Bundesrat (2008), S. 460 (A)).

⁵ Gemäß Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz (Bindung an Recht und Gesetz); Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 8 f.; Vgl. Aichele (2011), S. 727.

⁶ Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch: BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09, Absatz-Nr. 74.

Land Berlin hat die verbindliche Geltung der UN-BRK für seinen Zuständigkeitsbereich bekräftigt.⁷

Die Durchführung der Normenprüfung findet ihre politische Grundlage - neben der rechtlichen Basis in der Konvention - in den behindertenpolitischen Entscheidungen des Berliner Senats.⁸ Die Verpflichtung, das staatliche Handeln am Maßstab der Konvention stetig zu prüfen sowie wirksame gesetzgeberische und sonstige Umsetzungsmaßnahmen vorzunehmen, folgt unmittelbar aus Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK.⁹

Normenprüfung in diesem Sinne heißt, relevante Rechtsmaterien des Landes Berlin werden dahingehend geprüft, ob es aufgrund der Verpflichtung zur Einhaltung und Umsetzung der UN-BRK erforderlich ist, auf Länderebene gesetzgeberisch beziehungsweise ordnungsrechtlich tätig zu werden. Zum einen befasst sich die Prüfung auf Ebene der Vereinbarkeit von Gesetzesnormen - in Gestalt einer sogenannten abstrakten Normenkontrolle - mit der **Einhaltung** der Konvention. Zum anderen steht auf Ebene der Gesetzesgestaltung die staatliche Pflicht zur **Umsetzung** der Konvention im Mittelpunkt der Prüfung. Hinsichtlich des Vorgehens bei der Normenprüfung wird im Übrigen ausdrücklich auf die ausführlichen Darstellungen hierzu im Rahmen der anlässlich eines Fachtages Ende November 2013 veröffentlichten „Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben“ verwiesen.¹⁰

Die im Dokument zitierten Ausschnitte aus der UN-BRK entstammen der amtlichen Übersetzung. Diese ist bekanntlich für deutsche staatliche Stellen nicht verbindlich.¹¹ Verbindlich im Wortlaut sind die authentischen Sprachfassungen.¹² Zwar kann die deutsche Fassung hinreichend aufschlussreich sein, den Umfang staatlicher Verpflichtungen zu bestimmen, die genaue Ermittlung des Verpflichtungsprogramms kann allerdings lediglich auf der Basis der authentischen Sprachfassungen gelingen. Im Rahmen der Expertise wurde deshalb auf Grundlage der völkerrechtlich anerkannten Auslegungsmethoden¹³ vorwiegend mit der verbindlichen englischen

⁷ Siehe Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 3.

⁸ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011, S. 8 und S. 18.

⁹ Vgl. Aichele (2013), S. 17 ff.

¹⁰ Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2013), S. 11 ff.

¹¹ Vgl. Hilf (1973), S. 191 f.; vgl. Kotzur / Richter (2012), Rn. 14.

¹² Vgl. Artikel 50 UN-BRK: Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch.

¹³ Vgl. Artikel 31 bis 33 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜRV).

Sprachfassung gearbeitet und in Zweifelsfällen die sonstigen authentischen Sprachfassungen konsultiert.

Bei den im Folgenden aufgezeigten gesetzgeberischen Änderungsbedarfen handelt es sich um Vorschläge, die auf Grundlage der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen als erforderlich eingestuft werden. Erforderlich heißt, dass aus inhaltlichen (materiell-rechtlichen) Gründen gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkennbar ist. Handlungsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle der Erforderlichkeit werden nicht aufgenommen.

Um auf der Ebene der Erforderlichkeit weiter zu differenzieren, wird der rechtliche Änderungsbedarf jeweils kategorial nach dem **Grad der Erforderlichkeit** bewertet und symbolisch gekennzeichnet.¹⁴ Aus rechtlicher Sicht ist die Erforderlichkeit eines Änderungsvorschlags nicht verhandelbar. Handlungsbedarf ist jeweils gegeben. Die Kategorien unterscheiden sich allerdings hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum gegeben ist. Auf der Ebene des höchsten Erforderlichkeitsgrades stellt sich die Form der Umsetzung weitgehend als alternativlos dar; lediglich auf den unteren Erforderlichkeitsstufen sind Varianten bei der Umsetzung durch die Legislative denkbar. Alternativen werden auch dargestellt. Aus behindertenpolitischer Sicht vorstellbare Verbesserungsvorschläge, die sich nicht entsprechend aus den menschenrechtlichen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben, werden nicht unterbreitet.

¹⁴ Die in Form von Formulierungshilfen unterbreiteten rechtlichen Änderungsbedarfe werden innerhalb des Spektrums der Verpflichtungen aus der UN-BRK graduell gewichtet. Die Kategorisierung kann dabei nie endgültig erfolgen, sondern ergibt sich aus der Bewertung der Rechtslage in der konkreten Konstellation vor dem Hintergrund eines sich stetig weiterentwickelnden Verständnisses der Konvention. Es ist außerdem möglich, dass innerhalb einer Vorschrift verschiedene Änderungsvorschläge unterschiedliche Erforderlichkeitsgrade beinhalten - der Formulierungsvorschlag wird dann insgesamt bewertet und bezeichnet.

Die folgenden Kategorien kennzeichnen die Grade der Erforderlichkeit und bringen diese mithilfe von Pluszeichen symbolisch zum Ausdruck:

Drei Plus „(+)(+)(+)“ = zwingend geboten; unverzügliches Tätigwerden ist alternativlos; eklatante Rechtsverletzungen; Verstoß gegen Pflicht zur Einhaltung der Konvention.

Zwei Plus „(+)(+)“ = hohe Erforderlichkeit; notwendige Rechtsänderungen; verbindliche Vorgaben spezifischer Gewährleistungspflichten; Verstoß gegen Pflicht zur Umsetzung der Konvention.

Ein Plus „(+)“ = Notwendigkeit geeigneter Maßnahmen zu ergreifen; Rechtsänderung sinnvoll und zweckmäßig; staatlicher Einschätzungsspielraum; verschiedene gangbare Optionen; Gebot zur Gestaltung der Rechtslage im Geiste der Konvention.

Die besondere Leistung der vorliegenden Arbeit ist darin zu sehen, dass konkrete Vorschläge in Form von Formulierungshilfen gemacht werden. Sie sind Diskussionsgrundlage zur Umsetzung der UN-BRK in den prüfungsgegenständlichen Regelungsmaterien und sollten - soweit sie im Wortlaut nicht alternativlos sind - notwendigerweise in der einen oder anderen sprachlichen Variante in Änderungen der Rechtslage einfließen bzw. in ein Artikelgesetz eingehen.

Die hier vorgestellten Ergebnisse erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und sind in vielerlei Hinsicht selektiv. Denn die Expertise beschränkt sich im Vergleich zur Normfülle des Berliner Rechts auf wenige ausgewählte Materien. Es handelt sich bei den präsentierten Prüfungsergebnissen um eine **schwerpunktmäßige Auswahl** aus unserer Sicht **wesentlicher Punkte**. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, alle denkbaren Änderungsbedarfe bezüglich der geprüften Rechtsmaterien aufgegriffen und dargestellt zu haben. Die im Folgenden vorgestellten **Formulierungsvorschläge** sind vielmehr als Versatzstücke zu verstehen und genügen nicht in allen Fällen, um daraus ohne weiteres eine umfassende Novellierung im Sinne eines neuen Gesetzes oder einer neuen Verordnung zu formulieren. Sie dienen daher als Anstoß, wesentliche Punkte der geprüften Regelungsbereiche unter Berücksichtigung der Vorgaben der Konvention zu überarbeiten.

Zum vorliegenden Prüfungsgegenstand: Das im Folgenden prüfungsgegenständliche Recht zu wählen und gewählt zu werden ist ein **grundlegendes politisches Mitwirkungsrecht** in einer Demokratie und steht nach dem Grundgesetz jeder volljährigen erwachsenen Person deutscher Staatsangehörigkeit zu. Demokratische Legitimation wird erreicht durch größtmögliche Beteiligung an den Wahlen. Die Allgemeinheit der Wahl ist daher einer der Eckpfeiler des deutschen Wahlrechts. Ein Ausschluss Einzelner von dem Recht oder der Möglichkeit zu wählen ist somit schon verfassungsrechtlich besonders begründungsbedürftig. Zudem sieht die Konvention in **Artikel 29** ein umfassendes Recht auf diskriminierungsfreie Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben einschließlich der Zugänglichkeit¹⁵ für Menschen

¹⁵ Die beiden Begrifflichkeiten „Barrierefreiheit“ und „Zugänglichkeit“ sind grundsätzlich nicht als deckungsgleich zu betrachten, da sie unterschiedliche Konzepte bezeichnen. Dennoch werden die beiden Begriffe in der vorliegenden Bearbeitung weitgehend synonym verwendet, weil die entscheidenden Inhalte sich in weiten Bereichen überschneiden und es für die Vermittlung der Ergebnisse der Normenprüfung in pragmatischer Hinsicht zielführend ist. Die dogmatischen Differenzen bei der Begriffsbestimmung von „Accessibility“, wie es in der authentischen englischen Sprachfassung heißt, und dem Begriff der Barrierefreiheit im deutschen Recht werden daher nur soweit sachlich unbedingt erforderlich angesprochen. Für die inhaltlich verbindliche Auslegung des Begriffs der „Accessibility“ wird auf die Entwicklung

mit Behinderungen vor. Das Land Berlin ist demgemäß im Rahmen seiner Zuständigkeiten verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen **sowohl rechtlich als auch tatsächlich** an Wahlen teilhaben können.¹⁶

Der **Senat von Berlin** hat den politischen **Überprüfungsbedarf** bezüglich des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht aufgrund einer Betreuung in allen Angelegenheiten beziehungsweise der Unterbringung in psychiatrischen Krankenhäusern auf Anordnung nach dem Strafgesetzbuch im Europa-, Bundes- wie Landeswahlrecht grundsätzlich bestätigt.¹⁷

Dass derartige Wahlausschlüsse für Menschen mit Behinderungen obsolet sind, zeigt auch die Rechtslage in anderen EU-Staaten, wie etwa Finnland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden und Spanien, wo keinerlei Beschränkungen des Wahlrechts aufgrund von Behinderungen mehr existieren.¹⁸ Die Diskriminierungsfreiheit des Wahlrechts in Österreich wurde durch den Fachausschuss zur UN-BRK in seiner Staatenberichtsprüfung ausdrücklich gelobt.¹⁹

Bezüglich der Vermeidung und Beseitigung faktischer Zugangshindernisse für Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung des Rechts auf politische Teilhabe lohnt ebenfalls ein vergleichender Blick in andere Rechtsordnungen. Beispielsweise bestehen dort funktionierende Regelungen zur unterstützten Entscheidungsfindung für Menschen mit Behinderungen²⁰, oder die Verwendung von Stimmzettelschablonen ist rechtlich verankert²¹. Der Berliner Senat hat auch den vor diesem Hintergrund gegebenen Handlungsbedarf zur Umsetzung der Barrierefreiheit

des internationalen Diskurses, insbesondere die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses zur UN-BRK hingewiesen (vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/GC/2 vom 11.04.2014).

¹⁶ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 20.09.2013, Rn. 9.4; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35.

¹⁷ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/20397 vom 08.09.2013.

¹⁸ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011), S.18 ff.

¹⁹ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/AUT/CO/1 vom 30.09.2013, Rn. 48 f.

²⁰ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011), S. 21 f.

²¹ Siehe bspw. § 57 Absatz 4 BWO; vgl. auch die bundesweite Übersicht in: Frehe, Horst / Welti, Felix (Hg.) (2012), S. 259 ff.

bei den Wahlen erkannt und entsprechende Maßnahmen angekündigt bzw. in Teilen bereits veranlasst.²²

Mit den im Folgenden vorgelegten Prüfungsergebnissen und Formulierungshilfen hat das Land Berlin die Gelegenheit, im bundesweiten Vergleich zum Vorreiter bei der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bereich der politischen Partizipation zu werden.

²² Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

C. Normenprüfung

Im Folgenden werden das Berliner Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksversammlungen (Landeswahlgesetz - LWG) sowie die Berliner Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksversammlungen (Landeswahlordnung - LWO) am Maßstab der UN-BRK überprüft.

I. Einschlägige Bestimmungen der Konvention

Insbesondere Artikel 29 UN-BRK:²³

Artikel 29 (Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben)²⁴

(1) Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich,

- a) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden; unter anderem

²³ Daneben sind auch die Vorgaben von Artikel 9 UN-BRK (Zugänglichkeit), Artikel 12 UN-BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Artikel 21 UN-BRK (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen) besonders zu beachten. Zudem kann Artikel 29 UN-BRK nicht isoliert betrachtet werden, die Norm ist vielmehr nur im Zusammenhang mit den allgemeinen Vorgaben der Konvention, also insbesondere Artikel 3 UN-BRK (Allgemeine Grundsätze), Artikel 4 UN-BRK (Allgemeine Verpflichtungen) und Artikel 5 UN-BRK (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), sinnvoll zu verstehen und stets in Verbindung damit zu interpretieren. Insoweit wird auf die ausführlichen Darstellungen hierzu im Rahmen der anlässlich des Fachtages Ende November 2013 veröffentlichten „Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben“ verwiesen (vgl. Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2013), S. 11 ff. und S. 19 ff.).

²⁴ Artikel 29 UN-BRK schützt ein- und dasselbe Recht wie Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt). Die Bestimmungen beider Übereinkommen müssen daher in der Zusammenschau betrachtet werden.

i) stellen sie sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;

ii) schützen sie das Recht von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben, bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern;

iii) garantieren sie die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen;

b) aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen, unter anderem

i) die Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen, und an den Tätigkeiten und der Verwaltung politischer Parteien;

ii) die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten, und den Beitritt zu solchen Organisationen.

II. Wesentliche Vorgaben der Konvention

Die Konvention normiert in Artikel 29 UN-BRK ein **umfassendes Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben für Menschen mit Behinderungen**. Menschen mit Behinderungen steht danach gleichberechtigt mit anderen sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht zu. Staatliche Stellen sind verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen sowohl rechtlich als auch tatsächlich an Wahlen teilhaben können.²⁵

Artikel 29 a) UN-BRK konkretisiert die **menschenrechtlich allgemein anerkannten Wahlrechtsgrundsätze**²⁶ für Menschen mit Behinderungen und legt dabei den Fokus auf unterstützte Selbstbestimmung, Partizipation und Inklusion.²⁷ Das aktive und das passive Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen stellen subjektive Rechte dar.²⁸

Im Rahmen seiner Achtungs- und Schutzpflichten hat der Staat Sorge zu tragen, dass die Ausübung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen nicht unzulässig verkürzt wird.²⁹ Der Wortlaut von Artikel 29 a) UN-BRK fordert die Teilhabe am politischen Leben „gleichberechtigt mit anderen“ und ist in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot nach Artikel 5 Absatz 1 UN-BRK **diskriminierungsfrei** zu gewährleisten.³⁰ Gemäß der für die hiesige Bewertung maßgeblichen Auslegung des Fachausschusses zur UN-BRK sind daher Wahlrechtsausschlüsse aufgrund von Behinderungen grundsätzlich unzulässig.³¹

²⁵ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 20.09.2013, Rn. 9.4; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35.

²⁶ Vgl. Artikel 21 Absatz 1 und Absatz 2 AEMR; Artikel 25 UN-Zivilpakt.

²⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 4.

²⁸ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 54.

²⁹ UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 28-30 und 69; UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996, Rn. 10.

³⁰ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 20.09.2013, Rn. 9.4; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/CHN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 46.

³¹ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/AUS/CO/1 vom 21.10.2013, Rn. 52; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/SLV/CO/1 vom 08.10.2013, Rn. 60; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 45; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 46;

Des Weiteren besteht staatlicherseits die Gewährleistungspflicht, Maßnahmen zur praktischen Verwirklichung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu treffen.³² Hierbei geht es um die **Gestaltung der Infrastruktur**, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von barrierefreien Zugängen zu Informationen. Hinsichtlich der tatsächlichen Wahlvoraussetzungen verlangt der Wortlaut des Artikels 29 Absatz 1 a) i) bis iii) UN-BRK **umfassende Zugänglichkeit und Unterstützung** für Menschen mit Behinderungen.³³ Dabei ist auch die Bereitstellung von **angemessenen Vorkehrungen**³⁴ im Einzelfall umfasst.³⁵ Insbesondere ist nach Artikel 29 a) i) die Geeignetheit, Zugänglichkeit, Verständlichkeit und Handhabbarkeit von Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien sicherzustellen. Nach Artikel 29 a) ii) und iii) ist die Nutzung unterstützender Technologien zu erleichtern und im Bedarfsfall auf Wunsch die Unterstützung bei der Stimmabgabe zuzulassen.

Artikel 29 UN-BRK enthält keine ausdrücklichen Einschränkungsmöglichkeiten des Rechts auf politische Teilhabe. In Anschluss an Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)³⁶ verbrieft Artikel 29 UN-BRK das Recht auf politische Teilhabe erneut und konkretisiert es aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen. Da es der Gruppe der bürgerlichen Rechte

Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 48.

³² Vgl. UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 15 und 28; UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996, Rn. 12 und 20.

³³ UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/2/3 vom 19.-23.10.2009, Artikel 29, S.17.

³⁴ Laut der Legaldefinition in Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK sind angemessene Vorkehrungen: „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“; vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2012).

³⁵ UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 46.

³⁶ Artikel 25 UN-Zivilpakt:

„Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;

b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.“; vgl. Nowak (2005), S. 563 ff.

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte. Alle Rechte vorbehalten.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstr. 26-27, 10969 Berlin

Telefon (030) 25 93 59-0, E-Mail info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

zuzuordnen ist, unterfällt es nach Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK nicht der progressiven Verwirklichung, sondern ist **sofort anwendbar**. Das heißt, dass das Recht ohne Aufschub gesetzlich einzuräumen und die praktische Inanspruchnahme für Menschen mit Behinderungen durch geeignete Maßnahmen zu sichern ist.³⁷

Die Rechte aus Artikel 25 UN-Zivilpakt und damit auch von Artikel 29 UN-BRK können grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln aufgrund von objektiven und sachlichen Gründen gesetzlich eingeschränkt werden.³⁸ Die UN-BRK präzisiert den Artikel 25 UN-Zivilpakt und das Verständnis des Fachausschusses zum UN-Zivilpakt dahingehend, dass es jedenfalls nicht sachgerecht sein kann, wenn das Wahlrecht wegen einer Behinderung beschränkt wird, weil dies eine Diskriminierung darstellt.³⁹ Das bedeutet, dass das Recht auf politische Partizipation nicht aufgrund einer Behinderung ausgeschlossen werden darf, da das staatliche Ermessen, bestimmte Personengruppen vom Wahlrecht auszuschließen, wiederum durch das Diskriminierungsverbot begrenzt wird.

³⁷ Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2013).

³⁸ UN, Fachausschuss zum UN-Zivilpakt, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004, Rn. 6.

³⁹ UN, Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 71; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011, Rn. 33; EGMR: Urteil vom 20.05.2010, Antragsnummer 38832/06, Rn. 44; Die Denkschrift der Bundesregierung zum Gesetzentwurf zur UN-BRK (Bundestag, Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008, S. 63 ff.) worin sie den mit § 2 LWG identischen § 13 BWG als konventionskonform rechtfertigt, verkennt, dass Artikel 25 UN-Zivilpakt von Artikel 29 UN-BRK als späterem und speziellerem Völkerrecht bezüglich der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen erweitert wurde. In der Denkschrift heißt es, dass „[...]das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht nur Personen zu stehen soll, die rechtlich in vollem Umfang selbstständig handlungs- und entscheidungsfähig sind. [...]“. Die Regierung führt dazu weiter aus, dass Artikel 29 a) UN-BRK keine weiteren Rechte für Menschen mit Behinderungen enthalte, sondern nur wiedergebe, was bereits Artikel 25 UN-Zivilpakt festschreibt, nämlich, dass ein gesetzlich niedergelegter Wahlrechtsausschluss auf objektiven und angemessenen Gründen beruhen muss. Diese Ansicht ist angesichts des Wortlauts, der Systematik, der Historie und des Sinn und Zucks von Artikel 29 UN-BRK nicht haltbar, da dieser erkennbar darauf abzielt, Menschen mit Behinderung im Bereich der politischen Teilhaben besonders vor Diskriminierung zu schützen.

III. Gesetzgeberische Handlungsbedarfe

Im Folgenden wird das Berliner Wahlrecht auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK hin überprüft und Konsequenzen gesetzgeberischer Handlungsnotwendigkeiten in Form von Formulierungshilfen für das Landeswahlgesetz (LWG) und die Landeswahlordnung (LWO) aufgezeigt.

1. Landeswahlgesetz (LWG)

a. § 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)

Aktuelle Fassung:

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht 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 Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,
3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

b. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)(+)

Sowohl der Ausschluss vom Wahlrecht nach § 2 Nr. 2 LWG für Menschen, die einer Betreuung in allen Angelegenheiten unterliegen, als auch der Ausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG für Menschen in psychiatrischen Krankenhäusern stellt eine **nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung** und damit eine menschenrechtliche **Diskriminierung** von Menschen mit Behinderungen im Widerspruch zur UN-BRK dar. Der Fachausschuss zur UN-BRK hat der Praxis der Wahlrechtsausschlüsse für bestimmte Menschen mit Behinderungen widersprochen und ausdrücklich die volle Realisierung des Wahlrechts auch für diese Personengruppen gefordert.⁴⁰ Die

⁴⁰ UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012, Rn. 44-45; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 47-48; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011, Rn. 35; dies gilt laut der Rechtsauffassung des Fachausschusses zur UN-BRK nicht nur für automatisierte Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit psychosozialen und geistigen

Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen sind daher vom Gesetzgeber unverzüglich ersatzlos zu streichen.⁴¹

§ 2 Nr. 1 LWG ist hingegen auf Grundlage der Konvention nicht zu beanstanden, da der darin normierte Ausschluss vom Wahlrecht durch Richterspruch nicht an das Kriterium Behinderung anknüpft, so dass davon Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen betroffen sind.⁴²

aa. § 2 Nr. 2 LWG

Der Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 2 LWG stellt einen **Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot** von Menschen mit Behinderungen gemäß Artikel 29 a) UN-BRK in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK dar. Hier basiert Ungleichbehandlung auf dem Merkmal Behinderung und ist nicht durch objektive und sachlich angemessene Gründe gerechtfertigt.

Gemäß § 2 Nr. 2 LWG werden Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, denen zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist. Die Bestellung richtet sich nach § 1896 Absatz 1 und 2 BGB, der an Merkmale anknüpft, die nach Artikel 1 UN-BRK dem **Behinderungsbegriff** unterfallen, denn nur für Menschen mit einer

Behinderungen als Konsequenz aus der Bestellung der Betreuung, sondern auch dann, wenn dem Wahlrechtsausschluss eine individualisierte gerichtliche Beurteilung vorausgegangen war (vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 20.09.2013, Rn. 9.2-9.6).

⁴¹ Damit verbleibt lediglich der vormalige Ausschlussgrund vom Wahlrecht nach § 2 Nr. 1 LWG, denn der Ausschluss vom Wahlrecht infolge Gerichtsentscheids umfasst nicht die Wahlrechtsausschlüsse nach § 2 Nr. 2 LWG und § 2 Nr. 3 LWG, sondern bezieht sich auf gänzlich anderweitig gelagerte Fallkonstellationen.

⁴² Der Wahlrechtsausschluss infolge Richterspruchs ist nur in wenigen, im Strafgesetzbuch (StGB) und im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ausdrücklich genannten Fällen möglich. Nach § 45 Absatz 1 StGB verliert, wer wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, für die Dauer von fünf Jahren das passive Wahlrecht. Der Verlust des passiven Wahlrechts kann außerdem nach § 45 Absatz 2 StGB besonders angeordnet werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist. Der auf zwei bis fünf Jahre befristete Ausschluss vom aktiven Wahlrecht nach dem StGB kann gemäß § 45 Absatz 5 StGB in den gesetzlich vorgesehenen Fällen erfolgen, wenn zu Freiheitsstrafen von mindestens sechs Monaten beziehungsweise von mindestens einem Jahr wegen bestimmter politischer Straftaten verurteilt wurde. Die Aberkennung des Wahlrechts ist in diesen Fällen nach Maßgabe der speziellen Strafrechtsvorschriften in das pflichtgemäße Ermessen des Gerichts gestellt und nicht automatische Folge der Verurteilung wegen dieser Straftaten. Darüber hinaus kann das Wahlrecht unter engen Voraussetzungen wegen des Verwirkens von Grundrechten durch das Bundesverfassungsgericht lebenslang aberkannt werden (vgl. Artikel 18 GG i.V.m. § 39 Absatz 2 BVerfGG).

psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung kann von Gesetzes wegen überhaupt ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt werden.⁴³

Dies stellt eine ungerechtfertigte **Ungleichbehandlung** dar, da eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Behinderungen - nämlich diejenigen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen - rechtlich ausgesondert und per Gesetz nachteilig behandelt wird. Dies gilt im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung genauso wie gegenüber der Vergleichsgruppe von Menschen mit den gleichen Behinderungen, die ebenfalls unter Betreuung stehen, aber für die nicht zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist. Denn § 2 Nr. 2 LWG unterstellt bei Menschen mit gewissen Behinderungen - für die in allen Angelegenheiten ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt ist - die Unfähigkeit zu wählen, während die Fähigkeit dazu bei allen anderen Menschen schlicht vorausgesetzt wird.⁴⁴

Dem Wahlrechtsausschluss liegt die Annahme zugrunde, dass Menschen mit bestimmten Behinderungen keine relevante Wahlentscheidung treffen können, da ihnen das Verständnis für die Funktionsweise und das Wesen des Staates und der Demokratie fehle. Es gibt aber keine Rechtspflicht, überhaupt zu wählen oder vernünftig zu wählen. Ganz im Gegenteil umfasst das Wahlrecht gerade auch die Freiheit, der Wahl fernzubleiben, ungültig zu wählen oder Wahlentscheidungen aus irrationalen Gründen zu treffen.

Insbesondere die Anknüpfung des Wahlausschlusses an das Kriterium der Entscheidungs- und Handlungsunfähigkeit ist aus Sicht der UN-BRK insgesamt problematisch. Denn die Konvention geht vom Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht aus, der die gleichberechtigte rechtliche Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen festschreibt (vergleiche Artikel 12 UN-BRK), und normiert als Konsequenz hieraus speziell im Hinblick auf die politische Teilhabe in Artikel 29 a) i) UN-BRK den Ansatz der unterstützten Entscheidungsfindung in Konkretisierung der allgemeinen diesbezüglichen Gewährleistungspflicht, insbesondere in Artikel 12 Absatz 3 und 4 UN-BRK. Das Problem der Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit bestimmten Behinderungen an Wahlen kann vor diesem menschenrechtlichen Hintergrund nicht einfach durch Wahlrechtsausschlüsse umgangen werden. Vielmehr

⁴³ Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 11.

⁴⁴ So auch der Europäische Menschenrechtskommissar Hammarberg (2011), demzufolge ein Wahlfähigkeitstest für Menschen mit Behinderungen eine Diskriminierung im Sinne der UN-BRK darstellt.

muss die Rechtslage Lösungen bereithalten, um bestimmte Beeinträchtigungen durch entsprechende Unterstützungsangebote zu kompensieren.⁴⁵

Das Vorliegen einer pauschal vermuteten Einschränkung der Einsichts- und Handlungsfähigkeit wegen einer Behinderung stellt **keine tragfähige sachgerechte Begründung** für die Ungleichbehandlung dar. Denn es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen einer Betreuerbestellung und der Befähigung zur politischen Willensbildung. Bei der gerichtlichen Bestellung einer Vollbetreuung wird die geistige Fähigkeit zur Teilnahme an demokratischen Wahlen nicht gesondert geprüft, so dass es sich dabei um ein sachfremdes Verfahren handelt.

Als legitimer Zweck für die Ungleichbehandlung kommt auch nicht die Vermeidung missbräuchlicher Stimmabgaben im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Wahlen in Betracht, da der Eingriff nicht in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht. Zwar ist die Missbrauchsmöglichkeit beim Hinzuziehen von Hilfspersonen grundsätzlich gesteigert, jedoch taugt dies nicht als sachliches Argument für den Wahlausschluss. Vielmehr kann dem Missbrauchspotential in angemessener Weise durch anderweitige Vorkehrungen bezüglich der unterstützten Wahlausübung begegnet werden.⁴⁶ Verwiesen sei hier beispielsweise auf bereits bestehende berufs- und strafrechtliche Sanktionen sowie sonstige geeignete Maßnahmen, wie gezielte Aus- und Fortbildungen von Hilfspersonal, um theoretisch möglichen Missbrauch zu beschränken. Ferner besteht eine vergleichbare Missbrauchsgefahr auch bei der Briefwahl, die jedoch zu Gunsten der größtmöglichen Wahlbeteiligung in Kauf genommen wird.

bb. § 2 Nr. 3 LWG

Auch der Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG stellt eine **Diskriminierung** von Menschen mit Behinderungen und damit einen Verstoß gegen Artikel 29 a) UN-BRK in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK dar. Denn § 2 Nr. 3 LWG knüpft Rechtsfolgen an das Kriterium Behinderung an, ohne dass die Ungleichbehandlung durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist und diskriminiert daher Menschen mit Behinderungen.

Der Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG betrifft Menschen, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Straftat aufgrund der Gefahr für die Allgemeinheit (§ 63 StGB) gerichtlich in der Psychiatrie untergebracht sind. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen einer krankhaften seelischen Störung oder

⁴⁵ Vgl. Palleit (2013), S. 314 f.

⁴⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (2011), S. 14.

Ähnliches (§ 20 StGB). Personen, bei denen die in § 20 StGB genannten Anknüpfungspunkte für den Wahlrechtsausschluss nach § 2 Nr. 3 LWG vorliegen, unterfallen in aller Regel der **Definition von Behinderung** nach Artikel 1 UN-BRK. Es handelt sich bei den Betroffenen typischer Weise um Menschen mit einer psychosozialen Behinderung im Sinne der UN-BRK.

Der Wahlrechtsausschluss dieser Menschen ist eine **Benachteiligung** gegenüber vergleichbaren Personengruppen, da einerseits sonstige Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, aber nicht straffällig geworden sind, weiterhin über ihr Wahlrecht verfügen und andererseits nicht alle Straftäter, die eine besondere Gefahr für die Allgemeinheit darstellen, von der Wahl ausgeschlossen werden.⁴⁷

Es gibt **keinen sachlichen Grund** für die in § 2 Nr. 3 LWG vorliegende Ungleichbehandlung. In der forensischen Psychiatrie untergebrachte Menschen mit psychosozialen Behinderungen unterscheiden sich objektiv nicht von Personen mit vergleichbaren Krankheitsbildern, die in regulären psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind und weiterhin unproblematisch über ihr Wahlrecht verfügen. Zudem wird im Strafprozess keine Prüfung der Fähigkeit zur Teilnahme an demokratischen Wahlen vorgenommen, so es sich dabei um ein nicht sachgerechtes Verfahren handelt. Im Rahmen von § 20 StGB prüft das Strafgericht ausschließlich vergangenheitsbezogen, ob im Zeitpunkt der Tat eine Schuldfähigkeit vorlag. Im Hinblick auf § 63 StGB bezieht sich die Prognoseentscheidung nur auf die Gefahr weiterer Straftaten in der Zukunft. Es wird also zu keinem Zeitpunkt gerichtlich untersucht, ob die betroffene Person tatsächlich in der Lage ist, sich eine qualifizierte politische Meinung zu bilden und an Wahlen teilzuhaben. Die wahlrelevante Handlungs- und Entscheidungsunfähigkeit wird somit nicht richterlich begründet, sondern wird vom Gesetzgeber schlicht unterstellt und entbehrt einer sachlichen Grundlage.

c. Formulierungsvorschlag für § 2 LWG n.F.

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer

1. infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt;

⁴⁷ Ein Wahlrechtsausschluss durch Richterspruch erfolgt sonst gemäß § 45 Absatz 5 StGB grundsätzlich nur bei Straftaten, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten (vgl. § 2 Nr. 1 LWG).

~~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 Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,~~

~~3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.~~

2. Landeswahlordnung (LWO)

Die Landeswahlordnung (LWO) regelt das Verfahren und den Ablauf der Wahlen. Die darin enthaltenen Regelungen müssen die Vorgaben der UN-BRK zur Ausgestaltung politischer Teilhabe für Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Hinblick auf die **Zugänglichkeit** bei der Durchführung der Wahlen, umsetzen. Die im Folgenden präsentierten Änderungsvorschläge erscheinen aus hiesiger Sicht geboten, um die dementsprechenden **Gewährleistungspflichten** aus der UN-BRK im Rahmen der LWO zu implementieren. Die Senatsverwaltung für Inneres hat teilweise bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet - die sich jedoch noch nicht in der aktuellen Rechtslage widerspiegeln - und gesetzgeberischen Umsetzungsbedarf angezeigt sowie Handlungsbereitschaft signalisiert.⁴⁸

a. § 12 LWO (Wahllokale)

aa. Aktuelle Fassung § 12 LWO

Für jeden Stimmbezirk wird vom Bezirkswahlamt ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll.

bb. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)

Der Fachausschuss zur UN-BRK stellt klar, dass das Ziel staatlicher Maßnahmen die vollständige Zugänglichkeit aller Wahlleinrichtungen sein muss.⁴⁹

Entgegen der Vorgaben der UN-BRK besteht in der Berliner LWO im Gegensatz zu den Landeswahlordnungen anderer Bundesländer⁵⁰ und der Bundeswahlordnung (BWO)⁵¹ bislang keine rechtliche Regelung zur Zugänglichkeit von Wahllokalen für Menschen mit Behinderungen. Bei den letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksversammlungen war nahezu ein Drittel der Wahllokale nicht barrierefrei zugänglich.⁵²

⁴⁸ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

⁴⁹ UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/2/3 vom 19.-23.10.2009, Artikel 29, S.17.

⁵⁰ Vgl. bspw. § 29 LWO Baden-Württemberg; § 34 LWO Bremen; § 38 LWO Niedersachsen; § 31a LWO Nordrhein-Westfalen.

⁵¹ Vgl. § 46 Bundeswahlordnung (BWO).

⁵² Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/0159 vom 10.02.2012; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

Es ist daher gemäß Artikel 29 a) i) UN-BRK geboten, rechtlich sicherzustellen, dass Wahleinrichtungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, was auch die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall umfasst.⁵³

cc. **Formulierungsvorschlag für § 12 LWO n.F.**

(1) ¹Für jeden Stimmbezirk wird vom Bezirkswahlamt ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll. ²Dabei ist die **Barrierefreiheit im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu gewährleisten.**

(2) Sofern aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse keine geeigneten barrierefreien Räumlichkeiten existieren und ein barrierefreies Wahllokal nicht ohne unverhältnismäßige Kosten eingerichtet werden kann, sind angemessene Vorkehrungen im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu treffen.

⁵³ UN, Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn. 46.

b. § 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)

aa. Aktuelle Fassung § 15 LWO

¹Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. ²Die Benachrichtigung soll enthalten:

- a) Familienname, Vorname und Anschrift,
- b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,
- c) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.

bb. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)

Nach Artikel 29 a) i) UN-BRK besteht die Pflicht sicherzustellen, dass Wahlmaterialien geeignet, zugänglich, leicht verständlich und handhabbar sind. Zu den Wahlmaterialien gehört auch die Wahlbenachrichtigung. Zudem greift gemäß Artikel 21 a) und b) UN-BRK die Pflicht zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten erhalten.

Daher ist § 15 LWO so umzugestalten, dass in der Wahlbenachrichtigung die Belange von Menschen mit Behinderungen in geeigneter Weise berücksichtigt werden und Zugänglichkeit möglichst weitgehend umgesetzt wird.⁵⁴ Insbesondere muss die Wahlbenachrichtigung für Menschen mit Behinderungen verständlich sein, da anderenfalls die Möglichkeit zu wählen beeinträchtigt ist.

cc. Formulierungsvorschlag für § 15 LWO n.F.

¹Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. ²**Bei der Benachrichtigung ist auf Barrierefreiheit hinzuwirken, insbesondere haben Erläuterungen dazu in Leichter Sprache zu ergehen.** ³Die Benachrichtigung soll enthalten:

- a) Familienname, Vorname und Anschrift,
- b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals,

⁵⁴ Vgl. § 19 Absatz 1 Nr. 7 und Nr. 8 Bundeswahlordnung (BWO).

- c) die Angabe, inwieweit dieses Wahllokal barrierefrei ist,
- d) den Hinweis, wo Wahlberechtigte Informationen über barrierefreie Wahllokale und Hilfsmittel erhalten und wie sie in einem anderen Wahllokal und durch Briefwahl wählen können,
- e) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.

c. § 49 LWO (Form und Inhalt der Stimmzettel)

aa. Aktuelle Fassung § 49 Absatz 1 LWO

(1) ¹Zur Stimmabgabe dürfen nur amtlich hergestellte Stimmzettel benutzt werden. ²Bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus sind für die Wahl im Wahlkreis und für die Wahl nach Listen getrennte Stimmzettel zu verwenden. ³Die Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung müssen eine unterschiedliche Farbe tragen. ⁴Form, Farbe und Inhalt bestimmt der Landeswahlleiter oder die Landeswahlleiterin.

bb. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)

Gemäß Artikel 29 a) i) UN-BRK in Verbindung mit Artikel 21 a) und b) UN-BRK ist sicherzustellen, dass Wahlmaterialien und damit auch Stimmzettel für Menschen mit Behinderungen zugänglich, geeignet, verständlich und handhabbar sind.

Es ist daher geboten, die Verpflichtung zur umfassenden Gewährleistung von Barrierefreiheit bezüglich der Stimmzettel bei Wahlen rechtlich zu verankern.

cc. Formulierungsvorschlag für § 49 Absatz 1 LWO n.F.

(1) ¹Zur Stimmabgabe dürfen nur amtlich hergestellte Stimmzettel benutzt werden. ²Bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus sind für die Wahl im Wahlkreis und für die Wahl nach Listen getrennte Stimmzettel zu verwenden. ³Die Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung müssen eine unterschiedliche Farbe tragen. ⁴Form, Farbe und Inhalt bestimmt der Landeswahlleiter oder die Landeswahlleiterin; **dabei ist auf Barrierefreiheit hinzuwirken.**

d. § 52 LWO (Wahlhandlung)

aa. Aktuelle Fassung § 52 Absatz 4 LWO

(4) ¹Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. ²Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. ³Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.

bb. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)

Gemäß Artikel 29 a) i) UN-BRK ist sicherzustellen, dass Wahlmaterialien und damit auch Stimmzettel für Menschen mit Behinderungen geeignet und handhabbar sind. Artikel 29 a) ii) UN-BRK schreibt vor, die Nutzung unterstützender und neuer Technologien zu erleichtern und nach Artikel 29 a) iii) UN-BRK ist eine Hilfsperson im Bedarfsfall zu erlauben.

Die aktuelle Regelung des § 52 Absatz 4 LWO setzt diese Vorgaben der UN-BRK hinsichtlich der Unterstützung bei der Stimmabgabe nur teilweise um und schließt nicht sämtliche Menschen mit Behinderungen ein. Es ist daher - unter anderem in Anlehnung an die diesbezüglichen Regelungen in den Landeswahlordnungen anderer Bundesländer⁵⁵ und der Bundeswahlordnung (BWO)⁵⁶ - geboten, die Möglichkeit zur Bestimmung einer Hilfsperson in praktischer Hinsicht auszuweiten⁵⁷ und die Verfügbarkeit von Stimmzettelschablonen für blinde und sehbehinderte Wähler rechtlich zu verankern.

cc. Formulierungsvorschlag für § 52 Absatz 4 und 4a LWO n.F.

(4) ~~1Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind~~ **die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben oder nicht in der Lage sind, den Stimmzettel zu lesen, zu**

⁵⁵ Vgl. dazu die Übersicht in: Frehe, Horst / Welti, Felix (Hg.) (2012), S. 261 ff.

⁵⁶ Vgl. § 57 Bundeswahlordnung (BWO).

⁵⁷ Daher ist es entsprechend der BWO geboten in der LWO Berlin den Verweis auf § 52 Absatz 4 LWO in § 14 LWO (Eintragung der Wahlberechtigten) und § 24 LWO (Verfahren bei Ausstellung und Versagung eines Wahlscheines) einzufügen, so dass die Möglichkeit zur Bestimmung einer Hilfsperson entsprechend gilt; vgl. den Verweis auf § 57 BWO in § 18 Absatz 1 BWO (Verfahren für die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf Antrag), § 27 Absatz 1 BWO (Wahlscheinanträge) und § 66 Absatz 3 BWO (Briefwahl).

verstehen, zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. ²**Die Hilfsperson kann auch ein vom Wahlberechtigten bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes sein.** ³Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. ⁴Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.

(4a) ¹Blinde oder sehbeeinträchtigte Wahlberechtigte können sich unbenommen des Absatzes 4 zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen. ²Stimmzettelschablonen sind vom Wahlvorstand zur Verfügung zu stellen.

e. § 55 LWO (Briefwahl)

aa. Aktuelle Fassung § 55 Absatz 3 LWO

Für die des Lesens unkundigen oder körperlich in der Stimmabgabe behinderten Wahlberechtigten findet § 52 Abs. 4 entsprechende Anwendung.

bb. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)(+)

Gemäß Artikel 29 a) i) UN-BRK ist sicherzustellen, dass Wahlmaterialien und damit auch Briefwahlen für Menschen mit Behinderungen geeignet und handhabbar sind. Artikel 29 a) ii) UN-BRK gibt zudem vor, eine Hilfsperson im Bedarfsfall zu erlauben.⁵⁸

Daher ist auch der Verweis von § 55 Absatz 3 LWO entsprechend zu ändern,⁵⁹ so dass durch die offenere Begrifflichkeit alle Menschen mit Behinderungen umfasst sind.

cc. Formulierungsvorschlag für § 55 Absatz 3 LWO n.F.

~~Für die des Lesens unkundigen oder körperlich in der Stimmabgabe behinderten Wahlberechtigten~~ **Wahlberechtigte, die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben oder nicht in der Lage sind, den Stimmzettel zu lesen, zu verstehen, zu kennzeichnen oder durch die Post zu übersenden,** findet § 52 Abs. 4 entsprechende Anwendung.

⁵⁸ Vgl. § 66 Absatz 3 BWO (Briefwahl).

⁵⁹ Daneben ist es entsprechend der BWO geboten, den Verweis auf § 52 Absatz 4 LWO auch in § 14 LWO (Eintragung der Wahlberechtigten) und § 24 LWO (Verfahren bei Ausstellung und Versagung eines Wahlscheines) einzufügen, so dass die Möglichkeit zur Bestimmung einer Hilfsperson entsprechend gilt; vgl. den Verweis auf § 57 BWO in § 18 Absatz 1 BWO (Verfahren für die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf Antrag), § 27 Absatz 1 BWO (Wahlscheinanträge).

f. Generalklausel (Barrierefreie Wahlen)

Bisher gibt es in der LWO keine Vorschrift, die im Sinne einer Generalklausel die Verpflichtung zur Zugänglichkeit bei Wahlen im Allgemeinen normiert.

aa. Rechtlicher Änderungsbedarf: (+)

Aus dem Gesamtkontext des Artikels 29 a) i) bis iii) UN-BRK im Zusammenspiel mit Artikel 9 UN-BRK und Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK ergibt sich, dass Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen im Kontext politischer Teilhabe möglichst umfassend rechtlich umzusetzen sind.⁶⁰ Die Verpflichtung hierzu erstreckt sich gemäß Artikel 29 b) i) UN-BRK auch auf die politischen Parteien.

Es erscheint daher sinnvoll, eine entsprechende Norm beispielsweise § 8a LWO an zentraler Stelle im Gesetzestext neu aufzunehmen, um neben der Verankerung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gemäß Artikel 29 UN-BRK in den relevanten Spezialvorschriften auch über einen allgemeinen Auffangtatbestand die Zugänglichkeit im Wahlordnungsrecht insgesamt zu gewährleisten.

bb. Formulierungsvorschlag für einen neuen § 8a LWO

§ 8a LWO (Barrierefreie Wahlen)

(1) ¹Bei Wahlen ist die Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu beachten. ²Das gesamte Wahlverfahren, sämtliche Wahleinrichtungen und Wahlmaterialien sollen geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sein. ³Im Bedarfsfall sind für Menschen mit Behinderungen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Ausübung des Wahlrechts sicherzustellen, sofern dies keine übermäßige Belastung darstellt (angemessene Vorkehrungen).

(2) ¹Die politischen Parteien sollen darauf hinwirken, dass Wahlveranstaltungen, Wahlmaterialien und sonstige Wahlinformationen für Menschen mit Behinderungen geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sind.

⁶⁰ UN, Menschenrechtsrat, UN Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011, Rn.15 und Rn. 46 ff.

D. Formulierungshilfen

I. Formulierungsvorschläge zum Landeswahlgesetz (LWG)

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
§ 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)	§ 2 LWG (Ausschluss vom Wahlrecht)
<p>Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wer infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht 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 Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt, 3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet. 	<p>Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. infolge Gerichtsentscheids das Wahlrecht 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 Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt, 3. wer sich nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

II. Formulierungsvorschläge zur Landeswahlordnung (LWO)

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
§ 12 LWO (Wahllokale)	§ 12 LWO (Wahllokale)
Für jeden Stimmbezirk wird vom Bezirkswahlamt ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll.	(1) ¹ Für jeden Stimmbezirk wird vom Bezirkswahlamt ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll. ² Dabei ist die Barrierefreiheit im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu gewährleisten.
	(2) Sofern aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse keine geeigneten barrierefreien Räumlichkeiten existieren und ein barrierefreies Wahllokal nicht ohne unverhältnismäßige Kosten eingerichtet werden kann, sind angemessene Vorkehrungen im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu treffen.

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)</p>	<p>§ 15 LWO (Benachrichtigung der Wahlberechtigten)</p>
<p>¹Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. ²Die Benachrichtigung soll enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Familienname, Vorname und Anschrift, b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals, c) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen. 	<p>¹Spätestens bis zum 22. Tag vor der Wahl werden die Wahlberechtigten, die in die Wahlverzeichnisse eingetragen sind, schriftlich benachrichtigt. ²Bei der Benachrichtigung ist auf Barrierefreiheit hinzuwirken, insbesondere haben Erläuterungen dazu in Leichter Sprache zu ergehen. ³Die Benachrichtigung soll enthalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Familienname, Vorname und Anschrift, b) den Tag der Wahl und die Anschrift des Wahllokals, c) die Angabe, inwieweit dieses Wahllokal barrierefrei ist, d) den Hinweis, wo Wahlberechtigte Informationen über barrierefreie Wahllokale und Hilfsmittel erhalten und wie sie in einem anderen Wahllokal und durch Briefwahl wählen können, e) die Aufforderung, die Benachrichtigungskarte, den Personalausweis oder einen anderen mit einem Lichtbild versehenen gültigen amtlichen Ausweis (z.B. Pass oder Führerschein) mitzubringen.

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
§ 49 LWO (Form und Inhalt der Stimmzettel)	§ 49 LWO (Form und Inhalt der Stimmzettel)
<p>¹Zur Stimmabgabe dürfen nur amtlich hergestellte Stimmzettel benutzt werden. ²Bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus sind für die Wahl im Wahlkreis und für die Wahl nach Listen getrennte Stimmzettel zu verwenden. ³Die Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung müssen eine unterschiedliche Farbe tragen. ⁴Form, Farbe und Inhalt bestimmt der Landeswahlleiter oder die Landeswahlleiterin.</p>	<p>¹Zur Stimmabgabe dürfen nur amtlich hergestellte Stimmzettel benutzt werden. ²Bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus sind für die Wahl im Wahlkreis und für die Wahl nach Listen getrennte Stimmzettel zu verwenden. ³Die Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung müssen eine unterschiedliche Farbe tragen. ⁴Form, Farbe und Inhalt bestimmt der Landeswahlleiter oder die Landeswahlleiterin; dabei ist auf Barrierefreiheit hinzuwirken.</p>

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
§ 52 LWO (Wahlhandlung)	§ 52 LWO (Wahlhandlung)
<p>(4) ¹Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. ²Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. ³Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.</p>	<p>(4) ¹Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder körperlich in der Stimmabgabe behindert sind die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben oder nicht in der Lage sind, den Stimmzettel zu lesen, zu verstehen, zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, können eine Person ihres Vertrauens bestimmen, der sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen, und geben dies dem Wahlvorstand bekannt. ²Die Hilfsperson kann auch ein vom Wahlberechtigten bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes sein. ³Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche der Wahlberechtigten zu beschränken. ⁴Die Vertrauensperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung erlangt hat.</p>
	<p>(4a) ¹Blinde oder sehbeeinträchtigte Wahlberechtigte können sich unbenommen des Absatzes 4 zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen. ²Stimmzettelschablonen sind vom Wahlvorstand zur Verfügung zu stellen.</p>

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
§ 55 LWO (Briefwahl)	§ 55 LWO (Briefwahl)
Für die des Lesens unkundigen oder körperlich in der Stimmabgabe behinderten Wahlberechtigten findet § 52 Abs. 4 entsprechende Anwendung.	Für die des Lesens unkundigen oder körperlich in der Stimmabgabe behinderten Wahlberechtigten Wahlberechtigte, die ohne Unterstützung Schwierigkeiten haben oder nicht in der Lage sind, den Stimmzettel zu lesen, zu verstehen, zu kennzeichnen oder durch die Post zu übersenden , findet § 52 Abs. 4 entsprechende Anwendung.

AKTUELLE FASSUNG	ÄNDERUNGSVORSCHLAG
<p>§ 8a LWO ist neu einzufügen - da bislang in der LWO keine Vorschrift im Sinne einer Generalklausel existiert, welche die Verpflichtung zur Barrierefreiheit bei Wahlen im Allgemeinen normiert.</p>	<p>§ 8a LWO (Barrierefreie Wahlen)</p>
	<p>(1) ¹Bei Wahlen ist die Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu beachten. ²Das gesamte Wahlverfahren, sämtliche Wahleinrichtungen und Wahlmaterialien sollen geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sein. ³Im Bedarfsfall sind für Menschen mit Behinderungen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Ausübung des Wahlrechts sicherzustellen, sofern dies keine übermäßige Belastung darstellt (angemessene Vorkehrungen).</p>
	<p>(2) Die politischen Parteien sollen darauf hinwirken, dass Wahlveranstaltungen, Wahlmaterialien und sonstige Wahlinformationen für Menschen mit Behinderungen geeignet, zugänglich, leicht zu verstehen und zu handhaben sind.</p>

E. Quellennachweise

I. Literaturverzeichnis

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011): Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Aichele, Valentin (2013): Einleitung. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos, S. 13-33.

Aichele, Valentin (2011): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis. Eine Aufgabe für die Anwaltschaft: Die Rezeption menschenrechtlicher Normen durchsetzen. In: Anwaltsblatt (AnwBl) 2011, S. 727-730.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Positionen Nr. 5 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Aichele, Valentin.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2012a): Systematische 'Enthinderung': UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau. Positionen Nr. 7 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Palleit, Leander.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2012b): Deutschland braucht endlich ein inklusives Wahlrecht. Aktuell, Autor: Palleit, Leander.

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderung und das Wahlrecht in Deutschland. (Policy Paper Nr. 18). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Frehe, Horst/Welti, Felix (Hg.) (2012): Behindertengleichstellungsrecht. Textsammlung mit Einführungen. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos

Hammarberg, Thomas (2011): Persons with disabilities must not be denied the right to vote. 22.03.2011. http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=127.

Hellmann, Ulrich (2012a): Der Ausschluss vom Wahlrecht im Betreuungsrecht - Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, in: Rechtsdienst 1, S.4-6.

Hellmann, Ulrich (2012b): Reform des Wahlrechts: Wahlrechtsausschuss behinderter Menschen bleibt bestehen. Initiative zur gleichberechtigten Teilhabe aller

behinderten Menschen am politischen Leben bleibt erfolglos. In: Rechtsdienst Lebenshilfe 4, S. 162-164.

Hellmann, Ulrich (2010): Zur Vereinbarkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 BWG mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. In: BtPrax 5, S. 208-212.

Hilf, Meinhard (1973): Die Auslegung mehrsprachiger Verträge : eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. In: Bogdandy, Armin / Peters, Anne (Hg.): Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Band 61. Berlin (u.a.): Springer.

Kotzur, Markus / Richter, Clemens (2012): Anmerkungen zur Geltung der Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S. 81-92.

Lachwitz, Klaus (2013): Artikel 1. In: Kreutz, Markus/Lachwitz, Klaus/Trenk-Hinterberger, Peter: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete. Köln: Luchterhand.

Lang, Heinrich (2013): Inklusives Wahlrecht. Staatsbürgerliche Partizipation von Menschen mit Behinderung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 5, S. 133-136.

Lang, Heinrich (1997): Subjektiver Rechtsschutz im Wahlprüfungsverfahren. Berlin: Duncker und Humblot.

Pollähne, Helmut (2014): Wahlbehinderung? Zum Ausschluss von Menschen mit psychischen Behinderungen von der Bundestagswahl, in: T. Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.): Grundrechte-Report 2014. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Fischer: Frankfurt am Main, S.192-196.

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013): Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin. Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 28.11.2013.

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Stellungnahme der Monitoring-Stelle: Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II). Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, März 2011.

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2010): Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Stellung der UN-

Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung. Insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN- Behindertenrechtskonvention. Gleichzeitig eine Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 11.08.2010.

Nowak, Manfred (2005): U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary. 2. Auflage. Kehl (u.a.): Engel.

Palleit, Leander (2013): Zur Handlungsfähigkeit behinderter Menschen im Bereich politischer Grundrechte - Gleiches Recht auf Mitwirkung an Wahlen. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos, S. 302-325.

Rothfritz, Lauri Philipp (2009): Die Konvention der VN zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Frankfurt a. M. (u.a.): Lang, 2010.

Schulte, Bernd (2013): Der Ausschluss vom Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen. In: BtPrax 5, S. 190-192.

Schulte, Bernd (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht. In: ZRP 1, S. 16-18.

von Bernstorff, Jochen (2011): Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB); Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (BWV).

von Bernstorff, Jochen (2007): Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht : ZaöRV. Bd. 67.2007, 4, München: Beck , S. 1015-1040.

II. Dokumentenverzeichnis

Abgeordnetenhaus Berlin (2013): Barrierefreiheit für alle Wahllokale in Berlin. Drucksache 17/1143 vom 26.08.2013.

Abgeordnetenhaus Berlin (2012): Antrag der Fraktion Die Linke: Barrierefreiheit für alle Wahllokale in Berlin. Drucksache 17/0159 vom 10.02.2012.

Abgeordnetenhaus Berlin (2011): Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent umsetzen). Zwischenbericht zu Drucksachen 16/2109, 16/2293, 16/3531 und 16/4041. Drucksache 16/4265 vom 10.06.2011.

Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008.

Deutscher Bundestag (2008): Denkschrift der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Drucksache 16/10808 vom 08.11.2008.

UN, Generalversammlung (1966): Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Resolution, UN Dok. A/RES/2200(XXI) vom 16.12.1966.

UN, Generalversammlung (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution, UN Dok. 217A (III) vom 10.12.1948.

UN, Menschenrechtsrat (2011): 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 Dok. A/HRC/19/36 vom 21.12.2011.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013): Communication No. 4/2011: views adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013). UN Dok. CRPD/C/10/D/4/2011 vom 20.09.2013.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013): Concluding observations on the initial report of Australia, adopted by the Committee at its tenth session. UN Dok. CRPD/C/AUS/CO/1 vom 21.10.2013.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013): Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session. UN Dok. CRPD/C/AUT/CO/1 vom 30.09.2013.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013): Concluding observations on the initial report of El Salvador, adopted by the Committee at its tenth session. UN Dok. CRPD/C/SLV/CO/1 vom 08.10.2013.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2013): Concluding observations on the initial report of Paraguay, adopted by the Committee at its ninth session. UN Dok. CRPD/C/PRY/CO/1 vom 19.04.2013.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012): Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012): Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/CHN/CO/1 vom 27.09.2012.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012): Concluding observations on the initial report of Argentina as approved by the Committee at its eighth session. UN Dok. CRPD/C/ARG/CO/1 vom 27.09.2012.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2012): Concluding observations on the initial report of Peru, adopted by the Committee at its seventh session: UN Dok. CRPD/C/PER/CO/1 vom 10.04.2012.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2011): Concluding observations on the initial report of Spain, adopted by the Committee at its sixth session: UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1 vom 10.10.2011.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2011) Concluding observations on the initial report of Tunisia, adopted by the Committee at its sixth session: UN Dok. CRPD/C/TUN/CO/1 vom 29.04.2011.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2009): Leitlinien für das vertragsspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Artikel 35 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist. UN Dok. CRPD/C/2/3 vom 19.-23.10.2009.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2014): General Comment No. 1. Article 12: Equal recognition before the law. UN Dok. CRPD/C/GC/1 vom 11.04.2014.

UN, Fachausschuss zur UN-BRK (2014): General Comment No. 2. Article 9: Accessibility. UN Dok. CRPD/C/GC/2 vom 11.04.2014.

UN, Fachausschuss zum Zivilpakt (2004): General Comment No. 31. The nature of the general legal obligation imposed on States parties. UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004.

UN, Fachausschuss zum Zivilpakt (1996): General Comment No. 25. Article 25: Participation in public affairs and the right to vote. UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 vom 12.07.1996.

III. Gerichtliche Entscheidungen

EGMR (2010): Urteil vom 20.05.2010. Rechtssache Kiss gegen Ungarn. Antragsnummer 38832/06.

BVerfG (2011): Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09.

BVerfG (2010): Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09.

BVerfG (2006): Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01.

BVerfG (2004): Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04.

IV. Gesetze und Verordnungen

Strafgesetzbuch (StGB) Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I, S. 3322).

Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I, S. 1473).

Bundeswahlgesetz (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I, S. 1288, 1594).

Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I, S. 1376).

Gesetz 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 vom 21. Dezember 2008 (BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.)

Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz - LWG) in der Fassung vom 25. September 1987 (GVBl. S. 2370)

Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Landtagswahlgesetzes (Landeswahlordnung - LWO Baden-Württemberg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 2005 (GBl. 2005, S. 513)

Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlordnung - LWO) in der Fassung vom 9. März 2006 (GVBl. S.224).

F. Abkürzungsverzeichnis

BGBI. - Bundesgesetzblatt

bspw. - beispielsweise

BVerfG - Bundesverfassungsgericht

DIMR - Deutsches Institut für Menschenrechte

Dok. - Dokument

EGMR - Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte - European Court of Human Rights

Expertise - „Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin“

f. - folgende

ff. - fortfolgende

GVBl. - Gesetz- und Verordnungsblatt

i.V.m. - in Verbindung mit

Monitoring-Stelle - Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention

m.w.N. - mit weiteren Nachweisen

Projekt - Projekt „Monitoring-Stelle Berlin“

Rn. - Randnummer/n

S. - Seite/n

UN - Vereinte Nationen - United Nations

UN-BRK - UN-Behindertenrechtskonvention - Convention on the Rights of Persons with Disabilities

UN-Sozialpakt - Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

UN-Zivilpakt - Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte - International Covenant on Civil and Political Rights

vgl. - vergleiche

WÜRV - Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge - Vienna Convention on the Law of Treaties

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte. Alle Rechte vorbehalten.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstr. 26-27, 10969 Berlin

Telefon (030) 25 93 59-0, E-Mail info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de