

Rechts- und Sozialpolitik

Inklusives Wahlrecht? Barriere(un)freiheit und Assistenz beim Wahlvorgang

von Dr. Rick Sprotte

„Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute [...] sind verfassungswidrig.“¹ Mit diesem Ausspruch hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahr 2019 ca. 85.000 Menschen mit Behinderung die lang geforderte Gleichstellung im Wahlrecht und somit im Prozess der demokratischen Willensbetätigung gewährt. Das Wahlrecht für Alle ist Realität. Eine damals überfällige Entscheidung.²

Nicht geändert haben sich die Hürden (vgl. I.), vor denen Wahlberechtigte* mit Behinderung nach wie vor stehen, wenn sie im Rahmen der Briefwahl oder auch am Wahltag vor Ort im Wahllokal ihre Stimme abgeben wollen (vgl. II.).

Vor dem Hintergrund der Wahlen zum Europäischen Parlament haben Initiativen verstärkt auf das Wahlrecht von Menschen mit Behinderung in Europa und die der Ausübung entgegenstehenden Hürden aufmerksam gemacht.³ Der Beitrag arbeitet die Hürden bei Wahlen in Deutschland heraus und schließt mit einem kritischen Fazit (vgl. III.).

I. Barriere(un)freiheit beim Wahlvorgang

Während des gesamten Ablaufes einer demokratischen Wahl stoßen Menschen mit Behinderung auf unterschiedliche Hürden. Seien es notwendige Hilfestellungen bei der Beantragung von Briefwahlunterlagen, die fehlende Barrierefreiheit des Wahllokals oder auch bei der Stimmabgabe. Die Hürden

für Wahlberechtigte* mit Behinderung, ihr Wahlrecht aktiv auszuüben, lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- Physische Barrieren,
- Informationsdefizite,
- Assistenzdefizite.⁴

Die physischen Barrieren materialisieren sich vornehmlich bei der Stimmabgabe im Wahllokal: Zunächst während der notwendigen Anreise und daran anknüpfend beim Zugang zum Wahllokal selbst sowie durch die Gestaltung des Wahlraumes und die Anordnung der Wahlkabinen.

¹ BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – Az: 2 BvC 62/14, Rn. 83, zitiert nach juris.

² Vgl. Welke, Endlich: Wahlrecht für alle, RdLh 1/2019, S. 1.

³ Bspw. Inclusion Europe, Voters with disabilities in the European Union may not be able to participate in EP elections in 2024, 24.11.2022, abrufbar unter: www.inclusion-europe.eu [abgerufen am: 02.05.2024].

⁴ Vgl. die Einteilung eines im Vorfeld zur diesjährigen Wahl zum Europäischen Parlament veröffentlichten Arbeitspapiers der Europäischen Kommission: Leitfaden zu bewährten Wahlpraktiken, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen, 06.12.2023, SWD(2023) 408 final, S. 9 f., abrufbar unter: www.commission.europa.eu [abgerufen am: 02.05.2024].

Auf Informationsdefizite zu Lasten der Wahlberechtigten* wird im Folgenden nur mittelbar eingegangen. Hier sind einerseits die Gemeinden sowie andererseits die Parteien bzw. Kandidierenden gefordert, Informationen zum Wahlprozess und zu den wählbaren Inhalten in Leichter Sprache bzw. für sehbehinderte Menschen in Braille-Schrift oder auch in anderen barrierefreien Formaten zur Verfügung zu stellen.⁵

Die Zulässigkeit von Assistenzleistungen ist vor diesem Hintergrund sowohl bei der Stimmabgabe im Wahllokal als auch bei der Briefwahl und dafür notwendiger Schritte von großer Bedeutung.

II. Assistenz beim Wahlprozess

Es können Assistenzleistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe notwendig sein. Nach § 78 Abs. 1 S. 2 SGB IX sind von den Assistenzleistungen auch solche für die Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben erfasst. Die Stimmabgabe am oder vor dem Wahltag als Nucleus demokratischer Teilhabe stellt dabei einen elementaren Bestandteil mitbestimmten und gemeinschaftlichen Lebens dar. Die Vorschrift des § 78 Abs. 5 SGB IX ermöglicht bspw. die Assistenz für die Ausübung des Ehrenamts. Nach dem Bundessozialgericht gehört die Ausübung des Ehrenamts in besonderer Weise zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft.⁶ Auch wenn die Stimmabgabe keine Erfüllung eines Ehrenamtes darstellt, handelt es sich um demokratisch notwendiges Engagement – die Bereitschaft, am Wahlsonntag als Wahlhelfer*in bei der Stimmauszählung zu assistieren, ist wiederum als Ehrenamt zu qualifizieren. Die notwendige Assistenz, bspw. bei der Fahrt mit dem öffentlichen Personennahverkehr zum Wahllokal, muss somit als Leistung der Sozialen Teilhabe i. R. d. Eingliederungshilfe gelten.

Kann die Wahlberechtigte* eine eigenständig getroffene und geäußerte Wahlentscheidung – für eine Partei oder Kandidierende bzw. nicht zu wählen – lediglich nicht eigenständig umsetzen, bedarf sie dafür einer Assistenz. Die einschlägigen Wahlgesetze und -ordnungen verwenden für die assistierende Person den Begriff *Hilfsperson*. Die Entscheidung darüber, wer die notwendige Assistenz leisten soll, ist der Wahlberechtigten* überlassen. Hat die Wahlberechtigte* eine rechtliche Betreuung, muss entsprechend der einschlägigen Wahlgesetze nicht zwingend die rechtliche Betreuer*in Hilfsperson beim Wahlvorgang sein.⁷

1. Assistenz beim Wahlscheinantrag

Mit dem Erhalt der Wahlbenachrichtigung ist die Mitteilung verbunden, in welchem Wahllokal (offiziell: Wahlraum im Wahlbezirk) die Stimmabgabe erfolgen kann.

Eine Verpflichtung seitens der zuständigen Gemeinden, Wahllokale barrierefrei einzurichten, besteht in Deutschland nach wie vor nicht. Sowohl die Bundeswahlordnung (BWO) als auch die Europawahlordnung (EuWO) sehen lediglich sogenannte Soll-Vorschriften zur Barrierefreiheit von Wahllokalen vor.⁸ Immerhin müssen die Gemeindebehörden frühzeitig mitteilen, welche Wahlräume barrierefrei sind.

Statistische Angaben zur Barrierefreiheit von Wahllokalen liegen nur vereinzelt vor. Während zur letzten Bundestagswahl in Berlin knapp 18 Prozent der Wahllokale nicht barrierefrei gewesen sein sollen, sollen es in Sachsen-Anhalt fast 40 Prozent gewesen sein.⁹

Gleichzeitig zeigt sich darin ein allgemeiner Missstand: Vermeintlich „öffentliche“ Gebäude in Deutschland, die für die Zwecke der Stimmabgabe an Wahlsonntagen geöffnet

werden, sind nicht flächendeckend barrierefrei und somit auch im Alltag zugangsbeschränkt für Menschen mit Behinderung.

Bei der Bewältigung dieser Hürde mangelt es an der Gleichstellung mit Menschen ohne Behinderung. Denn um sich am Wahltag für ein barrierefreies Wahllokal entscheiden zu können, muss sich die Wahlberechtigte* einen Wahlschein ausstellen lassen. Für die Erteilung eines Wahlscheins können bereits Assistenzleistungen notwendig sein.¹⁰ Die Beantragung des Wahlscheins ist dabei auf verschiedenen Wegen möglich: Je nachdem welchen Service die Gemeinde anbietet, kann der Wahlschein u. a. mittels Ausfüllens der Rückseite der Wahlbenachrichtigung beantragt werden, per E-Mail oder auch über eine Webseite. Eine telefonische Beantragung ist hingegen nicht möglich.

Mittels des sodann erteilten Wahlscheins ist die Stimmabgabe in einem beliebigen Wahllokal im jeweiligen Wahlkreis möglich.¹¹ Der Wahlschein muss dabei in das Wahllokal mitgebracht und der Wahlvorsteher*in übergeben werden.¹²

Ungeachtet dessen dürfte sich eine Entscheidung zugunsten der Briefwahl als das einfachere Mittel darstellen, um die Stimmabgabe durchzuführen: Wenn bereits zur Ausübung des Wahlrechts in einem barrierefreien Wahllokal ein Wahlschein beantragt werden muss, ist es nicht fernliegend, wenn sich Wahlberechtigte* direkt für die Briefwahl entscheiden. Zumal mit dem Wahlschein die jeweiligen Stimmzettel direkt an die Wahlberechtigte* übersendet werden.¹³ Neben dem zusätzlichen Ressourceneinsatz handelt es sich dabei auch um eine Maßnahme, die für Unsicherheit hinsichtlich der nach wie vor möglichen Stimmabgabe im Wahllokal sorgen kann.

Dieser Umstand sollte aber gerade nicht handlungsleitend sein bei der Entscheidung über die Stimmabgabe von zuhause oder in einem Wahllokal.

2. Assistenz bei Stimmabgabe per Briefwahl

Bei Durchführung der Briefwahl von Menschen mit rechtlicher Betreuung muss sichergestellt sein, dass die Wahlberechtigten* ihren Willen zum Ausdruck bringen kann. Unzulässig ist eine Hilfeleistung, die unter missbräuchlicher Einflussnahme erfolgt, die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung der Wahlberechtigten* ersetzt oder verändert. Gleiches gilt, wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht.¹⁴

⁵ Informationen zu Wahlen und zum Wahlrecht für Alle gibt es z. B. auf der Webseite der Lebenshilfe, abrufbar unter: www.lebenshilfe.de [abgerufen am: 02.05.2024].

⁶ BSG, Urteil vom 23.08.2013 – Az: B 8 SO 24/11 R, Rn. 17, zitiert nach juris.

⁷ Siehe die Regelungen zur allgemeinen Bestimmung einer „Hilfsperson“: § 14 Abs. 5 S. 1 BWahlG; § 6 Abs. 4a EuWG. Der Beitrag verweist im Folgenden auf die Regelungen zur Wahl des deutschen Bundestages sowie zur Wahl des Europäischen Parlaments. Vergleichbare landesrechtliche Regelungen bestehen, bleiben aber außer Betracht.

⁸ § 46 Abs. 1 S. 3 BWO; § 39 Abs. 1 S. 3 EuWO.

⁹ Vgl. Bundesverband Rehabilitation, Viele nicht barrierefreie Wahllokale, 01.10.2021, abrufbar unter: www.bdh-reha.de [abgerufen am: 02.05.2024].

¹⁰ § 27 Abs. 1 i. V. m. § 57 BWO; § 26 Abs. 1 i. V. m. § 50 EuWO.

¹¹ § 14 Abs. 3 lit. a) BWahlG; § 6 Abs. 5 lit. a) EuWG.

¹² § 59 BWO; § 52 EuWO.

¹³ § 28 Abs. 3 BWO; § 27 Abs. 3 EuWO; eine Ausnahme besteht für Wahlberechtigte* in Sonderwahlbezirken, § 29 BWO; § 28 EuWO.

¹⁴ § 66 Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 57 BWO; § 59 Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 50 Abs. 2 EuWO.

Sichergestellt wird die persönliche Stimmabgabe bei hinzugezogener Hilfe durch eine Erklärung an Eides statt, die die Hilfsperson gegenüber der Wahlbehörde abgeben muss.¹⁵ Sie beinhaltet die Versicherung, dass der Stimmzettel persönlich oder gemäß dem erklärten Willen der Wahlberechtigten* gekennzeichnet worden ist. Ein unbefugtes Wählen steht unter Strafe. Dies gilt auch für Assistenzkräfte. Denn nach § 107a Abs. 1 S. 2 StGB wählt auch unbefugt, wer im Rahmen zulässiger Assistenz entgegen der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten* oder ohne eine geäußerte Wahlentscheidung der Wahlberechtigten* eine Stimme abgibt.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum verfassungswidrigen Ausschluss des Wahlrechts für unter Betreuung stehende Personen diese Sicherungselemente als milderes Mittel im Vergleich zum vollständigen Wahlrechtsentzug erachtet, um die Integrität des Wahlvorgangs zu wahren.¹⁶ Auch die aktuelle Bundesregierung hat nochmals auf das Funktionieren dieser Sicherungsmechanismen der (assistierten) Briefwahl in einer Antwort auf eine kleine Anfrage verwiesen.¹⁷

3. Assistenz bei Stimmabgabe im Wahllokal

Auch wenn in den letzten Jahren insgesamt ein Anstieg der Briefwahl zu verzeichnen ist (insbesondere in den Jahren der und bedingt durch die COVID-19-Pandemie), muss die Entscheidung über den Wahlort bei den Wahlberechtigten* liegen. Wahllokale sind ein öffentlicher Raum, auch während der Auszählung der Stimmen (dies gilt ebenso für Briefwahllokale). Ansporn muss sein, allen Menschen den Wahlvorgang im Wahllokal zu ermöglichen. Diesen Wunsch äußerten auch Menschen mit Behinderung in Hinblick auf die letzte Bundestagswahl des Jahres 2021.¹⁸

Eine Wählerin berichtete davon, dass ihr vom Wahlvorstand die Wahlassistenz in Form einer Hilfsperson verweigert werden sollte.¹⁹ Im Wahllokal darf der Wahlvorstand eine Stimmabgabe mit Hilfsperson nicht verhindern. Insbesondere nicht mit dem Argument der Wahrung des Wahlgeheimnisses.²⁰ Das Wahlgeheimnis wird auch in diesem Falle durch die strafrechtliche Sanktionsandrohung des § 107c StGB sichergestellt.

Menschen mit einer Sehbehinderung müssen sich nicht darauf verweisen lassen, ausschließlich mittels einer Schablone ihr Kreuz zu setzen, um das Wahlgeheimnis zu wahren.²¹ Der Wortlaut im Bundeswahlgesetz ist eindeutig: Blinde oder sehbehinderte Wähler*innen können sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer Stimmzettelschablone bedienen.²²

Ansonsten entsprechen die Voraussetzungen für die Hilfestellung im Wahllokal denen der Assistenz bei der Briefwahl. Entgegen den allgemeinen Vorgaben ist es den Hilfspersonen allerdings ausdrücklich gestattet, die Wahlkabine mit einem Menschen mit Behinderung gemeinsam zu betreten, um die Wahlhandlung zu ermöglichen.²³ Vorab muss die Benennung der Hilfsperson nur dem Wahlvorstand gegenüber erklärt werden.²⁴ Bei der Wahl im Wahllokal besteht auch die Möglichkeit, dass eine Person aus dem Wahlvorstand die Wahlassistenz übernimmt.²⁵

4. Stimmabgabe in Sonderwahlbezirken, kleineren Krankenhäusern sowie Alten- oder Pflegeheimen

Für Krankenhäuser, Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime, Erholungsheime und gleichartige Einrichtungen mit einer größeren Anzahl von Wahlberechtigten sehen die Wahlordnungen vor, dass die Gemeinden für die Patient*innen

und Bewohner*innen der genannten Einrichtungen die Wahl von diesen Orten aus ermöglichen können.²⁶

Kernpunkt der Regelungen ist, dass es sich, trotz Wahl mittels eines Wahlscheins vor einem Wahlvorstand, gerade nicht um eine Form der Briefwahl handelt. Für die Fälle der Sonderwahlbezirke und bei kleineren Einrichtungen werden die Wahlscheine ohne Briefwahlunterlagen unmittelbar an die Wahlberechtigten* übersendet.²⁷ Unter Vorlage und Übergabe des Wahlscheins kann am Wahltag die Wahlhandlung vorgenommen werden.

Insbesondere können Wahlberechtigte auch in den Krankenzimmern und unter Verbleib im Krankenbett wählen.²⁸ Der Wahlvorstand begibt sich dafür samt Wahlurne in die Räumlichkeiten. Bettlägerigen Wahlberechtigten* muss Gelegenheit gegeben werden, ihre Stimmzettel unbeobachtet zu kennzeichnen und zu falten.

Der Grundsatz der geheimen Wahl wird bei diesem Vorgehen weiterhin dadurch gewahrt, dass die Stimmzettel aus den (kleineren) Wahllokalen im Krankenhaus oder Alten- oder Pflegeheim nach Ende der Stimmabgabe aus der bis dahin verschlossenen Wahlurne mit den Stimmzetteln der Wahlurne des Wahlbezirks vermengt werden.

Die vorgestellten Erleichterungen und Regelungen für Wahlberechtigte* in stationären Einrichtungen beugen vor allem dem Missbrauch vor, bspw. wenn das Wählen per Briefwahl kollektiv abgehalten werden soll. Das Landgericht Lüneburg verhandelte einen solchen Fall.²⁹ Bewohner*innen eines Altenheimes, die Briefwahl beantragt hatten, führten ihre Wahl in einem Raum durch, während die Heimleiterin nebst weiterer Personen den Vorgang beobachtete. Eine geheime Wahl, z. B. durch das Aufstellen eines Sichtschutzes, wurde nicht ermöglicht. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme des beweglichen Wahlvorstandes wurde nicht genutzt, obwohl dies seitens der Gemeinde angeboten worden war. Die Heimleiterin wurde wegen Wahlfälschung nach § 107a Abs. 1 StGB schuldig gesprochen.

III. Fazit

Für die Europa- und Kommunalwahlen sowie die Wahlen auf Länderebene des Jahres 2024 bleibt zu konstatieren, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung aus dem Jahr 2019 zwar dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit

¹⁵ § 36 Abs. 2 BWahlG; § 66 Abs. 3 S. 3 i. V. m. § 57 BWO; § 59 Abs. 3 S. 3 EuWO.

¹⁶ BVerfG, a. a. O., Fn. 1, Rn. 92, zitiert nach juris.

¹⁷ BT-Drs. 20/8188, S. 5.

¹⁸ Aktion Mensch, *Barrierefrei wählen mit Behinderung, abrufbar unter: www.aktion-mensch.de [abgerufen am: 02.05.2024]*.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. § 33 Abs. 2 S. 2 BWahlG, der die Hilfsperson zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl einer anderen Person erlangt.

²¹ Vgl. Aktion Mensch, a. a. O., Fn. 18.

²² § 57 Abs. 4 BWO; § 50 Abs. 4 EuWO.

²³ Vgl. bspw. § 57 Abs. 3 BWO.

²⁴ § 57 Abs. 1 S. 1 BWO; § 50 Abs. 1 S. 1 EuWO.

²⁵ § 57 Abs. 1 S. 2 BWO; § 50 Abs. 1 S. 2 EuWO.

²⁶ § 13 BWO bzw. § 62 BWO; § 13 EuWO bzw. § 55 EuWO.

²⁷ § 29 Abs. 1 S. 2 BWO; § 28 Abs. 1 S. 2 EuWO.

²⁸ § 61 Abs. 6 BWO; § 54 Abs. 6 EuWO.

²⁹ LG Lüneburg, Urteil vom 14.12.2010 – Az: 39 Ns 70/08; bestätigt durch OLG Celle, Beschluss vom 19.10.2011 – Az: 32 Ss 61/11.

zu Geltung verholfen und einer großen Gruppe in Deutschland das Wählen überhaupt ermöglicht hat. Doch aus Berichten aus der Praxis sowie anhand der Analyse der Gesetzeswirklichkeit zeigt sich, dass nach wie vor nicht von einem inklusiven Wahlrecht gesprochen werden kann.

Um ein solches zu gewährleisten, müssten Wahlberechtigte* mit Behinderung von Anfang an einbezogen werden. Das betrifft die Auswahl der Wahlräume in den Wahlbezirken, die unkomplizierte Ermöglichung, ein barrierefreies Wahllokal aufzusuchen und vor allem die gründliche Schu-

lung der Wahlvorstände hinsichtlich der Rechte von Wahlberechtigten* mit Behinderung sowie die Aufmerksamkeit bei der Gestaltung des Wahllokals. Von der inhaltlichen Komponente das Wahlrecht auszuüben und der damit verbundenen Bereitstellung leicht verständlicher Informationen zur Wahl selbst sowie zu den sich zur Wahl stellenden Personen abgesehen.

Damit Deutschland seinem Anspruch nach einem inklusiven Wählen gerecht wird, muss es die physischen Barrieren, Informations- und Assistenzdefizite konsequent abbauen.

ANZEIGE

Demokratiebildung stärken! Nützliche Links und Arbeitsmaterialien zum Thema Demokratie

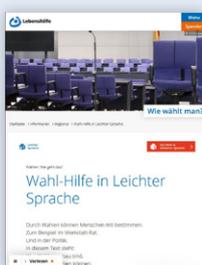
Was genau ist Demokratie? Wie funktionieren Wahlen? Welche Strategien gibt es in der Auseinandersetzung mit Rechtspopulismus? Politisches Engagement und inklusive Bildungsarbeit sind wichtig für die demokratische Gesellschaft. Die folgende Zusammenstellung enthält kostenfreie Materialien für Workshops, Selbstvertreter*innen und Bildungsarbeit zum Thema Demokratie – darunter auch mehrere Angebote in Leichter und einfacher Sprache.

„Kein Mensch wird als politisches Lebewesen geboren; deshalb ist politische Bildung eine Existenzvoraussetzung jeder friedfertigen Gesellschaft. Das Schicksal einer lebendigen demokratischen Gesellschaftsordnung hängt davon ab, in welchem Maße die Menschen dafür Sorge tragen, dass das Gemeinwesen nicht beschädigt wird, in welchem Maße sie bereit sind, politische Verantwortung für das Wohlergehen des Ganzen zu übernehmen. Und vor allem: Demokratie ist die einzige politisch verfasste Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss – immer wieder, tagtäglich, bis ins hohe Alter hinein“

NEGT, Oskar (2016): Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform. Göttingen: Steidl (Schriften/Oskar Negt, Band 16), Seite 13.



Magazin in Leichter Sprache
der Bundesvereinigung Lebenshilfe für die Themen Demokratie und Europawahl zum Download



„Wählen – wie geht das?“
Informationswebseite der Bundesvereinigung Lebenshilfe in Leichter Sprache mit weiterführenden Links zu Politik und Demokratie



Handreichung für eine Workshop-Reihe

Einen Einstieg in das Thema Wahlen und Beteiligung für Erwachsene in einfacher Sprache bietet die Workshop-Reihe „Wahlen: Einfach mitmachen und mitdiskutieren“ der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb).



Einfach Politik: Lexikon

Im Online-Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) werden wichtige Begriffe der Politik in einfacher Sprache erläutert. Die Seite ist barrierefrei.



Inklusive Bildung und Rechtspopulismus

Die theoretische und empirische Auseinandersetzung mit Widersprüchen zwischen rechtspopulistischem und inklusivem Denken und Handeln ist als Open-Access-Band bei Beltz Juventa erschienen.

