

## **Antrag**

**der Fraktion der SPD**

### **Verbesserung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen und Analphabeten**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Ausschluss vom Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen aufgrund einer Betreuung in allen Angelegenheiten und aufgrund der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auf Anordnung nach dem Strafgesetzbuch bei Bundestagswahlen und Europawahlen bedarf dringend einer politischen Neubewertung. Das aktive und passive Wahlrecht steht grundsätzlich jeder Bürgerin und jedem Bürger zu (Artikel 38 des Grundgesetzes). Nach dem Bundeswahlgesetz (BWahlG) und dem Europawahlgesetz (EuWG) sind allerdings all jene Menschen pauschal vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt ist. Ebenfalls ausgeschlossen sind Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

Nach geltenden menschenrechtlichen Standards sind diese Ausschlussbestände nicht zu rechtfertigen. Sie stehen im Widerspruch zu den Zielen der Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), die seit dem Jahr 2009 in Deutschland geltendes Recht ist (BGBl. 2008 II S. 1419). Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Darüber hinaus verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall und auf Wunsch zu erlauben, sich durch eine Person ihrer Wahl bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen.

Weder der Wahlrechtsausschluss als automatische Rechtsfolge einer Betreuung in allen Angelegenheiten noch als Folge einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer strafrechtlichen Maßregel ist mit diesen Vorgaben vereinbar.

Auch Menschen mit einer Lese- und Schreibschwäche haben häufig besondere Schwierigkeiten bei der Stimmenabgabe. Laut „leo. – Level-One Studie“ sind 2,3 Millionen Menschen in Deutschland Analphabeten im engeren Sinne; dies sind 4,5 Prozent der Erwachsenen zwischen 18 und 64 Jahren. Hierunter fallen 300 000 Menschen (Alpha Level 1) in Deutschland, die noch nicht einmal ihren Namen schreiben können und zwei Millionen Menschen (Alpha Level 2), die einzelne Wörter lesen und schreiben können, aber keine ganzen Sätze. Selbst gebräuchliche Wörter müssen dann Buchstabe für Buchstabe zusammengesetzt werden.

Analphabetinnen und Analphabeten sind in vielen Lebensbereichen vor große Herausforderungen gestellt. Das betrifft auch die Chancen zur politischen Teilhabe. Es müssen Angebote geschaffen werden, um den Zugang zu Wahlen und Wahlinformationen auch für diesen Personenkreis zu vereinfachen. Untersuchungen des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e. V. zeigen, dass Analphabetinnen und Analphabeten auf dem Stimmzettel zum ersten Mal mit dem komplett ausgeschriebenen Namen der Parteien konfrontiert werden. Ohne weitere Visualisierung ist es somit für viele schwierig, einen sehr langen Wahlzettel in kurzer Zeit zu verstehen. Der Deutsche Volkshochschul-Verband e. V. schätzt, dass 750 000 Bürgerinnen und Bürger faktisch von der Bundestagswahl ausgeschlossen sind, da ihnen das Lesen des Wahlscheines nicht möglich ist. Um eine selbstbestimmte Teilnahme an Wahlen auch ohne den Weg der Briefwahl und Unterstützung durch Wahlhelfer so gut es geht zu ermöglichen, sollte durch die Neugestaltung der Stimmzettel mit Hilfe von Parteisymbolen (Wort-, Bild- oder Wortbildmarken) und Fotos der Kandidatinnen und Kandidaten die Stimmabgabe erleichtert werden.

Darüber hinaus sind die Parteien sowie Kandidatinnen und Kandidaten selbst aufgefordert, für Analphabetinnen und Analphabeten zugängliche Informationsangebote zu schaffen. Dies kann gefördert werden durch audio-visuelle Präsentationen, Printkampagnen und Erläuterungen der Bundeszentrale sowie den Landeszentralen für politische Bildung, die politischen Stiftungen, dem Deutschen Volkshochschul-Verband e. V. und weiteren Institutionen. Weiterhin sollte das Portal [www.ich-will-waehlen-gehen.de](http://www.ich-will-waehlen-gehen.de) wieder online gestellt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der ausschließt, dass der Verlust des Wahlrechts zukünftig ausschließlich aufgrund von § 13 Nummer 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes und § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Europawahlgesetzes möglich ist;
2. unverzüglich die in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen zum Abschluss zu bringen und die von ihr angekündigten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation vorzulegen;
3. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie des Europawahlgesetzes mit dem Inhalt vorzulegen, dass durch die Verwendung von Parteisymbolen (Wort-, Bild- oder Wortbildmarken) und Lichtbildern der Kandidatinnen und Kandidaten auf den Stimmzetteln die Wiedererkennung von Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten und somit die Stimmabgabe erleichtert wird, sowie alle Regelungen so zu ändern (wie z. B. § 33 BWahlG) und – gegebenenfalls auf dem Verordnungswege (§ 52 BWahlG) – neue Regelungen dahingehend zu erlassen, dass die Unterstützung bei der Stimmabgabe für alle Menschen mit Behinderungen ermöglicht wird;
4. in Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen, der Bundeszentrale sowie den Landeszentralen für politische Bildung, den politischen Stiftungen, dem Deutschen Volkshochschul-Verband e. V. und weiteren Institutionen ein Konzept für Kampagnen zur Information und Teilnahme an Wahlen zu erarbeiten und umzusetzen sowie das Portal [www.ich-will-waehlen-gehen.de](http://www.ich-will-waehlen-gehen.de) wieder zu aktivieren;
5. spätestens bis Mitte des Jahres 2013 über das Veranlasste zu berichten.

Berlin, den 19. Februar 2013

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**

## Begründung

Das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, ist in einem demokratischen Gemeinwesen ein essentielles politisches Grundrecht. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl folgt, dass dieses Recht selbstverständlich auch Menschen mit Behinderungen zusteht. Eingriffe in das verfassungsrechtlich garantierte Wahlrecht sind nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.

Bei Bundestags- und Europawahlen sind vom Wahlrecht Menschen ausgeschlossen,

- für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist und zwar auch dann, wenn der Aufgabenkreis der betreuenden Person die in § 1896 Absatz 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst (§ 13 Nummer 2 und § 15 Absatz 2 Nummer 1 des Bundeswahlgesetzes, § 6a Absatz 1 Nummer 2 und § 6b Absatz 3 Nummer 1 des Europawahlgesetzes),
- die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden (§ 13 Nummer 3 und § 15 Absatz 2 Nummer 1 des Bundeswahlgesetzes, § 6a Absatz 1 Nummer 3 und § 6b Absatz 3 Nummer 1 des Europawahlgesetzes).

Der Wahlrechtsausschluss, der an die Bestellung einer Betreuerin oder eines Betreuers zur Besorgung aller Angelegenheiten anknüpft, wird kritisiert, da die Anordnung der Totalbetreuung keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die tatsächliche Einsichts- und Wahlfähigkeit der Betroffenen zulasse. Das Verfahren zur Bestellung einer Betreuerin oder eines Betreuers sei nicht darauf ausgerichtet, die Einsicht der betroffenen Person in Wesen und Bedeutung von Wahlen zu prüfen (vgl. hierzu u. a. Schulte, ZRP 1/2012, 16 ff. m. w. N.; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8., vollständig neubearbeitete Auflage, § 13 Rn. 12 m. w. N.). Andererseits würden vielfach tatsächlich Wahlunfähige nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen, weil für sie kein Betreuungsverfahren durchgeführt wurde. So darf eine Betreuung wegen des Grundsatzes der Erforderlichkeit (§ 1896 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) nicht angeordnet werden, wenn zwar alle Voraussetzungen vorliegen, aber die betroffene Person selbst durch eine Vorsorgevollmacht darüber entschieden hat, wer ihre Angelegenheiten regeln soll. Ferner wird darauf hingewiesen, dass es beim Vollzug des geltenden Rechts erhebliche Probleme gebe. Nicht selten bestünden Zweifel, ob die Bestellung der Betreuerin oder des Betreuers alle Angelegenheiten der Betroffenen erfasst oder nicht.

Gegen den Wahlrechtsausschluss wegen strafrechtlich angeordneter Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus wird insbesondere eingewendet, dass das Gericht über die Schuldunfähigkeit nur rückwärtsbezogen auf den in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt der Tat befände, nicht aber über die Frage, ob die betreffende Person künftig im Rahmen der Unterbringung zur politischen Willensbildung in der Lage sein werde (vgl. Palleit, in: Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, S. 15). Die vom Gericht zu treffende Prognoseentscheidung beziehe sich ausschließlich auf die Gefahr weiterer Straftaten. Ferner wird geltend gemacht, dass Menschen, die mit dem gleichen Krankheitsbild in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, aber nicht straffällig geworden seien, ihr Wahlrecht nicht verlören. Damit erfolge eine Ungleichbehandlung straffällig gewordener Menschen im Vergleich zu nicht straffällig gewordenen Menschen mit gleichem Krankheitsbild, wenn allein wegen der Straffälligkeit ein Wahlrechtsausschluss begründet werde. Dies gelte umso mehr, wenn die vorgesehenen und fachlich notwendigen Rehabilitationsmaßnahmen ergriffen würden. Schließlich wird an-

geführt, dass auch Personen, die sich in Sicherungsverwahrung befinden, ihr Wahlrecht behalten würden. Eine Reihe von Ländern (Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) haben keinen entsprechenden Wahlrechtsausschlussgrund in ihren Wahlgesetzen.

In der jüngeren Zeit ist wiederholt darauf hingewiesen worden, dass im Hinblick auf die in Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention garantierte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben Handlungsbedarf bestehe.

Im Rahmen der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan beschlossen, in einer Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen die reale Praxis in diesem Bereich zu untersuchen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation zu entwickeln. Die Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen sollten bis zum Jahr 2012 vorliegen. Mit der vorgeschlagenen Entschließung soll auf die Dringlichkeit der von der Bundesregierung angestrebten Maßnahmen, auch im Hinblick auf die „Vorbildfunktion“ des Bundeswahlrechts für die Landes- und Kommunalwahlgesetze der Länder, hingewiesen werden.

Neben den Menschen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt ist, und den Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, gibt es noch eine weitere Gruppe derer, die in der Ausübung ihres Wahlrechts massiv beeinträchtigt sind: Menschen mit Lese- und Schreibschwäche.

Die Studie „leo. – Level-One“ hat im Jahr 2010 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als erste Studie in Deutschland die Größenordnung des Analphabetismus unter der erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren untersucht.

7,5 Millionen Menschen gelten als funktionale Analphabeten. Das sind über 14 Prozent der Bevölkerung und fast doppelt so viele Menschen, wie bisher angenommen. Die Betroffenen können zwar teilweise einzelne Sätze lesen oder schreiben, nicht jedoch zusammenhängende Texte wie etwa Arbeitseinweisungen, Behördenbriefe, Zeitungen oder Bücher.

Analphabetismus im engeren Sinne betrifft mehr als 4 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung. Das entspricht einer Größenordnung von 2,3 Millionen Menschen. Hier wird die „Satzebene“ unterschritten, das heißt die Personen können zwar einzelne Wörter lesend verstehen bzw. schreiben, nicht jedoch ganze Sätze. Gebräuchliche Wörter müssen Buchstabe für Buchstabe zusammengesetzt werden. 300 000 Menschen können noch nicht einmal ihren Namen schreiben.

Das Thema Analphabetismus ist in unserer Gesellschaft immer noch mit Angst und Scham besetzt. Die Betroffenen haben sich deshalb Strategien zur Tarnung angeeignet. Diese Strategien führen dazu, dass die Betroffenen aus Angst, „entdeckt“ zu werden, ein Leben am Rande der Gesellschaft mit geringer Teilhabe führen.

Der Deutsche Volkshochschul-Verband e. V. hat bereits im Jahr 2009 bei der didaktischen Weiterentwicklung seiner Lernportale für funktionale Analphabeten herausgefunden, dass die Betroffenen auf Stimmzetteln das erste Mal mit ausgeschriebenen Parteinamen konfrontiert sind. Dr. Rita Süßmuth, Präsidentin des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e. V. hat hierzu am 25. September 2009 erklärt: „[...] gerade nach der Bundestagswahl [haben wir] akuten Handlungsbedarf [...]. Es ist nicht akzeptabel, dass so viele Menschen in unserem Land funktionale Analphabeten sind. Wir dürfen nicht zulassen, dass sie abge-

schnitten werden – nicht von einer Bundestagswahl und auch nicht von der nachträglichen Chance, Lesen und Schreiben zu lernen. Jetzt ist der neue Bundestag gefragt, das Problem engagiert anzugehen [...]“.

Menschen, die nicht lesen können, haben bisher lediglich die Möglichkeit, sich für die Wahlhandlung einer Person ihres Vertrauens zu bedienen. Durch eine graphische und optische Gestaltung (Wortbildmarken bzw. Parteilogos und/oder Fotos der Kandidaten) der Stimmzettel bei der Bundestags- und Europawahl wird die politische Teilhabe insbesondere von Menschen mit einer Lese- und Schreibschwäche gestärkt, da die Stimmabgabe vereinfacht wird. Dieses Modell ist in Portugal, Italien und Großbritannien bereits umgesetzt.

Darüber hinaus sind die Parteien sowie Kandidatinnen und Kandidaten selbst aufgefordert, für Analphabetinnen und Analphabeten zugängliche Informationsangebote zu schaffen. Es ist jedoch auch eine unabhängige Unterstützung notwendig. So ist eine Förderung durch audio-visuelle Präsentationen, Printkampagnen und Erläuterungen der Bundeszentrale sowie den Landeszentralen für politische Bildung, die politischen Stiftungen, dem Deutschen Volkshochschul-Verband e. V. und weiteren Institutionen wünschenswert. Zudem soll das Portal [www.ich-will-waehlen-gehen.de](http://www.ich-will-waehlen-gehen.de) wieder online gestellt werden.

Damit wird eine wichtige Hilfestellung für funktionale Analphabeten geschaffen, sich an der Bundestagswahl oder der Europawahl zu beteiligen.





