

Stellungnahme des BdB e.V. zum Thüringer Gesetz zur Beseitigung von Wahlrechtsausschlüssen (Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke, der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 6/6495)

Vorbemerkungen

Der Bundesverband der Berufsbetreuer/innen (BdB) bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zu beziehen zum Entwurf des Thüringer Gesetz zur Beseitigung von Wahlrechtsausschlüssen (Drucksache 6/6495).

Der BdB ist mit rund 6700 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.

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

Stellungnahme

Der BdB begrüßt die Initiative der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen zugunsten eines inklusiven Wahlrechts. Die Ausgrenzung einer bestimmten Gruppe behinderter Menschen vom allgemeinen Wahlrecht mit der Begründung einer gerichtlich bestellten „Betreuung in allen Angelegenheiten“ beziehungsweise aufgrund einer Unterbringung in der forensischen Psychiatrie 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 und ein Ausschluss aufgrund oben genannter Gründe 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).

Für einen Wahlrechtsausschluss in diesem Zusammenhang gibt es aus heutiger Sicht keinen vernünftigen Grund. Die Wahlrechtsausschlüsse für Betreute in allen Angelegenheiten und wegen Schuldunfähigkeit untergebrachte Straftäter wurden überdies im Januar 2019 für verfassungswidrig erklärt (2 BvC 62/14).

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.

Zu Frage 1: Wie stellt sich die Lebenssituation der Menschen in gesetzlicher Vollbetreuung einerseits und in gesetzlicher Unterbringung andererseits dar?

„Typische“ Lebenssituationen von Menschen zu charakterisieren, die in „allen Angelegenheiten“ rechtlich betreut werden, sind prinzipiell schwierig und auch kritisch zu betrachten. Eine induktive Verallgemeinerung aus beobachteten Praxisbeispielen hin zu einer allgemeinen Erkenntnis birgt immer die Gefahr einer falschen Bewertung und der Missachtung des Einzelfalls bzw. des Individuums. Ausgangspunkt kann in erster Linie nur die persönliche und soziale Lage des Individuums sein. Daher kann die hier gewünschte Beschäftigung mit „Personenkreisen“ und „typischen Lebenssituationen“ bestenfalls zu Ansätzen und richtungsweisenden Gedanken führen, jedoch nicht zu abstrahierten allgemeingültigen Schlüssen.

Die Problematik beginnt dabei schon bei dem Prozess der Entscheidung über die Einrichtung einer Betreuung, die scheinbar oft von Zufälligkeiten abhängt, beispielsweise vom Wohnort. Während in Baden-Württemberg auf 1000 Einwohner 10,34 betreute Menschen kommen, sind es in Mecklenburg-Vorpommern mit 21,88 mehr als doppelt so viele Menschen im Verhältnis (in Thüringen sind es 17,61)¹.

Auch hinsichtlich der Gesamtzahl der Wahlrechtsausschlüsse in Deutschland finden sich lokale Ungereimtheiten. Pro 100.000 Staatsbürger werden in Bayern 203,8 Menschen vom Wahlrecht gemäß § 13 BWG ausgeschlossen, in Bremen sind es bspw. nur 7,8 Personen (Thüringen liegt bei 47,5 Personen – das macht 858 Wahlrechtsausschlüsse absolut im Jahr 2015)².

Die Lebenssituation betroffener Menschen stellt sich zunächst einmal sehr problembehaftet dar. Eine Betreuung für alle Angelegenheiten kommt nur dann in Betracht, wenn der betroffene Mensch aufgrund seiner Erkrankung oder Behinderung keine seiner Angelegenheiten mehr selbst besorgen kann. Voraussetzung ist, dass der Betreute nicht mehr imstande ist, den seiner konkreten Lebenssituation entsprechenden Alltag wenigstens teilweise zu beherrschen und zu gestalten.

Nach dem Abschlussbericht „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ 2018 des Kölner ISG waren bei der Einrichtung einer Betreuung die häufigsten Erkrankungsformen „sonstige psychische Krankheiten einschließlich Persönlichkeitsstörungen“, „Mischform von Krankheit und Behinderung“, „Demenz“ sowie „geistige Behinderungen“³.

Menschen mit einer Betreuung „in allen Angelegenheiten“ haben i.d.R. einen umfassenden und 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.

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.

Diesen umfangreichen Betreuungsbedarf allerdings automatisch mit der Vorstellung einer Unfähigkeit der politischen Willensbildung zu koppeln entbehrt jeder sachlichen Grundlage, weil das

1 Vgl. Betreuungszahlen 2015, https://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/2015/Betreuungsstatistik_2015.pdf, S. 3

2 Vgl. BMAS Forschungsbericht - Abschlussbericht - Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, S. 40

3 Vgl. Abschlussbericht „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 70 f.

Betreuungsverfahren nicht auf die Fähigkeit der Betroffenen ausgerichtet ist, Wesen und Bedeutung einer Wahl zu verstehen. Zumal eine Prüfung der Wahlfähigkeit („Wahl-TÜV“), wie das Deutsche Institut für Menschenrechte feststellt, die grundlegende Errungenschaft moderner Demokratien auf diskriminierende Weise in Frage stellen würde, „[...] dass die Wahlhandlung eines jeden unhinterfragt und mit je gleichem Gewicht akzeptiert wird, unabhängig von den persönlichen Gründen oder Motiven, die zu dieser wie auch immer ausgefallenen Wahlentscheidung geführt haben – so irrational und sachfremd sie im Einzelfall gewesen sein mögen.“⁴

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.“⁵

Idealtypische Lebenssituationen der Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und im Rahmen des Maßregelvollzugs untergebracht sind, lassen sich aus oben genannten Gründen ebenso wenig wie die der „vollbetreuten Menschen“ charakterisieren. Die Koppelung einer begangenen Straftat mit der automatischen Annahme der fehlenden politischen Willensbildung beruht im Wesentlichen auf der Annahme, dass Schuldunfähigen ein Mindestmaß an Einsichtsfähigkeit fehle und damit die Fähigkeit zu wählen. Diese paternalistische Denkweise kritisiert der BdB als überholt und als ein Verstoß gegen geltendes Recht.

Zusammenfassend betrachtet kommt es nicht auf die Lebensweisen der einzelnen Menschen an und auch nicht auf womöglich „gut gemeinte“ aber in der Konsequenz bevormundende Schutzinteressen den Betroffenen gegenüber. 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. Es ist zu prüfen, welche Art von Assistenzleistungen benötigt werden. Insbesondere das in diesem Zusammenhang immer wieder angeführte Argument einer Missbrauchsgefahr hält 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 nicht auf etwaige Handicaps von Menschen an, sondern auf funktionierende Netzwerke und Hilfestrukturen.

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

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

Zu Frage 2: Welche praktischen Erfahrungen mit der Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen in Vollbetreuung und in Unterbringung sind Ihnen aus anderen Bundesländern bzw. anderen Staaten bekannt?

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)⁶. Praktische Erfahrungen sind diesbezüglich dem BdB noch nicht bekannt, in einer so kurzen Zeitspanne auch nicht zu erwarten.

Eine Reihe von Staaten der Europäischen Union haben ebenso in jüngster Vergangenheit Wahlrechtsausschlüsse aufgrund von Geschäftsunfähigkeit aufgehoben, so etwa Österreich, Italien, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich, Kroatien und Lettland⁷. Vergleichende Studien sind dem BdB nicht bekannt.

Zusammenfassung und Position des BdB e.V.

Die Kriterien „Betreuung in allen Angelegenheiten“ sowie „Unterbringung in der forensischen Psychiatrie“ 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.

Die aktuelle auch auf Bundesebene geführte Debatte über den Wahlrechtsausschluss im Zusammenhang mit der „Betreuung in allen Angelegenheiten“ lassen auf eine positive Entwicklung auf dem Weg zu einer inklusiveren Gesellschaft hoffen. Der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene nimmt sich dieses Themas an: „Unser Ziel ist ein inklusives Wahlrecht für alle. Wir werden den Wahlrechtsausschluss von Menschen, die sich durch eine Vollbetreuung unterstützen lassen, beenden.“ Ob das Ziel tatsächlich in dieser Legislaturperiode erreicht werden kann, erscheint zurzeit zumindest fraglich, da aktuell Koalitionsstreitigkeiten diesbezüglich entfacht sind und Beratungen eines Antrags zur Abschaffung von Wahlrechtsausschlüssen erneut verschoben wurden.

Gleichzeitig spricht das Verfassungsgericht mit dem jüngsten Urteil zu den Wahlrechtsausschlüssen (2 BvC 62/14) eine klare Sprache und fordert die Bundes- und Landespolitik zu einer sofortigen Beendigung der gängigen Rechtslage auf. Angesichts dieser Entwicklungen ist das geplante Inkrafttreten des Gesetzes zur Beseitigung von Wahlrechtsausschlüssen (1. Januar 2020) nicht haltbar. Der diskriminierende Ausschluss von Menschen mit Behinderung sollte daher bereits vor der Europawahl sowie der Landtagswahl in Thüringen vorrangig behandelt und umgesetzt werden.

Nicht nur geltendes Recht ist dabei zu verändern, sondern auch die entsprechenden Unterstützungsangebote, Rahmenbedingungen und Strukturen 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.

⁶ Vgl. „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018“, S. 132 ff.

⁷ 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/legal-capacity> (abgerufen am 13.02.19).

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 Deutschland⁸. 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.

Hamburg, 14.03.2019

⁸ 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