



Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Europawahl

Informationsbericht

Berichterstatter: Krzysztof Pater



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/554

**Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl
zum Europäischen Parlament**

INFORMATIONSBERICHT

Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft

**Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl
zum Europäischen Parlament**

Berichterstatter: **Krzysztof PATER**

Rechtsgrundlage	Artikel 31 der Geschäftsordnung		
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe	Beschäftigung,	Sozialfragen,
	Unionsbürgerschaft		
Annahme in der Fachgruppe	06/03/2019		
Verabschiedung auf der Plenartagung	20/03/2019		
Plenartagung Nr.	542		

1. Einleitung

- 1.1 Im vorliegenden Bericht wird die aktuelle Situation in Bezug auf die Ausübung des Wahlrechts durch Unionsbürgerinnen und -bürger mit Behinderungen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) dargestellt. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betrachtet es als beratende Einrichtung der EU als seine Pflicht, den Organen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Bürgerinnen und Bürgern der EU im Vorfeld der Europawahlen einen umfassenden Überblick darüber zu geben, wie dieses Recht faktisch ausgeübt wird. Der EWSA hofft, dass bei den nächsten Wahlen im Jahr 2024 kein Bürger der Europäischen Union aufgrund seiner Behinderung vom Wahlrecht ausgeschlossen wird.
- 1.2 Die Daten für diesen Bericht wurden von mehreren Hundert Personen bereitgestellt, die eine erhebliche Zahl von Einrichtungen und Organisationen aus 27 Mitgliedstaaten repräsentieren **(das Vereinigte Königreich wurde nicht berücksichtigt, da es am 29. März 2019, also noch vor den diesjährigen Europawahlen, aus der EU austreten wird)**. Hierbei handelt es sich größtenteils um Behörden in den Mitgliedstaaten, die für das Wahlverfahren zuständig sind, und um Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten oder unterstützen, aber auch um Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der interfraktionellen EP-Arbeitsgruppe für Behindertenfragen sowie Vertreter des Europäischen Forums für Menschen mit Behinderungen.
- 1.3 Schwerpunkte des Berichts sind eine erste rechtliche Kurzanalyse der Basisrechtsakte, in denen das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen verankert ist (das oft in der Praxis nicht gewahrt wird), und des Rechtsrahmens für die Wahlen zum Europäischen Parlament, nebst möglichen Maßnahmen auf EU-Ebene, um diese Situation zu verbessern. Darüber hinaus werden in dem Bericht rechtliche Hindernisse in den Mitgliedstaaten dargestellt, die für viele Unionsbürgerinnen und -bürger einen Ausschluss vom Wahlrecht bedeuten, wobei auch gute Beispiele für die in den vergangenen Jahren in vielen Ländern erzielten Erfolge aufgezeigt werden. Der Bericht beinhaltet ferner eine Erörterung der Barrieren und eine Beschreibung einiger bewährter Verfahren (im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen), wobei zunächst auf jene Bereiche eingegangen wird, die für alle Länder relevant sind: Zugang zu Informationen im Vorfeld der Wahl, Organisation der Wahl in „allgemeinen“ Wahllokalen, Stimmzettel und deren Barrierefreiheit. In den folgenden Abschnitten werden Lösungen vorgestellt, die in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten angewendet werden – Vorauswahlen in bestimmten Wahllokalen, Briefwahl, Stimmabgabe unter Einsatz mobiler Wahlurnen, Stimmabgabe durch Bevollmächtigte und elektronische Stimmabgabe. Schließlich werden einige Fragen im Zusammenhang mit Vorrichtungen aufgegriffen, die in Krankenhäusern und Langzeitpflegeeinrichtungen untergebrachte Personen in die Lage versetzen sollen, ihr Wahlrecht auszuüben, sowie Aspekte des Wahlrechts von Menschen mit Behinderung in Ländern, in denen Wahlpflicht besteht und Regelungen in Fällen, in denen ein Mensch mit Behinderungen seinen dauerhaften Wohnsitz in einem anderen Land als seinem Herkunftsland hat.
- 1.4 Ziel dieses Berichts ist es nicht, einzelne EU-Mitgliedstaaten an den Pranger zu stellen. Vielmehr sollen darin vor allem positive Beispiele aufgezeigt werden, wobei Vorgehensweisen, die einer Verbesserung oder Änderung bedürfen, allgemein und ohne Verweis auf die von dem Problem betroffenen Staaten erörtert werden.

1.5 Gegenstand des Berichts sind die Wahlverfahren bei den Europawahlen, ähnliche oder gleiche Regelungen werden aber auch bei den Wahlen zu den nationalen Parlamenten, bei den Kommunalwahlen oder bei Referenden angewendet. Der EWSA hofft, dass dieser Bericht den Mitgliedstaaten der EU bei der Ausarbeitung umfassender Lösungen behilflich sein wird, mit denen sich die rechtlichen und technischen (organisatorischen) Hindernisse beseitigen lassen, die einen Teil der Menschen mit Behinderungen von der Möglichkeit ausschließen, an Wahlen teilzunehmen. Der EWSA zählt darauf, dass diese Informationen von den Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich um die Beseitigung der Hindernisse bemühen, auf die Menschen mit Behinderung bei der Ausübung ihres Wahlrechts stoßen, ebenso wie auch von den staatlichen Behörden – oft auf kommunaler Ebene –, die viele praktische Vorkehrungen ohne Änderungen des nationalen Rechts umsetzen können, genutzt werden.

2. **Fazit**

2.1 In jedem der 27 EU-Mitgliedstaaten gibt es Vorschriften oder organisatorische Regelungen, die einen Teil der Wähler mit Behinderungen von der Teilnahme an den Wahlen zum EP ausschließen.

2.1.1 Etwa 800 000 Unionsbürgerinnen und -bürger aus 16 Mitgliedstaaten sind aufgrund nationaler Vorschriften wegen ihrer Behinderungen oder psychischen Erkrankung vom Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum EP ausgeschlossen. Dieses Problem ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr ungleich ausgeprägt.

2.1.2 Millionen von EU-Bürgern haben aufgrund organisatorischer Vorkehrungen (technische Hindernisse), die den Bedürfnissen, die sich aus ihrer Behinderung ergeben, nicht Rechnung tragen, keine Möglichkeit, ihre Stimme abzugeben.

2.1.3 Der wichtigste Ort bei einer Wahl ist das Wahllokal. Viele Menschen mit Behinderungen – selbst solche, die auf eine alternative und komfortablere Form der Wahl zurückgreifen könnten – möchten in einem Wahllokal wählen, weil sie dies als die umfassendste Form der aktiven Teilnahme an der Gesellschaft erachten. In zwölf Mitgliedstaaten ist das unter Umständen nicht möglich, weil es laut nationalen Vorschriften nicht zulässig ist, das nach dem Wohnsitz festgelegte Wahllokal zu wechseln, um das Wahlrecht in einem anderen, der jeweiligen Art der Behinderung besser entsprechenden Wahllokal auszuüben. In anderen Ländern wird die Teilnahme an Wahlen durch zahlreiche Beschränkungen in den Wahllokalen selbst erschwert.

2.1.4 In acht Mitgliedstaaten kann eine Person, die das Wahllokal nicht persönlich aufsuchen kann, ihr Wahlrecht nicht ausüben, weil keine alternative Form des Wählens angeboten wird – etwa eine Briefwahl, eine Wahl unter Einsatz einer mobilen Wahlurne oder eine elektronische Stimmabgabe. Drei dieser Länder bieten die Möglichkeit einer Stimmrechtsvertretung. Dies ist jedoch nicht als angemessene Lösung zu betrachten. Tatsächlich ermöglicht es nämlich einem Menschen mit Behinderung nicht, sein Wahlrecht auszuüben, sondern lediglich, eine Person zu bestimmen, der er seine Stimme überträgt.

- 2.1.5 In 18 Mitgliedstaaten hat ein blinder Stimmberechtigter überhaupt keine Möglichkeit, selbstständig zu wählen, sondern kann lediglich eine Begleitperson mit der Stimmabgabe betrauen.
- 2.1.6 Faktoren, die eine eigenständige Stimmabgabe unmöglich machen oder abschreckend wirken, sind auch einzelne Vorschriften und beschränkende Regelungen – etwa das Fehlen von Informationen, die an die unterschiedlichen Arten von Behinderung angepasst sind, Erschwernisse für die Fortbewegung im Wahllokal selbst sowie langwierige Verwaltungsverfahren, um das Stimmrecht in einer angemessenen Form selbst ausüben zu können.
- 2.2 Trüge man die bereits in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzten vorbildlichen Verfahrensweisen zusammen, so könnte ein ideales System geschaffen werden, in dem alle Unionsbürgerinnen und -bürger mit Behinderungen nicht nur ihr Wahlrecht in umfassender Weise ausüben, sondern auch die jeweils für sie passendste Form dafür wählen könnten.
- 2.3 Die geltenden Unionsvorschriften regeln bereits jetzt eine Reihe von Fragen bezüglich der Wahlen zum EP. Einer Einbeziehung von Regelungen zur Sicherstellung des Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen in diese Vorschriften steht daher formal nichts im Wege. Eine förmliche Gesetzesinitiative des EP und die nachfolgende Zustimmung zu den Vorschlägen durch die Mitgliedstaaten ist jedoch in jedem Fall erforderlich.

3. **Der maßgebliche internationale Rechtsrahmen und politische Rahmen zur Regelung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen**

3.1 Rechtsakte der Vereinten Nationen

- 3.1.1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948: Nach Artikel 21 hat jeder „das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken“.
- 3.1.2 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16.12.1966, sieht in Artikel 25 vor: „Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen: (...) b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen zu wählen“.
- 3.1.3 Das im Jahr 2006 angenommene und am 3.5.2008 in Kraft getretene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)¹ ist derzeit der wichtigste Rechtsakt der Vereinten Nationen zur Regelung der Rechte von Menschen mit Behinderungen.

¹ Die UN-Behindertenrechtskonvention wurde von der Europäischen Union und sämtlichen Mitgliedstaaten ratifiziert.

3.1.3.1 Nach Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention² sind die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, „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“. Zudem wird eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, um diese Forderung umzusetzen, wobei insbesondere vorgeschrieben wird:

- „dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind“;
- [dass] „das Recht von Menschen mit Behinderungen, (...) in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben“ geschützt wird;
- dass Menschen mit Behinderungen erlaubt wird, „sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen [zu] lassen“.

3.1.3.2 Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention ist in Zusammenhang mit Artikel 9 (Barrierefreiheit) auszulegen, nach dem „Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien“, die für die öffentliche Nutzung vorgesehen sind, barrierefrei zugänglich sein müssen. Dieser Artikel sollte auch in Zusammenhang mit Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht)³ betrachtet werden, in dem anerkannt wird, dass „Menschen mit Behinderungen das Recht haben, überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden“, und „in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen“.

3.1.3.3 Wie der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴ in seiner Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 9 feststellte, wären Menschen mit Behinderungen nicht in der Lage, ihre nach Artikel 29 garantierten Rechte auszuüben, „wenn die Vertragsstaaten nicht sicherstellen würden, dass Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen (...) sind. (...) Andernfalls wird Menschen mit Behinderungen ihr Recht vorenthalten, gleichberechtigt am politischen Leben teilzuhaben“. In seiner Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 12 betonte der Ausschuss: „Um zu erreichen, dass Menschen mit Behinderungen ihre rechtliche Handlungsfähigkeit in allen Lebensbereichen voll verwirklichen können, ist es wichtig, in Übereinstimmung mit Artikel 29 ihre rechtliche Handlungsfähigkeit im öffentlichen und politischen Leben anzuerkennen. Dies bedeutet, dass die Entscheidungsfähigkeit einer Person nicht als Rechtfertigung herangezogen werden kann, Menschen mit Behinderungen von der Ausübung ihrer politischen Rechte auszuschließen, einschließlich des Rechts zu wählen (...).“

² Malta legte bezüglich Artikel 29 Vorbehalte ein.

³ Estland, Frankreich und die Niederlande gaben Erklärungen bezüglich Artikel 12 ab, und Polen legte Vorbehalte bezüglich Artikel 12 ein.

⁴ Gremium unabhängiger Experten, das die Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten beobachtet. Eine seiner Aufgaben ist die Veröffentlichung allgemeiner Bemerkungen zu Artikeln der UN-Behindertenrechtskonvention, die einer Auslegung bedürfen.

3.2 Rechtsakte der Europäischen Union

3.2.1 In Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist eindeutig vorgeschrieben, dass „Unionsbürger und Unionsbürgerinnen (...) unter anderem in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive (...) Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (...) [haben], wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats“.

3.2.2 In Artikel 39 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird das aktive Wahlrecht aller Unionsbürger und -bürgerinnen bei Wahlen zum Europäischen Parlament bekräftigt. Gemäß Artikel 21 Absatz 1 der Charta sind „Diskriminierungen, insbesondere wegen (...) einer Behinderung (...) verboten“. Artikel 26 lautet: „Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft“.

3.3 Sonstige Rechtsakte und politische Handlungen

3.3.1 Nach Artikel 15 der Europäischen Sozialcharta (revidierte Fassung)⁵ wird Menschen mit Behinderungen ausdrücklich „die wirksame Ausübung des Rechts auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft“ garantiert.

3.3.2 In ihrer überarbeiteten Auslegungserklärung zum Verhaltenskodex für Wahlen in Bezug auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Wahlen erläutert die Venedig-Kommission⁶, dass Menschen mit Behinderung die gleichen Möglichkeiten der Ausübung ihres Wahlrechts haben sollten wie andere Bürgerinnen und Bürger, und im Verhaltenskodex für Wahlen⁷ heißt es, „der Ausschluss vom Wahlrecht (...) kann vorgesehen werden“, muss jedoch „durch Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit oder durch strafrechtliche Verurteilungen wegen schweren Vergehens begründet sein“.

3.3.3 In der am 16. November 2011 verabschiedeten Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats⁸ wurde bekräftigt, dass alle Menschen mit Behinderungen das Recht haben, gleichberechtigt mit anderen am politischen und öffentlichen Leben teilzuhaben. Ferner wird darin betont, dass barrierefreie Stimmzettel und Einrichtungen zum Zeitpunkt der Wahlen verfügbar sein sollten.

3.3.4 In der Europäischen Menschenrechtskonvention ist das Wahlrecht zwar nicht verankert, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte jedoch hat festgestellt, dass Artikel 3 des Zusatzprotokolls Nr. 1 individuelle Rechte garantiert, einschließlich des Wahlrechts, und dass die Aberkennung eines Rechts einer strengen Bewertung der Verhältnismäßigkeit unterzogen

⁵ Von 19 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.

⁶ Auf der 39. Sitzung des Rates für demokratische Wahlen (Venedig, 15.12.2011) und im Rahmen der Plenartagung der Venedig-Kommission (Venedig, 16./17.12.2011) verabschiedet.

⁷ Von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Tagung verabschiedet (Venedig, 18./19.10.2002).

⁸ [CM/Rec\(2011\)14](#).

werden muss. In dem Urteil in der Rechtssache Alajos Kiss gegen Ungarn⁹ akzeptiert der Gerichtshof, dass dem nationalen Gesetzgeber bezüglich der Frage, ob Einschränkungen des Wahlrechts heutzutage gerechtfertigt sein können, ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen ist, betont aber zugleich, dass ein absolutes Verbot für Personen unter partieller Sachwalterschaft ohne Bezugnahme auf ihr tatsächliches Urteilsvermögen keinesfalls durch einen zulässigen staatlichen Ermessensspielraum gedeckt sein kann und dass, wenn eine Einschränkung der Grundrechte für eine besonders schutzbedürftige Gruppe der Gesellschaft gilt, die in der Vergangenheit bereits erhebliche Diskriminierung erlitten hat – wie im Falle der geistig Behinderten – der Ermessensspielraum des Staates erheblich geringer ist und sehr gewichtige Gründe für die betreffenden Einschränkungen vorliegen müssen. Der Gerichtshof bekräftigte später diese Position in anderen Fällen.

3.4 Bemerkungen

3.4.1 Seit vielen Jahren ist das Wahlrecht der Unionsbürgerinnen und -bürger dank einer Reihe von Rechtsakten garantiert.

3.4.2 Im 21. Jahrhundert ist die internationale und europäische Gesetzgebung zur Regelung des Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen in einem Wandel begriffen. An die Stelle eher allgemeiner Erklärungen treten zunehmend detailliertere Lösungen, wobei die tatsächliche Umsetzung des Wahlrechts für solche Personen im Blickfeld steht.

3.4.3 In Bezug auf die technischen Barrieren, die der Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Wahlen im Wege stehen, sind vor allem die verschiedenen Aspekte der Barrierefreiheit, etwa der Zugang zu Wahllokalen, andere Formen des Wählens und die Fähigkeit, Stimmzettel auszufüllen oder auszuwählen, relevant.

3.4.4 Im Zusammenhang mit den rechtlichen Hindernissen ist der Wandel in der Einstellung zu Menschen mit geistiger Behinderung oder psychischen Erkrankungen entscheidend, die einem besonderen Schutz unterliegen, jedoch vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. In seinen Urteilen weist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte deutlich darauf hin, dass alle Länder, deren Rechtssysteme Personen, die nicht rechts- und geschäftsfähig sind, vom Wahlrecht ausschließen, ihr System an die internationalen Verpflichtungen anpassen sollten, zumindest durch Gewährleistung einer gerichtlichen Prüfung im Einzelfall. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den kommenden Jahren seine Position bekräftigen wird, wonach ein Ausschluss vom Wahlrecht mit der UN-Behindertenrechtskonvention grundsätzlich nicht vereinbar ist.

4. Gesetzliche Basis für die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament

4.1 Historischer Kontext

4.1.1 Die nach Artikel 137 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) eingerichtete Versammlung setzte sich ursprünglich, wie in Artikel 138

⁹

[Urteil Nr. 38832/06 vom 20.5.2010.](#)

Absatz 1 des EWG-Vertrags vorgesehen, aus Abgeordneten zusammen, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren aus den Reihen der nationalen Parlamente ernannt wurden. In Artikel 137 wird jedoch explizit darauf hingewiesen, dass „die Versammlung (...) aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ besteht.

4.1.2 Auf der konstituierenden Sitzung, die vom 19. bis 21. März 1958 stattfand, nahm die Versammlung die Bezeichnung „Assemblée parlementaire européenne“ in französischer, „Assemblea parlamentara“ in italienischer und, noch aussagekräftiger, „Europees Parlament“ in niederländischer und „Europäisches Parlament“ in deutscher Sprache an. Am 30. März 1962 beschloss die Versammlung, ihre Bezeichnung in den verschiedenen Amtssprachen zu vereinheitlichen und sprach sich für „Parlement européen“ auf Französisch und „Parlamento europeo“ auf Italienisch aus. Seitdem ist die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ allgemein gebräuchlich, obwohl der Name „Versammlung“ in den Rechtsakten erhalten geblieben ist.

4.1.3 Artikel 138 Absatz 3 des EWG-Vertrags bildet die rechtliche Grundlage für das Verfahren der Wahl zum Europäischen Parlament. Dieser besagt: „Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus. Der Rat erlässt einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“.

4.1.4 Im Einklang mit diesen Bestimmungen legte die Versammlung dem Rat einen Gesetzgebungsvorschlag vor, mit dem allgemeine unmittelbare Wahlen eingeführt werden sollten; der Rat billigte ihn und nahm den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung als Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom vom 20. September 1976 (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments) einstimmig an. Damit war die Rechtsgrundlage für die ersten unmittelbaren Wahlen zum Europäischen Parlament geschaffen, die im Jahr 1979 stattfanden.

4.2 Derzeitige Regelungen

4.2.1 Mit dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (nachstehend „Akt von 1976“) wurden für die Wahl zur Versammlung folgende Regeln festgelegt:

- Die Mitglieder werden in allgemeinen und unmittelbaren Wahlen gewählt (Artikel 1), wobei in jedem Mitgliedstaat eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten gewählt wird (Artikel 2);
- die Mandatsperiode der Abgeordneten wird auf fünf Jahre festgesetzt (Artikel 3);
- es wird betont, dass die Abgeordneten ihre Stimmen einzeln und persönlich abgeben und weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden sind (Artikel 4);
- die Mitgliedschaft ist vereinbar mit der Mitgliedschaft im Parlament eines Mitgliedstaats (Artikel 5);
- mit anderen nationalen oder europäischen Ämtern besteht jedoch Unvereinbarkeit (Artikel 6);
- jeder Wähler kann nur einmal wählen (Artikel 8);

- der Zeitraum für die Wahl und das Datum der ersten Wahl werden festgelegt (Artikel 9 und 10);
- es wird eine Prüfung der Mandate vorgesehen (Artikel 11);
- für den Fall des Freiwerdens eines Sitzes sind geeignete Verfahren festzulegen, um diesen Sitz für den Rest des Fünfjahreszeitraums zu besetzen (Artikel 12).

4.2.2 Mit dem Akt von 1976 wurden die Grundregeln für die Wahlen zur Versammlung festgelegt. Darin wurden jedoch nur einige Bestimmungen des allgemeinen Wahlrechts festgelegt und nicht, wie in Artikel 138 Absatz 3 des EWG-Vertrags vorgesehen, „ein einheitliches Verfahren in allen Mitgliedstaaten“. Der Akt von 1976 umfasst eine Reihe allgemeiner Regeln und Grundsätze, die eher als „gesetzlicher Rahmen“ denn als „einheitliches Verfahren“ zu beschreiben sind.

4.2.3 Der Akt von 1976 wurde durch den Beschluss des Rates 2002/772/EG, Euratom geändert, mit dem die folgenden wesentlichen Neuregelungen eingeführt wurden:

- Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen zu wählen, wobei Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen zulässig sind (Artikel 1 Absätze 1 und 2);
- die Wahl erfolgt frei und geheim (Artikel 1 Absatz 3);
- die Mitgliedstaaten können für die Wahl des Europäischen Parlaments Wahlkreise einrichten, sofern das Verhältniswahlssystem nicht in Frage gestellt wird (Artikel 2);
- die Mitgliedstaaten können für die Sitzvergabe eine Mindestschwelle, die landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen darf, sowie eine Obergrenze für die Wahlkampfkosten der Wahlbewerber festlegen (Artikel 2A und 2B);
- es werden neue Gründe für eine Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament, einschließlich der Unvereinbarkeit mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments (Artikel 6 Absatz 2) aufgenommen;
- das Wahlverfahren in den einzelnen Mitgliedstaat wird nach den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt, sofern dadurch das Verhältniswahlssystem der Europawahlen nicht in Frage gestellt wird (Artikel 7);
- nationale Wahlergebnisse dürfen erst dann bekanntgegeben werden, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler als Letzte wählen, abgeschlossen ist. (Artikel 9 Absatz 2);
- die Nachbesetzung von innerhalb des Fünfjahreszeitraums frei gewordenen Sitzen wird genauer geregelt (Artikel 12).

4.2.4 Die Änderungen am Akt von 1976 wurden auf der Grundlage des Artikels 190 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (konsolidierte Fassung, nachstehend „EGV“) angenommen, der (in ex-Artikel 138 EWG-Vertrag) Folgendes besagt: „Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen aus. Der Rat erlässt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird, einstimmig die entsprechenden

Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

4.2.5 In Artikel 8b Absatz 2 des EGV wird Folgendes festgelegt: „Unbeschadet des Artikels 138 Absatz 3 und der Bestimmungen zu dessen Durchführung besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vor dem 31. Dezember 1993 vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.“

4.2.6 Der Kerngehalt dieser Bestimmung wurde in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 Absatz 1 des AEUV aufgenommen, wo bekräftigt wird, dass Unionsbürgerinnen und -bürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen haben, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

4.2.7 Die Richtlinie 93/109/EG des Rates¹⁰ wurde im Einklang mit Artikel 8b Absatz 2 des EGV angenommen. Die wichtigsten mit dieser Richtlinie eingeführten Bestimmungen sind:

- Unionsbürger und -bürgerinnen können ihr aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, unter denselben Bedingungen wie den für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats geltenden Bedingungen ausüben, wobei der Mitgliedstaat diese Rechte Wahlberechtigten der Gemeinschaft vorbehalten kann, die in diesem Mitgliedstaat seit einer Mindestzeit ihren Wohnsitz haben, die auf höchstens fünf Jahre (für passives Wahlrecht) und auf höchstens zehn Jahre (für aktives Wahlrecht) festgesetzt werden darf, wenn der Anteil der Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, 20 % aller Unionsbürger mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat überschreitet;
- es wird ein Verfahren eingeführt, mit dem ausländische Wähler bzw. Kandidaten den Wunsch äußern können, in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, ihr aktives oder passives Wahlrecht auszuüben;
- zudem wird ein Verfahren eingeführt, um zu überprüfen, ob ausländische Wähler oder Kandidaten ihr aktives oder passives Wahlrecht im Herkunftsmitgliedstaat verloren haben, und die doppelte Stimmabgabe bzw. doppelte Kandidatur im Wohnsitzmitgliedstaat und im Herkunftsmitgliedstaat werden verboten.

10

[ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34.](#)

4.2.8 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 93/109/EG sehr begrenzt ist und nicht die Regeln berührt, nach denen Europawahlen organisiert werden, deren ausschließliche Rechtsgrundlage der Akt von 1976 ist.

4.3 Möglichkeiten einer Änderung der geltenden Regelungen

4.3.1 Gegenwärtig bildet Artikel 223 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 190 Absatz 4 und 5 EGV) die Rechtsgrundlage für Änderungen am geltenden Rechtsrahmen für die Wahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Darin wird stipuliert: „Das Europäische Parlament erstellt einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen. Der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

4.3.2 Die derzeitige Rechtsgrundlage für künftige Änderungen des europäischen Wahlsystems ähnelt der vormals nach Artikel 137 des EWG-Vertrags und nach Artikel 190 Absatz 4 des EGV bestehenden Rechtsgrundlage.

4.3.3 Es ist auch zu erwähnen, dass eine leichtere, weniger invasive Maßnahme auf der Grundlage von Artikel 13 des Akts von 1976 eingeführt werden könnte, in dem es heißt: „Sollte es sich als erforderlich erweisen, Maßnahmen zur Durchführung dieses Akts zu treffen, so trifft der Rat diese Maßnahmen einstimmig auf Vorschlag der Versammlung und nach Anhörung der Kommission, nachdem er sich in einem Konzertierungsausschuss, dem der Rat sowie Abgeordnete der Versammlung angehören, um ein Einvernehmen mit der Versammlung bemüht hat“.

4.3.4 Auf der Grundlage von Artikel 13 werden Maßnahmen getroffen, sofern sie der Durchführung von Bestimmungen oder Grundsätzen dienen, die nach dem Akt von 1976 bereits vorgesehen sind. Durchführungsmaßnahmen sollten nach Anhörung der Kommission vom Parlament vorgeschlagen werden und sind vom Rat einstimmig zu treffen.

4.3.5 Am 11. November 2015 hat das Europäische Parlament eine Entschließung zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union verabschiedet (2015/2035(INL))¹¹. Die Initiative folgte dem Ansatz eines früheren Rechtsrahmens, in dem kein einheitliches Wahlverfahren vorgesehen war, sondern gemeinsame Grundsätze festgelegt wurden. Die nationalen Parlamente einiger Mitgliedstaaten haben Stellungnahmen abgegeben, in denen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip behauptet wird.

¹¹ Der Initiativbericht P8_TA(2015)0395 wurde am 5.2.2015 von der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments genehmigt.

4.4 Bemerkungen

- 4.4.1 Lediglich ein Rechtsakt zur Regelung des Wahlsystems für die Wahlen zum Europäischen Parlament beinhaltet Bestimmungen zum Schutz des Wahlrechts der Unionsbürgerinnen und -bürger. Diese betreffen Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.
- 4.4.2 In keinem Rechtsakt wird auf das tatsächliche Wahlrecht, insbesondere das von Menschen mit Behinderungen, eingegangen.
- 4.4.3 Da Änderungen am bestehenden Wahlsystem von der Mehrheit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments unterstützt werden müssen und einen einstimmigen Beschluss des Rates sowie im nächsten Schritt eine Billigung durch die Mitgliedstaaten im Einklang mit deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erfordern, ist es unwahrscheinlich, dass dieses System in näherer Zukunft wesentlich geändert wird. Es ist jedoch möglich, zeitnah unumstrittene Änderungen anzunehmen, wenn sie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen werden und unter der Voraussetzung, dass ein solcher Vorschlag eine begrenzte Reichweite hat. Es ist durchaus möglich, dass eine Initiative für Regelungen, die darauf abzielen, das tatsächliche Wahlrecht von Unionsbürgerinnen und -bürgern mit Behinderungen zu verbessern, innerhalb kurzer Zeit breite Unterstützung erfährt.

5. **Rechtliche Hindernisse für die Ausübung des Wahlrechts**

5.1 Ausschluss vom Wahlrecht

- 5.1.1 Um die Interessen von Menschen mit geistiger Behinderung oder psychischen Erkrankungen zu schützen, wurden in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Konzepte der Sachwalterschaft eingeführt. Allen gemeinsam ist, dass dem Sachwalter (auch „Beistand“, „Vormund“, „Kurator“, „Betreuer“ genannt) die rechtliche Befugnis übertragen wird, Entscheidungen in fast sämtlichen (umfassende Sachwalterschaft) oder in einzelnen (partielle Sachwalterschaft) Bereichen des Lebens des Betreuten zu treffen oder zumindest die Befugnis, manche Entscheidungen des Betreuten zu genehmigen (Befugnis, Entscheidungen zu beeinspruchen). In vielen Rechtssystemen gehen solche Regelungen mit der Aberkennung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit und somit auch mit der Aberkennung des Wahlrechts des Betreuten einher.
- 5.1.2 Im Rechtssystem von neun Ländern sind Personen, für die unterschiedliche vorsorgliche Maßnahmen getroffen wurden (zumindest bei der vollständigen Sachwalterschaft), automatisch von der politischen Teilhabe ausgeschlossen und folglich wird ihnen das Wahlrecht verwehrt. Diese Bestimmungen sind in der Regel in die parlamentarische Gesetzgebung niedergelegt, gelegentlich unmittelbar in die Verfassung. Das ist in **Bulgarien, Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Polen, Rumänien** und **Zypern** der Fall.
- 5.1.3 Nach der Gesetzeslage in sieben Ländern geht die Bestellung eines Sachwalters für jemanden nicht automatisch mit einer Aberkennung des Wahlrechts einher. Für die Bestellung eines Sachwalters ist gewöhnlich ein Gericht/Richter zuständig, der auf der Grundlage einer individuellen Bewertung normalerweise auch über den Umfang von dessen Aufgaben

entscheidet. In einem Land wird dieser Beschluss jedoch von einem speziellen Ärztekollegium gefasst. Im Anschluss an dieses Verfahren kann das Gericht auch gesondert darüber entscheiden, dem Betreuten das Wahlrecht abzuerkennen. Diese Möglichkeit ist in **Belgien, Frankreich, Malta, Portugal, Slowenien, Tschechien** und **Ungarn** vorgesehen.¹²

5.1.4 In elf Mitgliedstaaten (**Dänemark**¹³, **Finnland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei, Spanien**)¹⁴ darf jemandem unter gar keinen Umständen das Wahlrecht aberkannt werden.

5.1.5 Die Verfahrensweisen zur Verfügung einer Sachwalterschaft, die von Rechts wegen den Entzug des Wahlrechts mit sich bringt, oder zum Entzug des Wahlrechts auf der Grundlage einer Einzelfallbewertung sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. In einigen Ländern richten sich diese Verfahrensweisen nur an Menschen mit einer sehr schweren Erkrankung ohne die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit anderen Menschen, während in anderen Ländern Tausende von Betroffenen ein kompliziertes Verfahren durchlaufen müssen, das bisweilen sogar einen Allgemeinwissenstest mit sehr detaillierten Fragen umfasst¹⁵.

5.1.6 Genaue Daten bzw. selbst Näherungswerte über die Zahl derer, die aufgrund ihrer Behinderung vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, sind nur in einzelnen Mitgliedstaaten erhältlich. Auf ihrer Grundlage lässt sich jedoch schätzen, dass etwa 800 000 Unionsbürgerinnen und -bürger infolge nationaler Rechtsvorschriften von der Teilnahme an den Wahlen zum EP ausgeschlossen sind. Das Problem ist in den einzelnen Ländern jedoch sehr ungleich ausgeprägt. In **Portugal** sind ca. 100 Personen betroffen, aber es gibt auch Länder, in denen es mehr als 50 000 oder gar über 300 000 sind.

5.2 Jüngste Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten

5.2.1 In den letzten Jahren ist in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten eine deutliche Tendenz erkennbar. Anstelle einer automatischen Aberkennung des Wahlrechts bei allen Bürgerinnen und Bürgern, die einer Sachwalterschaft unterstellt sind (und die nicht rechts- und geschäftsfähig sind), sehen die Systeme zunehmend Lösungen vor, in denen eine Aberkennung des Wahlrechts ganz ausgeschlossen oder nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen, die eine individuelle gerichtliche Begutachtung durchlaufen haben, angewendet wird.

5.2.2 Folgende Änderungen wurden in den vergangenen acht Jahren in den Mitgliedstaaten eingeführt:

- Mit **Ungarns** neuer Verfassung, die am 1.1.2012 in Kraft trat, wurde das alte System einer automatischen Aberkennung des Wahlrechts bei Verlust der Rechts- und Geschäftsfähigkeit in ein System überführt, nach dem die Aberkennung des Wahlrechts in jedem einzelnen Fall

¹² Die Zahl derer, die in diesen Ländern von einer Aberkennung des Wahlrechts betroffen sind, ist sehr klein.

¹³ Näheres dazu siehe Ziffer 5.2.2.

¹⁴ Ferner das Vereinigte Königreich.

¹⁵ In einem Mitgliedstaat wurde jemand, der sein Wahlrecht behalten wollte, unter anderem gefragt, wie groß die Lichtgeschwindigkeit sei. Und: Wer war Katharina die Große?

eine gerichtliche Entscheidung erfordert. Gemäß Artikel XXIII Absatz 6 der geänderten Verfassung werden Personen, die auf gerichtliche Anordnung wegen beschränkter geistiger Fähigkeiten ihre Rechts- und Geschäftsfähigkeit eingebüßt haben, vom Wahlrecht ausgeschlossen.

- Die am 29. November 2012 verabschiedeten und am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Änderungen in Kapitel 356 des Zivilgesetzbuches von **Lettland** sehen vor, dass nichtfinanzielle Rechte einer Person nicht eingeschränkt werden dürfen, also eine nicht geschäftsfähige Person nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden darf.
- Die im Dezember 2012 in **Kroatien** umgesetzte rechtliche Reform, mit der auf eine vom Bürgerbeauftragten für Menschen mit Behinderungen vorgebrachte kritische Beurteilung reagiert wurde, schaffte den Ausschluss nicht geschäftsfähiger Personen vom Wahlrecht ab (Artikel 64 Gesetz über das Wählerverzeichnis).
- Nach dem neuen, am 3. Februar 2012 verabschiedeten und am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Zivilgesetzbuch der **Tschechischen Republik** wurde der automatische Ausschluss vom Wahlrecht abgeschafft; die neue Regelung sieht vor, dass ein Gericht die Rechts- und Geschäftsfähigkeit einer Person in dem Umfang beschränken kann, in dem diese Person infolge einer nicht nur vorübergehenden psychischen Störung nicht fähig ist, Rechtshandlungen auszuführen, wobei das Gericht aber zugleich den Umfang explizit festlegen muss, in dem es die Rechts- und Geschäftsfähigkeit der Person beschränkt hat (Artikel 57 Absatz 1).
- Mit dem am 17. März 2013 in **Belgien** verabschiedeten Gesetz bezüglich der Schutzsysteme für Menschen mit Behinderung und zur Einführung eines neuen, die Menschenwürde währenden Schutzstatus wurde die Vermutung der Geschäftsfähigkeit eingeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass alle Menschen (einschließlich solcher mit geistiger Behinderung) berechtigt sind, soweit wie möglich ihre Rechte selbst auszuüben. Der Friedensrichter hat die Aufgabe, bei der Festlegung einer „maßgeschneiderten“ Regelung konkret jene Handlungen zu benennen, für die Handlungsunfähigkeit seitens der unter gerichtlichen Schutz gestellten Person besteht (sowohl im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung als auch der Ausübung von Persönlichkeitsrechten). Hierzu kann auch die Ausübung des Wahlrechts zählen. Somit wurde die Möglichkeit des automatischen Ausschlusses mancher Personen vom Wahlrecht in eine flexiblere Regelung umgewandelt.
- In **Irland** trat am 30. Dezember 2015 ein Gesetz zur Regelung der unterstützten Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit („Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015“) in Kraft. Das Gesetz schafft einen modernen Rechtsrahmen für die Unterstützung der Entscheidungsfindung Erwachsener mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit. Das neue System sieht anstelle des alten Modells der Sachwalterschaft eine Reihe unterschiedlicher Optionen der Unterstützung vor (Assistenten für die Entscheidungsfindung, Mit-Entscheider oder Vertreter bei der Entscheidungsfindung). Aufgrund dieses neuen Ansatzes wurde die Möglichkeit des Ausschlusses einer Person vom Wahlrecht abgeschafft.
- Im April 2016 änderte das Parlament in **Dänemark** die rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Kommunalwahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament. Seitdem haben alle volljährigen Bürgerinnen und Bürger das Recht, an diesen Wahlen teilzunehmen. Beschränkungen bestehen weiterhin in Bezug auf die Wahlen zum nationalen Parlament (*Folketing*); nach der dänischen Verfassung verliert eine nicht rechts- und geschäftsfähige Person automatisch das Wahlrecht für die Wahlen zum nationalen Parlament. Seit dem

1. Januar 2019, als das geänderte Gesetz zur rechtlichen Sachwalterschaft in Kraft trat, das eine partielle Sachwalterschaft (neben der bereits früher bestehenden vollständigen) erlaubt, dürfen auch alle, denen die Rechts- und Geschäftsfähigkeit nur teilweise aberkannt wurde, an den Wahlen zum nationalen Parlament teilnehmen.

- In der **Slowakei** entschied das Verfassungsgericht am 22. März 2017, dass eine gesetzliche Aberkennung des Wahlrechts aufgrund geistiger Behinderung gegen die Verfassung der Slowakischen Republik verstößt. Die entsprechenden Bestimmungen im Wahlrecht verloren im November 2017, sechs Monate nach Veröffentlichung der gerichtlichen Entscheidung, ihre Gültigkeit.
- Am 5. Dezember 2018 nahm der Abgeordnetenkongress („Congreso de los Diputados“) in **Spanien** einstimmig das Organgesetz 2/2018 zur Änderung des Organgesetzes 5/1985 über das allgemeine Wahlsystem an, um das Wahlrecht aller Menschen mit Behinderungen zu verankern. Das neue Gesetz ist seit seiner Veröffentlichung im spanischen Amtsblatt („Boletín Oficial del Estado“) am 6. Dezember in Kraft. Aufgrund dieser Gesetzesänderungen kann künftig keinem Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht aberkannt werden, und jenen, denen es zuvor aberkannt worden war, wird es automatisch wieder zuerkannt. Diese Änderung erfolgte im Anschluss an eine mehrjährige Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagne der wichtigsten spanischen Behindertenverbände (CERMI, Grupo Social ONCE, Plena Inclusion, FIAPAS).
- Am 29. Januar 2019 entschied das Bundesverfassungsgericht in **Deutschland**, dass die Regelungen der Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute verfassungswidrig sind; ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn das Gesetz bestimmten Anforderungen genügt. Es wird erwartet, dass das Bundeswahlgesetz im Anschluss an diesen Beschluss so geändert wird, dass das Wahlrecht zumindest für die bedeutende Gruppe von Personen gewährleistet wird, die derzeit vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.
- Am 16. Februar 2019 nahm die Nationalversammlung in **Frankreich** das Planungsgesetz für 2019-2022 und die Justizreform an, das eine Aufhebung des Artikels des Wahlgesetzes beinhaltet, der den Sachwalterschaftsrichter berechtigt, Erwachsenen unter Sachwalterschaft das Wahlrecht zu entziehen – es wird davon ausgegangen, dass alle Bürger das Recht haben werden, spätestens bei den nächsten Kommunalwahlen 2020 ihre Stimme abzugeben.

5.3 Bemerkungen

5.3.1 Das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament muss nicht nur mit Blick auf die UN-Behindertenrechtskonvention und andere Rechtsakte der Vereinten Nationen, die grundlegenden Rechtsvorschriften der Europäischen Union und andere entscheidende, von internationalen Stellen angenommene Dokumente anerkannt werden, sondern in erster Linie als ein wichtiger Bestandteil der menschlichen Würde.

5.3.2 Es lässt sich nicht rechtfertigen, Regelungen, die auf den Schutz von Menschen mit Behinderungen mittels Modellen der Hilfestellung oder Sachwalterschaft abzielen, mit Bestimmungen zu verknüpfen, die sie vom Wahlrecht ausschließen und somit an der Ausübung ihrer Grundrechte als Bürgerinnen und Bürger hindern.

5.3.3 Das Europäische Parlament und weitere EU-Institutionen sollten alle möglichen Maßnahmen ergreifen, um den Prozess der Änderung der Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten zu beschleunigen und so auf eine Beseitigung aller gesetzlichen Beschränkungen im Bereich des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen hinzuwirken.

6. Technische Hindernisse für die Ausübung des Wahlrechts

6.1 Zugang zu Informationen für Menschen mit Behinderungen im Vorfeld des Wahltages

6.1.1 Es gibt in vielen Mitgliedstaaten Vorgehensweisen, um Menschen mit Behinderungen mit Informationen über Wahlen zu versorgen, die auf deren Bedarf zugeschnitten sind. Oft beruhen solche Verfahren auf langjährigen Usancen und sind nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. Die Bereitstellung dieser Informationen obliegt den Behörden, und Maßnahmen, die aus eigener Initiative und auf eigene Kosten von Wahlkomitees, die Parteien oder Kandidaten vertreten, nichtstaatlichen Organisationen oder den Medien ergriffen werden, haben lediglich einen ergänzenden Charakter und können die behördlichen Maßnahmen nicht ersetzen.

6.1.2 Das Recht auf zuverlässige Informationen über den Wahltermin, das Wahlverfahren sowie über Alternativen zum Besuch des Wahllokals ist untrennbar mit dem Recht auf Teilnahme an den Wahlen verbunden. Die für die Wahlen zuständigen öffentlichen Stellen übermitteln in der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten den Wählern an ihrem Wohnsitz grundlegende Informationen zu diesen Fragen, in einigen Ländern werden auch Telefonnummern von Info-Hotlines und die Adresse der Website dieser Stellen angegeben. Diese Informationen werden in Form eines Flugblatts oder einer Broschüre direkt an die Wohnadresse zugestellt, in Wohnhäusern und an öffentlichen Orten ausgehängt oder es wird, wie dies etwa in **Dänemark** oder in **Litauen** der Fall ist, jedem Wahlberechtigten ein spezieller, namentlich ausgestellter Stimmzettel zugesandt. In acht Mitgliedstaaten übermitteln öffentliche Stellen jedoch nur in sehr begrenztem Umfang Informationen, und das nur über die Medien und das Internet.

6.1.3 Nur in wenigen Mitgliedstaaten erfolgt die Übermittlung der Informationen für Wähler unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Einige Beispiele:

- In **Schweden** stellt die Wahlbehörde („Valmyndigheten“) auf ihrer Website umfassende Informationen für Wähler nicht nur auf Schwedisch und in 30 weiteren Sprachen, sondern auch in Leichtem Schwedisch und in Gebärdensprache zur Verfügung¹⁶;
- außerdem gibt es in **Schweden** und **Deutschland**¹⁷ ein Internetportal mit Sprachausgabe, auf dem sich blinde und sehbehinderte sowie Menschen mit Leseschwäche (etwa Personen mit Dyslexie) die Informationen vorlesen lassen können;
- die Allgemeine Wahlkommission in **Bulgarien** hat einen Film über Wahl- und Abstimmungsverfahren auf ihrem Internetportal veröffentlicht, der sich an Menschen mit Behinderungen richtet. Der Film enthält auch Gebärdensprache;

¹⁶ [Valmyndigheten - Teckenspråk](#).

¹⁷ [Der Beauftragte - Barrierefreiheit - Wahlen](#).

- die Blindenbibliothek der **Slowakei** gibt Informationsmaterial über die Verwendung von Stimmzetteln und eine vollständige Liste der Kandidaten in Brailleschrift und im Audioformat heraus;
- in **Deutschland** können Blinde und sehbehinderte Personen Stimmzettelschablonen beim Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband bestellen, der gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Schablonen herzustellen und zu verteilen und dafür öffentliche Mittel erhält. Die Schablone wird zusammen mit einer Audio-CD verschickt, auf der die Gebrauchsanleitung für die Schablone sowie amtliche Informationen über die Wahl bereitgestellt werden;
- in **Spanien**¹⁸ und in **Polen**¹⁹ werden Filme mit Informationen zu den Möglichkeiten der Stimmabgabe für Blinde von Behörden und nichtstaatlichen Organisationen im Internet veröffentlicht;
- in der **Tschechischen Republik** versendet das Innenministerium eine allgemeine Informationsbroschüre (in der an alle Bürgerinnen und Bürger verteilten Form) an den Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen, dieser leitet sie an unterschiedliche spezielle Organisationen für Menschen mit Behinderungen weiter, die diese Informationen für ihre Mitglieder/Kunden in eine auf deren Bedürfnisse zugeschnittene Form bringen;
- in **Belgien** wird vor den Wahlen ein Film aufgezeichnet, der auf eine leicht verständliche Weise darüber aufklärt, wie die elektronische Stimmabgabe in den Wahllokalen erfolgt;²⁰
- in **Slowenien** versenden die einschlägigen Ministerien eine Mitteilung an Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, in denen dargelegt wird, wie die sich dort aufhaltenden Menschen ihr Wahlrecht ausüben können;
- ebenso werden in **Slowenien** spätestens 15 Tage vor dem Wahltag Listen der bestätigten Kandidaten an alle Haushalte im Land versendet;
- eine ständige Wahlbehörde stellt in **Rumänien** eine online abrufbare Landkarte bereit, auf der alle Wahllokale erfasst sind; mithilfe dieser Karte können sich die Wähler den Ort des Wahllokals und den Weg dorthin entweder von ihrem aktuellen Standort oder von einem ausgewählten Standort auf der Karte anzeigen lassen;
- in **Finnland** wird eine Informationsbroschüre zur Wahl in Brailleschrift vom Justizministerium finanziert, die Produktion und Verteilung jedoch obliegt dem Finnischen Verband der Sehbehinderten („Näkövammaisten liitto ry“). Informationen über bevorstehende Wahlen werden online in mehreren Sprachen veröffentlicht, unter anderem in Form von Broschüren in Einfachem Finnisch und Einfachem Schwedisch sowie in Form von Videos in zwei Gebärdensprachen (Finnisch²¹ und Finnland-Schwedisch) sowie in Einfachem Finnisch²², Einfachem Schwedisch und Einfachem Englisch;
- in **Polen** sind auf den Websites der lokalen Behörden Informationen über die Möglichkeit der Beförderung von Menschen mit Behinderungen zu den Wahllokalen abrufbar;
- in **Spanien** stellt das Amt für Wählererfassung („Oficina del Censo Electoral“) eine gesonderte Website bereit, auf der Wähler ihre Personalausweisnummer oder ihren Namen

18 <https://www.youtube.com/watch?v=ThjZtOyIM3U>.

19 <http://www.wyborybezbarier.org/braille.html>.

20 Siehe z. B. <https://www.youtube.com/watch?v=8sWrV4S-P4c&feature=youtu.be>.

21 <https://www.youtube.com/watch?v=8vOHkq7ugUA&index=1&list=PLBOD3s07Ie2xrtsEnxJT5gLZ6U5zBHEI>.

22 <https://www.youtube.com/watch?v=482izpHIOqY>.

und ihr Geburtsdatum eingeben können, um Informationen über das Wahllokal und die Wahlkommission, bei dem/der sie ihre Stimme abgeben können, zu erhalten;

- in **Irland** gibt es eine auch am Tag der Wahl erreichbare kostenlose Hotline mit einer leicht zu merkenden Telefonnummer (die dem Wahltermin entspricht), bei der man ausführliche Erläuterungen zum Ablauf der Stimmabgabe für Personen mit Behinderungen erhält;
- alle Pressekonferenzen der Nationalen Wahlkommission in **Polen**, die sich mit den Wahlen befassen und im Fernsehen und im Internet übertragen werden, sind mit einer Verdolmetschung in Gebärdensprache verfügbar²³.

6.1.4 Für Menschen mit eingeschränkter Mobilität (einschließlich Rollstuhlfahrer), Blinde oder stark sehbehinderte Menschen ist es sehr wichtig, darüber informiert zu werden, ob ein konkretes Wahllokal ihren Bedürfnissen entspricht und ob auf Anfrage Hilfestellung von Behörden geleistet werden kann. In den einzelnen Mitgliedstaaten wird dieses Recht auf Information auf sehr unterschiedliche Weise sichergestellt. In einigen Ländern gehen die Behörden davon aus, dass angesichts der gesetzlichen Pflicht, durchgehend für barrierefreie Wahllokale zu sorgen, jedes Wahllokal umfassend den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen angepasst sein muss. Eine weitere Gruppe bilden jene Länder, in denen in dem Wahllokal gewählt werden muss, das dem einzelnen Wähler aufgrund seines Wohnsitzes zugewiesen wurde, ohne dass die Möglichkeit eines Wechsels besteht. Aus diesem Grund gehen die Behörden davon aus, dass diese Informationen überflüssig sind und sie sie daher nicht bereitstellen müssen. In der deutlichen Mehrzahl der Mitgliedstaaten sind die Behörden jedoch um eine Übermittlung dieser wichtigen Informationen bemüht; in den meisten Fällen übernehmen das die lokalen Behörden, die üblicherweise für die Vorbereitung der Wahllokale in ihrem Gebiet zuständig sind, wobei die Informationsübermittlung auch telefonisch oder über eine entsprechende Website erfolgt. Häufig sind die einschlägigen Informationen auch auf der Website der zentralen Wahlbehörde oder über eine Info-Hotline verfügbar. Vereinzelt jedoch ist das Einholen von Informationen über die Barrierefreiheit eines bestimmten Wahllokals mit übermäßigem formalen Aufwand verbunden und muss zum Beispiel schriftlich beantragt werden.

6.1.5 In der Europäischen Union gibt es viele positive Beispiele:

- in **Litauen** ist auf der Website der Zentralen Wahlkommission eine elektronische Karte verfügbar, auf der die an die Bedürfnisse von Menschen mit eingeschränkter Mobilität angepassten Wahllokale hervorgehoben sind, eine ähnliche Lösung gibt es in **Polen**;
- in **Estland** können sogar sehr detaillierte technische Informationen eingeholt werden, da jedes Wahllokal eine eigene Telefonnummer hat;
- in **Deutschland** muss die an alle Wahlberechtigten versendete Wahlbenachrichtigung Informationen darüber enthalten, ob das Wahllokal barrierefrei ist oder nicht sowie ferner eine Service-Telefonnummer, unter der Informationen über barrierefreie Wahllokale eingeholt werden können.

23

Siehe z. B. <https://www.youtube.com/watch?v=S9tStaM5XSQ>.

6.1.6 Bemerkungen

- a) Informationen zum Wahltermin, zu den grundlegenden Verfahren und möglichen Formen des Wählens sowie zur Anpassung an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen müssen angemessen und in einer Form übermittelt werden, die die verschiedenen Arten von Behinderungen unter den Wählern berücksichtigt. Insbesondere sind die Bedürfnisse blinder, sehbehinderter und gehörloser Menschen sowie von Menschen mit geistiger Behinderung zu berücksichtigen.
- b) Bei der Bearbeitung und Bereitstellung solcher Informationen sollten die Behörden mit Behindertenorganisationen zusammenarbeiten, um eine möglichst wirksame Übermittlung sicherzustellen; die Behörden sollten ebenfalls die Finanzierung der Tätigkeiten dieser Organisationen erwägen.
- c) Menschen mit Behinderungen sind oft nur eingeschränkt zur selbstständigen Fortbewegung fähig und in erhöhtem Maße auf Hilfe von Außenstehenden angewiesen. Daher ist die unmittelbare Bereitstellung von Informationen in einer Form, die dem individuellen, der Art der Behinderung entsprechenden Bedarf angepasst ist, von großer Bedeutung. Die öffentlichen Medien und das Internet können, auch wenn sie wichtige Kommunikationsmittel sind, nicht der einzige Kanal sein, um diese Personen zu erreichen.
- d) Jeder Wahlberechtigte in der Europäischen Union sollte auf einfachem Wege in Erfahrung bringen können, in welchem Maße das betreffende Wahllokal für eine Person mit eingeschränkten Möglichkeiten der selbstständigen Fortbewegung tatsächlich barrierefrei ist.
- e) Wichtig ist auch die Möglichkeit, über das Telefon Informationen zu erhalten und zusätzliche Fragen zu stellen. Anlass zur Besorgnis gibt, dass diese Vorgehensweise derzeit nur in einer kleinen Zahl von Mitgliedstaaten möglich ist, obwohl sie überall standardmäßig vorgesehen sein sollte.
- f) Über Bilder scheint eine besonders wirksame Übermittlung von angemessenen Informationen an Menschen mit geistiger Behinderung möglich zu sein. Leider wird auf dieses Medium in der Europäischen Union sehr selten zurückgegriffen.

6.2 Wählen in einem Wahllokal

- 6.2.1 Die klassische und am meisten genutzte – in einigen Ländern sogar die einzige – Form der Teilnahme an Wahlen ist die Stimmabgabe in einem Wahllokal. Aus diesem Grund ist es von großer Bedeutung, dass die Wahllokale für Menschen mit unterschiedlichen Arten von Behinderungen vollkommen barrierefrei sind und dass die Wahlkommissionen als die für den Ablauf der Wahl in den Wahllokalen zuständigen Organe so ausgestattet und befugt sind, dass sie den Betroffenen bedarfsgerecht die nötige Hilfe bereitstellen können. Andere rechtlich-organisatorische Verfahren, die diesen Wählern eine Teilnahme an Wahlen ermöglichen (etwa Briefwahl, Stimmabgabe an mobilen Wahlurnen oder durch einen Bevollmächtigten, vorgezogene Stimmabgabe in bestimmten Wahllokalen), können als ergänzendes Angebot für

Menschen mit Behinderungen betrachtet werden, nicht aber als Ersatz für ihr Recht auf persönliche Stimmabgabe in einem Wahllokal am Wahltag.

6.2.2 In zwölf Mitgliedstaaten sind Menschen mit Behinderungen nicht berechtigt, das Wahllokal zu wechseln, weil ihnen etwa ein anderes als das ihnen aufgrund ihres Wohnsitzes zugewiesene Wahllokal mit Blick auf ihre Behinderung geeigneter zu sein scheint. Erfreulicherweise ist in 15 Mitgliedstaaten diese Möglichkeit vorgesehen. Das Verfahren ist in der Regel einfach. Einige Beispiele:

- In **Ungarn** kann jeder Wahlberechtigte (über die Website des Nationalen Wahlamtes, durch persönliches Aufsuchen des Amtes oder durch schriftliche Anfrage) bis zu zwei Tage vor der Wahl mitteilen, dass er ein barrierefreies Wahllokal braucht. Ein ähnliches Verfahren ist auch in einigen anderen Ländern vorgesehen, einschließlich **Slowenien**, wo eine Frist von drei Tagen gilt, und **Dänemark** mit einer achttägigen Frist;
- in **Italien** ist dies sogar am Wahltag selbst möglich; zusätzlich stellen die lokalen Behörden für Personen mit eingeschränkter Mobilität eine Beförderung zu einem ihren Bedürfnissen entsprechenden Wahllokal sicher. Auch in **Bulgarien** wird eine Beförderung bereitgestellt;
- in **Kroatien** und in **Polen** haben Wahlberechtigte zwei Möglichkeiten: Sie können an einem anderen Ort als ihrem Wohnsitzort wählen, wenn sie sich vorher dafür registrieren (im Verzeichnis der Wähler, die an einem anderen Ort als ihrem Wohnsitzort wählen) oder eine Bescheinigung vorweisen, die es ihnen erlaubt, in jedem beliebigen Wahllokal zu wählen;
- in der **Slowakischen Republik** kann ein Wahlberechtigter in der Gemeinde, in der er seinen dauerhaften Wohnsitz hat, sogar noch am letzten Werktag vor dem Wahltag persönlich eine Wahlkarte (diese wird dann direkt ausgehändigt) oder, spätestens 15 Werktagen vor dem Wahltag, per Post bzw. E-Mail anfordern (die Gemeinde versendet die Karte innerhalb von drei Werktagen nach Eingang des Antrags);
- ein sehr flexibles Verfahren wurde in **Litauen** eingeführt, von dem der Wahlberechtigte am Wahltag in dem von ihm gewählten Wahllokal Gebrauch machen kann. Dabei sendet die Wahlkommission eine elektronische Anfrage an das dem Wahlberechtigten aufgrund seines Wohnsitzortes zugewiesene Wahllokal, und nach Eingang der elektronisch übermittelten Bestätigung, dass der Wahlberechtigte nicht schon in einem anderen Wahllokal gewählt hat, wird die Person in die Wählerliste des Wahllokals aufgenommen, das sie aufgesucht hat;
- auch in den **Niederlanden** können die Wähler ihre Stimme in einem frei gewählten Wahllokal abgeben;
- in **Deutschland** kann jeder Wahlberechtigte bis um 18 Uhr des vorletzten Tages vor dem Wahltag einen Wahlschein beantragen, mit dem er in einem beliebigen Wahllokal in seinem Verwaltungsbezirk oder seiner Stadt seine Stimme abgeben kann.

6.2.3 Die Frage der behindertengerechten Ausstattung der Wahllokale ist in den Mitgliedstaaten gesetzlich unterschiedlich geregelt. In elf EU-Mitgliedstaaten gilt der allgemeine Grundsatz, dass alle Wahllokale den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entsprechen müssen. Bei näherer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass die angestrebte Barrierefreiheit verhältnismäßig eng ausgelegt wird, nämlich lediglich als Fehlen baulicher Barrieren für Rollstuhlfahrer, die in Begleitung anderer, gegebenenfalls bei der Lenkung des Rollstuhls behilflicher Personen im Wahllokal eintreffen. Zahlreiche andere Probleme jedoch werden nicht

berücksichtigt, etwa die Bedürfnisse Blinder, eine angemessene Organisation der Verbindungswege, die Gestaltung und die Präsentation offizieller in den Wahllokalen ausgehängter Mitteilungen. In sechs Mitgliedstaaten gibt es keinerlei Vorschriften über die Anpassung der Wahllokale an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. In einigen Mitgliedstaaten wurde die Barrierefreiheit von Wahllokalen als allgemeiner Grundsatz festgelegt, der bei der Auswahl der Orte, an denen Wahllokale eingerichtet werden, berücksichtigt werden muss.

6.2.4 Nur wenige Mitgliedstaaten räumen realistisch ein, nicht in der Lage zu sein, innerhalb kurzer Zeit alle Wahllokale barrierefrei zu gestalten. Gleichzeitig haben sie erkannt, dass die Pflicht, die Barrierefreiheit zumindest eines Teils der Wahllokale sicherzustellen, genau geregelt werden muss, wobei quantitative Indikatoren einzuführen sind:

- in **Polen** müssen mindestens 50 % der Wahllokale barrierefrei sein;
- in **Österreich** sollte mindestens ein barrierefreies Wahllokal in jeder Gemeinde und mindestens ein barrierefreies Wahllokal pro Bezirk der Stadt Wien vorhanden sein;
- in **Ungarn** und **Irland** muss es mindestens ein barrierefreies Wahllokal in jeder Siedlung geben;
- in **Litauen** haben die Zentrale Wahlkommission, das Litauische Behindertenforum und der Litauische Gemeindeverband am 26. November 2018 eine Vereinbarung unterzeichnet, der zufolge mindestens 50 % der Wahllokale barrierefrei sein sollen.

6.2.5 Die Wahllokale befinden sich in der Regel in einem öffentlichen Gebäude (z. B. Schulen, Gesundheitseinrichtungen, Büros der Kommunalverwaltung), die kostenfrei für Wahlzwecke genutzt werden können. Leider befinden sich viele in Altbauten, die den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen nicht angepasst sind. In **Litauen** wurde eine interessante Lösung gefunden²⁴. Falls es nicht möglich ist, Wahllokale behindertengerecht anzupassen und auszustatten, sollen geeignete Räumlichkeiten angemietet und die Kosten dafür aus dem Staatshaushalt beglichen werden.

6.2.6 Es kommt häufig vor, dass sich Wahlberechtigte mit Behinderungen von einer Person ihrer Wahl begleiten lassen möchten, die ihnen zumindest bei einigen Handgriffen bei der Stimmabgabe helfen kann, etwa bei der Entgegennahme des Stimmzettels, bei der Kennzeichnung oder der Eintragung der Wahlentscheidung auf dem Stimmzettel und beim Einwerfen des Stimmzettels in die Wahlurne. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten ist eine solche Begleitung zulässig, und die Vorschriften in diesem Bereich sind sehr flexibel. Die Bestimmung des Begleiters durch den Wähler ist in der Regel verbindlich und kann von niemandem angefochten werden. Sehr häufig besteht die Beschränkung, dass ein Mitglied des Wahlvorstands nicht bei der Stimmabgabe helfen darf. In **Schweden**, **Luxemburg**, **Dänemark** und **Deutschland** ist dies hingegen zulässig, in **Finnland** können Wähler sowohl ein Mitglied des Wahlvorstands als auch den in jedem Wahllokal anwesenden Wahlassistenten als Helfer bezeichnen, und in **Ungarn** kann sich ein Wähler entweder von einer Person seiner Wahl oder von zwei Mitgliedern des Wahlvorstands gemeinsam bei der Stimmabgabe unterstützen lassen.

24

Jüngste Änderungen am Gesetz über die Wahlen zum Europäischen Parlament, die am 1. Juli 2019 in Kraft treten.

- 6.2.7 In vielen Ländern gibt es keine Altersbeschränkung – es kann also auch eine Person Hilfe leisten, die noch nicht stimmberechtigt ist (etwa das Kind oder Enkelkind des Wählers). Dies trifft beispielsweise auf **Belgien, Deutschland, Frankreich, Litauen, Österreich, Polen und Schweden** zu. In vielen Ländern ist es jedoch vorgeschrieben, dass der Begleiter eine bereits wahlberechtigte Person ist (also eine Altersgrenze erreicht hat), die fallweise sogar in dem konkreten Wahllokal zur Ausübung ihres Stimmrechts berechtigt sein muss. Das ist eine Erschwernis für den Wähler und kann bisweilen eine Stimmabgabe unmöglich machen. Gelegentlich wird sogar verlangt, dass der Wahlvorstand prüft, ob der von einem Wähler mit Behinderungen benannte Begleiter für diese Aufgabe geeignet oder ob der jeweilige Wähler tatsächlich auf die Hilfe des Begleiters angewiesen ist. In einem Mitgliedstaat müssen Wähler zunächst eidesstattlich erklären, dass sie tatsächlich blind sind und Assistenz bei der Stimmabgabe benötigen. Der Wortlaut der eidesstattlichen Erklärung ist im Gesetz ebenso festgeschrieben wie die detaillierten Fragen an den gewählten Assistenten. Das gesamte Verfahren muss mindestens zwei Stunden vor Schließung des Wahllokals abgeschlossen sein, sonst kann die Wahl mit Assistenz verweigert werden. Diese Anforderungen wie auch die Vorschriften bezüglich der Art der Behinderung, die zur Inanspruchnahme einer Assistenz berechtigt, (etwa nur Blinde) oder auch die dem Wähler (dessen Behinderung in der Regel augenfällig ist) auferlegte Notwendigkeit, eine ärztliche Bescheinigung vorzulegen, aus der hervorgeht, dass dieser zu einer eigenständigen Stimmabgabe nicht imstande ist und Assistenz benötigt, sind als unbegründet einzustufen. Das Gleiche gilt für die Pflicht einer vorherigen Registrierung der Begleitperson, die einem Menschen mit Behinderungen helfen soll.
- 6.2.8 Zweifelhaft ist auch die in zwei Ländern bestehende Vorschrift, nach der ausschließlich Mitglieder des Wahlvorstandes berechtigt sind, die Aufgaben eines Assistenten zu erfüllen. Das widerspricht dem Grundsatz der geheimen Wahl und kann insbesondere in kleinen Gemeinschaften ohne Anonymität Personen von der Teilnahme an Wahlen abhalten.
- 6.2.9 In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist es vorgeschrieben, einen bestimmten Bereich (z. B. eine Wahlkabine) aufzusuchen, um den Stimmzettel frei ausfüllen zu können. Diese Vorschrift wird jedoch meist nicht streng befolgt. Ähnlich locker wird die Regelung gehandhabt, nach der eine Wahlkabine nur durch jeweils eine Person, gegebenenfalls mit ihrem Begleiter, genutzt werden darf.
- 6.2.10 In der **Slowakei** werden der Stimmzettel und die Urne in für Menschen mit Behinderungen in nicht barrierefreien Wahllokalen an einen Ort außerhalb dieses Wahllokals verbracht, um die Stimmabgabe zu ermöglichen. In **Belgien** kann der Wähler eine speziell den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasste Wahlkabine nutzen, die sich an einem barrierefreien Ort, gegebenenfalls außerhalb des Wahllokals, befindet. In **Kroatien** bringen Mitglieder des Wahlvorstands den Stimmzettel nach draußen zu dem Wahlberechtigten, dem es nicht möglich ist, in das Wahllokal hineinzugelangen, nehmen von diesem den ausgefüllten und gefalteten Stimmzettel in einem Umschlag wieder entgegen und bringen ihn in das Wahllokal hinein, wo sie den Stimmzettel aus dem Umschlag nehmen und in die Wahlurne werfen.
- 6.2.11 Die Organisation der Wahllokale und auch der Wahlkabinen in den einzelnen Mitgliedstaaten wirft einige Fragen auf. In keinem Mitgliedstaat wurden umfassende Lösungen eingeführt, die

für eine einheitliche Ausstattung und Funktionsweise der Wahllokale sorgen, sodass diese als benutzerfreundlich für alle Wähler bezeichnet werden können. In **Polen** gelten zumindest sehr detaillierte Vorschriften zur Festlegung von Standards für alle Wahllokale, die behördlich als barrierefrei für Menschen mit Behinderungen anerkannt sind. In **Belgien** wiederum werden vor allen Wahlen detaillierte Anweisungen für die örtlichen Behörden zur Vorbereitung der Wahllokale ausgearbeitet. Diese Anweisungen werden im Internet veröffentlicht, so dass sie auch den Wählern weitgehend zugänglich sind. Sie beziehen sich unter anderem auf die Größe der Buchstaben auf den Bekanntgaben, die Mindestbreite der Gänge, den Neigungswinkel der Rampen und Auffahrten, die Gestaltung des Parkplatzes vor dem Wahllokal und die Abmessungen der Wahlurne²⁵.

- 6.2.12 Ein sehr häufiges Problem ist das Fehlen eines Gesamtkonzepts für die Raumgestaltung im Wahllokal, also eine nicht durchdachte Anordnung der einzelnen Stationen, die für die Stimmabgabe angelaufen werden müssen (Wählerregistrierung, Entgegennahme der Stimmzettel, Wahlkabinen und Wahlurnen). Die Folge ist, dass die Wähler in kleinen Räumen bisweilen einander ausweichen müssen, was nicht nur für Menschen mit Behinderungen beschwerlich ist.
- 6.2.13 Sehr häufig anzutreffende Erschwernisse sind zu kleine Wahlkabinen, die für Rollstuhlfahrer schwer zu nutzen sind (häufig muss z. B. ein Stuhl beiseitegeschoben werden, um den Rollstuhl zum Tisch fahren zu können), fehlende Wahlmöglichkeiten für das Ausfüllen des Stimmzettels (sitzend oder stehend), zu kleine Tische zum Ausfüllen des Stimmzettels (meist kann der Wähler etwa seine Handtasche lediglich auf dem Fußboden abstellen) oder auch die Positionierung der Öffnung in der Wahlurne, die es einigen Wählern mit Behinderungen unmöglich macht, den Stimmzettel eigenständig einzuwerfen.
- 6.2.14 In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten können die Vorschriften über das Einwerfen der Stimmzettel in die Urne flexibel ausgelegt werden. Der Stimmzettel muss nicht zwingend vom Wähler in die Wahlurne geworfen werden, dies kann auch eine andere von diesem benannte Person tun. Oft übernehmen das die Kinder, wenn die ganze Familie das Wahllokal besucht. In der **Tschechischen Republik**, **Deutschland** und **Griechenland** zum Beispiel kann auch ein Mitglied des Wahlvorstandes helfen, selbst wenn es nicht die Funktion des Begleiters erfüllt, und in **Portugal** wird der Stimmzettel grundsätzlich einem Mitglied des Wahlvorstandes übergeben, der diesen in die Wahlurne wirft. Problematisch jedoch erscheint die „Regel des Letztkontakts“, die in zwei Mitgliedstaaten angewendet wird und der zufolge der Wähler, auch ein solcher mit Behinderungen, die letzte Person sein muss, die den Stimmzettel vor dessen Einwurf in die Urne berührt.
- 6.2.15 Der Zugang zu Informationen im Wahllokal ist ein wichtiger Gesichtspunkt der Beteiligung an Wahlen. In den nationalen Rechtsvorschriften ist die Frage der im Wahllokal verfügbaren Informationen genau geregelt; diese sind auf zwei Bereiche beschränkt, nämlich auf grundlegende offizielle Informationen über die einzelnen Kandidaten sowie auf Anweisungen zum Wahlverfahren. Menschen mit Behinderungen werden die Erläuterungen meist mündlich durch Mitglieder des Wahlvorstandes übermittelt, was eine zügige Klärung von Unklarheiten

25

[Vlaanderenkiest – Toegankelijke verkiezingen: een overzicht.](#)

und eine den Bedürfnissen des jeweiligen Wählers angepasste Form der Informationsübermittlung ermöglicht. Probleme können auftreten, wenn eine Person, die Erläuterungen benötigt, gehörlos ist und in Gebärdensprache kommuniziert, weil nur in wenigen Mitgliedstaaten über das Internet auf die Dienste eines Gebärdensprachdolmetschers zurückgegriffen werden kann.

6.2.16 Sehr häufig werden in den Wahllokalen offizielle, Bekanntmachungen der nationalen Wahlbehörde ausgehängt. Häufig werden diese Bekanntmachungen jedoch in einer unpassenden Höhe angebracht, sodass sie etwa von Rollstuhlfahrern nicht gelesen werden können. In **Polen** indessen ist diese Frage in den einschlägigen Vorschriften sehr deutlich geregelt, und die Informationen im Wahllokale sind daher für alle lesbar.

6.2.17 In einigen Ländern gibt es in den Wahllokalen außerdem zusätzliche Lösungen für Menschen mit einer speziellen Art der Behinderung:

- in **Spanien** erscheinen die auf der Wahlwebsite abrufbaren Informationsbroschüren zur Barrierefreiheit bei Wahlen sowie die Informationsbroschüren in leichter Sprache auch in gedruckter Form und werden an jedes Wahllokal gesendet. Diese Broschüren werden für jede Wahl vom Innenministerium in Zusammenarbeit mit den wichtigsten spanischen Behindertenverbänden erstellt;
- in **Litauen** sind die Informationsbroschüren vom Zentralen Wahlausschuss mit schriftlicher Erklärung des Wahlvorgangs, auch in Blindenschrift, in den Wahllokalen verfügbar;
- in **Malta** sind alle Wahllokale per Gesetz mit Audio-Playern und einer Braille-Schablone auszustatten, auf der die Kandidaten und Parteien auf dem Stimmzettel aufgelistet sind;
- in **Portugal** und **Irland** wird in jedem Wahllokal ein Stimmzettel im Großformat ausgehängt;
- in einigen Mitgliedstaaten (z. B. **Schweden, Belgien, Niederlande**) können Wähler Vergrößerungsgläser nutzen, die in jedem Wahllokal bereitliegen.

6.2.18 Bemerkungen

- a) Trotz der geltenden Vorschriften ist die überwiegende Mehrheit der Wahllokale in der Europäischen Union nicht vollständig oder überhaupt nicht den unterschiedlichen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung angepasst, und dieser Mangel lässt sich nicht kurzfristig beheben. Vorerst scheint es daher angebracht, das Problem zu lösen, indem es Wählern mit Behinderungen ermöglicht wird, das Wahllokal zu wechseln, wenn ihnen dieses aufgrund ihres Wohnsitzes zugewiesen wurde. Das administrative Verfahren für den Wechsel des Wahllokals sollte einfach und zügig sein.
- b) Alle Wähler mit Behinderungen sollten die Möglichkeit haben, frei eine Person zu bestimmen, die ihnen beim Wählen in einem Wahllokal behilflich ist. Die in vielen Ländern gestellten zusätzlichen Anforderungen an solche Begleitpersonen sind als unbegründet anzusehen.
- c) In vielen Ländern wurden interessante und praktische Lösungen eingeführt, die für Wähler mit unterschiedlichen Arten der Behinderung einen guten Zugang zu Informationen in den

Wahllokalen sicherstellen. Als wichtigste und zugleich schnell einführbare Lösungen sind zu nennen: das Aufhängen von offiziellen Bekanntmachungen und Stimmzettel-Kopien in angemessener Schriftgröße und in einer Höhe, die ein leichtes Lesen ermöglicht, das Bereitstellen von Informationen für Blinde in Brailleschrift, die Möglichkeit, die Dienste eines Gebärdensprachdolmetschers über das Internet in Anspruch zu nehmen.

- d) Überaus wichtig ist die Ausarbeitung detaillierter Regeln (in Form von Rechtsnormen oder Anweisungen für lokale Behörden und Wahlvorstände), in denen die Ausstattung und die Organisation der Arbeit der Wahlvorstände festgelegt werden. In den Regeln sollten unter anderem die Struktur reibungsloser Verbindungswege, die Abmessungen, Lage und Ausstattung der Wahlkabinen, die Barrierefreiheit der Wahlurne sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Parkplatz und dem Zugang zum Wahllokal festgelegt werden.

6.3 Der Stimmzettel

6.3.1 Für die Stimmabgabe bei den Wahlen zum EP sind in der Europäischen Union sehr unterschiedliche Verfahren vorgesehen. Häufig stellt dieses Verfahren einen der entscheidenden Faktoren für die tatsächliche Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen dar, ihr Wahlrecht eigenständig auszuüben. In manchen Fällen sind die Gestaltung der Stimmzettel und das geforderte Wahlverfahren ein unüberwindbares Hindernis, sodass für die Stimmabgabe die Hilfe einer anderen Person erforderlich ist, gegenüber der die Wahlentscheidung offengelegt werden muss.

6.3.2 Wenn das Wahlsystem verlangt, dass ein Wähler eine bestimmte Handlung ausführt und ihm darüber hinaus noch die Möglichkeit weiterer Handlungen einräumt z. B. eine politische Partei und – fakultativ – einen bevorzugten Kandidaten anzugeben), müssen im System Möglichkeiten für Wähler mit Behinderungen geschaffen werden, damit diese all ihre Rechte ausüben können.

6.3.3 Die Handlungen, die Wähler in den Mitgliedstaaten beim Wählen ausführen müssen, lassen sich in drei Typen unterteilen:

- den Stimmzettel an der vorgesehenen Stelle auf eine bestimmte Art kennzeichnen („x“, „+“, „v“, Ausfüllen eines Kästchens, Einkreisen einer Zahl);
- eine Karte aus mehreren Karten mit den Namen politischer Parteien auswählen;
- etwas auf den Stimmzettel eintragen (Zahl, Name, Vorname).

6.3.4 Hinsichtlich dieser Typen von Handlungen im Wahlvorgang können die Mitgliedstaaten in folgende Gruppen zusammengefasst werden:

- Länder, in denen das Wählen durch Kennzeichnen bestimmter Stellen (z. B. „x“, „+“), Einkreisen einer Zahl oder Ausfüllen eines Kästchens an einer oder mehreren Stellen des Stimmzettels erfolgt (wobei entweder eine Partei oder ein bestimmter Kandidat oder mehrere Kandidaten einer Wahlliste angegeben werden): **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Zypern;**

- Länder, in denen die Wähler zuerst eine Karte mit dem Namen der Partei aus einem Kartenpaket auswählen, das sie erhalten haben, auf der sie dann einen oder mehrere Kandidaten durch eine Kennzeichnung (z. B. „x“ oder „+“) wählen oder ein bestimmtes Kästchen ausfüllen: **Griechenland, Lettland, Slowakische Republik, Tschechische Republik;**
- Länder, in denen das Wählen durch Eintragen eines Zeichens hinter dem Namen einer politischen Partei erfolgt, die Wähler aber auch eine Zahl oder einen Namen eines konkreten Kandidaten (oder mehrerer Kandidaten) angeben müssen oder können: **Italien, Litauen;**
- Länder, in denen das Wählen durch Niederschreiben der Wahl auf dem Stimmzettel erfolgt (Name der Partei, Nummer oder Name eines bestimmten Kandidaten): **Finnland und Estland;**
- Länder, in denen Wähler weder Zeichen eintragen noch etwas auf den Stimmzettel schreiben, sondern aus dem erhaltenen Paket von Karten eine mit dem Namen der entsprechenden Partei auswählen und in die Wahlurne einwerfen: **Frankreich und Spanien;**
- Länder, in denen Zahlen zur Kennzeichnung der Wahl in Kästchen hinter den Namen der Kandidaten eingegeben werden: **Malta und Irland;**
- Länder mit einem komplexen Stimmzettel-System: **Schweden** (wo zwischen drei Karten verschiedener Farbe gewählt wird und dann, abhängig von der jeweiligen Karte auch, aber nicht immer, die Möglichkeit besteht, ein Kästchen zu kennzeichnen oder den Namen einer Partei oder eines Kandidaten anzugeben).

6.3.5 Für Wähler, die gedruckte Stimmzettel mit den Namen der Kandidaten und Parteien erhalten, ist die Größe der Schriftzeichen und des Stimmzettels von erheblicher Bedeutung. Über die Größe der Schriftzeichen und auch des Stimmzettels entscheidet gewöhnlich die für die Organisation der Wahlen verantwortliche Behörde. Es gibt jedoch auch Länder, in denen die Größe des Stimmzettels gesetzlich geregelt ist. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten erheblich; vorgesehen sind Formate von A4 bis über A2. Die Vorschriften in **Belgien** sind sehr interessant – sie betreffen nur die Länge des Stimmzettels, die je nach Region 36 bzw. 72 cm betragen kann; in **Zypern** wiederum beträgt die Maximalgröße für Stimmzettel 16x70 cm, und in **Bulgarien** wird bei einer Vielzahl an Kandidaten eine eigene Broschüre zusammengestellt.

6.3.6 Die am weitesten verbreitete und gleichzeitig einfachste Form der Stimmabgabe bei den Wahlen zum EP ist das Kennzeichnen eines Kästchens neben dem Namen des Kandidaten oder einer politischen Partei mit einem „x“ oder einem ähnlichen Zeichen. Ein solches Verfahren wird in zwölf Mitgliedstaaten angewendet, in zwei Ländern muss das Kästchen ausgemalt werden, in zwei weiteren Ländern ist das „x“ neben den Namen des Kandidaten oder der Partei zu setzen, es gibt jedoch keinen eigens dafür vorgesehenen Ort.

6.3.7 Weitere Formen der Kenntlichmachung sind das Einkreisen der laufenden Nummer des Kandidaten (**Slowakei, Slowenien**) sowie das Abstempeln des Namens eines Kandidaten mit einem Stempel, der vom Wahlvorstand ausgegeben wird (**Rumänien**). In **Luxemburg** wird ein im oberen Teil des Stimmzettels aufgezeichneter Kreis oder ein „x“ (bzw. ein ähnliches Zeichen) als Unterstützung der gesamten Liste gewertet; der Wähler kann jedoch auch die ihm zustehenden sechs Stimmen zwischen den von ihm bevorzugten Kandidaten aufteilen, wobei ein

Kandidat höchstens zwei Stimmen erhalten kann (die durch zwei „x“ bei dessen Namen kenntlich gemacht werden).

- 6.3.8 Die in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften über die Charakteristika der auf den Stimmzettel zu schreibenden Zeichen sind grundsätzlich sehr dehnbar, wenngleich etwa in **Polen** die zwei Linien des Zeichens „x“ sich innerhalb des festgelegten Kästchens kreuzen müssen, um eine gültige Stimme kenntlich zu machen. In vielen Ländern geht man jedoch davon aus, dass, sofern die Absicht des Wählers unzweifelhaft erkennbar ist, es keiner übermäßig formalisierten Vorschriften bedarf, nach denen etwa ein ungenaues Kreuz oder ein nicht geschlossener Kreis die entsprechende Stimme ungültig machen würden. In **Portugal** zum Beispiel wird eine Stimme anerkannt, wenn sie eindeutig den Willen des Wählers erkennbar macht, und zwar auch dann, wenn das von diesem geschriebene Zeichen nicht perfekt ist oder die Linien des Kästchens überschreitet.
- 6.3.9 Die Frage der Gültigkeit der Stimme ist nicht zu trennen von der Barrierefreiheit der technischen Mittel, die Menschen mit Behinderungen, vor allem Blinden und Sehbehinderten sowie Menschen mit begrenzten manuellen Fertigkeiten, eine eigenständige Stimmabgabe ermöglichen, bei der sichergestellt ist, dass ihre Stimme richtig erkannt und gezählt wird. In sieben Mitgliedstaaten erhalten die Wähler und Wählerinnen eine spezielle Schablone für den Stimmzettel, die genau kenntlich macht, an welcher Stelle das entsprechende Zeichen einzutragen ist.²⁶ Manche davon enthalten jedoch keine Braille-Zeichen, was Blinden eine eigenständige Stimmabgabe extrem erschwert. In anderen Ländern gibt es solche Lösungen für Blinde, sehbehinderte Menschen und Menschen mit Schreibstörungen nicht; diese müssen somit bei der Stimmabgabe die Hilfe nahestehender Personen in Anspruch nehmen.
- 6.3.10 Nur in zwei (**Spanien** und **Schweden**) der insgesamt sieben Länder, in denen die Wählerinnen und Wähler eine Karte mit dem Namen der politischen Partei/des Wahlkomitees aus einem Paket von Karten mit den Namen sämtlicher Parteien wählen (was entweder der einzige oder der erste Schritt der Stimmabgabe ist), wurden Verfahrensweisen eingeführt, die es blinden Menschen ermöglichen, eigenständig die gewünschte Karte auszuwählen: Die Karten werden in verschlossenen Umschlägen ausgegeben, die mit Brailleschrift gekennzeichnet und so gestaltet sind, dass sich die entsprechende Karte leicht herausnehmen lässt.
- 6.3.11 In sieben Mitgliedstaaten schreiben die Wähler die Registriernummer oder den Namen des gewählten Kandidaten oder der Partei, für die sie stimmen, auf den Stimmzettel. Ein solches Verfahren stellt für viele Personen ein ernsthaftes Problem dar; es erhöht das Risiko, dass die Stimme im Falle einer unleserlichen Schrift (häufig Folge einer Behinderung) als ungültig gewertet oder die von den Wählern zum Ausdruck gebrachte Präferenz für einzelne Kandidaten nicht berücksichtigt wird und nur ihre Stimmen für bestimmte politische Parteien angerechnet werden. Im Fall eines Mitgliedstaats führt ein anderes Zeichen oder Wort als die Registriernummer des Kandidaten zur Ungültigkeit des Stimmzettels. In einem dieser sieben Mitgliedstaaten – **Malta** – werden auf Ersuchen eine Braille-Schablone und Audio-Geräte zur Verfügung gestellt, wobei dies nicht vorab angekündigt werden muss, und sollte eine Person auch damit nicht in der Lage sein, die für die Wahl erforderlichen Handgriffe auszuführen,

26

In Irland sind solche Schablonen ebenfalls verfügbar, jedoch nur bei Referenden und Präsidentschaftswahlen.

stehen Wahlhelfer bereit, um je nach Bedarf Hilfe zu leisten. Während die entsprechende Hilfestellung geleistet wird, bleibt die Wahlkabine für andere Personen geschlossen.

6.3.12 In manchen Mitgliedstaaten besteht das Wählen nicht in einer einfachen Handlung; die Wähler und Wählerinnen haben mehrere unterschiedliche Optionen, die schwer verständlich sein können. In **Litauen** ist es möglich, von null bis fünf Vorzugsstimmen an Kandidaten zu vergeben; in der **Slowakei** können bis zu zwei Kandidaten gewählt werden; in **Luxemburg** haben die Wähler eine bestimmte Anzahl von Stimmen, die sie an Kandidaten vergeben können, wobei es sogar möglich ist, einer Person zwei Stimmen zu geben; in **Malta** ist eine Rangfolge von Präferenzen für maximal fünf Kandidaten anzugeben; und in **Schweden** muss der Wähler erst einen von drei Stimmzetteln auswählen und dann auf unterschiedliche Weise, je nach der gewählten Karte, fortfahren, danach wiederum ist es unter bestimmten Umständen nicht nur möglich, einen bevorzugten Kandidaten aus der Liste zu wählen, sondern auch, den Namen einer Person aufzuschreiben, die nicht in die Liste aufgenommen wurde. Die von den Behörden in diesen Ländern herausgegebenen Leitfäden sollen verständlich machen, welche Konsequenzen die Nutzung der den Wählern offenstehenden einzelnen Optionen haben. In **Schweden**, wo das komplizierteste System besteht, gibt es Plakate, auf denen mit bildlichen Schritt-für-Schritt-Anleitungen das Wahlverfahren erläutert wird.

6.3.13 Bemerkungen

- a) Für Wähler mit Behinderungen ist der technische Aspekt der Stimmabgabe ebenso wichtig wie der Zugang zu Informationen oder der Zugang zum Wahllokal. Die einfachste Form ist das Eintragen eines „x“ oder ähnlichen Zeichens in ein angemessen großes Kästchen. Für Blinde, sehbehinderte Menschen und Menschen mit Schreibstörungen stellen spezielle Stimmzettelschablonen, die sowohl mit Brailleschrift als auch mit einem leicht lesbaren Text (zum Beispiel nur die laufenden Nummern der Kandidaten) versehen sind, eine sehr gute Lösung dar. Die Stimmabgabe durch Einkreisen etwa der laufenden Nummer eines Kandidaten stellt für Wähler mit eingeschränkter motorischer Leistung der Hände eine Schwierigkeit dar.
- b) Wählt der Wähler aus einem Paket eine Karte mit dem Namen einer politischen Partei, ist sicherzustellen, dass die Karten der einzelnen Parteien in angemessener Schriftgröße gestaltet sind sowie dass alle Karten auch in Brailleschrift ausgedruckt oder in mit Brailleschrift gekennzeichneten Umschlägen bereitgestellt werden, sodass blinde Wähler die richtige Karte auswählen können.
- c) Die Stimmabgabe durch Aufschreiben einer Zahl oder eines Namens eines Kandidaten oder einer Partei birgt Schwierigkeiten und die Gefahr, dass die Stimme als ungültig gewertet wird. Unabhängig von der Wahltradition in einem Land sollte eine Änderung dieser Regel in Erwägung gezogen werden.
- d) Für Menschen mit geistiger Behinderung sind die Informationen über die Wahlverfahren entsprechend anzupassen. Am besten geeignet ist ein Text mit leicht verständlichen Sätzen oder eine bildliche Anleitung. Das ist vor allem in Mitgliedstaaten mit einem komplizierten Wahlverfahren wichtig, das voraussetzt, dass der Wähler eine Reihe von Entscheidungen

trifft und mit ihnen zusammenhängende Handlungen ausführt. Diesen Wählern müssen nicht nur die folgenden Schritte im Wahlvorgang, sondern auch deren Folgen erklärt werden.

6.4 Vorgezogene Stimmabgabe in bestimmten Wahllokalen (vor dem offiziellen Wahltag)

6.4.1 Zehn Mitgliedstaaten bieten zumindest bestimmten Gruppen von Wählern die Möglichkeit, vor dem offiziellen Wahltag durch persönliches Erscheinen in einem bestimmten Wahllokal, üblicherweise in den Räumlichkeiten der Gemeinde, zu wählen. Diese Wahllokale sind auf die Bedürfnisse von Menschen mit eingeschränkter selbständiger Mobilität zugeschnitten.

6.4.2 In acht Ländern steht dieses Recht allen Bürgerinnen und Bürgern offen, während es in den verbleibenden zwei Mitgliedstaaten bestimmten Gruppen vorbehalten ist, von der Möglichkeit der vorgezogenen Stimmabgabe Gebrauch zu machen. Behinderung begründet kein Recht auf vorzeitige Stimmabgabe; Menschen, die sich im Krankenhaus aufhalten oder am Wahltag voraussichtlich im Krankenhaus sein werden, dürfen jedoch von der Möglichkeit der vorgezogenen Stimmabgabe Gebrauch machen.

6.4.3 In einer deutlichen Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist die vorgezogene Stimmabgabe für den Wähler mit keinerlei bürokratischem Aufwand verbunden. In einigen Ländern muss die vorzeitige Stimmabgabe jedoch vorher angemeldet werden. Es muss lediglich das Wahllokal während der Öffnungszeiten aufgesucht werden. In **Finnland** wird die Vorauswahl unter anderem in Wahllokalen durchgeführt, die dafür in Krankenhäusern und in Langzeitpflegeeinrichtungen eingerichtet werden.

6.4.4 Bemerkungen

- a) Die vorgezogene Stimmabgabe kann eine wirksame Lösung sein, um Menschen mit Behinderungen die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern. Da sie sich über mehrere Tage erstreckt, ist es für die lokalen Behörden einfacher, die Beförderung von Wählern zu diesen Wahllokalen zu organisieren.
- b) In Langzeitpflegeeinrichtungen ist es einfacher, eine solche Wahl für einen Werktag vorzusehen, weil werktags üblicherweise mehr Personal anwesend ist als an einem Sonntag, der in der Mehrzahl der Staaten traditionell Wahltag ist.

6.5 Briefwahl

6.5.1 In manchen Mitgliedstaaten können Wähler, die in dem Land leben, in dem eine Wahl stattfindet, im Voraus (vor dem Wahltag) einen Stimmzettel erhalten, den sie persönlich ausfüllen und per Post bzw. Kurierdienst versenden oder über eine andere Person (die nicht Mitglied des Wahlvorstands sein darf) diesem Wahlvorstand übermitteln müssen. Für die Zwecke dieses Berichts werden alle diese Arten des Wählens als Briefwahl bezeichnet.

6.5.2 In **Spanien, Luxemburg** und **Deutschland** können alle Bürgerinnen und Bürger von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen. In **Irland, Österreich, Polen, Schweden** und

Slowenien ist diese Form des Wählens nur für klar definierte Gruppen vorgesehen, die am Wahltag kein Wahllokal aufsuchen können, unter anderem für Menschen mit Behinderungen.

- 6.5.3 In **Dänemark** gibt es ein kombiniertes System, das auch Elemente der Briefwahl beinhaltet. Allgemein verbreitet ist die Möglichkeit der vorgezogenen Stimmabgabe in einem Zeitraum von drei Wochen bis zu zwei Tagen vor dem Wahltermin in dafür festgelegten Wahllokalen. Für Personen, die nicht imstande sind, ein Wahllokal aufzusuchen, besteht auch die Möglichkeit, im Rahmen der Vorauswahl die Form der Briefwahl zu nutzen. An Orten wie Krankenhäusern oder Altenheimen nimmt die Leitung dieser Einrichtungen in diesem Zeitraum die angemessen gesicherten Stimmzettel der Bewohner entgegen und übermittelt sie dem Wahlvorstand. Mit der Entgegennahme der ausgefüllten Stimmzettel von Menschen mit Behinderungen in deren häuslichem Umfeld werden besondere Wahlhelfer betraut.
- 6.5.4 In Mitgliedstaaten, in denen der Wähler seinen Wunsch, von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch zu machen, mitteilen muss, um einen Stimmzettel zu erhalten, werden wählerfreundliche Verfahren angewendet – dabei kommt regelmäßig ein der entsprechenden Behörde (nicht unbedingt durch den Wähler selbst) zuzustellendes Formular zum Einsatz, in einigen Staaten werden auch ein per E-Mail gesendeter Antrag, ein online ausgefülltes Formular oder sogar eine telefonische Mitteilung akzeptiert. Die Stimmzettel werden meist kostenlos an die Wohnadresse geschickt, in **Irland** und **Spanien** können sie auch in bestimmten Ämtern abgeholt werden. In **Spanien** kann ein Mensch mit Behinderungen, der kein Postamt aufsuchen kann, um eine Briefwahl zu beantragen oder um den Stimmzettel entgegenzunehmen, einen Notar bestellen, der gebührenfrei eine Vollmacht ausstellt, sodass eine von dem Wähler mit Behinderungen ernannte Person die für die Briefwahl bestehenden Erfordernisse erfüllen kann. In **Deutschland** können Wähler mit Behinderungen die Behörden um Unterstützung bei der Beschaffung der erforderlichen Briefwahlunterlagen ersuchen.
- 6.5.5 Der Versand der von den Wählern ausgefüllten Stimmzettel ist kostenlos (per Post oder Kurierdienst). In **Schweden** wird der Umschlag mit dem vom Wähler ausgefüllten Stimmzettel von einem speziellen Bevollmächtigten entgegengenommen (das kann zum Beispiel der Briefträger sein) und an den Wahlvorstand übermittelt; der Stimmzettel wird dabei vom Wähler (oder gegebenenfalls von einer helfenden Person) in Anwesenheit dieses Bevollmächtigten oder eines Zeugen in einen Umschlag gelegt. In **Polen**, **Österreich** und **Schweden** kann sich ein Wähler, der eine Briefwahl beantragt und einen Stimmzettel erhalten hat, in der Folge noch anders entscheiden und, anstatt den Stimmzettel zu versenden, diesen am Wahltag persönlich in seinem Wahllokal in die Wahlurne werfen.
- 6.5.6 In **Deutschland** und **Polen** können blinde Wähler spezielle Stimmzettelschablonen beantragen (die gleichen, die auch in den Wahllokalen verfügbar sind), die ihnen ein vollkommen eigenständiges Wählen ermöglichen.
- 6.5.7 Bemerkungen
- a) Die Briefwahl erleichtert Menschen mit Behinderungen die Beteiligung an Wahlen erheblich.

- b) Die Wirksamkeit und Akzeptanz dieser Form der Wahl ist jedoch von der Einfachheit der Verfahren und der Gebührenfreiheit für die Beantragung, die Entgegennahme und den Versand des Stimmzettels nach dem Ausfüllen abhängig.
- c) Den Wählern ist nicht nur der Stimmzettel zuzusenden, sie müssen auch mit Informationen versorgt werden, die in ihrer Form der Art der Behinderung des jeweiligen Wählers angepasst sind, gegebenenfalls auch mit einer Stimmzettelschablone für blinde und sehbehinderte Menschen.

6.6 Stimmabgabe unter Einsatz mobiler Wahlurnen

- 6.6.1 Diese Form des Wählens wird, mit Unterschieden hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs, in 17 Mitgliedstaaten angewendet. In zwölf davon ist es möglich, unter Verwendung einer zum gegenwärtigen Aufenthaltsort des Wählers gelieferten Wahlurne zu wählen (z. B. an den Wohnsitz, an das Krankenhausbett oder an die Langzeitpflegeeinrichtung) oder, um ein anderes Beispiel zu nennen, unter Verwendung einer Wahlurne zu wählen, die an einem Standort vor dem Wahllokal aufgestellt wurde (in Fällen, in denen Wähler nicht in der Lage sind, sich in das Wahllokal zu begeben). In weiteren fünf Ländern wird ein vom Standpunkt des Wählers aus betrachtet vergleichbares Verfahren angewendet, bei dem der Stimmzettel nicht in die Wahlurne geworfen wird; stattdessen nehmen Mitglieder des Wahlvorstands den in einem Umschlag angemessen gesicherten Stimmzettel (der in diesem Fall die Wahlurne repräsentiert) direkt vom Wähler entgegen.
- 6.6.2 Die Möglichkeit dieser Form der Stimmabgabe können auch Menschen nutzen, die aufgrund ihrer Behinderung oder ihres Gesundheitszustandes kein Wahllokal aufsuchen können. In vielen Ländern steht diese Möglichkeit Personen offen, die sich am Wahltag im Krankenhaus oder einer Langzeitpflegeeinrichtung befinden, und in **Litauen** können alle Wähler über 70 Jahre davon Gebrauch machen. In manchen Ländern müssen vorschriftsgemäß bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden, in anderen wiederum wird die individuelle Situation flexibler bewertet und auch einer vorübergehenden Einschränkung der Mobilität (etwa durch Bettlägerigkeit in Folge eines chirurgischen Eingriffs) Rechnung getragen.
- 6.6.3 Bezüglich der Form für die Mitteilung der Absicht, für die Stimmabgabe eine mobile Wahlurne zu nutzen, gibt es in der Europäischen Union sehr flexible Regelungen, neben einem förmlichen Antrag ist häufig auch eine E-Mail oder eine telefonische Mitteilung zulässig. Lediglich in einem Mitgliedstaat ist eine ärztliche Bescheinigung erforderlich, in der bestätigt wird, dass der Wähler nicht imstande ist, ein Wahllokal aufzusuchen.
- 6.6.4 Die flexibelste Lösung – die Lieferung einer Wahlurne zum Wohnsitz des Wählers – wird in zwölf Mitgliedstaaten angewendet. Die häufigste Beschränkung ist dabei die Vorschrift, dass der Wohnsitz des Wählers sich auf dem Gebiet jener Gemeinde befinden muss, die für das Wahllokal zuständig ist, in dem der Wähler verzeichnet ist. In drei Mitgliedstaaten ist die Möglichkeit der Verwendung einer mobilen Urne auf Krankenhauspatienten und Personen beschränkt, die in Pflegeeinrichtungen untergebracht, bettlägerig und nicht imstande sind, sich eigenständig fortzubewegen. In zwei weiteren Staaten ist es zulässig, die Wahlurne innerhalb des Wahllokals an eine andere Stelle zu bringen, wenn ein Wähler aufgrund baulicher Barrieren

sonst nicht zu ihr gelangen kann. Es ist sogar möglich, die Wahlurne und die Stimmzettel vor das Wahllokal zu verbringen.

6.6.5 In der **Slowakei**, in **Finnland** und **Estland** hat eine Person, die einen Wähler mit Behinderungen dauerhaft betreut, die Möglichkeit der Abgabe ihrer Stimme in der gleichen Wahlurne. Folgende Voraussetzungen müssen dabei erfüllt sein: vorherige Beantragung, Zuweisung zum gleichen Wahlvorstand und enger Verwandtschaftsgrad zum Wähler.

6.6.6 In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten wird der Urnengang unter Einsatz mobiler Wahlurnen am Wahltag ermöglicht, in den übrigen dagegen erfolgt diese Form des Wählens an den Tagen vor der Wahl. Dem Wähler wird üblicherweise mitgeteilt, in welchem Zeitfenster die Urne an seinen Aufenthaltsort geliefert wird, wobei dieses lediglich in vier Staaten relativ kurz ist und sich über nicht mehr als drei Stunden erstreckt.

6.6.7 Bei der Stimmabgabe an einer mobilen Wahlurne können Wähler mit Behinderungen die gleichen Hilfsangebote nutzen wie in einem Wahllokal – eine Schablone für Blinde (sofern in dem betreffenden Land verfügbar) oder die Hilfe einer anderen Person (eines Helfers).

6.6.8 Bemerkungen

a) Die mobile Wahlurne ist eine sehr wirksame Möglichkeit, um Menschen mit Behinderungen eine Beteiligung an Wahlen zu ermöglichen. Gleichwohl sollte diese Lösung hinsichtlich der mit ihr verbundenen Kosten in ein Verhältnis zur Briefwahl gesetzt werden, da diese beiden Formen einander ergänzen können.

b) Bis zur Verbesserung der Barrierefreiheit in den Wahllokalen sollte als vorläufige Lösung die Möglichkeit erwogen werden, einen Stimmzettel und eine kleine zusätzliche Wahlurne vor das Wahllokal zu verbringen und dort die Wahl durchzuführen.

c) Für kranke Menschen und solche mit schweren Behinderungen kann sich das mehrstündige Warten auf das Eintreffen des Wahlvorstandes mit der Wahlurne als beschwerlich erweisen. Das Zeitfenster für die Anlieferung der Urne sollte möglichst kurz sein.

6.7 Stimmrechtsvertretung

6.7.1 Die Stimmrechtsvertretung betrifft lediglich jene Fälle, in denen der Wähler eine andere Person bevollmächtigt, bei der Wahl in einem Wahllokal in seinem Namen eine Stimme abzugeben. Dieser Vorgang ist allgemein als Übertragung der Stimmrechte bekannt. Der Bevollmächtigte gibt im Namen eines Wählers eine Stimme ab, und der Wähler wird beim Wählen nicht von seinem Bevollmächtigten begleitet.

6.7.2 Dieses Verfahren ist in vier Mitgliedstaaten möglich – in **Frankreich** und den **Niederlanden** können alle Wahlberechtigten von der Stimmrechtsvertretung Gebrauch machen, in **Polen** ist diese Möglichkeit nur für Menschen mit Behinderungen und Menschen vorgesehen, die älter sind als 75 Jahre, in **Belgien** haben zahlreiche Wählergruppen dieses Recht, unter anderem

krank Menschen und Menschen mit Behinderungen nach Vorlage eines entsprechenden ärztlichen Attests.

6.7.3 Der Bevollmächtigte muss in dem gleichen Wahllokal eingetragen sein wie der Wähler, der die Vollmacht erteilt. Ausnahmen von dieser Regel bedürfen gesonderter administrativer Verfahren.

6.7.4 In **Polen** und **Frankreich** muss die Vollmacht in Anwesenheit eines Beamten der örtlichen Verwaltung erteilt werden, sie kann aber auch in der Wohnung des Wählers erfolgen. In **Belgien** wird die Vollmacht auf einer speziellen gedruckten Vorlage erteilt und erfordert keine amtliche Bestätigung.

6.7.5 Der besondere Charakter dieser Form des Wählens zieht auch eine andere Beschränkung nach sich, die in allen diesen Ländern wirksam ist. In **Belgien** darf es nur einen Bevollmächtigten geben, in den **Niederlanden** sind zwei Bevollmächtigte zulässig, in **Frankreich** grundsätzlich einer, zwei nur in Fällen, in denen der Vollmachtgeber eine sich im Ausland aufhaltende Person ist, in **Polen** sind zwei Bevollmächtigte zulässig, sofern mindestens einer von ihnen von einem nahen Verwandten ernannt wurde.

6.7.6 Bemerkungen

a) Das Wählen mit Stimmrechtsvertretung kann nur als ergänzende Lösung betrachtet werden und darf kein Vorwand sein, keine Anstrengungen mehr zu unternehmen, um allen Wählern eine authentische unmittelbare Beteiligung an Wahlen zu ermöglichen.

b) Besondere Aufmerksamkeit verdient das Verfahren der Vollmachtserteilung (Zeichnungspflicht). Ein Wähler mit Behinderungen muss die Möglichkeit haben, die Erteilung einer Vollmacht in seiner Wohnung vorzunehmen.

c) Die Beschränkung der Zahl der Bevollmächtigten, die eine Person einsetzen kann, ist berechtigt und beugt Unregelmäßigkeiten im Wahlprozess vor.

6.8 Elektronische Stimmabgabe

6.8.1 In **Estland** haben alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe. Dabei handelt es sich um ein Element eines komplexen Systems zur Kommunikation der Bürger mit Behörden und zur Erleichterung fast sämtlicher amtlicher Vorgänge. Die Nutzung dieses System ist so verbreitet, dass in diesem Bereich keine Schulungen zur Vermittlung von Basiswissen erforderlich sind. Für viele Esten mit Behinderungen ist die elektronische Stimmabgabe die komfortabelste Lösung. Bei dieser Form des Wählens muss wie in den stationären Wahllokalen die Nummer angegeben werden, unter der der Kandidat als solcher registriert ist. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass es bequemer ist, die Kandidatenliste auf dem Monitor eines Computers durchzusehen, als die im Wahllokal ausgegebenen Papierlisten zu lesen.

6.8.2 Die in **Estland** vorgesehene Organisation der Stimmabgabe schützt die Wähler davor, zu einer bestimmten Wahlentscheidung gedrängt zu werden, was für Menschen mit Behinderungen, die

häufig von einem Sachwalter abhängig sind, sehr wichtig ist. Es wird die „Regel der letzten Stimme“ angewendet: Der von der elektronischen Stimmabgabe Gebrauch machende Wähler kann seine Meinung ändern und erneut wählen, das System erkennt in diesem Fall die zuletzt abgegebene Stimme als gültig an. Der Wähler kann seine Meinung sogar noch ändern, wenn die Frist für die elektronische Wahl bereits abgelaufen ist. In diesem Fall muss der Wähler jedoch persönlich im Wahllokal erscheinen.

6.8.3 In manchen Regionen **Belgiens** erfolgt die Stimmabgabe in den Wahllokalen mithilfe spezieller stationärer Einrichtungen mit Monitor (einem Geldautomaten ähnlich). Vom Standpunkt von Menschen mit Behinderungen aus stellt das jedoch keine wesentliche Verbesserung dar; Probleme könnten die Höhe, in der der Monitor angebracht ist, die Lesbarkeit auf Letzterem sowie die Handgriffe zur Bedienung des Geräts aufwerfen.

6.8.4 Bemerkungen

- a) Die elektronische Stimmabgabe kann eine weitere Form des Wählens sein, die den Bedürfnissen eines Teils der Menschen mit Behinderungen entspricht, insoweit sie in ein komplexes Konzept der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden eingebettet ist. Die Schaffung eines solchen Systems nur im Hinblick auf Wahlen scheint nicht gerechtfertigt. Ungeachtet der technischen Anforderungen, etwa hinsichtlich der Sicherheit, wären große Anstrengungen zur Aufklärung über den Wahlvorgang erforderlich, vor allem da die Bereitstellung solcher Informationen für Menschen mit unterschiedlichen Formen der Behinderung eine individuelle Herangehensweise erfordert.
- b) Die elektronische Stimmabgabe mithilfe stationärer Einrichtungen in Wahllokalen bringt Menschen mit Behinderungen gegenwärtig keine wesentliche Verbesserung in der Barrierefreiheit von Wahlen. Um dies zu ändern, sind technische Vorkehrungen nötig, die es Menschen mit verschiedenen Behinderungen ermöglichen, diese Geräte eigenständig zu betreiben, und die so aufgestellt sind, dass der Wähler seine Stimme wirklich in abgeschirmter, geheimer Weise abgeben kann.

6.9 Wählen in Langzeitpflegeeinrichtungen und Krankenhäusern

Menschen in Langzeitpflegeeinrichtungen und Krankenhäusern werden an der Ausübung ihres Wahlrechts oft gehindert. Wenn Wähler in einem bestimmten Land von anderen Formen des Wählens als der Stimmabgabe in einem Wahllokal Gebrauch machen können (etwa mithilfe mobiler Wahlurnen oder durch Briefwahl), sofern sie die dafür vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllen, dann stehen diese selbstverständlich auch Personen offen, die sich in solchen Einrichtungen aufhalten. In einigen Mitgliedstaaten wurden jedoch spezielle, nur auf diese Personengruppe zugeschnittene Lösungen eingeführt, die deren Beteiligung an Wahlen umfassend unterstützen. Diese Wähler müssen daher vor den Wahlen keine besonderen Formalitäten erfüllen – im Gegensatz zu Wählern, die einen vergleichbaren Gesundheitszustand aufweisen, aber bei sich zu Hause leben.

6.9.1 In sieben Mitgliedstaaten werden für solche Personen eigene – sogenannte geschlossene – Wahllokale („closed polling stations“) eingerichtet. Diese sind am Wahltag geöffnet, in der

Regel zu den gleichen Uhrzeiten wie die allgemeinen Wahllokale. In **Polen** kann ein Wahlvorstand eines solchen Wahllokals seine Tätigkeit vorzeitig einstellen, wenn alle Wahlberechtigten gewählt haben. In **Italien** werden die Öffnungszeiten des Wahllokals von der Leitung des Krankenhauses oder der Pflegeeinrichtung festgelegt und sind in der Regel deutlich kürzer als die Öffnungszeiten der übrigen Wahllokale im Land.

- 6.9.2 Ausschlaggebend für die Bereitstellung eines Wahllokals in der betreffenden Einrichtung ist in erster Linie die Anzahl der dort betreuten Personen. Hier gibt es große Unterschiede: in **Bulgarien** genügen 10 Personen, in **Polen** 15, in **Malta** liegt die Schwelle bei 50 Personen im Fall von Altenheimen, während größere Krankenhäuser direkt namentlich im Wahlgesetz angegeben sind, und in **Italien** liegt die Grenze bei 200 Personen. In **Deutschland** und in **Kroatien** wird in größeren Einrichtungen ein Wahlvorstand gebildet, während spezielle mobile Wahlkommissionen oder Vertreter regulärer Wahlkommissionen kleinere Krankenhäuser und Langzeitpflegeeinrichtungen aufsuchen können.
- 6.9.3 In anderen Staaten sind spezielle Formen der Stimmabgabe nur für Personen vorgesehen, die sich in Krankenhäusern und Langzeitpflegeeinrichtungen aufhalten. In **Litauen** werden Personen, die sich fortbewegen können, vor dem Wahltag zur Stimmabgabe in dafür vorgesehene Postämter gebracht. Personen, für die das Betreten eines solchen Orts nicht möglich ist, werden von einem eigenen Wahlvorstand aufgesucht, der die Stimmzettel mit sich führt und beaufsichtigt, dass diese eigenständig oder durch einen von dem Stimmberechtigten ausgewählten Helfer und unter Aufsicht des Stimmberechtigten ausgefüllt werden. In **Finnland** werden die Wahlen nach vergleichbaren Regeln wie in den „geschlossenen Wahllokalen“ organisiert, allerdings innerhalb einer bestimmten Zeitspanne vor dem Wahltag (zwischen elf und fünf Tagen vor den Wahlen). Ähnlich verhält es sich in **Estland**. In **Irland** können in Langzeitpflegeeinrichtungen untergebrachte Wahlberechtigte auf Vorlage einer ärztlichen Bestätigung die Aufnahme in ein spezielles Wählerverzeichnis („Special Voters List“) beantragen und werden dann einzeln von fliegenden Wahlvorständen („Special Returning Officers“) besucht, die ihre Stimmzettel einsammeln.
- 6.9.4 In allen Ländern, in denen Wahlen in Krankenhäusern oder Langzeitpflegeeinrichtungen organisiert werden, haben bettlägerige Menschen, die einer 24-Stunden-Pflege bedürfen, die Möglichkeit der Stimmabgabe. Diese Wahlberechtigten wählen überwiegend in ihrem Zimmer oder in einem Gemeinschaftsraum, indem sie ihre Stimme in eine vom Wahlvorstand bereitgestellte mobile Wahlurne werfen. In zwei Ländern werden solche Wähler auf Liegen oder in Rollstühlen zu dem dafür vorgesehenen Wahllokal befördert. Sollte ein Wahlberechtigter nicht imstande sein, seine Wahl eigenständig kenntlich zu machen, übernimmt das eine von ihm benannte Person unter seiner Kontrolle.
- 6.9.5 Zwischen den in solchen Einrichtungen untergebrachten Menschen und dem Personal bestehen besondere Beziehungen, die häufig von einem großen Grad der Abhängigkeit geprägt sind und die Gefahr einer Einflussnahme auf die Entscheidung der Wähler bergen. Daher sollten in solchen Einrichtungen Formen der Fernwahl (beispielsweise Briefwahl oder Online-Wahl) nicht gefördert, der Schwerpunkt vielmehr auf unmittelbare Formen des Wählens gelegt werden, die es ermöglichen, dass ein unabhängiger Ausschuss prüft, ob Angehörige des Personals nicht etwa versuchen, Wähler zu einer bestimmten Wahlentscheidung zu drängen.

6.9.6 In vielen Ländern können in solchen Einrichtungen untergebrachte Menschen, wenn dort kein Wahllokal bereitgestellt wird, am Wahltag oder zuvor andere Formen des Wählens nutzen; hier sind insbesondere die Stimmabgabe an einer mobilen Wahlurne oder die Briefwahl sowie die Beförderung zu einem allgemeinen Wahllokal zu nennen. Häufig werden alternative Formen des Wählens von der Leitung der betreffenden Einrichtung koordiniert. In einigen Ländern begibt sich ein mobiler Wahlvorstand ins Krankenhaus oder in die Langzeitpflegeeinrichtung, wobei die sich dort aufhaltenden Wahlberechtigten nicht schon im Vorfeld den Wunsch äußern müssen, an der Wahl teilzunehmen.

6.9.7 In fast einem Drittel der Mitgliedstaaten haben Menschen, die in Langzeitpflegeeinrichtungen oder zum Zwecke einer längerfristigen Behandlung in Krankenhäusern untergebracht sind, überhaupt keine Möglichkeit, ihr Wahlrecht auszuüben. In einer ganzen Reihe von Ländern kann es sein, dass eine Stimmabgabe zwar theoretisch möglich ist, die praktische Ausübung dieses Rechts aber aufwendig ist und Unterstützung durch die Familie erfordert. In den übrigen Staaten besteht zwar für die Mehrzahl dieser Personen die Möglichkeit einer Teilnahme an Wahlen, die dort angewendeten systemischen Lösungen können aber nur für einen Teil der Wähler – meistens diejenigen in größeren Einrichtungen – als wählerfreundlich eingestuft werden.

6.9.8 Bemerkungen

- a) Durch den demografischen Wandel und die Bevölkerungsalterung wird die Zahl jener ansteigen, die in Pflegeeinrichtungen wohnen oder sich in Krankenhäusern aufhalten. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten besonderes Augenmerk darauf legen, dass diese Personen die tatsächlich die Möglichkeit haben, ihr Wahlrecht auszuüben.
- b) Die Erfahrung zeigt, dass die beste systemische Lösung für Einrichtungen mit 50-100 Personen in der Organisation eines „gesonderten Wahllokals“ besteht, während für Bewohner kleinerer Einrichtungen eine Stimmabgabe unter Einsatz einer von einem fliegenden Wahlvorstand angelieferten mobilen Wahlurne besser geeignet ist. Selbstverständlich müssen bettlägerige Menschen immer die Möglichkeit der Stimmabgabe an einer mobilen Urne haben.
- c) Angesichts der besonderen, stark von Abhängigkeit geprägten Beziehungen zwischen den in solchen Einrichtungen untergebrachten Menschen und dem Personal gilt es, die Gefahr einer Einflussnahme auf die Entscheidung der Wähler zu minimieren. Daher sollten in solchen Einrichtungen unmittelbare Formen des Wählens gefördert werden, sodass durch einen unabhängigen Ausschuss geprüft werden kann, ob Angehörige des Personals versuchen, Wähler zu einer bestimmten Wahlentscheidung zu drängen.

6.10 Wahlpflicht

6.10.1 In drei Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht Wahlpflicht. In **Belgien** und **Griechenland** sind gesetzlich keine Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen. In **Luxemburg** sind Menschen nach Vollendung des 75. Lebensjahrs von der Wahlpflicht ausgenommen.

6.10.2 In **Belgien** und **Luxemburg** ist das Fernbleiben von den Wahlen in einem Schreiben zu rechtfertigen, dem gegebenenfalls Dokumente zum Nachweis der angegebenen Gründe beigelegt werden. In **Griechenland** ist dafür ein Gespräch mit einem Verwaltungsmitarbeiter zu führen. Es gibt keine besonderen Verfahren, die auf die Situation von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten wären.

6.10.3 Für Menschen mit Behinderungen bedeutet das häufig zusätzlichen Stress: Sie sind nicht nur aufgrund unzulänglicher Lösungen daran gehindert, ihr Wahlrecht auszuüben, sondern müssen ihr Fernbleiben von den Wahlen auch noch rechtfertigen. Es besteht stets auch das Risiko, dass die Begründung nicht anerkannt wird und folglich Sanktionen drohen.

6.10.4 Lediglich in **Griechenland** wird diese Regel, obwohl sie gesetzlich verankert ist, von den Behörden in der Praxis sehr flexibel ausgelegt, und das Nichterscheinen bei Wahlen wird nicht sanktioniert. In **Belgien** kann die erste unentschuldigte Nichtteilnahme an Wahlen eine Verwarnung oder ein Bußgeld in Höhe von 40 bis 80 EUR nach sich ziehen. Für wiederholtes Nichtteilnehmen sind höhere Bußgelder vorgesehen (80–200 EUR), und nimmt ein Wähler innerhalb von 15 Jahren vier Mal nicht an Wahlen teil, wird er für zehn Jahre aus dem Wählerverzeichnis gestrichen. In **Luxemburg** wird für die erstmalige unentschuldigte Nichtteilnahme an Wahlen ein Bußgeld in Höhe von 100–250 EUR verhängt, für weitere Versäumnisse (innerhalb der nächsten fünf Jahre) 500–1 000 EUR, wobei im Gesetz auch strafrechtliche Sanktionen vorgesehen sind, die in der Praxis jedoch kaum verhängt werden.

6.10.5 Bemerkungen

a) Eine den Bürgern auferlegte Wahlpflicht sollte für die Regierung des betreffenden Landes ein wichtiger Grund sein, Lösungen einzuführen, die jedem Menschen mit Behinderungen eine Teilnahme an Wahlen ermöglicht.

b) Es muss ausgeschlossen werden, dass ein Mensch mit Behinderungen genötigt ist, eine Behörde davon zu überzeugen, dass er nicht an der Wahl teilnehmen konnte, weil der betreffende Staat die Bedingungen der Teilnahme an den Wahlen nicht an seine Behinderungen angepasst hat.

6.11 Ausübung des Wahlrechts durch Personen, deren ständiger Wohnsitz nicht in ihrem Herkunftsland liegt

6.11.1 Alle Unionsbürgerinnen und -bürger, die in einem Mitgliedstaat leben, der nicht ihr Herkunftsland ist, sind berechtigt, in ihrem Wohnsitzland an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Um dieses Recht ausüben zu können, müssen sie jedoch im Wählerverzeichnis eingetragen sein.

6.11.2 In einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten ist die Aufnahme in das Wählerverzeichnis entweder automatisch an die Aufnahme in das Melderegister oder in das Register der Steuerpflichtigen geknüpft oder der potenzielle Wähler kann seine Absicht, an der Wahl zum Europäischen Parlament teilzunehmen, gleichzeitig mit (oder nach) der Eintragung in das

Melderegister/Register der Steuerpflichtigen erklären. In sieben Ländern ist das Verfahren komplizierter. In vier davon müssen Unionsbürgerinnen und -bürger, die an der Wahl teilnehmen wollen, ein gesondertes Eintragungsverfahren durchlaufen und dazu ein entsprechendes Formular ausfüllen. In drei Ländern muss ein Antrag gestellt werden, der von lokalen Behörden geprüft wird.

6.11.3 Für Menschen mit Behinderungen hat der technische Ablauf der Eintragung in das Wählerverzeichnis große Bedeutung. In zwölf Mitgliedstaaten müssen dazu alle Formalitäten in dem zuständigen Amt persönlich erledigt werden. In den anderen fünfzehn Mitgliedstaaten sind andere Formen der Eintragung möglich, die als komfortabler gelten. In vierzehn Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit, einen Antrag in Papierform zu versenden, und in zehn Mitgliedstaaten kann ein solcher Antrag auch in elektronischer Form gestellt werden – durch eine E-Mail mit Anhängen oder das Ausfüllen eines Online-Formulars. Im Falle einer Beantragung per E-Mail ist meist eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich, in **Litauen** zum Beispiel genügt es jedoch, einen ausgefüllten Antrag oder die erforderlichen Anhänge als Scan zu versenden. In keinem Land, in dem die Antragstellung per Online-Formular möglich ist, wurde dieses jedoch den Bedürfnissen sehbehinderter Menschen angepasst, noch gibt es dort geeignete Lösungen für Gehörlose, etwa durch Informationen in Gebärdensprache. In einigen Staaten können die Verfahren immerhin den individuellen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden. In **Malta** etwa kann ein Verwaltungsmitarbeiter eine Person, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen will, auch zu Hause aufsuchen, damit diese das entsprechende Formular ausfüllen kann; in **Litauen** kann dieses Formular auch von einer anderen Person überbracht oder zugesendet werden.

6.11.4 Lediglich in zwei Ländern müssen Bürgerinnen und Bürger anderer Mitgliedstaaten, die bereits ins Wählerverzeichnis eingetragen wurden, vor weiteren Wahlen erneut eine Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragen, was ein unnötiger Verwaltungsaufwand zu sein scheint. In den übrigen Staaten sind diese bereits dauerhaft in das Wählerverzeichnis eingetragen.

6.11.5 Von großer Bedeutung ist die Frist, die bei der Beantragung der Eintragung in das Wählerverzeichnis einzuhalten ist. In der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten läuft diese Frist schon lange – mehr als vier Wochen – vor den Wahlen ab; in einigen Ländern endet sie 60 Tage, in einem sogar 90 Tage vor den Wahlen. Um die Eintragung in das Wählerverzeichnis muss sich ein potenzieller Wähler also schon bemühen, bevor in den Medien Informationen über die Regeln für die Teilnahme an den Wahlen veröffentlicht werden, unter anderem zu den Angeboten für Menschen mit Behinderungen, die diesen erst die Einschätzung ermöglichen, ob sie überhaupt eigenständig an den Wahlen teilnehmen können. Lediglich in zwei Staaten läuft diese Frist nicht früher als eine Woche vor den Wahlen ab: In **Litauen** kann man sich sieben Tage vor den Wahlen in das Verzeichnis eintragen, und in **Polen** bis zu fünf Tage vor den Wahlen (und in besonderen Fällen sogar später).

6.11.6 Bemerkungen

- a) Die Registrierung der Wähler, die in einem Mitgliedstaat leben, der nicht ihr Herkunftsland ist, sollte einheitlich geregelt sein. Regelungen, die eine Wiederholung des Verfahrens bei nachfolgenden Wahlen vorschreiben, sind abzuschaffen.

- b) Für viele Menschen mit Behinderungen ist die persönliche Registrierung in einem Amt unter Umständen unmöglich oder sehr beschwerlich. Es sollten daher andere Formen der Registrierung zugelassen und diese beständig erweitert werden, und in besonders begründeten Fällen sollten auch individuelle Regelungen möglich sein.
 - c) In vielen Mitgliedstaaten wird bei der Registrierung den Bedürfnissen blinder und sehbehinderter sowie gehörloser Menschen nicht ausreichend Rechnung getragen. In dieser Frage sind Verbesserungen dringend erforderlich.
 - d) Gegenwärtig gelten in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Fristen für die Eintragung in das Wählerverzeichnis. Diese Fristen enden innerhalb einer Zeitspanne von 90 Tagen bis zu drei Tagen vor dem Wahltag. Diese erheblichen Unterschiede lassen sich kaum rechtfertigen. Die Schließung der Wählerverzeichnisse darf nicht früher als zwei Wochen vor den Wahlen erfolgen.
-



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber: Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen
EESC-2019-26-DE

www.eesc.europa.eu



© Europäische Union, 2019
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für die Verwendung oder Reproduktion der Fotos / Abbildungen
muss die Genehmigung direkt beim Urheberrechtinhaber eingeholt werden.



Print
QE-02-19-153-DE-C
ISBN 978-92-830-4423-9
doi:10.2864/89467

Online
QE-02-19-153-DE-N
ISBN 978-92-830-4422-2
doi:10.2864/823248

DE