

Schriftliche Stellungnahme des BdB e.V.
zur mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag am 12.09.19
zu den Gesetzentwürfen
– Drucks. 20/518 – Drucks. 20/622 – Drucks. 20/628 –

Vorbemerkungen

Der Bundesverband der Berufsbetreuer/innen (BdB) bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zu beziehen zum:

- Gesetzentwurf zur Einführung eines inklusiven Wahlrechts in Hessen der Fraktion der SPD (Drucks. 20/518).
- Gesetzentwurf eines Hessischen Gesetzes zum Wahlrecht für vollbetreute Menschen der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 20/622).
- Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlgesetzes und anderer Vorschriften der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 20/628).

Der BdB ist mit rund 6800 Mitgliedern die größte Interessenvertretung des Berufsstandes „Betreuung“, vertritt berufsständische Belange bei der Politik und in der Öffentlichkeit und engagiert sich aktiv für die materiellen und fachlichen Interessen seiner Mitglieder. Der BdB stärkt seine Mitglieder darin, Menschen mit Betreuungsbedarf professionell zu unterstützen, damit sie ein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen führen können – selbstbestimmt und geschützt.

Das Wahlrecht ist ein menschenrechtlich abgesichertes Staatsbürgerrecht. In Deutschland wurden noch bis vor Kurzem rund 85.000 erwachsene Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, die meisten davon, weil für sie eine „Betreuung in allen Angelegenheiten“ eingerichtet wurde.

Richtigerweise erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Ende Januar 2019 den in § 13 BWahlG enthaltenen Ausschluss vom Wahlrecht aufgrund der Einrichtung einer Betreuung für alle Angelegenheiten für verfassungswidrig (Beschl. vom 29.1.2019, Az: 2 BvC 62/14). Am 15. April erklärte ebenfalls das Verfassungsgericht im Wege einer einstweiligen Anordnung auf Antrag von Bundestagsabgeordneten mehrerer Fraktionen auch den Ausschluss dieses Personenkreises von der im Mai 2019 stattgefundenen Europawahl für nicht mit der Verfassung vereinbar (Urteil v. 15.4.2019, Az.: 2 BvQ 22/19).

Stellungnahme

Der BdB begrüßt die drei oben genannten Gesetzesinitiativen zugunsten eines inklusiven Wahlrechts. Die Ausgrenzung einer bestimmten Gruppe behinderter Menschen vom allgemeinen Wahlrecht mit der Begründung einer gerichtlich bestellten „Betreuung in allen Angelegenheiten“ widerspricht heutigen verfassungs- und menschenrechtlichen Maßstäben und einem zeitgemäßen emanzipatorischen Verständnis von Betreuung als Unterstützung des Bürgers bei der Realisierung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit.

Das Wahlrecht ist ein Grundrecht und ein Menschenrecht. Ein Ausschluss steht im deutlichen Widerspruch zu den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die seit 2009 in

Deutschland geltendes Recht ist und vorsieht, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können (Artikel 29).

Das Argument einer vermeintlichen Unfähigkeit der betroffenen Personengruppe, Politik zu verstehen, entspringt dem nach wie vor vorhandenen paternalistischen Diskurs über schutzbedürftige Behinderte, die vermeintlich keine eigenen Entscheidungen treffen können. Eine solche schablonenhafte Kategorisierung, die die Diversität von Menschen mit Behinderungen missachtet, ist diskriminierend und nach mindestens 30 Jahren kritischer Behindertenbewegung in Deutschland und langjährigen Expertendebatten über ressourcenorientierte Ansätze in der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen nicht mehr zeitgemäß und seit Inkrafttreten der UN-BRK sowie insbesondere seit dem genannten Urteil des Verfassungsgerichts ein klarer Verstoß gegen geltendes Recht.

Rechtliche Betreuer/innen unterstützen Menschen mit Behinderung bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. Sie schützen die Menschenwürde in Situationen großer Verletzlichkeit, organisieren, planen und koordinieren komplexe Unterstützungsprozesse und müssen in Situationen großer Not sensible Entscheidungen auch über Eingriffe in die Freiheitsrechte treffen.

Menschen mit einer Betreuung „in allen Angelegenheiten“ haben i.d.R. einen komplexen Unterstützungsbedarf, den eine rechtliche Betreuung leisten muss. Die persönliche und soziale Lebenslage ist dabei oft umfassend problembehaftet und die betroffene Person in der Folge nicht mehr in der Lage, sie eigenständig zu besorgen.

Diesen umfangreichen Betreuungsbedarf allerdings automatisch mit der Vorstellung einer Unfähigkeit der politischen Willensbildung zu koppeln entbehrt jeder sachlichen Grundlage, weil das Betreuungsverfahren nicht auf die Fähigkeit der Betroffenen ausgerichtet ist, Wesen und Bedeutung einer Wahl zu verstehen. Dies wird noch einmal bestätigt von der „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen“ des BMAS, in der es u.a. heißt: „Explorativ haben die Interviewer den Eindruck gewonnen, dass ein bestehendes dauerhaftes Betreuungsverhältnis in allen Angelegenheiten nicht unbedingt gleichbedeutend ist mit einer grundlegenden Unfähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen. Einer Minderheit von Fällen, die nach explorativer Fremd- und Selbsteinschätzung sogar ohne Assistenz zur Wahlteilnahme in der Lage wären (bzw. sogar faktisch an Wahlen aktuell teilnehmen) steht eine größere Gruppe gegenüber, bei denen die begründete Erwartung besteht, mit individuell abgestimmten Unterstützungsmaßnahmen zur Wahlteilnahme befähigt zu werden.“¹ Eine in diesem Kontext politisch diskutierte Prüfung der Wahlfähigkeit („Wahl-TÜV“) ist dabei als fehlgeleitete Diskussion zu bewerten, wie das Deutsche Institut für Menschenrechte feststellt.²

Schließlich gibt es auch keinen Wahlrechtsausschluss für Personen, die beispielsweise Hilfe in allen ihren persönlichen Angelegenheiten benötigen und von einer bevollmächtigten Person unterstützt und vertreten werden. In vielen Fällen, in denen von solchen Vollmachten Gebrauch gemacht wird, liegen die gleichen medizinischen und sozialen Voraussetzungen vor wie bei einer Betreuerbestellung.

Im Sinne des sozialpolitischen Paradigmenwechsels von der paternalistischen Fürsorge zur unterstützten Selbstbestimmung muss das Wahlrecht als grundlegendes demokratisches Mitwirkungsrecht so ausgestaltet werden, dass Bürger mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen die Unterstützung und Assistenz erhalten, die sie benötigen, um ihr Wahlrecht gleichberechtigt mit Anderen ausüben zu können. Im Sinne der UN-BRK³ gehört neben der Garantie des gleichberechtigten Wahlrechts auch die Gewährleistung Rechts durch angemessene Vorkehrungen, also die Schaffung eines Zugangs zu der Unterstützung, der bei der Ausübung des Wahlrechts benötigt wird. Ein inklusives Wahlrecht bedeutet allerdings nicht nur Informationen in leichter Sprache oder barrierefreie Wahllokale, sondern auch klare Regelungen, die gezielte Assistenzmöglichkeiten verankern („assistierte Stimmabgabe“). Assistenz in Wahlangelegenheiten kann dabei zur Wahrung oder Ermöglichung der Selbstbestimmung angesehen werden.

¹ BMAS Forschungsbericht - Abschlussbericht - Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, S. 30 f.

² Palleit, Leander: Gleiches Wahlrecht für alle? Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte 2011. Seite 14

³ Art. 29 UN-BRK verknüpft mit Art. 5 UN-BRK

Das in diesem Zusammenhang immer wieder angeführte Argument einer Missbrauchsgefahr hält bei einer näheren Überprüfung nicht stand. Für andere Personengruppen sieht die Bundeswahlordnung bereits heute Möglichkeiten vor, Assistenzleistungen bei der Wahl zu erhalten (§ 57 BWO) und die Gefahr eines Missbrauchs durch Dritte verhindert beispielsweise auch nicht die Möglichkeit zur Briefwahl. Es kommt somit nicht auf etwaige Handicaps von Menschen an, sondern auf funktionierende Netzwerke und individuelle Unterstützungsstrukturen.

Es sollte allerdings der Ansatz verfolgt werden, dass die Regelungen zur Wahlrechtsassistenz klar umrissen werden, also beispielsweise wer – außer den Wahlhelfer/innen – Menschen mit Behinderungen assistieren dürfen. Ferner ist zu prüfen und zu evaluieren, welche spezifischen Arten von Assistenzleistungen benötigt werden. Möglicherweise bedarf es aufgrund der Rechtsveränderungen neuer Assistenzformen zur Ausübung des Wahlrechts. Allerdings sollte auf eine übertrieben detaillierte Assistenzregelung verzichtet werden, denn ein neues „Sonderrecht“ für behinderte Menschen ist nicht erstrebenswert. Das Gegenteil sollte dabei der Ansatz sein: Wählen zu gehen sollte für einen Menschen mit Behinderung, der eine rechtliche Betreuung in Anspruch nimmt, etwas ganz Normales sein. Der Einzelfall sollte dann entscheiden, welche Form der Assistenz möglicherweise für die Ausübung des Wahlrechts nötig ist.

Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang die inhaltliche Rolle der rechtlichen Betreuer/innen zu begutachten und zu bewerten. Auch hier braucht es unbedingt Klarheit. Auch die strafrechtlichen Folgen einer Beeinflussung sollten unbedingt Gewissheit für alle Beteiligten aufweisen.

In Deutschland haben in jüngster Vergangenheit mehrere Bundesländer die Wahlrechtsausschlüsse für Menschen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist sowie bei Menschen, die wegen einer im Zustand der Schuldunfähigkeit begangenen Straftat in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, aus ihren Landeswahlgesetzen gestrichen. Der Bericht zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland beschreibt die aktuellste Lage zu den Wahlrechtsausschlüssen. Insgesamt fünf Bundesländer haben bereits den Wahlrechtsausschluss vollständig abgeschafft (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein).¹ Überdies haben eine Reihe von Staaten der Europäischen Union ebenso in jüngster Vergangenheit Wahlrechtsausschlüsse aufgrund von Geschäftsunfähigkeit aufgehoben, so etwa Österreich, Italien, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich, Kroatien und Lettland.² Alle verbliebenen Bundesländer, wie Hessen, sollten diesen Beispielen so zeitnah wie möglich folgen.

Zusammenfassung und Position des BdB e.V.

Die Kriterien „Betreuung in allen Angelegenheiten“ ist für die Aberkennung des Wahlrechts ungeeignet, diskriminierend, willkürlich und unverhältnismäßig. Die Ausnahmetatbestände des Ausschlusses stellt die Wahlfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ohne sachlichen Grund in Frage. Er ist ein Relikt aus Zeiten der Vormundschaft und Entmündigung und Ausdruck einer historisch tradierten herablassenden Sichtweise auf Behinderung als individuelle Mangelerscheinung.

Gleichzeitig spricht das Verfassungsgericht mit den eingangs erwähnten Beschlüssen eine klare Sprache und fordert die Bundes- und Landespolitik zu einer sofortigen Beendigung der derzeitigen Rechtslage auf.

Nicht nur geltendes Recht ist dabei zu verändern, sondern auch die entsprechenden Unterstützungsangebote, Rahmenbedingungen und Strukturen sind zu schaffen, um den bisher von den Wahlen ausgeschlossenen Menschen eine selbstbestimmte Ausübung ihres Wahlrechts zu ermöglichen und sie zu einem selbstbestimmten Handeln zu befähigen.

¹ Vgl. „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018“, S. 132 ff.

² Für eine Übersicht zu den EU-Mitgliedstaaten siehe Europäische Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency):

<http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation/legislative-capacity> (abgerufen am 03.07.19)

Im Hinblick auf die Diskussion über vollumfängliche rechtliche Betreuungen sollte überdies der kritische Diskurs auf die Frage ausgeweitet werden, ob eine gesetzliche Vertretung in allen Lebensbereichen in den meisten Fällen ihrer Einrichtung tatsächlich erforderlich ist. Deutschland verstößt mit seiner undifferenzierten und viel zu breiten Anwendung der gesetzlichen Vertretung gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in Artikel 12, Absatz 4, UN-BRK: Einer der zentralen Kritikpunkte der BRK-Allianz in ihrem Bericht über die Umsetzung der Konvention in Deutschland.¹

Mit Verweis auf die menschenrechtlichen Leitideen, die in der politischen Diskussion über einen Wahlrechtsausschluss geltend gemacht werden, fordern wir deshalb eine gleichermaßen intensive und kritische Debatte über das deutsche System der rechtlichen Betreuung – mit dem Ziel, den Erwachsenenschutz auf das Prinzip der unterstützten Selbstbestimmung besser auszurichten und ihn gleichzeitig auf guten materiellen Boden zu stellen.

Alle drei zugrundeliegenden Gesetzentwürfe verfolgen erfreulicherweise das gleiche Hauptziel, den Wahlrechtsausschluss von Personen, für die dauerhaft eine Betreuung in allen Angelegenheiten bestellt ist, abzuschaffen. Es ist dabei zunächst irritierend, warum drei Initiativen dafür nötig sind, wenn auch der Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlgesetzes und anderer Vorschriften der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 20/628) zusätzliche, hier nicht weiter kommentierte Anliegen verfolgt. Eine fraktionsübergreifende Initiative wäre dabei wünschenswert gewesen, um diesen Prozess möglicherweise zügiger zum Ende zu bringen.

Hamburg, 11. Juli 2019

¹ Vgl. BRK-Allianz (Hg.): Für Selbstbestimmung, Gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. 2013. Seite 27-28