

UN und Europarat

EU

Januar	Januar
Februar	16. Februar – Das Europäische Parlament und der Rat verabschieden eine Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative.
März	Februar
April	22. März – Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedet einen Fahrplan zur partizipativen Demokratie in Europa.
Mai	März
17.-18. Juni – Die Venedig-Kommission des Europarates nimmt einen Bericht über die Wahlteilnahme im Ausland an.	April
Juni	Mai
Juli	Juni
August	Juli
19.-23. September – Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht seine Schlussbemerkungen zu Spanien.	August
September	September
18.-20. Oktober – Der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa des Europarates verabschiedet eine Entschließung und eine Empfehlung zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene.	Oktober
Oktober	17. November – Die Europäische Kommission verabschiedet die Durchführungsverordnung zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme.
16. November – Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet eine Empfehlung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.	November
November	22. Dezember – Die Europäische Kommission stellt der allgemeinen Öffentlichkeit Open-Source-Software in Bezug auf Online-Sammelsysteme für die Europäische Bürgerinitiative zur Verfügung.
16.-17. Dezember – Die Venedig-Kommission des Europarates verabschiedet eine überarbeitete Interpretation des Verhaltenskodex für Wahlen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Wahlen.	Dezember
Dezember	



7

Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Europäischen Union



Was die Beteiligung der Unionsbürger' an der demokratischen Funktionsweise der EU anbelangt, so führten 2011 einige EU-Mitgliedstaaten Reformen durch, mit denen die Teilnahme an Wahlen für alle Menschen erleichtert und somit die demokratische Beteiligung gefördert werden sollte. Ende 2011 hatten beispielsweise 19 EU-Mitgliedstaaten die UN-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet und sich somit rechtlich verpflichtet, das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die weiter sinkende Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament löste Diskussionen über eine Wahlreform aus. Über das Thema Wahlen hinaus waren 2011 auch Entwicklungen im breiteren Kontext der Beteiligung am öffentlichen Leben zu beobachten. So gingen die Gespräche zur Vorbereitung der Europäischen Bürgerinitiative weiter – einem Instrument der Bürgerbeteiligung, das auf EU-Ebene eine große Wirkungskraft entfalten kann.

In diesem Kapitel werden die Entwicklungen in Bezug auf die politischen Strategien und Verfahren in der EU und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union beschrieben. Das Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich des Wahlrechts. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Beteiligung der Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten. Anschließend folgt eine Untersuchung allgemeiner Reformen des Wahlrechts, da sich diese direkt auf die Art und Weise der Stimmabgabe der Bürger auswirken. Während die Regelungen über die Abläufe der Wahl von jedem Mitgliedstaat frei festgelegt werden, wirken sich Reformen des Wahlrechts oft auf alle Arten von Wahlen aus, einschließlich der Wahlen zum Europäischen Parlament sowie nationaler, regionaler und kommunaler Wahlen. Sie sind daher sowohl für Wahlen zum Europäischen Parlament als auch für Kommunalwahlen von unmittelbarer Bedeutung; in beiden haben die EU-Bürger das Recht auf Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Wohnsitz haben. Auf der Grundlage des Vorjahresberichts werden in diesem Kapitel Wahlrechtsbeschränkungen untersucht, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen. Abschließend werden die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf die partizipative Demokratie beschrieben.

Wichtige Entwicklungen im Bereich demokratischer Beteiligung:

- Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative bildet eine Grundlage für die partizipatorische Demokratie auf EU-Ebene, und die Europäische Kommission unternimmt verschiedene Anstrengungen, dieses neue Instrument wirksam werden zu lassen.
- Die öffentliche Debatte über die Bürgerinitiative ist bislang noch begrenzt, doch wie das Beispiel des neu eingerichteten *Citizen House* im Internet zeigt, gibt es Bemühungen, bereits bestehende Partizipationsmöglichkeiten bekannter und zugänglicher zu machen.
- Die Europäische Kommission schlägt vor, das Jahr 2013 zum Europäischen Jahr der Bürger zu erklären, und das Europäische Parlament debattiert über eine Reform der Wahlordnung.
- Vor dem Hintergrund der BRK müssen die Probleme angegangen werden, auf die Menschen mit Behinderungen bei der Beteiligung an Wahlen stoßen. Einige EU-Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um dieser Personengruppe die Wahlbeteiligung zu erleichtern; wenn es jedoch um Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen oder geistiger Behinderung geht, ist der Verlust der Rechtsfähigkeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor mit dem Entzug des Wahlrechts verbunden.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich beide Geschlechter gemeint.

7.1. Das Wahlrecht in der EU

7.1.1. Das Wahlrecht der EU-Bürger

Die Beteiligung der EU-Bürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament und an Kommunalwahlen ist ein wichtiges Thema. Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Artikel 39 Absatz 1 und Artikel 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union übertragen den EU-Bürgern in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen. Dies wird auch für **Kroatien** gelten. Wenn Kroatien im Juli 2013 der EU beitrifft, treten die nötigen Reformen in Kraft, die es den EU-Bürgern ermöglichen, sich sowohl an der kommunalen Selbstverwaltung als auch an Wahlen zum Europäischen Parlament zu beteiligen.

Im Jahr 2011 schlug die Europäische Kommission vor, 2013 zum Europäischen Jahr der Bürger zu erklären. Im Rahmen dieser Initiative verfügt die EU über Fördermittel in Höhe von insgesamt 1 Mio. EUR für Projekte, die für die Unionsbürgerschaft von Bedeutung sind. Die Europäische Kommission betont, dass die Sensibilisierung der Bürger für das Wahlrecht in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, angesichts der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 äußerst wichtig ist.²

„Das Europäische Jahr der Bürger wird eine gute Gelegenheit sein, die Menschen daran zu erinnern, über welche Rechte sie durch die Europäische Union verfügen und was die Europäische Union für jeden von uns tun kann.“

Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Brüssel, 11. August 2011

Im Jahr 2011 wurden einige Anstrengungen unternommen, das Wahlsystem für das Europäische Parlament in Vorbereitung auf die nächsten Wahlen im Jahr 2014 zu reformieren und den EU-Bürgern näher zu bringen. Im Juli gelang es dem Plenum des Europäischen Parlaments nicht, einen im „Bericht Duff“ beschriebenen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments anzunehmen.³ Die Angelegenheit wurde an den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zurückverwiesen, der den Entwurf anschließend genehmigte.⁴ Im Bericht wird vorgeschlagen, einen einzelnen Wahlkreis einzurichten, der das gesamte Territorium der Europäischen Union umfasst, sowie 25 zusätzliche Abgeordnete von EU-weiten Parteien zu wählen.⁵ Ebenfalls im Jahr 2011 wurden

Verhandlungen zwischen den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten bezüglich eines Legislativvorschlags⁶ mit dem Ziel wieder aufgenommen, den Mechanismus zur Vermeidung einer doppelten Stimmabgabe bei Wahlen zum Europäischen Parlament durch EU-Bürger, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland haben, zu vereinfachen.

Vielversprechende Praktik

Information der EU-Bürger über ihr Recht auf Beteiligung an Wahlen

Mit der Kampagne „Ich kann wählen“ in Luxemburg sollten Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten motiviert werden, sich für die Kommunalwahlen im Oktober 2011 einzutragen. Bei Ablauf der Eintragungsfrist hatten sich 30 937 ausländische Staatsbürger mit Wohnsitz in **Luxemburg** eingetragen. Die Kampagne wurde von Nichtregierungsorganisationen und kommunalen Behörden durchgeführt und Anfang 2011 gestartet. Sie stellte Informationen über die Rechte und Pflichten in fünf Sprachen zur Verfügung (abrufbar unter: www.jepeuxvoter.lu). Verschiedene im Ausland angesiedelte Plattformen und soziale Netzwerke wurden beauftragt, Informationen zu verbreiten und zu übersetzen, um vor allem die englischsprachige Bevölkerung einzubeziehen. Im Rahmen der Kampagne wurden außerdem Hausbesuche in den verschiedenen Gemeinden veranstaltet.

Im September sendeten die zyprischen Behörden 1 500 persönliche Schreiben an EU-Bürger, die sich an den letzten Kommunalwahlen nicht beteiligt hatten, und klärten sie über ihre Rechte in Bezug auf eine Beteiligung auf. Die Behörden informierten auch die betreffenden Botschaften. Außerdem schalteten sie Werbeanzeigen in den beiden englischsprachigen Zeitungen und unterrichteten alle nicht griechischsprachigen Wahlberechtigten über ihr Wahlrecht.

Wie im letzten Jahr berichtet wurde, stehen den EU-Bürgern immer noch Hindernisse bei der Ausübung des Wahlrechts im Wege.⁷ Im **zyprischen** Dorf Pegia beispielsweise, in dem Bürger des **Vereinigten Königreichs** über 20 % der Bevölkerung ausmachen, sehen die griechischen Zyprioten Berichten zufolge mit Sorge den Auswirkungen und dem Einfluss dieses Stimmanteils von 20 % auf die Kommunalwahlen entgegen. Im Allgemeinen sind die Angaben zu der Zahl der EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland das Wahlrecht ausüben, jedoch unzuverlässig oder gar nicht vorhanden. In **Italien** beispielsweise forderte

2 Europäische Kommission (2011a).
3 Europäisches Parlament (2009).
4 Europäisches Parlament (2011a).
5 Duff, A. (2011).

6 Europäisches Parlament (2011b).
7 Europäische Kommission (2010).

das Innenministerium im Rundschreiben Nr. 39/2011⁸ die Kommunen dazu auf, genaue Daten zur Eintragung und tatsächlichen Beteiligung der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zu erheben. Die erforderliche Software war jedoch nicht verfügbar, und die Daten wurden während des Berichtszeitraums offenbar nicht vollständig verarbeitet. Die überwältigende Mehrheit der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich in die Wählerverzeichnisse für die Kommunalwahlen im Mai 2011 eingetragen haben, waren rumänische Staatsbürger (65,88 %), gefolgt von polnischen (7,19 %) und deutschen (5,69 %) Staatsbürgern. In **Spanien** stehen Angaben zufolge ähnliche Statistiken zur Verfügung, aber auch hier werden nur eingetragene Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten erfasst; es stehen keine Daten zu ihrer tatsächlichen Beteiligung an den Kommunalwahlen im Mai 2011 zur Verfügung. Im Jahr 2012 nahm die Europäische Kommission einen neuen Bericht über Kommunalwahlen an, der den EU-Mitgliedstaaten neue Informationen zu diesem Thema lieferte.⁹

7.1.2. Das Wahlrecht: Tendenzen auf nationaler Ebene

Die konkreten Verfahren für die verschiedenen Wahlen auf kommunaler, regionaler, nationaler oder gar europäischer Ebene werden von den EU-Mitgliedstaaten festgelegt; sie werden nicht durch Unionsrecht bestimmt. Solche Verfahrensvorschriften wirken sich jedoch auf die Bedingungen aus, unter denen sich EU-Bürger an Kommunal- und Europawahlen beteiligen. Die folgenden Abschnitte geben daher einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen auf nationaler Ebene und beschreiben auch Pläne, mit denen die Beteiligung an Wahlen beispielsweise durch die Möglichkeit der Briefwahl, der elektronischen Stimmabgabe, der vorzeitigen Stimmabgabe oder sogar der Stimmabgabe aus dem Ausland erleichtert werden soll.

Einige EU-Mitgliedstaaten machen Fortschritte bei der Erweiterung des Wahlrechts für im Ausland lebende Bürger. Sowohl in **Belgien**, mit Bezugnahme auf Wahlen zum Europäischen Parlament,¹⁰ als auch in **Rumänien**, mit Bezugnahme auf nationale Wahlen,¹¹ wurden Vorschläge erörtert, das Wahlrecht für im Ausland lebende Bürger zu erweitern. Für die Parlamentswahlen im Jahr 2011 organisierte **Zypern** zum zweiten Mal die Stimmabgabe aus dem Ausland in einigen seiner diplomatischen Vertretungen. Bei diesem System müssen mindestens 30 Wähler im Wählerverzeichnis eingetragen sein, damit ein Wahllokal im Ausland geöffnet

wird.¹² Im Zuge der Verfassungsreform in **Ungarn** wurden an das Wahlrecht geknüpfte Anforderungen an den Wohnsitz aufgehoben. Obwohl die allgemeinen Bestimmungen in Artikel XXIII Absatz 1 des Grundgesetzes kein Wohnsitzerfordernis enthalten, heißt es in Absatz 4, dass ein wichtiges Gesetz das Wahlrecht vom Wohnsitz in Ungarn abhängig machen kann. Eine gegenläufige Entwicklung fand in **Spanien** statt, wo das Organgesetz 2/2011 dauerhaft im Ausland lebenden, spanischen Staatsbürgern das Recht auf Beteiligung an Kommunalwahlen entzog.¹³ Schließlich wurde das Thema im Mai auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erörtert. Das Wahlrecht der im Ausland lebenden Bürger ist das zentrale Thema der Rechtssache *Sitaropoulos und andere*, die vor einer Großen Kammer entschieden wurde. Die Kläger gaben an, dass sie sich von ihrem Wohnsitz aus nicht an den Parlamentswahlen im Jahr 2007 beteiligen konnten, weil keine Bestimmungen für das Wahlrecht im Ausland lebender **griechischer** Wähler existierten.¹⁴ Ein Urteil wurde für März 2012 erwartet.

Im Juni 2011 nahm die Venedig-Kommission einen Bericht über die Wahlteilnahme im Ausland an (CDL-AD(2011)022).¹⁵ Dieser Bericht basiert auf einer vergleichenden Studie der Situation in den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission und behandelt vor allem das aktive Wahlrecht (nicht die Wählbarkeit, also das passive Wahlrecht). Dem Bericht zufolge ist das Wahlrecht in den meisten betroffenen Staaten (hauptsächlich EU-Mitgliedstaaten) nicht mehr Ansässigen vorbehalten; daher wird der Schluss gezogen, dass die Staaten einen positiven Ansatz in Bezug auf das Wahlrecht von im Ausland lebenden Bürgern verfolgen sollten.

Deutschland beschäftigte sich mit dem Thema von Mindestschwellen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Urteil die Mindestschwelle von 5 %, die Parteien erreichen müssen, um Sitze im Europäischen Parlament zu erhalten, für verfassungswidrig erklärt. Die durch das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz, EuWG) vorgeschriebene Mindestschwelle erschwerte es kleinen Parteien, im Europäischen Parlament vertreten zu sein. Zwar gilt die Fünf-Prozent-Sperrklausel auch für nationale Wahlen in Deutschland, aber das Bundesverfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass sich die Situation bei Wahlen zum Europäischen Parlament anders darstellt, weil eine Zersplitterung in Bezug auf die Vertretung der Parteien

⁸ Italien, Innenministerium (2011).

⁹ Europäische Kommission (2012).

¹⁰ Belgien, Repräsentantenhaus (2010a).

¹¹ Rumänien, Außenministerium (2011); weitere Informationen unter: www.ziare.com/articole/abuzuri+la+vot. Alle Hyperlinks wurden am 17. April 2012 aufgerufen.

¹² Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/ Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) (2011a).

¹³ Spanien, Organgesetz 2/2011.

¹⁴ EGMR, *Sitaropoulos und andere/Griechenland*, Nr. 42202/07.

¹⁵ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011a).

eine Regierungsbildung nicht gefährden würde.¹⁶ Eine Änderung des deutschen Europawahlgesetzes wird bei den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 Anwendung finden und es für kleine Parteien einfacher machen, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament eine Rolle zu spielen.

Offen ist jedoch nach wie vor die Frage, wie bei den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament in den meisten EU-Mitgliedstaaten, in denen keine Wahlpflicht mehr besteht, eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden kann. In **Belgien** wurde im Jahr 2011 ein Gesetzesvorschlag erörtert, der die Abschaffung der Wahlpflicht befürwortet. Der Vorschlag spiegelt die Überzeugung wider, dass die Entwicklung demokratischer Strukturen die Wahlpflicht überflüssig macht.¹⁷ In den wenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen noch Wahlpflicht besteht (**Griechenland, Luxemburg** und **Zypern**), werden immer seltener Strafen in Form von Bußgeldern für Nichtwähler verhängt.¹⁸

Um die Stimmabgabe einfacher zu gestalten, bietet **Italien**¹⁹ Wählern finanzielle Unterstützung für die Fahrt vom Arbeitsplatz, selbst wenn dieser im Ausland liegt, zum Wohnsitz, an dem sie im Wählerverzeichnis eingetragen sind. Außerdem wurde von der Möglichkeit zur Briefwahl und diesbezüglichen Reformen berichtet. In **Österreich** beispielsweise wurde die Nationalratswahlordnung geändert, und in **Rumänien** wurde ein Gesetzesvorschlag zur Einführung der Briefwahl erörtert. Ein neues Gesetz in **Portugal**²⁰ standardisiert und erweitert ein System der vorzeitigen Stimmabgabe. Es legt fest, welche Wähler das Recht auf vorzeitige Stimmabgabe ausüben dürfen und wie dieses Recht ausgeübt wird. Wähler, die aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, die Wahllokale aufzusuchen, und Strafgefangene, denen die politischen Rechte nicht aberkannt wurden, profitieren von dieser Reform.

Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe kann ebenfalls dazu beitragen, die Beteiligung an Wahlen zu erleichtern. In **Estland** ist die elektronische Stimmabgabe auch bei Europawahlen seit mehreren Jahren zulässig. Nach den Parlamentswahlen in Estland war die Sicherheit der elektronischen Stimmabgabe ohne Erfolg angefochten worden.²¹ In **Litauen** wurde in einigen Kommunen ein elektronisches Registrierungssystem für Wähler eingeführt, das die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 bot. In **Österreich** dienten die Wahlen zur Österreichischen Hochschulernstenschaft im Jahr 2009 als Testlauf für die Einführung der elektronischen

Stimmabgabe; die allgemeine Anwendung scheiterte jedoch daran, dass der Verfassungsgerichtshof die Einführung für gesetzeswidrig erklärte.²²

Ein weiteres Thema, das im Jahr 2011 Aufmerksamkeit erregte, war die Aberkennung des Wahlrechts für Strafgefangene. Dieses Thema löste Diskussionen in **Estland**, eine kontroverse Debatte im **Vereinigten Königreich** und Reformen in **Österreich** aus, wo infolge des Urteils des EGMR in der Rechtssache *Frodil* mit Wirkung vom 1. Oktober der automatische Verlust des Wahlrechts nach der Verurteilung wegen einer schweren Straftat abgeschafft wurde.²³ In einem Verfahren gegen **Italien** urteilte eine Kammer des EGMR im Januar, dass die automatisierte und unterschiedslose Anwendung eines Verbots der Stimmabgabe für Strafgefangene gegen das Wahlrecht verstößt.²⁴ Dieses Urteil wurde an die Große Kammer des EGMR verwiesen, die am 2. November eine Anhörung abhielt.

7.2. Die Einschränkung der Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen

Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Beteiligung nahm im Jahr 2011 konkretere Gestalt an. Am 16. November verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates eine Empfehlung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.²⁵ Der Gegenstand der Empfehlung geht zwar über die Beteiligung an Wahlen hinaus, allerdings behandelt der folgende Abschnitt nur diesen Aspekt. Die Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten des Europarates dazu auf sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Bürgern die Möglichkeit haben, zu wählen und gewählt zu werden. Das Ziel der Empfehlung ist es, die Beteiligung an Wahlen zu vereinfachen, indem ein barrierefreier Zugang zu den Wahllokalen geschaffen wird, politische Informationen in einer Reihe unterschiedlicher Formate zugänglich gemacht werden (z. B. Gebärdensprache, Braille, Audioformat und leicht verständlich) und vollkommen zugängliche Wahlverfahren gewährleistet werden. Durch die Gewährleistung einer besseren Zugänglichkeit möchte die Empfehlung außerdem Menschen mit Behinderungen fördern, was eine sinnvolle Einbeziehung in den gesamten Politikzyklus und bei Bedarf Unterstützung bei Wahlen erfordert.

16 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 9. November 2011.

17 Belgien, Repräsentantenhaus (2010b).

18 Malkopoulou, A. (2009), S. 8 und 9.

19 Italien, Gesetz vom 1. Juni 2011, Nr. 78/2011.

20 Portugal, Organgesetz 3/2010.

21 Estland, Postimees (2010a); Estland, Postimees (2010b).

22 Österreich, Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 13. Dezember 2011.

23 Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, BGBl. I Nr. 43/2011. Siehe auch: Europarat, Ministerkomitee, Entschließung CM/ResDH(2011)91 betreffend die Umsetzung des Urteils des EGMR in der Rechtssache *Frodil/Österreich*, Nr. 20201/04, 8. April 2010, endgültig vom 4. Oktober 2010.

24 EGMR, *Scoppola/Italien* (No. 3), Nr. 126/05, 18. Januar 2011.

25 Europarat, Ministerkomitee (2011).



Mit der Annahme dieser Empfehlung verpflichteten sich die 47 Mitgliedstaaten des Europarates dazu, die politische und öffentliche Beteiligung von Personen mit Behinderungen unter anderem an Wahlen zu verbessern. Die Empfehlung enthält eine Reihe von Standards, die für alle Arten von Wahlen und damit sowohl für Kommunal- als auch für Europawahlen gelten. Infolgedessen trägt die Empfehlung dazu bei, dass das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK)²⁶ in den EU-Mitgliedstaaten, die dieses Übereinkommen ratifiziert haben, auf breiterer Basis umgesetzt wird (siehe Kapitel 10).

Im Dezember 2011 überarbeitete die Venedig-Kommission ihre im Jahr 2010 verabschiedete Interpretation²⁷, um den Anforderungen der BRK besser Rechnung zu tragen und den Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts, der diskriminierungsfrei Anwendung finden sollte, zu bestätigen.²⁸

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen untermauerte die Bedeutung von „Teilhabe“. In den Schlussbemerkungen seines ersten Länderberichts zu einem EU-Mitgliedstaat (Spanien) verabschiedete der Ausschuss im September eine weitgefaste Auslegung dessen, was in Artikel 29 der Konvention als „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ bezeichnet wird.

„[...] dass die einschlägigen Rechtsvorschriften überprüft werden müssen, um sicherzustellen, dass alle Menschen mit Behinderungen unabhängig von der Art ihrer Behinderung, ihrer Rechtsstellung oder ihrem Wohnsitz das Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und am öffentlichen Leben teilzuhaben.“

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2011), S. 7

7.2.1. Das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen

Daten zum Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen sind oft gar nicht vorhanden. In **Deutschland** erkennt der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention diese unvollständige Datenlage ausdrücklich an und verweist auf eine Studie, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum besseren Verständnis der realen Praxis ins Leben gerufen hat.²⁹ Es besteht jedoch

kein Zweifel daran, dass es Probleme gibt. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit berichtete im Jahr 2011, dass das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen ein Problembereich war, der in mehreren Fällen zu speziellen Empfehlungen geführt hat (**Bulgarien**³⁰, **Estland**³¹, **Finnland**³², **Lettland**³³ und **Zypern**³⁴).

Mit der Ratifizierung der BRK haben sich 19 EU-Mitgliedstaaten rechtlich dazu verpflichtet, das Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen zu erweitern. Wenn die bestehenden Rechtsvorschriften nicht ausreichten, erarbeiteten die Länder neue Rechtsvorschriften. Von zwei Beispielen kann berichtet werden. Im März verabschiedete **Spanien** den Königlichen Erlass 422/2011³⁵, der Maßnahmen enthält, die von der Barrierefreiheit der Wahllokale und der öffentlichen und offiziellen Veranstaltungsorte für Wahlkampfaktivitäten bis hin zur Erbringung kostenloser Leistungen für das Gebärdendolmetschen reichen. In **Polen** trat am 1. August eine neue Wahlordnung in Kraft. Sie definiert Menschen mit Behinderungen als Personen mit begrenzten physischen, psychologischen, geistigen oder sensorischen Fähigkeiten für die Beteiligung an Wahlen.³⁶ Die Wahlordnung führt Lösungen ein, die den Bedürfnissen von Wählern mit solchen Behinderungen gerecht werden, und verleiht ihnen das Recht auf Informationen über Wahlen, Vertretung bei der Stimmabgabe und Briefwahl sowie Ausübung der Wahl in speziellen, barrierefreien Wahllokalen. Sehbehinderte Menschen haben das Recht auf Stimmzettelschablonen in Brailleschrift und/oder persönliche Unterstützung bei der Stimmabgabe. Eine mangelnde Kenntnis der neuen Vorschriften führte jedoch dazu, dass am 9. Oktober, dem Wahltag, nur 211 Wähler Braille-Schablonen anforderten und nur 841 Wähler von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machten. Erschwerend kam außerdem hinzu, dass die Braille-Schablonen es den Wählern nicht ermöglichten, die Namen der Kandidaten zu lesen, so dass die betreffenden Wähler weitere Unterstützung benötigten. Knapp 12 000 Wähler ließen sich bei der Wahl vertreten, weit weniger als die 19 800 Wähler, die zuvor bei den Wahlen im Jahr 2010 diese Möglichkeit genutzt hatten.

26 Eine eingehende Erläuterung der Anforderungen des Artikels 29 der BRK findet sich unter: www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/ThematicStudies.aspx.

27 FRA (2011), S. 136.

28 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011b).

29 Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), S. 86.

30 OSZE/BDIMR (2011b), S. 9.

31 OSZE/BDIMR (2011c), S. 23.

32 OSZE/BDIMR (2001d), S. 5.

33 OSZE/BDIMR (2011e), S. 4 und S. 18.

34 OSZE/BDIMR (2011a), S. 6.

35 Spanien, Königlicher Erlass 422/2011.

36 Polen, Wahlordnung, Artikel 5 Absatz 11.

Vielversprechende Praktik

Bessere Zugänglichkeit durch Wählerinformation

Die **zyprischen** Behörden forderten vom Behindertenverband (*Οργάνωση Παραπληγικών Κύπρου*) eine Liste der Personen mit Behinderungen an, um festzustellen, wo sie wählen, und so die nötigen Vorkehrungen für sie treffen zu können (z. B. Zugangsrampen für Wahllokale). Der Behindertenverband bestätigte, dass seine Mitglieder in den vergangenen Jahren aufgrund dieser Maßnahmen keine Beschwerden mehr eingereicht hatten.

Zahlreiche Maßnahmen sind erforderlich, um die Barrierefreiheit von Wahllokalen zu gewährleisten. Vor allem geht es um die Gebäude selbst. Wahllokale müssen für Menschen mit physischen Behinderungen, insbesondere für Rollstuhlfahrer, zugänglich sein. Des Weiteren sollten Wahllokale an die Bedürfnisse von sehbehinderten Menschen angepasst werden. Viele EU-Mitgliedstaaten fördern vollkommen barrierefreie Wahllokale. In **Österreich** beispielsweise muss jede Gemeinde über mindestens ein barrierefreies Wahllokal verfügen.³⁷ In **Belgien** ist vorgeschrieben, dass jedes Wahllokal mit einer angepassten Wahlkabine ausgestattet wird und insgesamt jede fünfte Wahlkabine angepasst ist. In **Frankreich** muss mindestens eine Wahlkabine pro Wahllokal vollkommen barrierefrei, d. h. für Menschen mit jeder Art von Behinderung zugänglich sein, und die Wahlurnen müssen für Rollstuhlfahrer zugänglich sein.³⁸ In **Deutschland** sollten Wahllokale für Menschen mit Behinderungen so barrierefrei wie möglich sein.³⁹ In den **Niederlanden** sollte mindestens ein Viertel der Wahllokale in einer Gemeinde für Wähler mit physischen Behinderungen zugänglich sein.⁴⁰ In **Slowenien** sollte laut Artikel 79a des Gesetzes über die Wahlen zur Nationalversammlung mindestens ein Wahllokal pro Gemeinde barrierefrei sein. Ein sehbehinderter Rollstuhlfahrer war der Auffassung, dass das barrierefreie Wahllokal zu weit von seinem Wohnsitz entfernt war und klagte gegen diese Bestimmung, aber sowohl das Verwaltungsgericht als auch der Oberste Gerichtshof wiesen die Klage ab.⁴¹

Viele EU-Mitgliedstaaten und **Kroatien** unternehmen Schritte für eine behindertengerechtere Gestaltung der Wahllokale, müssen aber oft große Hürden überwinden. Die zentrale Wahlkommission in **Lettland** gab an, dass es

bedenklich sei, dass nur 46 % der Wahllokale als barrierefrei angesehen werden könnten. Im März überprüfte die **niederländische** nationale Behindertenorganisation (*Handicap nationaal*) stichprobenhaft nach dem Zufallsprinzip 320 Wahllokale auf ihre Barrierefreiheit. Sie gelangte zu dem Schluss, dass die meisten überprüften Wahllokale nicht rollstuhlgerecht waren, obwohl die Wahlbehörden 83 % der Wahllokale als barrierefrei eingestuft hatten.⁴² Der nationale Wahlausschuss in **Polen** erklärte, dass 7 785 von 25 993 Wahlbezirken (*obwody do głosowania*) barrierefrei waren, das entspricht rund 33 %. In **Portugal** hatten Wähler mit einer Sehbehinderung Probleme beim Wählen. Der portugiesische Blinden- und Sehbehindertenverband (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal, ACAPO*) und die Bewegung „Ich möchte wählen“ (*Movimento Quero Votar*)⁴³ – ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, Einzelpersonen, Geldgebern und Privatunternehmen – verlangten Lösungen, die sehbehinderten Menschen die Beteiligung an Wahlen ermöglichen. Im Anschluss an die Präsidentschaftswahlen am 31. Januar forderte ACAPO die Entwicklung von Braille-Schablonen bis zu den Parlamentswahlen im Jahr 2013.⁴⁴ In **Spanien** beantragte der katalanische Verband für die soziale Integration von Blinden die Ausweitung der Verwendung von Braille-Schablonen und -Umschlägen auf Kommunalwahlen. Die Schablonen und Umschläge werden zwar seit 2007⁴⁵ bei regionalen und nationalen Wahlen sowie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament verwendet,⁴⁶ die Ausweitung auf Kommunalwahlen wird jedoch als Herausforderung angesehen.

Wenn keine Vorschriften in Bezug auf Barrierefreiheit vorhanden sind, veröffentlichen einige Regierungen, wie die Regierung von **Griechenland**⁴⁷, Rundschreiben des Ministeriums, in denen sie praktische Alternativen für den Wahltag fordern. Solche Maßnahmen können es erforderlich machen, dass ein Wahlbeauftragter einen Hausbesuch vornimmt, um einen Antrag auf Vertretung bei der Stimmabgabe zu erfassen oder eine Wahlurne aus einem nicht behindertengerechten Wahllokal abzuholen und in ein besser zugängliches Wahllokal oder zu dem Betreffenden nach Hause zu bringen. Personen mit Behinderungen der Sinnesorgane müssen unter Umständen in die Wahlkabine begleitet werden oder die Möglichkeit erhalten, sich von einer anderen Person begleiten zu lassen. **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg**⁴⁸,

37 Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, Paragraph 52 Absatz 5.

38 Frankreich, Ministerium für Arbeit, Sozialpartnerschaft, Familie, Solidarität und Stadtentwicklung (2009), Artikel D56-1 bis D56-3 der Wahlordnung.

39 Deutschland, Europawahlordnung, Paragraph 39.

40 Niederlande, Wahlgesetz, Artikel J4 Absatz 2.

41 Slowenien, Oberster Gerichtshof, Entscheidung vom 5. Mai 2011.

42 Weitere Informationen unter: www.handicapnationaal.nl/verenigingsnieuws/010/010.html.

43 Weitere Informationen unter: www.querovotar.com/movimento.asp.

44 Portugal, Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (2011).

45 Spanien, Königlicher Erlass 1612/2007.

46 Weitere Informationen unter: www.votoaccessible.com/default.asp.

47 Griechenland, Innenministerium (2011a).

48 Luxemburg, Wahlgesetz, Artikel 79 in der geänderten Fassung von 2004.

Malta, die **Niederlande**⁴⁹, **Österreich**, die **Slowakei**, die **Tschechische Republik** und **Zypern** wenden in unterschiedlichem Umfang ähnliche Maßnahmen an.

In einigen Ländern wird der Herausforderung von Wahlen mit speziellen Aktionsplänen für Menschen mit Behinderungen begegnet. **Finnland** plant im Rahmen seines Behindertenpolitik-Programms Vampo (2010-2015) zwei Maßnahmen, um Wählern den Zugang zu erleichtern. Die erste Maßnahme umfasst die Erstellung und Überwachung von Leitlinien, mit denen die Barrierefreiheit aller Wahllokale sichergestellt werden soll. Die zweite Maßnahme verpflichtet zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von sehbehinderten Menschen bei der Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe, was die Unabhängigkeit bei Wahlen erhöht. Das finnische Justizministerium ist für die Umsetzung dieser Maßnahmen verantwortlich.⁵⁰

In anderen Fällen haben nationale Wahlkommissionen breit angelegte Konsultationen mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen eingeleitet, um die Problematik der Barrierefreiheit anzugehen. **Rumänien** führte eine solche Konsultation mit Schwerpunkt auf physischen Barrieren in Wahllokalen durch.

In **Schweden** veranstalteten die Wahlbehörden umfassende Informationskampagnen für Menschen mit Behinderungen, um sie zur Teilnahme zu ermutigen. Der **polnische** Kommissar für Bürgerrechte startete zusammen mit dem polnischen Rundfunk ebenfalls eine solche Kampagne.⁵¹

Vielversprechende Praktik

Uneingeschränkt zugängliche Wahlinformationen

Die **schwedische** Wahlbehörde (*Valmyndigheten*) ist für öffentliche Informationen über Zeitpunkt, Ort und Art und Weise der Wahlen verantwortlich. Um die Informationen für Menschen mit Behinderungen besser zugänglich zu machen, stellte die Behörde die Wahlinformationen in verschiedenen Formaten zur Verfügung, unter anderem in Gebärdensprache, Braille, einer leicht verständlichen Broschüre und auf CD. Die Wahlbehörde verteilte sowohl die CD als auch die Broschüre an Mitglieder des Nationalen Sehbehindertenverbands und des Zentrums zur Förderung der Lesbarkeit und sendete die CD außerdem an Audiobibliotheken. Sie erstellte zudem spezielle Dokumente, die es sehbehinderten Menschen ermöglichten, in Brailleschrift zu lesen und selbständig zu wählen.⁵²

49 Niederlande, Wahlgesetz, Artikel J28.

50 Finnland, Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (2011).

51 Weitere Informationen unter: www.rpo.gov.pl/pliki/13152985810.pdf.

Die Wahlkommission des **Vereinigten Königreichs** veröffentlichte im April ein neues Informationsblatt mit dem Titel „Disabled People’s Voting Rights“ (Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen).⁵³ Darin werden die lokalen Behörden aufgerufen, durch vorausschauende Maßnahmen sicherzustellen, dass die Wahllokale Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen. In dem Informationsblatt werden vier zentrale Rechte für Menschen mit Behinderungen genannt: Ersuchen um Unterstützung bei der Stimmabgabe, Verwendung einer Stimmzettelschablone, Unterstützung beim Zugang zu Wahllokalen und Verwendung von Stimmzetteln in Großdruck. Seit einem Regierungsbeschluss vom 8. Dezember 2010 über die Umsetzung der BRK in **Litauen**⁵⁴ hat die zentrale Wahlkommission zusammen mit dem litauischen Verband der Gemeinden die Aufgabe, die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen sicherzustellen, indem der Zugang zu Wahllokalen erleichtert wird und einschlägige Informationen zur Verfügung gestellt werden. Im Februar 2011 erarbeiteten das Department of the Environment, Community and Local Government in **Irland** und die National Disability Authority Leitlinien, wie Wahlbeauftragte sicherstellen können, dass das Wahlverfahren und die Auswahl des Wahllokals möglichst behindertengerecht sind.⁵⁵

Vielversprechende Praktik

Informationen über Kandidaten per Telefondurchsage

Während der am 2. März abgehaltenen Wahlen zu den Provinzialräten in den **Niederlanden** konnten die Wähler über eine eigens eingerichtete gebührenfreie Rufnummer gesprochene Informationen über die Kandidaten abrufen. Wähler mit einer Sehbehinderung konnten die Wahlliste per Telefondurchsage (*Kieslijsttelefoon*) abrufen.

7.2.2. Wahlrecht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung

Wie mit dem Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen auf politische Teilhabe umgegangen

52 Schweden, Wahlbehörde (2011).

53 Vereinigtes Königreich, Wahlkommission (2011)

54 Litauen, Beschluss zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das zugehörige Fakultativprotokoll.

55 Weitere Informationen unter: www.nda.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/3965829F67831338802578320058BB21?OpenDocument.

wird, unterscheidet sich von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen sehr stark. In diesem Spektrum sind im Wesentlichen drei grundsätzliche Herangehensweisen zu erkennen: völliger Ausschluss, Einzelfallprüfung und uneingeschränkte Beteiligung.⁵⁶ Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, welche die Betroffenen völlig ausschließen, binden das Wahlrecht an deren Rechtsfähigkeit. In anderen Mitgliedstaaten sieht das nationale Recht vor dem Entzug des Wahlrechts eine individuelle Prüfung der Fähigkeit zur Teilnahme an Wahlen vor. Diejenigen Staaten, die sämtliche Einschränkungen aufgehoben haben, ermöglichen Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen die Teilnahme an Wahlen ohne Unterschied zu anderen Bürgern. In diesem Bereich hat sich 2011 wenig getan.⁵⁷

Ungarn vollzog allerdings mit dem neuen Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, einen wichtigen Schritt nach vorn. Das neue Gesetz besagt, dass eine Vormundschaft keine Grundlage für den Entzug des Wahlrechts mehr bietet. Stattdessen muss der zuständige Richter anhand einer Überprüfung der „eingeschränkten geistigen Fähigkeiten“ feststellen, ob eine Person von der Beteiligung an Wahlen ausgeschlossen werden soll – ein Kriterium, das noch nicht genau definiert ist, jedoch im Rahmen eines neuen Wahlgesetzes klargestellt werden dürfte. Ungarn ist damit in den Kreis der EU-Mitgliedstaaten eingetreten, die vor dem Entzug des Wahlrechts eine juristische Einzelfallprüfung vorsehen.

In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten zieht der Verlust der Rechtsfähigkeit nach wie vor den Entzug des

Tabelle 7.1: Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Beteiligung

Land	Ausschluss	Eingeschränkte Beteiligung	Beteiligung
AT			X
BE	X		
BG	X		
CY		X	X
CZ	X	X	
DE	X		
DK	X	X	
EE	X	X	
EL	X		
ES		X	X
FI		X	X
FR*		X	X
HU**		X	
IE	X		X
IT			X
LT	X		
LU	X		
LV	X		
MT	X	X	
NL			X
PL	X		
PT	X		
RO	X		
SE			X
SI		X	
SK	X		
UK			X
HR***	X		

Hinweise: Ein Mitgliedstaat kann in mehrere Spalten erscheinen, da Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung unterschiedlich behandelt werden können.

* Es handelt sich um den Artikel L3211-3 7 des französischen Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen, aufgrund einer legislative Veränderung, die den Wahlrecht nicht betrifft.

** Ungarn, Artikel XXIII (2), Grundgesetz.

*** Kroatien (1996), Gesetz für Wählerverzeichnisse.

Quelle: FRA, 2011; auf der Grundlage von Informationen, die die FRA im November 2010 in ihrem Bericht mit dem Titel „The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities“ („Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Beteiligung“) veröffentlichte, S. 23.

56 FRA (2010), S. 15ff.

57 FRA (2010).



Wahlrechts nach sich. Ein solches System hat auch **Kroatien**: Artikel 2 des Gesetzes für Wählerverzeichnisse (*Zakon o popisima birača*)⁵⁸ sieht vor, dass in einem solchen Verzeichnis alle kroatischen Bürger ab dem Alter von 18 Jahren erfasst sind, mit Ausnahme derjenigen, denen per endgültigem Gerichtsbeschluss die Rechtsfähigkeit aberkannt wurde. Damit sieht Kroatien, wie viele EU-Mitgliedstaaten, den automatischen Wahlrechtsentzug vor.⁵⁹ Dem statistischen Jahresbericht über die Anwendung des Sozialrechts 2010⁶⁰ ist zu entnehmen, dass am 31. Dezember 2010 15 761 Menschen nicht rechtsfähig waren. Dies löste in Kroatien eine öffentliche Debatte aus. In einem Bericht, der 2011 erschien, warnte der Bürgerbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, dass die Einhaltung der BRK das Wahlrecht für Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen voraussetze.⁶¹

Tabelle 7.1 enthält eine aktualisierte Zusammenfassung einer im Jahr 2010 veröffentlichten Tabelle.⁶²

In den **Niederlanden** erhalten Menschen mit geistiger Behinderung trotz der vorhandenen Rechtsvorschriften zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Beteiligung nicht in ausreichendem Maße spezifische Unterstützung. Nach Ansicht des niederländischen Wahlrats sind Menschen mit geistiger Behinderung, die nicht ohne Hilfe wählen können, nicht in der Lage, ihre Wahlentscheidung unabhängig zu treffen, und sollten daher nicht an Wahlen teilnehmen.⁶³ Diese Situation wirft generell die Frage auf, welche Anpassungen nötig sind, um Menschen mit geistiger Behinderung die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern. Im Mai wurden eine Vielzahl bewährter Praktiken und eine Reihe von Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Aufnahme von Diversität zur Aktiven Partizipation an Europawahlen“ (ADAP) veröffentlicht.⁶⁴

Vielversprechende Praktik

Förderung der politischen Beteiligung von Menschen mit geistiger Behinderung

Sunbeam Media entwickelte zur Sensibilisierung den Videoclip „Your Power, Your Vote“⁶⁵ für die Parlamentswahlen in **Irland** im Jahr 2011 und veröffentlichte ihn im Februar auf YouTube. Das Video macht deutlich, welche Unterstützung Menschen mit geistiger Behinderung für die politische Beteiligung benötigen, warum Menschen mit Behinderungen an Wahlen teilnehmen sollten und wie sie dieses Recht ausüben können.

7.3. Entwicklungen in der partizipativen Demokratie

Das Recht auf Beteiligung an Kommunal- und Europawahlen ist nur ein Element, das das Unionsrecht im weiter gefassten Kontext der politischen Beteiligung vorsieht. In Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt es: „Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“ Artikel 11 EUV legt verschiedene Elemente der partizipativen Demokratie fest, wobei die Europäische Bürgerinitiative (EBI) das wichtigste Werkzeug darstellt. Neben der Bürgerinitiative sieht dieser Artikel Folgendes vor: den öffentlichen Austausch der Ansichten zwischen „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden“; „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“ der Organe „mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ sowie „Anhörungen der Betroffenen“ durch die Europäische Kommission. Die Zahl der Konsultationen nahm im Jahr 2011 zu⁶⁶: 131 Konsultationen wurden abgeschlossen, vier davon aus dem Politikbereich „Justiz und Grundrechte“.⁶⁷

Im März veröffentlichte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) einen Fahrplan für die partizipative Demokratie, der die praktische Umsetzung des zivilen Dialogs förderte.⁶⁸ Im Fahrplan heißt es: „Die Unruhen im Mittelmeerraum verdeutlichen die maßgebliche Rolle, die die Zivilgesellschaft im Prozess der Demokratisierung spielen sollte, und zeigen, dass Europa vor der Herausforderung steht, konkrete Instrumente und angemessene Investitionen zur Stärkung der demokratischen Strukturen zu beschließen.“ Der

58 Kroatien, Gesetz für Wählerverzeichnisse, 30. April 1996.

59 FRA (2010), S. 15 und 23.

60 Kroatien, Gesundheits- und Sozialministerium (2011).

61 Kroatien, Beauftragter für Menschen mit Behinderungen (2011).

62 FRA (2010), S. 23.

63 Weitere Informationen unter: www.kiesraad.nl/nl/Onderwerpen/Thema-Stemmen/Hulp_bij_stemmen.html.

64 Siehe: http://www.inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/ETR_Policy_Recommendations_DE.pdf.

65 Weitere Informationen unter: www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=aDK6gYnbFL8.

66 FRA (2011), S. 136.

67 Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2011/index_de.htm.

68 EWSA (2011).

Fahrplan fordert dazu auf, „eine umfassende Liste aller Mechanismen des zivilen Dialogs aufzustellen, die in den Organen und Gremien der EU bereits heute genutzt werden, um diese Mechanismen zu analysieren“. Des Weiteren sollen die EU und die Mitgliedstaaten „eine Bestandsaufnahme der Verfahren auf nationaler Ebene vornehmen und sie auswerten, um sie dann auf EU-Ebene weiterzuentwickeln“.

„Die Bereitstellung klarer, umfassender und zugänglicher Informationen über die Kommunal- und Regionalpolitik stärkt die aktive Bürgerschaft und fördert sowohl das Zusammengehörigkeitsgefühl als auch die Bürgerpflicht, sich in einer demokratischen Gesellschaft für die Gemeinschaft zu engagieren.“

KGRE-Empfehlung 307 (2011) zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene

Der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE) des Europarates betonte nachdrücklich die Bedeutung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung als Instrument zur Stärkung der Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene. In einer im Oktober verabschiedeten Empfehlung empfahl der KGRE den Mitgliedstaaten des Europarates, die öffentliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu erhöhen, damit die Bürger ihre Wünsche, Vorlieben und Ansichten zu bestehenden politischen Strategien unmittelbar zum Ausdruck bringen können.⁶⁹

⁶⁹ KGRE (2011).

Vielversprechende Praktik



Europa mit einer zentralen Website zugänglicher machen

Citizen House ist eine neue Website und zentrale Anlaufstelle für EU-Bürger, die bei der Europäischen Kommission Beschwerde einreichen, um Zugang zu EU-Dokumenten ersuchen, eine Petition an das Europäische Parlament richten, eine Anfrage an den Europäischen Bürgerbeauftragten stellen oder eine Europäische Bürgerinitiative ins Leben rufen möchten. *Citizenhouse.eu* ist ein „360-Grad-Instrument von Bürgern für Bürger, die voneinander lernen, sich austauschen und sich engagieren möchten“. Der European Citizen Action Service hat die Website während der ersten Phase eines ehrgeizigen Projekts zur Einrichtung des „*European Civil Society House*“ erstellt. Damit sollen NRO und Einzelpersonen die Möglichkeit erhalten, sich innerhalb der EU Gehör zu verschaffen, indem sie Vorschläge unterbreiten, wie die an die Unionsbürgerschaft gekoppelten Rechte gefördert und verteidigt sowie Mittel beschafft werden können. Es wird außerdem beabsichtigt, Bürgern auf nationaler Ebene Zugang zur Website zu gewähren.

Weitere Informationen unter: www.citizenhouse.eu

Die EU-Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative⁷⁰ trat am 1. April 2011 in Kraft und ist vom 1. April 2012 an anwendbar. Am 17. November 2011 verabschiedete die Europäische Kommission die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011.⁷¹ Am 22. Dezember 2011 stellte sie eine „*Open-Source-Software*“ zur Verfügung.⁷² Die Kommission ist zur Einrichtung und Wartung einer „*Open-Source-Software*“ verpflichtet, „die mit den relevanten technischen und sicherheitsspezifischen Funktionen ausgestattet ist, die zur Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf Online-Sammelsysteme notwendig sind. [...] Die Software wird kostenfrei zur Verfügung gestellt“,⁷³ und zu diesem Zweck sind „technische Spezifikationen“ zu verabschieden.⁷⁴

Die Frist zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung und ihrer Anwendbarkeit gab den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den ihnen aus der Verordnung erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen – darunter die Zertifizierung des Online-Sammelsystems,⁷⁵ die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen einschließlich der Ausstellung eines Dokuments, das die Anzahl der

⁷⁰ Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

⁷¹ Europäische Kommission (2011b).

⁷² Weitere Informationen abrufbar unter: <http://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100>.

⁷³ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (2), (4).

⁷⁴ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (5).

⁷⁵ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 6 (3).



gültigen Unterstützungsbekundungen bescheinigt,⁷⁶ sowie Datenschutzvorkehrungen.⁷⁷ Außerdem können sie in dieser Frist die Haftung für Schäden regeln, die durch Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative verursacht werden, und das Strafmaß festlegen, das für falsche Angaben der Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative oder für die missbräuchliche Verwendung von Daten, die in ihrem Zusammenhang gesammelt werden, gelten soll.⁷⁸

Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und das **Vereinigte Königreich** haben bereits konkrete Schritte zur Vorbereitung und Einführung der Gesetzgebung eingeleitet. In sieben dieser Länder (**Bulgarien, Deutschland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Österreich und Ungarn**) liegen die Gesetzentwürfe bereits den Parlamenten vor. In einigen EU-Mitgliedstaaten, wie **Dänemark, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden, der Slowakei, Spanien** und dem **Vereinigten Königreich**, wird keine besondere Gesetzgebung benötigt.

Während des Berichtszeitraums fand nur eine begrenzte öffentliche Debatte über die Europäische Bürgerinitiative statt. Es bleibt abzuwarten, ob sie in der Öffentlichkeit bekannter wird, wenn ab dem 1. April 2012 die ersten Initiativen gestartet werden. Zumindest ein Merkmal des Rechtsrahmens für die Europäische Bürgerinitiative verdient bereits im Voraus besonders hervorgehoben zu werden: die Möglichkeit, Unterschriften online zu sammeln, setzt moderne Maßstäbe, die grundsätzlich eine vermehrte Bürgerbeteiligung begünstigen.

Ausblick

Im Vorfeld der nächsten Wahlen im Jahr 2014 die Beteiligung an EU-Wahlen zu steigern und das Wahlsystem für das Europäische Parlament zu reformieren. Auch die Reform der Wahlsysteme auf nationaler Ebene dürfte weiterhin auf der Tagesordnung stehen, wobei auch das Wahlrecht für im Ausland lebende Staatsbürger zu berücksichtigen ist.

Das Ziel, Menschen mit Behinderungen ebenso zur Teilnahme an Wahlen zu befähigen wie alle anderen Bürger auch, wird in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten weiterhin Anlass zu Sorge bieten und Herausforderungen mit sich bringen. Nach der Ratifizierung der BRK und der Verabschiedung einer Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates, die auf diesem Gebiet hohe Ansprüche formuliert, erscheinen Fortschritte in diesem Bereich besonders dringend geboten.

Auch außerhalb von Wahlen stellt die aktive Beteiligung von Unionsbürgern am demokratischen Leben der EU nach wie vor eine große Herausforderung dar. Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative am 1. April 2012 dürfte die demokratische Funktionsweise der EU verbessern. Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise Unionsbürger von den Möglichkeiten dieses Instruments Gebrauch machen werden.

⁷⁶ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 8 (2).

⁷⁷ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 12 (4), (5).

⁷⁸ Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Artikel 13 und 14.

Quellennachweise

Belgien, Repräsentantenhaus (*Chambre des Représentants*) (2010a), Vorschlag zur Änderung des Gesetzes vom 23. März 1989 betreffend die Wahl zum Europäischen Parlament, um belgischen Staatsbürgern mit Wohnsitz außerhalb der Europäischen Union das Wahlrecht bei den Europawahlen einzuräumen (*Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement, teneinde aan de buiten de Europese Unie verblijvende Belgen stemrecht voor de Europese verkiezingen te verlenen*), Dok. 53. 0348/001.

Belgien, Repräsentantenhaus (2010b), Vorschlag zur Änderung des Wahlgesetzbuchs in Bezug auf die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts unabhängig vom Alter (*Wetsvoorstel tot wijziging van het kieswetboek inzake de invoering voor het veralgemeend stemrecht voor alle burgers, ongeacht hun leeftijd*), Dok. 53. 837/001.

Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2011), *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*, Menschenrechtsrat, Neunzehnte Tagung, Genf 27. Februar bis 23. März 2012, Dok. A/HRC/19/36 vom 21. Dezember 2011.

Dänemark, Gesetz Nr. L 17 vom 6. Oktober 2010 (*Forslag til lov om ændring af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg*), 16. Dezember 2010.

Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011), *Auf dem Wege in eine inklusive Gesellschaft – Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*, Juni 2011.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Entscheidung vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10.

Deutschland, Europawahlordnung (EuWO), 3. Dezember 2008.

Duff, A. (2011), „Reforming the European Parliament“, *Public Service Europe*, 19. Juli 2011.

Estland, *Postimees* (2010a), *Raport: riik aidaku vaimuhädaga inimestel valimas käia*, 8. November 2010.

Estland, *Postimees* (2010b), *Ministeeriumini vaimuhädaga inimeste valimismured ei jõua*, 8. November 2010.

Europäische Kommission (2010), *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010: Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten*, KOM(2010) 602 endgültig/KOM(2010) 605 endgültig, 27. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger (2013)*, KOM(2011) 489 endgültig, 11. August 2011.

Europäische Kommission (2011b), Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, ABl. L 301 vom 18.11.2011, S. 3, Brüssel, 18. November 2011.

Europäische Kommission (2012), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, KOM(2012) 99 endgültig, Brüssel, 9. März 2012.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011a), *Report on out-of-country voting*, Studie Nr. 580/2012, CDL-AD(2011)022, Straßburg, 24. Juni 2011.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) (2011b), *Überarbeitete Interpretation des Verhaltenskodex für Wahlen über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Wahlen*, Studie Nr. 584/2010, Dok. CDL-AD(2011)45, 19. Dezember 2011.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Scoppola/Italien (No. 3)*, Nr. 126/05, 18. Januar 2011.

EGMR, *Sitaropoulos und andere/Griechenland*, Nr. 42202/07, 4. Mai 2011.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (2011), *Fahrplan der Gruppe III zur partizipativen Demokratie in Europa: Ergebnisse der außerordentlichen Sitzung der Gruppe III am 22. März 2011*.

Europäisches Parlament (2009), *Legislativverfahren: INI/2009/2134 betreffend den Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*.

Europäisches Parlament (2011a), *Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*, A7-0176/2011, 28. April 2011.

Europäisches Parlament (2011b), *Entwurf eines zweiten Berichts über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*, 2009/2134(INI), 20. September 2011.



Europäisches Parlament (2011c), Entschließung vom 14. September 2011 über die Tätigkeiten des Petitionsausschusses im Jahr 2010 (2010/2295(INI)).

Europarat, Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE) (2011), Empfehlung 307 zur Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene.

Europarat, Ministerkomitee (2011), Empfehlung CM/Rec(2011)14 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben.

Finnland, Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit (2011), *Eine solide Grundlage für Inklusion und Gleichheit: Finnlands Behindertenpolitik-Programm 2010-2015 (Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle: Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015/Ett starkt underlag för delaktighet och jämlikhet: Finlands handikappolitiska program 2010-2015)*, Helsinki, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe*, November 2010.

FRA (2011), *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Frankreich, Ministerium für Arbeit, Sozialpartnerschaft, Familie, Solidarität und Stadtentwicklung (2009), *Barrierefreiheit des Wahlverfahrens für Menschen mit Behinderungen. Praktischer Leitfaden für Kandidaten und alle betroffenen Bürger (Accessibilité du processus électoral aux personnes handicapées. Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés)*, Paris, April 2009.

Griechenland, Innenministerium (2011a), Prot. Nr. 52671 vom 15. September 2010.

Griechenland, Innenministerium (2011b), Rundschreiben Nr. 18 zur Kommunalwahl vom November, PD 133/1997, 21. Oktober 2011.

Italien, Gesetz vom 1. Juni 2011, Nr. 78/2011, ABl. Nr. 127.

Italien, Innenministerium (2011), Rundschreiben Nr. 39/2011, 10. Mai 2011.

Kroatien, Beauftragter für Menschen mit Behinderungen (2011), *Izveštje o radu Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010 godinu*, März 2011.

Kroatien, Gesetz für Wählerverzeichnisse (*Zakon o popisima birača*), Amtsblatt Nr. 96/33, 30. April 1996.

Kroatien, Gesundheits- und Sozialministerium (2011), Statistischer Jahresbericht über die Anwendung des Sozialrechts, den rechtlichen Schutz von Kindern, jungen Menschen, Ehe, Familie und nicht rechtsfähigen

Personen sowie den Schutz von Menschen mit körperlichen und geistigen Behinderungen in Kroatien aus dem Jahr 2010 (*Godišnje statističko izvješće o primjenjenim pravima u socijalnoj skrbi*), August 2011.

Litauen, Beschluss zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das zugehörige Fakultativprotokoll (*Nutarimas dėl Jungtinių tautų neįgalųjų teisių konvencijos ir jos fakultatyvaus protokolo įgyvendinimo*), Nr. 1739, 8. Dezember 2010.

Luxemburg, Amt für Aufnahme und Integration (*L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration*) (2011), *Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales*, Pressekonferenz, 26. September 2011.

Luxemburg, Wahlgesetz (*Loi électorale*), Memorial A (Gesetzblatt), Nr. 30, 21. Februar 2003. Zuletzt geändert in Memorial A, Nr. 26, 16. Februar 2011.

Malkopoulou, A. (2009), *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, CEPS-Arbeitsdokument Nr. 317/Juli 2009.

Niederlande, Wahlgesetz (*Kieswet*) Stb. 1989, 423, 28. September 1989, zuletzt geändert durch Stb. 2011, 4, 13. Dezember 2010.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR) (2011a), *Republik Zypern, Parlamentswahlen 22. Mai 2011, Abschlussbericht über die Wahlbeobachtungsmission*.

OSZE/BDIMR (2011b), *Bulgarien, Präsidentschafts- und Kommunalwahlen 23. und 30. Oktober 2011, Abschlussbericht über die eingeschränkte Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 5. Januar 2012.

OSZE/BDIMR (2011c), *Estland, Parlamentswahlen 6. März 2011, Bericht über die Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 16. Mai 2011.

OSZE/BDIMR (2011d), *Republik Finnland, Parlamentswahlen 17. April 2011, Bericht über die Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 21. Juli 2011.

OSZE/BDIMR (2011e), *Republik Lettland, vorgezogene Parlamentswahlen 17. September 2011, Bericht über die begrenzte Wahlbeobachtungsmission*, Warschau, 19. Dezember 2011.

Österreich, Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 13. Dezember 2011, V 85-96/11-15.

Österreich, Wahlrechtsänderungsgesetz, BGBl. I Nr. 43/2011.

Polen, Wahlordnung, 1. August 2011.

Portugal, Organgesetz 3/2010 (*Lei Orgânica n.º 3/2010*), Diário da República, 1ª Série, 15. Dezember 2010.

Portugal, Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal, ACAPO*) (2011), „O Livre Exercício do Direito de Voto por parte das Pessoas com Deficiência Visual“, Pressemitteilung, 28. Januar 2011.

Portugiesischer Blinden- und Sehbehindertenverband (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal, ACAPO*) (2011), „O Livre Exercício do Direito de Voto por parte das Pessoas com Deficiência Visual“, Pressemitteilung, 28. Januar 2011.

Rumänien, Außenministerium (*Ministerul Afacerilor Externe*) (2011), Gesetzesvorschlag, verfügbar unter: www.cdep.ro/proiecte/2011/300/30/6/se444.pdf.

Schweden, Wahlbehörde (*Valmyndigheten*) (2011), *Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2010*, 15. Februar 2011.

Slowenien, Oberster Gerichtshof, Entscheidung vom 5. Mai 2011, Nr. VS1013232.

Spanien, Königlicher Erlass 1612/2007 vom 7. Dezember über das Verfahren der barrierefreien Stimmabgabe (*Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de voto accesible*), BOE, 8. Dezember 2007.

Spanien, Königlicher Erlass 422/2011, vom 25. März, über die Regelung der grundlegenden Bedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben und an Wahlverfahren (*Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales*). BOE, 30. März 2011.

Spanien, Organgesetz 2/2011 vom 28. Januar, zur Änderung des Organgesetzes 5/1985 vom 19. Juni über die allgemeine Wahlordnung (*Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*), BOE Nr. 25, 29. Januar 2011.

Vereinigtes Königreich, Wahlkommission (2011), *Disabled People's Voting Rights*.

Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1.

