

Parlamentarische Versammlung des Europarats

Entschließung 2155 (2017)¹

Die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen: ein demokratisches Anliegen

1. Menschen mit Behinderungen werden im politischen Raum kaum wahrgenommen und in den meisten Mitgliedstaaten des Europarates immer noch allzu häufig als Bürger zweiter Klasse betrachtet und behandelt. Die Parlamentarische Versammlung gibt ihrer Sorge darüber Ausdruck, dass Menschen mit Behinderungen in mehrfacher Hinsicht mit Problemen konfrontiert sind, wenn sie ihre politischen Rechte ausüben wollen, Probleme in Bezug auf Barrierefreiheit, unzureichende Unterstützung der Vielfalt bei Menschen mit Behinderungen, eine nicht gerechtfertigte Verknüpfung von Rechts- und Handlungsfähigkeit mit dem Wahlrecht sowie das häufige Widerstreben politischer Parteien.

2. Politische Rechte wie das aktive und passive Wahlrecht sind Menschenrechte. Dafür Sorge zu tragen, dass ihre Ausübung durch Menschen mit Behinderungen geachtet wird, bedeutet nicht, neue Rechte oder besondere Rechte für eine bestimmte Gruppe zu schaffen. Die Achtung politischer Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten ist ein demokratisches Anliegen; es wirft Fragen nach der Inklusivität und der Wirksamkeit von Demokratien auf, was für die gesamte Bevölkerung von Bedeutung ist.

3. In dieser Hinsicht weist die Versammlung darauf hin, dass mehrere Texte des Europarates bereits die Notwendigkeit unterstreichen, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten, beispielsweise die Entschließung Nr. 1642 der Versammlung (2009) über den Zugang zu Rechten für Menschen mit Behinderungen und ihre vollständige und aktive Teilhabe an der Gesellschaft, die Entschließung Nr. 2039 der Versammlung (2015) über die Gleichstellung und Inklusion für Menschen mit Behinderungen sowie die Empfehlung CM/Rec(2011)14 des Ministerkomitees über die Teilhabe von Personen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.

4. Die Versammlung ist überzeugt, dass die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben zur Auflösung von Klischeevorstellungen und zur Veränderung von Einstellungen sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung insgesamt beitragen kann. Um Barrierefreiheit und die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern, können konkrete Maßnahmen ergriffen werden; sie erfordern politisches und finanzielles Engagement.

5. Politische Parteien können für die Förderung der Kenntnis eigener Rechte eine entscheidende Rolle spielen und die aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen unterstützen. Sie können zur Sensibilisierung für die Bedeutung von Inklusion und Partizipation aller Menschen am politischen Leben ohne Diskriminierung beitragen.

Die Versammlung begrüßt die Verabschiedung der neuen Strategie des Europarates für Menschen mit Behinderungen für die Jahre 2017 bis 2023, die ehrgeizige Maßnahmen zur Förderung der Inklusion und Partizipation von Menschen mit Behinderungen umfasst und ihre zügige Umsetzung fordert.

¹ Der Text wurde vom Ständigen Ausschuss im Auftrag der Versammlung am 10. März 2017 verabschiedet (siehe Dok. 14268, Bericht des Ausschusses für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Berichterstatterin: Mechthild Rawert).

7. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen fordert die Versammlung die Mitglied- und Beobachterstaaten des Europarates, und die Staaten, deren Parlamente den "Partner für Demokratie"-Status bei der Parlamentarischen Versammlung haben, auf,

7.1. sofern dies bislang noch nicht geschehen ist, unverzüglich das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu ratifizieren, das internationale Menschenrechtsstandards für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen festlegt, und seine vollständige Umsetzung zu gewährleisten;

7.2. hinsichtlich der Rechtsfähigkeit:

7.2.1. das Wahlrecht von der Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie der Betreuung in allen Angelegenheiten zu entkoppeln und, unter Hinweis auf die EntschlieÙung Nr. 2039 (2015) der Versammlung über die Gleichstellung und Inklusion für Menschen mit Behinderungen, im Hinblick auf internationale Verpflichtungen die Verfahren der stellvertretenden Entscheidung durch solche der unterstützten Entscheidung zu ersetzen;

7.2.2. den Schutz und die Wahrung der politischen Rechte von Menschen in Einrichtungen der Langzeitpflege zu gewährleisten;

7.2.3 für verständliche und barrierefreie Beschwerdeverfahren hinsichtlich des Wahlrechts Sorge zu tragen, ungeachtet der jeweiligen Rechtsstellung einer Person;

7.3. im Hinblick auf die Bekämpfung von Diskriminierung und Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen,

7.3.1. gemeinsam mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und mit Behindertenorganisationen Sensibilisierungskampagnen zu den politischen Rechten von Menschen mit Behinderungen zu initiieren, um Klischeevorstellungen hinsichtlich ihrer Fähigkeiten zur Beteiligung an Wahlen und zu Kandidaturen zu bekämpfen und zu beseitigen;

7.3.2. die Wahrnehmung und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlkampfdiskussionen in den Medien und die barrierefreie Ausstrahlung von politischen Programmen und Diskussionen in Funk und Fernsehen zu fördern;

7.3.3. politische Bildung in barrierefreien Formaten anzubieten;

7.4. im Hinblick auf die Barrierefreiheit von Wahllokalen, Informationen und Verfahren sowie Wahlkämpfen

7.4.1. die physische Zugänglichkeit öffentlicher Gebäude wie Wahllokale, nationale, regionale und lokale Parlamente und Regierungsgebäude zu gewährleisten und sicherzustellen, dass in jedem Wahlkreis mindestens ein Wahllokal mit vollständiger Barrierefreiheit vorhanden ist;

7.4.2. die Bereitstellung von Informationen über Wahl- und Abstimmungsverfahren sowie politische Programme in barrierefreien Formaten zu gewährleisten, auch in leichter Sprache, nach Bedarf in Gebärdensprache verdolmetscht, mit Untertiteln für Videos und in Blindenschrift;

7.4.3. barrierefreie Stimmzettel und taktile Kommunikationsmöglichkeiten für Blinde in mindestens einem Wahllokal in jedem Wahlkreis bereitzustellen;

7.4.4. zu erwägen, die Parteienfinanzierung daran zu knüpfen, dass politische Parteien den Anforderungen an die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen genügen;

7.5. im Hinblick auf die assistierte Stimmabgabe sowie Fernabstimmung und alternative Wahlverfahren

7.5.1. auf Anfrage Hilfe bei der Stimmabgabe durch unterstützte Entscheidungsfindung unter Achtung des freien Willens des Wählers zu bieten;

7.5.2. Schulungen zur Nichtdiskriminierung von und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen durchzuführen für Wahlhelfer und Helfer bei der Wählerregistrierung, in Zusammenarbeit mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, sowie Behindertenorganisationen;

7.5.3. Leitfäden zur Assistenz für Wähler mit Behinderungen aller Art zu erarbeiten und zu verteilen in Zusammenarbeit mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und mit Behindertenorganisationen;

7.5.4. mobile Wahleinheiten einzurichten und möglichst die elektronische Stimmabgabe in solchen Fällen zu empfehlen, in denen Menschen mit Behinderungen nicht in der Lage sind, ein Wahllokal aufzusuchen;

7.6. im Hinblick auf aktive Beteiligung an Wahlen

7.6.1. die Datenerhebung zur politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auf nationaler und lokaler Ebene zu systematisieren, um geeignete Unterstützungsmaßnahmen zu gewährleisten;

7.6.2. die Einführung von Quoten für die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Parlaments- und Kommunalwahlen in Erwägung zu ziehen, um die Teilnahme und Repräsentativität zu steigern;

7.6.3. Kandidaten mit Behinderungen zusätzliche finanzielle Unterstützung zu gewähren, um ihre eventuellen zusätzlichen Kosten für Wahlkämpfe zu decken.

8. Die Versammlung fordert unter Berücksichtigung ihrer Empfehlung 1598 (2003) zum Schutz der Gebärdensprache in den Mitgliedsstaaten des Europarates und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2016 zu Gebärdensprachen und professionellen Gebärdensprachdolmetschern die Mitgliedstaaten auf, Gebärdensprache als Amtssprache anzuerkennen, sofern dies noch nicht geschehen ist.

9. Die Versammlung fordert die nationalen Parlamente dazu auf, nicht nur die Barrierefreiheit von Gebäuden sondern auch die Ausstrahlung von Parlamentsdebatten und die Bereitstellung von Informationen auf ihren Internetseiten in barrierefreien Formaten zu gewährleisten und die Kosten für die Assistenz von Parlamentariern mit Behinderungen standardmäßig zu übernehmen. Sie fordert die nationalen Parlamente darüber hinaus auf, regelmäßige Konsultationen mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und Behindertenorganisationen einzurichten, um neue Gesetzentwürfe zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen auszuarbeiten, unter Wahrung des Grundsatzes "nichts über uns ohne uns".

10. Die Versammlung bestärkt politische Parteien darin, ihr Engagement für ein stärker inklusives und repräsentatives politisches Leben zu demonstrieren, indem sie barrierefreie politische Erklärungen produziert und verbreitet und die Barrierefreiheit ihrer Sitzungsräume und Veranstaltungen gewährleistet. Die politischen Parteien sollen die Partizipation fördern und Menschen mit Behinderungen geeignete Plätze auf ihren Wahllisten anbieten.

11. Die Versammlung erkennt den wichtigen Beitrag der Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und der Behindertenorganisationen an, die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern, und fordert finanzielle Unterstützung für die

Sensibilisierung in diesem Bereich. Darüber hinaus regt sie die weitere Zusammenarbeit zwischen Parlamenten, politischen Parteien und diesen Organisationen an.

12. Die Versammlung beschließt, verabschiedete Entschlüsse und Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen auf ihrer Internetseite auch in leichter Sprache zu veröffentlichen. Die Versammlung prüft ferner, ob es möglich ist, diese Texte in Gebärdensprache verdolmetscht auf ihrer Internetseite anzubieten.

B. Begründung durch Frau Mechthild Rawert, Berichterstatterin

1. Einführung

1. Aktives und passives Wahlrecht sind Grundrechte. Jedoch können nicht alle Menschen mit Behinderungen dieses Recht heute in Europa vollständig und gleichberechtigt ausüben. Einschränkungen und Probleme der Teilhabe am politischen Leben gibt es in den meisten Mitgliedstaaten des Europarates. Darüber hinaus werden Menschen mit Behinderungen im politischen Raum kaum wahrgenommen oder bei Wahlen berücksichtigt.

2. In der gesamten Europäischen Union (EU) erklären sich rund 23% der Erwachsenen als in irgendeiner Form beeinträchtigt.² Wir alle können selbst oder über Familienmitglieder von Behinderungen betroffen sein. Die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist nicht nur für eine bestimmte Gruppe, sondern für alle eine Angelegenheit von Bedeutung.

3. Der Einlösung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie des Rechts auf politische Teilhabe allgemein für Menschen mit Behinderungen wird noch keine Priorität eingeräumt. Man kann sich fragen, ob wir tatsächlich ein gut funktionierendes und wahrhaft inklusives demokratisches System haben, wenn einem Teil der Bevölkerung die vollständige Ausübung politischer Rechte verwehrt wird oder er mit erheblichen Hindernissen bei ihrer Ausübung konfrontiert ist.

4. Vor dem Hintergrund von Haushaltskürzungen und Sparpolitik werden Barrierefreiheit und Sensibilisierungskampagnen zuweilen als zweitrangig betrachtet. Als Entschuldigung dafür, diese Lage nicht zu ändern – Wahllokale nicht zugänglich zu machen, keine taktilen Kommunikationsmöglichkeiten für Blinde bereitzustellen und Wahlkampfmaterial nicht barrierefrei verfügbar zu machen –, werden hohe Kosten angeführt.

5. Nach meiner Ansicht verdient die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben langfristige Investitionen und Engagement, weil sie dazu beitragen kann, Klischees aufzulösen, Einstellungen zu verändern und Diskriminierung zu bekämpfen. Diese Teilhabe sollte auf allen Ebenen des politischen Lebens (auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene) und in den politischen Parteien gefördert und gepflegt werden, um die Inklusivität unseres politischen Systems zu gewährleisten. Der vorliegende Bericht möchte dieses Demokratiedefizit und Maßnahmen zu seiner Überwindung näher beleuchten.

2. Ziele und Methodik des Berichts

6. Der diesem Bericht zugrundeliegende Antrag betont, dass Menschen mit Behinderungen nicht mehr als Bürger zweiter Klasse betrachtet und ihr Recht auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben besser geschützt werden sollte. Die Versammlung wird aufgefordert zu untersuchen, in welcher Weise die Mitgliedstaaten des Europarates die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen sicherstellen, und bessere Möglichkeiten zu empfehlen, wie internationale Standards besser eingehalten werden können.

7. Um Daten über die Situation in den Mitgliedstaaten des Europarates zu erheben, habe ich den nationalen Parlamenten des Europarates und den Beobachterstaaten über das Europäische Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD) einen Fragebogen übermittelt; er enthält Fragen zur Zahl der Abgeordneten mit Behinderungen, den bestehenden Rechtsvorschriften und bewährten Praktiken zur Förderung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Insgesamt gingen 42 Antworten ein, wofür ich den Parlamenten meinen Dank aussprechen möchte.

8. Am 11. Oktober 2016 veranstaltete der Unterausschuss Behinderung und Inklusion eine Anhörung zum Wahlrecht für alle („Rechtsfähigkeit und Wahlrecht“), an der Alfredo Ferrante, Vorsitzender des Ad-hoc-Ausschusses Rechte von Menschen mit Behinderungen (CAHDPH) und Milan Šveřepa, Leiter der nichtstaatlichen Organisation „Inclusion Europe“ teilnahmen. Der Ausschuss führte am 21. Juni 2016 einen Meinungs austausch mit Liri Kopaci-Di Michele, Leiterin des Referats Gleichstellung im Generaldirektorat Demokratie des Europarates. Ferner hielt ich mich am 24. und 25. Oktober 2016 zu einem Informationsbesuch in Österreich auf, wo ich Gespräche mit derzeitigen und

² The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators, Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014.

früheren Abgeordneten mit Behinderungen, mit Sprechern mehrerer Fraktionen für das Thema Behinderungen, mit Wissenschaftlern der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Bundesbehindertenanwalt, Akademikern und Nichtregierungsorganisationen führte. Am 31. Oktober 2016 nahm ich am Seminar „Our right to participate – Promoting the participation of persons with disabilities in political and public life“ teil, organisiert vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE, dem Außenministerium Finnlands und dem finnischen Menschenrechtszentrum in Helsinki.

9. Es liegt nicht in meiner Absicht, bestimmte Länder zu beschuldigen, doch möchte ich zeigen, dass Veränderung möglich ist und dass wir unser Möglichstes tun müssen, um die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten, zu schützen und zu fördern. Der vorliegende Bericht bietet die Gelegenheit, bewährte Praktiken vorzustellen, zu erörtern und für sie werben, um die vollständige Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben und ihre Repräsentation zu gewährleisten, was allen zugute kommt. Ich stelle hier die größten Herausforderungen für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie konkrete Maßnahmen dar, die den Zugang zu Abstimmungen und die Teilnahme an Wahlen erleichtern können. Ferner betone ich nachdrücklich die zentrale Bedeutung politischer Parteien, befürworte inklusive Bildung als Möglichkeit politischer Teilhabe und stelle wichtige internationale Standards vor.

3. Probleme der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

10. Menschen mit Behinderungen sehen sich mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Zu nennen sind: die Barrierefreiheit, die Vielzahl der unterschiedliche Maßnahmen notwendig machenden Behinderungen, die Verknüpfung der Rechts- und Handlungsfähigkeit mit dem Wahlrecht und die Zögerlichkeit politischer Parteien, die nach wie vor den Schlüssel zu politischer Teilhabe und zum Zugang für die Wahl in bestimmte Positionen bilden.

11. Menschen mit Behinderungen sind sehr an Politik und an einer aktiven Rolle als Akteure auf der politischen Bühne interessiert, entbehren aber immer noch einer gleichberechtigten Teilhabe. Wie Alfredo Ferrante betonte, ist die Achtung der Vielfalt in der Gesellschaft ohne die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nicht möglich.

12. Die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen zu erleichtern bedeutet, eine Nichtdiskriminierungspolitik zu verfolgen, wie in Artikel 29 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfohlen. Dabei geht es nicht darum, neue Rechte einzuführen, sondern die Achtung bestehender Rechte und ihre Ausübung für alle zu gewährleisten.

3.1. Barrierefreiheit

13. Man kann über Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben nicht reden, ohne sich um Barrierefreiheit zu kümmern. Artikel 9³ des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen befasst sich mit Barrierefreiheit und betont die Notwendigkeit, die Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden, Informationen und Kommunikation zu gewährleisten. Der barrierefreie Zugang zu Wahllokalen und Verwaltungsgebäuden, wo man sich in Wählerlisten eintragen kann, ist noch nicht sichergestellt.

14. Ich bin überzeugt, dass die Realisierung vollständiger Barrierefreiheit nicht nur finanzielle Investitionen erfordert – die nicht zwangsläufig groß sein müssen –, sondern auch großes politisches Engagement; sie kann zu vermehrter Teilhabe und Zugehörigkeitsgefühl führen. Laut Martha Stickings, einer Wissenschaftlerin bei der EU-Agentur für Grundrechte, sind Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen und geistigen Behinderungen mit besonderen Hindernissen für die politische Teilhabe konfrontiert, die von jenen bei Menschen mit körperlichen Behinderungen verschieden sein können. Barrierefreiheit sollte daher nicht nur unter diesem physischen Aspekt betrachtet werden. Es

³ Artikel 9 – Zugänglichkeit

„1. Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. (...)“

bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes zur Barrierefreiheit, um zu gewährleisten, dass alle Aspekte und alle Formen von Behinderung einbezogen sind.

3.2. Vielfalt

15. Die vielfältigen Formen von Beeinträchtigungen und Behinderungen erfordern eine Vielfalt an Maßnahmen. Menschen mit körperlichen, sensorischen und geistigen Beeinträchtigungen haben unterschiedliche Bedürfnisse – diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden. Barrierefreiheit wäre daher für ein breites Spektrum an Behinderungen zu gewährleisten.

16. Die Beteiligung von Menschen mit geistigen und psychosozialen Beeinträchtigungen an Wahlen ist bekanntermaßen sehr niedrig, im Vergleich zu Menschen mit anderen Formen von Behinderungen. Um die weitere Beteiligung von Menschen mit allen Formen von Behinderungen zu fördern und zu erleichtern, sind spezifische Maßnahmen notwendig.

17. Ferner möchte ich erwähnen, dass aktive politische Teilhabe für Frauen mit Behinderungen ein noch größeres Problem darstellen kann – sie sehen sich mehrfacher Diskriminierung und Stereotypisierung gegenüber, wenn sie sich zur Wahl stellen.

3.3. Rechts- und Handlungsfähigkeit und das Wahlrecht

18. In den meisten Mitgliedstaaten des Europarates ist das Wahlrecht an die Rechts- und Handlungsfähigkeit gebunden⁴, und wer unter Vormundschaft steht, besitzt weder aktives noch passives Wahlrecht. Dies beraubt hunderttausende Bürger⁵ der Möglichkeit, ihre politischen Rechte auszuüben, entgegen den Bestimmungen des VN-Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen, die nahe zu alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben.

19. Laut Milan Šveřepa ist die Bindung des Wahlrechts an die Rechts- und Handlungsfähigkeit das größte Hindernis für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Wie der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 „Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ betont, „waren und sind Personen mit kognitiven oder psychosozialen Behinderungen unverhältnismäßig stark von Regelungen, die auf Regimen ersetzender Entscheidungsfindung beruhen, sowie von der Versagung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit betroffen.“⁶ Die Partizipation von Personen mit psychosozialen Beeinträchtigungen gilt immer noch zu häufig als Tabu. Dies bildet ein gesetzliches Hindernis für die politische Teilhabe.

20. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte eine Studie zur Beziehung zwischen angeordneter Betreuung in allen Angelegenheiten und dem Wahlrecht in Auftrag gegeben. Dieser Erhebung zufolge sind in Deutschland 81.220 in allen Angelegenheiten betreute Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen; sie weist auf erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern hin. Die Studie zeigt dem Bundestag eine Reihe von Handlungsoptionen für ein inklusives Wahlrecht auf. In diesem Jahr haben die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bereits ein inklusives Wahlrecht eingeführt, das in allen Angelegenheiten betreuten Menschen das Recht auf Wahlbeteiligung auf kommunaler und Landesebene einräumt. Der neu gewählte Berliner Senat wird ebenfalls ein inklusives Wahlgesetz erarbeiten.

21. Jemandem die Rechts- und Handlungsfähigkeit abzusprechen bedeutet häufig auch, ihm oder ihr Staatsbürgerrechte sowie Entscheidungs- und Teilhaberechte zu entziehen. Wir können daher die

⁴ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betont: Es gibt keine international anerkannte Definition des Begriffs „Rechts- und Handlungsfähigkeit“. Sie schlägt folgende Definition vor: Rechts- und Handlungsfähigkeit sollte aufgefasst werden „als die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen, die eine Person trifft. Durch sie wird ein Mensch zu einem Rechtssubjekt und zum Inhaber von Rechtsansprüchen und Verpflichtungen. Ohne eine derartige Anerkennung haben die Entscheidungen einer Person keine Rechtswirkung oder Gültigkeit; sie kann also keine verbindliche Entscheidung treffen.“ In: Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen. FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. 2013.

⁴ WER ENTSCHEIDET? Recht auf Rechtsfähigkeit für Menschen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen. Themenpapier vom Kommissar für Menschenrechte. Straßburg, 20. Februar 2012.

⁶ Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht. CRPD/C/GC/1

vollständige Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nicht befürworten, ohne ihre Teilhabe am öffentlichen und politischen gesetzlich vorzusehen.

22. In Österreich ist das Wahlrecht seit mehr als dreißig Jahren nicht mehr an die Rechts- und Handlungsfähigkeit gebunden. In dieser Hinsicht gilt das Land als Vorbild. Ich erfuhr, dass es hinsichtlich der Umsetzung keine besonderen Schwierigkeiten gibt. Der Bundesbehindertenanwalt Erwin Buchinger bestätigte, dass die österreichische Bevölkerung diese Entkopplung nicht in Frage stellt. Belgien verabschiedete 2014 eine Gesetzesänderung, mit der es die Vermutung der Entscheidungsfähigkeit einführte. Menschen mit Behinderungen besitzen vollständige politische Rechte, sofern sie nicht von einem Friedensrichter als unfähig zur Ausübung des Wahlrechts erklärt werden.

23. In Finnland und im Vereinigten Königreich ist das aktive Wahlrecht nicht an die Rechts- und Handlungsfähigkeit gebunden, im Gegensatz zum passiven Wahlrecht. In Norwegen besitzen Personen unter Vormundschaft das Wahlrecht. Im Falle Schwedens und Kanadas erfuhr ich, dass alle Menschen mit Behinderungen – psychosoziale Beeinträchtigungen eingeschlossen – das aktive und passive Wahlrecht besitzen. Bedauerlicherweise gibt es immer noch viel zu wenige Staaten, die sich entschlossen haben, die Bindung des Wahlrechts an die Rechts- und Handlungsfähigkeit bzw. an die Betreuung in allen Angelegenheiten aufzuheben.

24. Der nichtstaatlichen Organisation *Inclusion Europe* zufolge sollten Behinderungen kein Grund für Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit sein. Meiner Ansicht nach sollten wir uns für die assistierte Wahlentscheidung einsetzen und restriktive Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfreiheit aufheben. Assistierte Wahlentscheidungen und die systematische Bereitstellung barrierefreier Informationen können zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen als Bürger beitragen.

25. Die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit ist auch mit der Beschwerdemöglichkeit verknüpft. Jeder Person, der die Rechts- und Handlungsfähigkeit aberkannt wurde, sollte es möglich sein, unabhängig vom Vormund eine Beschwerde einzureichen. Ich begrüße es, dass mehrere Mitgliedstaaten des Europarates hinsichtlich der Beteiligung an Wahlen Beschwerdeverfahren eingerichtet haben. Beispielsweise können in der Slowakischen Republik Verletzungen oder Einschränkungen des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen dem Kommissar für Menschen mit Behinderungen gemeldet werden.

3.4. *Schlüsselfunktion politischer Parteien*

26. Vom Aspekt der Rechts- und Handlungsfähigkeit abgesehen, der eine rechtliche Hürde für die Teilhabe bildet, sind die politischen Parteien auch heute noch die wichtigsten Hüter aktiver politischer Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Sie entscheiden über Wahllisten und Kandidaturen für geeignete Listenplätze. Sie können die politische Laufbahn ihrer Mitglieder fördern und dafür Sorge tragen, dass ihre Versammlungen und Parteitage barrierefrei sind. Ferner können sie dazu beitragen, dass für fehlende Rechte sensibilisiert wird, und alle Menschen ermuntern, in ihre Partei einzutreten, indem sie barrierefreies Informationsmaterial bereitstellen.

27. Allzu oft jedoch bieten bzw. gewährleisten politische Parteien keine Barrierefreiheit. Sie scheinen nur widerstrebend Kandidaten mit Behinderungen aufzustellen oder weisen ihnen ungeeignete Listenplätze zu. Ausgeprägte Vorurteile gegen Menschen mit Behinderungen bestehen fort. „Eines der größten Hindernisse für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind die niedrigen Erwartungen anderer Mitglieder der Gesellschaft; zu viele glauben immer noch, dass Menschen mit Behinderungen nichts zu bieten haben und dass Menschen mit psychosozialen Einschränkungen ihre Meinung nicht äußern können“, betonte Judith E. Heumann, Special Adviser for International Disability Rights im US-Außenministerium.⁷ Die VN-Sonderberichterstatterin über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas, bedauerte die Bevormundung von Menschen mit Behinderungen, deren Auffassungen stets geringgeschätzt würden.⁸

4. **Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit bei Stimmabgabe und Wahlbeteiligung**

⁷ OSCE/ODIHR-Fachseminar „Our right to participate – promoting the participation of persons with disabilities in political and public life“, Helsinki, 31. Oktober 2016.

⁸ Idem.

4.1. *Barrierefreiheit von Wahllokalen*

28. Der vorliegende Bericht bietet die Gelegenheit, konkrete Maßnahmen vorzustellen, die eine Wahlbeteiligung erleichtern können. Die Barrierefreiheit von Wahllokalen zu gewährleisten ist eine Grundvoraussetzung für die wirksame politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. In mehreren Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien und Frankreich) sehen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften konkrete Bestimmungen für die Barrierefreiheit von Wahllokalen vor.

29. In Norwegen wird die Lage von Wahllokalen nach den Anforderungen der Barrierefreiheit bestimmt, und in Schweden dürfen unzugängliche Räumlichkeiten nicht mehr für Wahllokale genutzt werden.⁹ Das niederländische Wahlrecht bestimmt, dass sich mindestens 25% der Wahllokale in barrierefreien Gebäuden befinden müssen. Bei meinem Informationsbesuch in Österreich erfuhr ich, dass es bei der Barrierefreiheit weiterhin Unterschiede zwischen Stadt und Land gibt. Wo eine direkte Zugänglichkeit aller Wahllokale nicht gewährleistet werden kann, würde ich empfehlen, für die Wähler eine Liste der barrierefreien Wahllokale im Vorlauf zu den Wahlen zu erstellen.

30. Darüber hinaus können Gesetze bestimmte Anforderungen für die Barrierefreiheit innerhalb von Wahllokalen beinhalten. Das französische Wahlgesetz sieht vor, dass jedes Wahllokal über mindestens eine für Rollstuhlfahrer zugängliche Wahlkabine verfügt. Ferner kann der Wahlvorsteher des Wahllokals die Wahlurne so verschieben, dass sie erreichbar ist. In Dänemark, Griechenland, der Slowakischen Republik und Slowenien ist es möglich, seine Stimme, wenn das Wahllokal nicht barrierefrei ist, unmittelbar davor abzugeben. Allerdings bedeutet dieses Verfahren keine Gleichberechtigung bei der Stimmabgabe. Für Blinde sollte in Wahllokalen die Möglichkeit taktiler Stimmabgabe vorgesehen werden.

31. Auch Transporte zum Wahllokal können angeboten werden, um die Beteiligung zu fördern. In Italien müssen die Kommunen für Wähler mit eingeschränkter Mobilität öffentliche Verkehrsmittel bereitstellen. Meiner Ansicht nach sollten auch Parkplätze ganz in der Nähe des Eingangs von Wahllokalen verfügbar sein.

32. Die Öffnung von Wahllokalen in Einrichtungen der Langzeitpflege für Menschen mit Behinderungen ist eine weitere Möglichkeit, den Zugang zu Wahlen zu verbessern. Der EU-Agentur für Grundrechte zufolge ist dies bereits in Österreich, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Deutschland und Polen der Fall.¹⁰ Nach meinen Informationen ist dies auch in Irland und Norwegen möglich.¹¹ Solche Initiativen sollten weiter gefördert werden.

33. Ferner möchte ich begrüßen, dass das schwedische Antidiskriminierungsgesetz eine „unzureichende Barrierefreiheit“ seit 1. Januar 2015 als neue Form der Diskriminierung wertet. Laut Definition ist eine solche Diskriminierung dann gegeben, wenn keine Maßnahmen ergriffen wurden, die Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen in Situationen gewährleisten, die für Menschen ohne Behinderungen zugänglich sind.¹²

34. Neben der Barrierefreiheit von Wahllokalen sollte die Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden, wo sich Wähler eintragen lassen, sowie die von Parlamenten geprüft werden. Häufig wird das Halbrund nationaler Parlamente nur dann barrierefrei gemacht, wenn Abgeordnete mit Behinderungen gewählt

⁹ Schwedisches Wahlgesetz, 2005.

¹⁰ The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators, Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014.

¹¹ Angaben in dem an die nationalen Parlamente über das Europäische Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation gesandten Fragebogen. Eine Zusammenstellung der eingegangenen Antworten wurde dem Ausschuss bei der Juni-Plenartagung der Versammlung 2016 in Straßburg vorgestellt.

¹² Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte betonte (in: Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, UN-Doc A/HRC/19/36, 21. Dezember 19/36), „dass das Versäumnis, Barrierefreiheit mittels angemessener Vorkehrungen und eines universellen Designs nach Artikel 2 des Übereinkommens zu gewährleisten, das Recht auf politische Teilhabe für Menschen mit Behinderungen sowie den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verletzt.“

wurden und an den Debatten teilnehmen können sollen. In Österreich gewährt das Parlament den Parlamentariern mit Behinderungen Zuschüsse, die nach ihrem Bedarf an Unterstützung für ihre parlamentarische Tätigkeit bemessen sind. Die Barrierefreiheit von Parlamenten sollte auch für Besuchergruppen verbessert werden, damit Menschen mit Behinderungen vollständig teilhaben können. Mehrere Mitgliedstaaten haben sich anspruchsvolle Fristen gesetzt, um die vollständige Barrierefreiheit aller öffentlichen Gebäude zu gewährleisten, doch ist dieses Ziel bei weitem noch nicht erreicht.

4.2. Wahlkämpfe und Barrierefreiheit der Information

35. Die Barrierefreiheit der Information ist eine wichtige Voraussetzung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Wahlprogramme, Fernsehsendungen, Internetseiten und Broschüren sind in Wahlkämpfen häufig verwendete Kommunikationsmittel, die bislang noch nicht systematisch für alle zugänglich gemacht wurden, was die Teilhabe beeinträchtigt. Meiner Ansicht nach sollte Wahlkampfmaterial in leichter Sprache und in leicht verständlicher Form, in Großdruck, in Blindenschrift sowie in Audioformaten und in digitaler Form auf Internetseiten veröffentlicht werden. Ferner sollte Wahlkampfmaterial in Form von Videos mit Untertiteln sowie in Gebärdensprache verdolmetscht bereitgestellt werden, um möglichst viele Menschen zu erreichen. Ich kann der EU-Agentur für Grundrechte mit ihrer Empfehlung, für die Bereitstellung barrierefreier Informationen im gesamten Wahlverfahren öffentliche Mittel vorzusehen, nur beipflichten.¹³

36. Die nichtstaatliche Organisation *Inclusion Europe* betont, dass barrierefreie Informationen über alle Aspekte von Wahlen zur Verfügung stehen sollten, einschließlich Möglichkeiten der Eintragung in die Wählerverzeichnisse, politische Parteien und die Funktionsweise des politischen Systems sowie einer Darstellung der unterschiedlichen Formen von Wahlen.¹⁴ Parlamente spielen für die Bereitstellung einschlägiger Informationen eine wichtige Rolle und sollten barrierefreie Informationen auf ihren Internetseiten sowie in den herkömmlichen Medien veröffentlichen.

37. Ich nenne einige Initiativen, um zu verdeutlichen, was man tun kann, um Wahlkämpfe barrierefreier zu machen. In Lettland stellt die Zentrale Wahlkommission Informationen über Wahlen in leichter Sprache zur Verfügung. In Schweden stellt die Wahlbehörde Videos über das Wahlsystem und die Abstimmungsverfahren in Gebärdensprache auf ihrer Internetseite ein. In Norwegen findet man Informationen über Wahlen auf einer Internetseite, die Texte in leichter Sprache und mit der Möglichkeit, sie sich vorlesen zu lassen, bereitstellt. Videos verfügen über Untertitel und gesprochenen Kommentar. In der Schweiz sind informative Videos über Abstimmungsverfahren auch in Gebärdensprache online verfügbar. Die online-Plattform „Elections fédérales 2015 pour tous“ bot in leichter Sprache und in Gebärdensprache praktische Informationen über Wahlen. Ähnlich wurde von der portugiesischen nationalen Wahlkommission und dem Nationalen Institut für Rehabilitation (Instituto Nacional para a Reabilitação, INR) die Initiative „Barrierefreie Wahl“ entwickelt, um das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Allgemeine Informationen über die Wahl wurden mit Flyern in leichter Sprache sowie Videos mit Untertiteln und Gebärdensprache zur Verfügung gestellt. In Österreich sieht der Nationale Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen (2012-2020) vor, dass Informationen über Wahlen sowie die Wahlen selbst barrierefrei sein sollen. Das heißt, dass das Abstimmungsverfahren barrierefrei, leicht verständlich und einfach durchzuführen sein soll. Im Vereinigten Königreich wurde ein spezieller Fonds eingerichtet, um Menschen mit Behinderungen, die ihr passives Wahlrecht ausüben wollen, finanzielle Unterstützung zu gewähren und die ihnen eventuell entstehenden zusätzlichen Kosten zu decken.

38. Das Engagement der Medien ist wichtig, denn es sind vor allem sie, die Wahlkämpfe vermitteln und prominent für die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen eintreten können. Allzu häufig ändert sich die Lage nur, wenn Abgeordnete mit Behinderungen gewählt werden. In Österreich trat Helene Jarmer, eine taube Abgeordnete, für das Dolmetschen in Gebärdensprache bei Parlamentsdebatten ein; heute werden sie in dieser Form im Österreichischen Rundfunk (ORF) übertragen. In Serbien schreibt die Wahlkommission vor, dass Fernsehsendungen über Wahlkämpfe auch in Gebärdensprache verdolmetscht werden müssen. Unter anderem die Parlamente in Frankreich, Griechenland und Ungarn übertragen ihre Debatten in Gebärdensprache.

¹³ The right to political participation of persons with disabilities. Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014.

¹⁴ Participation in political and public life: the basis for people with intellectual disabilities to live as equal citizens, Inclusion Europe, position paper, 2011.

4.3. *Assistierte Stimmabgabe und Schulungen für Wahlhelfer*

39. Assistenz bei der Stimmabgabe ist in zahlreichen Mitgliedstaaten des Europarates vorgesehen. In Österreich können sich Menschen mit psychosozialen Behinderungen von einer Person ihrer Wahl unterstützen lassen, wenn sie ihre Stimme abgeben. In Belgien können Wähler mit Behinderungen mit Genehmigung des Wahlvorstehers von einer Person ihrer Wahl begleitet werden. In Norwegen sieht das Wahlgesetz vor, dass Wähler den Wahlvorstand bitten können, bei der Stimmabgabe Assistenz zu bekommen. In Frankreich kann ein Wähler, wenn er der Unterstützung bei der Stimmabgabe bedarf, andere Wähler seiner Wahl um Hilfe bitten.

40. In Finnland steht in jedem Wahllokal ein Helfer bereit, der Wählern auf Anfrage helfen kann. In Deutschland ist die Assistenz einer Person für Menschen vorgesehen, die auf dem Stimmzettel kein Kreuz machen oder ihn nicht in die Wahlurne werfen können; in den Niederlanden können Menschen mit einer körperlichen Behinderung Hilfe von einer Person ihrer Wahl oder von jemandem im Wahllokal bekommen.

41. Menschen mit psychosozialen Behinderungen könnten sich von Wahllokalen eingeschüchtert fühlen und der Begleitung bedürfen. Allerdings sollte Assistenz auf eine Weise gewährleistet sein, die den Entscheidungsprozess nicht beeinflusst. Die Ausübung der freien Wahl sollte unterstützt und nicht beeinflusst werden, und die Stimmabgabe sollte weitestgehend geschützt sein. Aus diesem Grunde bildet die Schulung von Wahlhelfern durch Organisationen der Menschen mit Behinderungen ein wesentliches Element in einem Maßnahmenpaket zur Erleichterung der politischen Teilhabe. Solche Schulungen tragen zur Sensibilisierung der Wahlhelfer für die Bedürfnisse am Wahltag bei und ermöglichen ihnen, auf diese Bedürfnisse besser einzugehen.

42. In Belgien und in Irland erhalten Wahlhelfer Leitfäden für barrierefreie Stimmabgabe, für die praktische Unterstützung und den Umgang mit Wählern mit Behinderungen, um ein begünstigendes Umfeld zu gewährleisten. Meiner Ansicht nach sollten Schulungen zum Thema Behinderung und Nichtdiskriminierung allgemein für alle Mitarbeiter in Wahllokalen und in der Wählerregistrierung vorgesehen werden. Richtlinien zur Assistenz für Wähler mit Behinderungen sollten in Zusammenarbeit mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, erarbeitet und weithin verbreitet werden. Dieser Aspekt wäre auch bei der Wahlbeobachtung zu berücksichtigen.

4.4. *Fernabstimmung*

43. Zwar sollte Vorrang haben, die Barrierefreiheit von Wahllokalen zu gewährleisten, doch ist die Fernabstimmung eine weitere Möglichkeit, die Teilhabe zu verbessern. Sie kann in Form der Briefwahl, der Abstimmung zuhause oder der elektronischen Stimmabgabe erfolgen. In Estland kann die elektronische Stimmabgabe seit 2005 bei Kommunalwahlen und seit 2007 bei Parlamentswahlen genutzt werden. In Bosnien und Herzegowina sowie in Schweden können Teams von mindestens zwei Wahlhelfern gebildet werden, die Hausbesuche jenen Wählern abstatten, die nicht zum Wahllokal kommen können, um ihnen zu ermöglichen, ihre Stimme an einer mobilen Wahlurne abzugeben. Wähler können unter anderem in Dänemark, Finnland, Italien, Litauen und Serbien zuhause und vor dem Wahltag ihre Stimme abgeben. Die Stimmrechtsausübung durch Vertreter ist eine weitere alternative Form, die in Frankreich und dem Vereinigten Königreich möglich ist. In der Schweiz nutzen viele Wähler die Briefwahl oder die elektronische Stimmabgabe.

44. Ein gewisse Flexibilität im Hinblick auf eine bessere Wahlbeteiligung ist wichtig, doch ist der Gang zum Wahllokal und die gemeinsame Stimmabgabe mit anderen Wählern am selben Tag ein wichtiger Aspekt der politischen Teilhabe und des Gefühls, ganz zur Gesellschaft dazuzugehören.¹⁵ Menschen mit Behinderungen möchten gemeinsam mit anderen Wählern aus ihrer Nachbarschaft abstimmen, wie Judith E. Heumann betonte.¹⁶

4.5. *Die Schlüsselrolle der politischen Parteien*

¹⁵ Submission by Human Rights Watch in view of the preparation of a thematic study to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 17 October 2011.

¹⁶ OSCE/ODIHR-Fachseminar „Our right to participate – promoting the participation of persons with disabilities in political and public life“, Helsinki, 31. Oktober 2016.

45. Die Repräsentation von Menschen mit Behinderungen im Spitzensegment der politischen Parteien und die Zahl der gewählten Personen mit Behinderungen in den Parlamenten ist nach wie vor relativ gering. Nur wenige Parlamente machten im Fragebogen Angaben zur Zahl der gewählten Abgeordneten mit Behinderungen, was die Notwendigkeit systematischer Datenerhebung zu diesem Thema sowie zur Teilhabe insgesamt deutlich macht.

46. Politische Parteien nehmen bei der Steigerung der politische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen eine Schlüsselrolle ein. Mit ihrem Wahlprogramm oder einer eigenen Charta für Gleichheit und Vielfalt können sie positive Maßnahmen zur Erleichterung der Teilhabe treffen. Bedauerlicherweise sind die Maßnahmen der politischen Parteien in diesem Bereich immer noch sehr begrenzt. Die Arbeitsgemeinschaft „Selbst Aktiv – Menschen mit Behinderung in der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“ kann als Beispiel für die Selbstbestimmung und Förderung der politischen Inklusion in einer Partei gelten. Als vom Parteivorstand offiziell anerkannte Arbeitsgemeinschaft besitzt „Selbst Aktiv“ dieselben satzungsmäßigen Rechte wie andere SPD-Arbeitsgemeinschaften.

47. Einer Studie der EU-Agentur für Grundrechte zufolge werden Parteiprogramme in 14 EU-Mitgliedstaaten in barrierefreier Fassung veröffentlicht.¹⁷ In Frankreich und Portugal werden Wahl-Video-Spots politischer Parteien untertitelt und in Gebärdensprache verdolmetscht.

48. Helga Stevens, eine taube Abgeordnete im Europaparlament, bedauerte, dass politische Parteien und Politiker im Allgemeinen eher dazu neigen, Menschen mit Behinderungen keine Beachtung zu schenken.¹⁸ Die mangelnde Sensibilisierung in den politischen Parteien für die notwendige Erleichterung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen bedarf entsprechender verstärkter Bemühungen. Diese sollten Menschen mit Behinderungen weiter ermutigen, in Parteien einzutreten und darin aktiv mitzuwirken. Beispielsweise sollten politische Parteien gewährleisten, dass ihre Veranstaltungen und Parteiversammlungen vollständig barrierefrei sind. In Norwegen sieht das Antidiskriminierungs- und Barrierefreiheitsgesetz vor, dass politische Parteien für die Zugänglichkeit ihrer Büros Sorge tragen. Politische Parteien könnten Berater für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen benennen oder für ihre Mitarbeiter Schulungen zur Inklusion und Nichtdiskriminierung anstreben. In den Parlamenten könnten die Fraktionen Sprecher für Menschen mit Behinderungen berufen.

49. Im Vereinigten Königreich schreibt das Gleichheitsgesetz von 2010 den politischen Parteien vor, für Menschen mit Behinderungen geeignete Anpassungen vorzunehmen. Mir liegen Informationen über eine interessante Initiative vor, das Projekt „Every vote counts“ (Jede Stimme zählt) der Organisation *United Response*, die in England und Wales tätig ist; sie erstellte einen Leitfaden zur Barrierefreiheit und bestärkte Politiker darin, Informationen in leichter Sprache und barrierefrei bereitzustellen. *United Response* veröffentlichte eine Sonderausgabe, die in leichter Sprache die Schwerpunkte der Wahlprogramme der politischen Parteien vor den Wahlen von 2015 vorstellte.

50. Ich begrüße die Erklärung mehrerer Fraktionsführer im Europaparlament¹⁹ im Juni 2013 bei Gesprächen mit dem *European Disability Forum*. Die Fraktionen sagten zu, sich „nach Kräften zu bemühen, um die Barrierefreiheit ihrer Dokumente und Informationen zu gewährleisten, mit besonderem

¹⁷ The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators, Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014.

¹⁸ OSCE/ODIHR-Fachseminar „Our right to participate – promoting the participation of persons with disabilities in political and public life“, Helsinki, 31. Oktober 2016.

¹⁹ Europäische Volkspartei, Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament, Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Die Grünen/Europäische Freie Allianz und Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke.

Schwerpunkt auf ihren Internetseiten.“²⁰ Sie riefen dazu auf, die Wahlen zum Europaparlament barrierefreier zu machen.

51. Indem sie ihr Engagement für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch barrierefreie Veröffentlichungen und durch Einbeziehung dieser Menschen in ihre Parteiaktivitäten demonstrieren, können politische Parteien dazu beitragen, für die Bedeutung von Inklusion und Partizipation aller am politischen Leben ohne Diskriminierung zu sensibilisieren. Sie können ferner helfen, die verbreitete Überzeugung abzubauen, Menschen mit Behinderungen seien nur an der Arbeit über Behindertenfragen interessiert, und Vorbilder zu fördern. Politische Parteien können für die umfassende Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in das politische Leben eintreten und ihre Wahrnehmung im politischen Raum verbessern.

52. Bei meinem Informationsbesuch in Österreich stellte ich fest, dass die österreichischen Grünen einen erheblichen Teil ihrer Kommunikation in leichter Sprache bereitstellen. Ich würde alle politischen Parteien darin bestärken, die Nutzungsmöglichkeiten ihrer Internetseiten weitestgehend zu steigern, wie der österreichische Bundesbehindertenanwalt Erwin Buchinger empfiehlt, da sie ausgezeichnete Plattformen für die Vorstellung ihrer Programme in leichter Sprache und leicht verständlichen Fassungen bieten.

53. Die Maßnahmen politischer Parteien, die Menschen mit Behinderungen erreichen und ihre Mitwirkung in ihren Parteistrukturen fördern sollen, werden begleitet von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren. In Berlin beobachtet die nichtstaatliche Organisation *Blue Camel* das Engagement und die Maßnahmen politischer Parteien im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen und organisiert mit Unterstützung des Landeswahlleiters parteiübergreifende Gespräche über einschlägige Fragen. In Bezug auf Wahlbeobachtung begrüße ich, dass die Wahlbeobachter der Parlamentarischen Versammlung über die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen Bericht erstatten. Ich freue mich auf die für 2017 angekündigte Veröffentlichung eines speziellen Handbuchs des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE mit Orientierungshilfen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, das ein zunehmendes Interesse der internationalen Gemeinschaft an diesem Thema zeigt.

5. Politische Teilhabe und inklusive Bildung

54. Die Kenntnis und Ausübung politischer Rechte hängt weitgehend von Bildung ab. Bei all meinen Recherchen und Gesprächen erfuhr ich, dass es an einer Sensibilisierung für die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen mangelt und im Bereich der Bildung mehr getan werden muss, um hier Abhilfe zu schaffen.

55. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 über das Recht auf inklusive Bildung betont der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dass die „umfassende Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben durch die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung verbessert wird. Lehrpläne für alle Schüler müssen das Thema der aktiven Bürgerbeteiligung und die Kompetenzen der Selbstbestimmung und der Selbstvertretung als elementarer Grundlage für die Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Prozessen beinhalten.“²¹

56. Kindern und Jugendlichen werden in der Schule wichtige Elemente für ihre politische Bildung vermittelt, sie werden so auf ihre Rolle als künftige Wähler vorbereitet. Inklusive Bildung bedeutet, dass Kindern mit Behinderungen dieselbe politische Bildung vermittelt wird; sie besitzen als künftige Wähler die gleichen Rechte. Die Parlamente können im Bereich der politischen Bildung eine bedeutende Rolle spielen. Sie können auf ihren Internetseiten barrierefreie Informationen über Entscheidungsprozesse bereitstellen.

57. Ich begrüße Programme zur politischen Bildung wie „My Opinion, My Vote“ (Meine Meinung, meine Stimme), das in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union Menschen mit Lernbehinderungen durch aktive Bürgerbeteiligung und die Teilnahme an Wahlen zur Selbstbestimmung verhelfen möchte.²² Schüler werden darin unterstützt, politische Vorgänge und

²⁰ The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators, Fundamental Rights Agency of the European Union, 2014.

²¹ General comment No. 4 (2016) Article 24: Right to inclusive education.

²² <https://downsyndrome.ie/campaigns-and-projects/my-opinion-my-vote/>

Themen sowie ihrer Rechte als Bürger zu reflektieren. Ähnlich ausgerichtete Programme zur politischen Bildung, die Informationen über Wahlsysteme in leicht verständlicher Form bereitstellen, sollten in den Mitgliedstaaten des Europarates gefördert und finanziert werden.

58. Ferner möchte ich erwähnen, dass inklusive Bildung bereits im jüngsten Alter zur Sensibilisierung für Klischees und ihrer Auflösung beitragen kann, was sich positiv auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und ihre Wahrnehmung als politische Kandidaten auswirken kann. Menschen mit Behinderungen sind sehr an politischen Diskussionen und Informationen allgemein interessiert, was sich in Teilhabe übersetzt, wenn Maßnahmen getroffen werden, die ihnen den Zugang dazu erleichtern und barrierefreie Informationen bereitstellen.

59. Nicht zuletzt können Familienmitglieder im Hinblick auf die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen eine wichtige Rolle spielen, indem sie für ein Umfeld Sorge tragen, das politischen Diskussionen förderlich ist, und indem sie ihre Teilhabe unterstützen.

6. Zentrale internationale Standards für den Schutz und die Förderung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen

60. Mehrere wichtige internationale Übereinkünfte garantieren allen Bürgern politische Rechte. Neben den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention,²³ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁴ und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte²⁵ soll der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte die Rechte aller Bürger auf Beteiligung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten sowie das aktive und passive Wahlrecht (Artikel 25) schützen. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 stellt der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen fest, dass Einschränkungen des Wahlrechts aufgrund von körperlichen Behinderungen unbillig ist, und betont, dass die Staaten wirksame Maßnahmen ergreifen sollen, um zu gewährleisten, dass alle Wahlberechtigten dieses Recht ausüben können.²⁶

61. Es sind begleitende Maßnahmen erforderlich, um drei Hauptziele zu realisieren: den Genuss des aktiven und des passiven Wahlrechts und des Rechts auf Beteiligung am politischen Leben durch alle Menschen. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) geht deshalb weiter und beschreibt solche Maßnahmen.

62. Artikel 12 des CRPD bekräftigt, „dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden“, und dass „Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen“. Er sieht ferner geeignete Maßnahmen zur Unterstützung bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit vor, um zu gewährleisten, dass die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden.

63. Artikel 29 des CPRD sieht insbesondere vor „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 und gewählt zu werden“. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass „die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind“. Sie sollen ferner das Recht gewährleisten, dass sie in geheimer Abstimmung ihre Stimme abgeben, bei Wahlen kandidieren und ein Amt wirksam innehaben können. Er

²³Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 3 des Ersten Protokolls: Recht auf Teilnahme an freien Wahlen.

²⁴Die Charta bekräftigt das Wahlrecht aller EU-Bürger und ihr Recht, für das Europaparlament und auf kommunaler Ebene zu kandidieren.

²⁵Die Erklärung betont den Grundsatz allgemeiner und gleicher Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder gleichwertiger freier Wahlverfahren (Artikel 21).

²⁶General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on civil and political rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996.

erlaubt zu diesem Zweck, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen, um ihre freie Willensäußerung zu gewährleisten. Diese Bestimmungen sind im Hinblick auf die Teilhabe am politischen Leben sehr umfassend; gleichwohl gelten sie erst für jene 44 Mitgliedstaaten des Europarates, die das Übereinkommen bislang ratifiziert haben.²⁷

64. Frau Quintanilla Barba erklärte dazu in ihrem Bericht über Gleichheit und Inklusion für Menschen mit Behinderungen: „Das Übereinkommen schafft weder neue Rechte noch Rechte spezifisch für Menschen mit Behinderungen, sondern passt Grundrechte der Situation von Menschen mit Behinderungen an, um zu gewährleisten, dass sie in ihren vollständigen Genuss kommen.“²⁸

65. Die neue Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017–2023) wurde im November 2016 verabschiedet. Ihr Ziel ist es, Gleichheit, Würde und gleiche Chancen für Menschen mit Behinderungen herzustellen, und sie umfasst fünf vorrangige Bereiche: Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Sensibilisierung, Barrierefreiheit, Anerkennung vor dem Recht und Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch. Teilhabe gilt dabei als übergreifender Gesichtspunkt. Die Strategie wurde auf Grundlage der Errungenschaften und der Auswertung des Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen 2006-2015 erarbeitet.²⁹ Sie ist kein rechtsverbindliches Dokument, sondern ein von jedem Mitgliedstaat anzupassendes flexibles Politikinstrument. Sie bietet einen Rahmen für innovative Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Verfahren in Bezug auf Menschen mit Behinderungen, auch im Bereich der politischen Teilhabe. Die Strategie betont die Notwendigkeit barrierefreier politischer Kampagnen, um die vollständige Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben zu fördern. Sie unterstreicht, dass die „vollständige und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des Lebens und der Gesellschaft insgesamt für den Genuss aller Menschenrechte entscheidend ist“. Die Strategie wird im März 2017 in Nikosia offiziell eingeführt. Für ihre Umsetzung sollten die Mitgliedstaaten ausreichende Mittel vorsehen.

66. Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) betonte ferner, dass Menschen mit Behinderungen „in der Lage sein sollten, ihr Wahlrecht auszuüben und als gewählte Vertreter gleichberechtigt mit anderen Bürger am politischen und öffentlichen Leben teilzunehmen“,³⁰ und legte konkrete Maßnahmen dar. Die Venedig-Kommission erklärte, dass der Gleichheitsgrundsatz mittels angemessener Vorkehrungen verwirklicht werden könne, also durch Anpassung und Barrierefreiheit bestehender Verfahren und Materialien. Ferner erwähnte sie die Assistenz bei der Stimmabgabe, die Wahrung des Grundsatzes des Einzelstimmrechts und des Schutzes des Stimmrechts durch geheime Wahl, was die Nutzung von Assistenztechnologien oder die Assistenz bei der Stimmabgabe durch eine Person der Wahl des Betroffenen ermöglicht. Sie legte den Grundsatz der „Gleichheit der Chancen von Parteien und Kandidaten“ dar und erwähnte insbesondere die Gleichheit für Menschen mit Behinderungen bei Wahlen. In ihren Beobachtungsrichtlinien ergänzte sie ferner die Beobachtung der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen.

67. Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete die Empfehlung CM/Rec(2011)14 über die Teilhabe von Personen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben. Es rief die Mitgliedstaaten ferner auf, „zu gewährleisten, dass ihre Rechtsvorschriften Menschen

²⁷ Irland, Liechtenstein und Monaco haben das Übereinkommen noch nicht ratifiziert.

²⁸ Assembly resolution 2039 (2014) and recommendation 2064 (2014) on Equality and inclusion for people with disabilities.

²⁹ Im Abridged Evaluation Report of the 2006-2015 Action Plan wird hervorgehoben, dass es im Hinblick auf die Umsetzungslücke zwischen Standards und der Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten noch Probleme gibt.

³⁰ Revised interpretative declaration to the code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16-17 December 2011), CDL-AD(2011)045-e.

mit Behinderungen im politischen und öffentlichen Leben nicht diskriminieren“. Es stellte außerdem fest, dass „alle Menschen mit Behinderungen, ob körperlicher, sensorischer oder geistiger Art, mit psychischen Gesundheitsproblemen oder chronischen Erkrankungen, das Wahlrecht auf derselben Grundlage wie andere Bürger besitzen und dieses Rechts weder durch Gesetze beraubt werden dürfen, die ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit einschränken, noch durch richterliche oder andere Entscheidungen oder Maßnahmen mit Bezug auf ihre Behinderung, kognitiven Leistungen oder vermeintlichen Fähigkeiten.“

68. Der internationale Rechtsrahmen für den Schutz und die Förderung politischer Rechte von Menschen mit Behinderungen ist sehr umfangreich und bietet insgesamt klare Orientierung hinsichtlich Maßnahmen, die zu ergreifen sind, um den Genuss politischer Rechte zu gewährleisten. Dennoch wird er nicht konsequent in innerstaatliches Recht umgesetzt und angewandt. Auf nationaler Ebene müssen Maßnahmen getroffen werden, um die vielfachen Probleme für Menschen mit Behinderungen beim Versuch der Ausübung ihrer politischen Rechte zu bewältigen.

7. Fazit

69. Aktives und passives Wahlrecht sowie, allgemeiner, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben ist ein wichtiges Thema, nicht nur, weil es die Rechte dieser Menschen betrifft – es ist auch wichtig für Demokratie und Gleichheit, weil es zeigt, wie inklusiv oder ausgrenzend Demokratien sein können.

70. Die Gewährleistung politischer Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist nicht unerreichbar: Wahlverfahren können angepasst, Informationen barrierefrei gemacht und Sensibilisierungskampagnen initiiert werden. Das politische Leben inklusiver zu gestalten ist eine Frage des politischen Willens. Dann lassen sich konkrete Maßnahmen treffen und Investitionen tätigen, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Es liegt in unserer Verantwortung als Politiker, für ein inklusives politisches Leben einzutreten.

71. Es ist möglich, Einstellungen zur Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen, an Wahlen teilzunehmen und zu kandidieren, zu verändern – durch Sensibilisierungskampagnen, die man gemeinsam mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und mit Behindertenorganisationen durchführt.

72. Das Wahlrecht von der Rechts- und Handlungsfähigkeit oder der vollständigen Vormundschaft zu trennen, ist ein wesentliches Element für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Wir sollten im heutigen Europa diesen Entzug des Wahlrechts nicht mehr hinnehmen und deshalb alle Gesetze und Vorschriften aufheben, die Menschen mit Behinderungen ihres Wahlrechts berauben. Darüber hinaus sollte die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Langzeitpflege bedacht und ihre Rechte geschützt werden. Menschen mit Behinderungen haben großes Interesse an einer Teilhabe am politischen Leben. Nötigenfalls sollte eine assistierte Stimmabgabe über unterstützte Entscheidungsfindung ermöglicht werden, wobei der freie Wille des Wählers, der die ihn unterstützende Person bestimmt, geachtet wird. Gleichwohl darf Unterstützung bei der Entscheidungsfindung nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, die Grundrechte von Menschen mit Behinderungen, insbesondere das Wahlrecht, einzuschränken.

73. Die Zusammenarbeit zwischen Parlamenten, politischen Parteien, Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, und Behindertenorganisationen sollte weiter gefördert werden. Änderungen und neue Gesetzentwürfe zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen müssen in enger Abstimmung mit Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, ausgearbeitet werden, unter Wahrung des Grundsatzes „nichts über uns ohne uns“.

74. Politische Parteien sollten offener dafür sein, das politische Leben vielfältiger und die gesamte Bevölkerung repräsentierend zu gestalten und ein entsprechendes konkretes Engagement dafür zeigen. Um die Inklusion zu verbessern, könnten sie Arbeitsgemeinschaften einrichten, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren. Darüber hinaus sollten sie die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen weiter fördern, indem sie sie darin bestärken, zu kandidieren, und ihnen ohne Diskriminierung geeignete Listenplätze anbieten. Politische Parteien sollten sich bewusst sein, dass Menschen mit Behinderungen einen wichtigen Teil der Wählerschaft bilden, und anstreben, eine Kultur politischer Teilhabe auf gleichberechtigter Grundlage zu schaffen.

75. Meiner Auffassung nach sollten wir ferner einen ganzheitlichen Ansatz zur Barrierefreiheit fordern, der nicht nur die physische Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude umfasst, sondern auch die Barrierefreiheit von Informationen über Wahl- und Abstimmungsverfahren sowie politische Programme in leichter Sprache, nach Bedarf in Gebärdensprache verdolmetscht und mit Untertiteln für Videos. Verfahren müssen angepasst werden für Menschen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, und die Bedingungen für eine Wählerregistrierung sollten niemanden an der Beteiligung hindern. Um Barrierefreiheit insgesamt, auch in Zeiten der Sparpolitik, zu gewährleisten, sollten ausreichende Finanzmittel vorgesehen werden.

76. Die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen dürfen kein bloßer Wunsch mehr bleiben. Sie müssen erfahrbar sein und ausgeübt werden können. Dazu müssen wir inklusive Bildung sowie politische Bildung für alle weiter fördern. Inklusive Bildung kann zur Überwindung von Vorurteilen, zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Veränderung von Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft beitragen.

77. Um schließlich einen Anfang zu machen und unsere Empfehlungen als Anträge an unsere internen Strukturen zu richten, möchte ich dafür plädieren, dass von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates verabschiedete Entschlüsse und Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen in leichter Sprache und verdolmetscht in Gebärdensprache auf ihrer Internetseite eingestellt werden.