

Rechtmäßigkeit eines nur partiell in Gebärdensprache übersetzten Wahl-O-Mat

Rechtsgutachten

Erstattet durch:



Berlin, im August 2023

A. Sachverhalt und Fragestellung.....	3
I. Allgemeines	3
II. Aufbau des Wahl-O-Mat	4
III. Nutzerzahlen und -verhalten.....	6
IV. Barrierefreier Zugang für gehörlose Menschen.....	7
V. Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache	8
B. Rechtliche Würdigung.....	9
I. Verpflichtungsumfang hinsichtlich einer Übersetzung des Wahl-O-Mat	9
1. § 12a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BGG i.V.m. § 4 BITV 2.0	10
a) Die bpb als öffentliche Stelle des Bundes.....	10
b) Website bzw. mobile Anwendung	10
c) Keine Pflicht zur vollständigen Übersetzung.....	10
aa) Konkretisierung der Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung	11
bb) Bereitstellung von Informationen zu den wesentlichen Inhalten: Keine vollständige Übersetzung	11
cc) Unverhältnismäßigkeit einer vollständigen Übersetzung	14
2. § 7 Abs. 1 S. 1 BGG.....	19
3. Das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.....	19
a) Persönlicher Schutzbereich	20
b) Benachteiligungsverbot.....	21
c) Leistungs- und Teilhabedimension	23
4. Völkerrechtliche Verpflichtungen.....	26
a) UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).....	26
b) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).....	30
II. Vereinbarkeit einer partiellen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache mit den Anforderungen an staatliches Informationshandeln	31
1. Betrieb des Wahl-O-Mat als staatliche Informationstätigkeit.....	31
2. Kompetenzielle Grundlage für den Betrieb des Wahl-O-Mat	32
3. Materielle Anforderungen an staatliche Informationstätigkeit	34
a) Maßstab: Neutralität.....	34
b) Subsumtion.....	36
C. Ergebnis.....	38

A.

Sachverhalt und Fragestellung

I. Allgemeines

- (1) Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) ist eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Ihre Aufgabe ist es, Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.

Vgl. §§ 1, 2 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung vom 24.01.2001, GMBL. 2001, S. 270

- (2) Zu diesem Zweck betreibt die bpb seit 2002 den Wahl-O-Mat. Hierbei handelt es sich um eine Internetseite (<www.wahl-o-mat.de>) bzw. App(-likation) für Smartphones und Tablets, auf der die Nutzer vor einer Wahl ihre persönliche Einstellung zu 38 politischen Thesen angeben können.
- (3) Die bpb selbst beschreibt den Wahl-O-Mat wie folgt:

„Der Wahl-O-Mat ist ein Frage-und-Antwort-Tool, das zeigt, welche zu einer Wahl zugelassene Partei der eigenen politischen Position am nächsten steht. 38 Thesen können mit "stimme zu", "stimme nicht zu", "neutral" oder "These überspringen" beantwortet werden - alle zur Wahl zugelassenen Parteien können sich am Wahl-O-Mat beteiligen. Auf diese Weise können die Nutzerinnen und Nutzer die eigenen Antworten mit denen der Parteien abgleichen. Der Wahl-O-Mat errechnet daraufhin den Grad der persönlichen Übereinstimmung mit den ausgewählten Parteien.“

<<https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/294576/wie-funktioniert-der-wahl-o-mat>>

- (4) Die 38 im Wahl-O-Mat enthaltenen Thesen werden für jede Wahl angepasst. Diese Thesen bieten einen ersten Überblick über die aktuellen Wahlthemen, die Positionen der Parteien dazu und die Abfrage der Meinung des Nutzers zu diesen Themen.

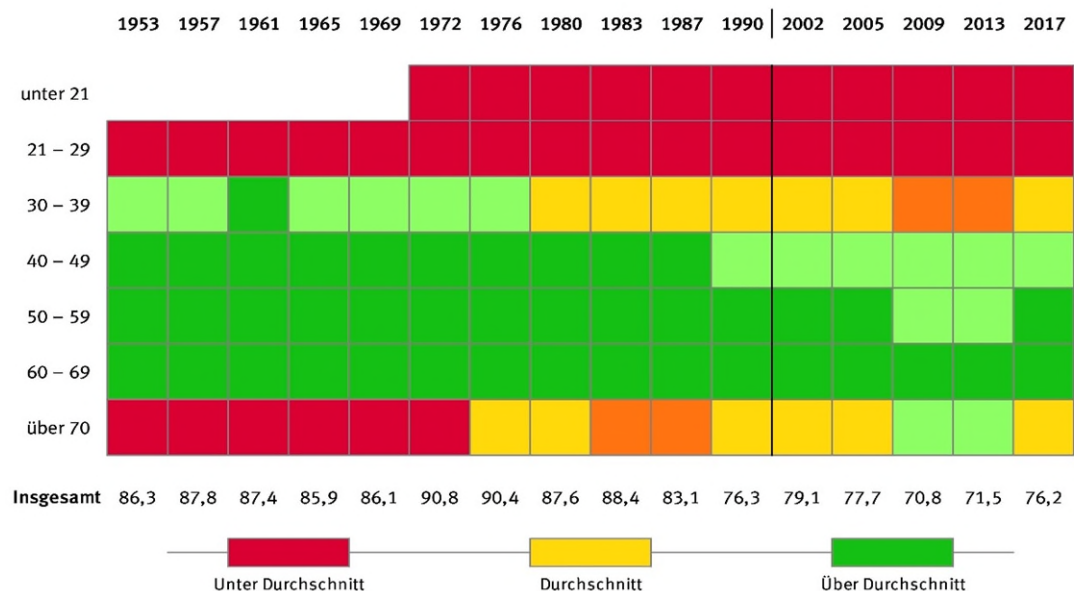
II. Aufbau des Wahl-O-Mat

- (5) Vor dem Start des Wahl-O-Mat findet sich der Hinweis, wie viele Parteien bei der jeweiligen Wahl antreten und wie viele von diesen Parteien die Wahl-O-Mat-Thesen beantwortet haben. Sodann folgt die Aufforderung: *„Jetzt sind Sie an der Reihe: Vergleichen Sie Ihre Standpunkte mit den Antworten der Parteien.“* Im Anschluss findet sich folgender Hinweis: *„Der Wahl-O-Mat ist keine Wahlempfehlung, sondern ein Informationsangebot über Wahlen und Politik.“*
- (6) Zu Beginn der Nutzung des Wahl-O-Mat steht ein interaktiver Vorgang. Zuerst beantwortet der jeweilige Nutzer die jeweiligen 38 Thesen. Dabei stehen die Antwortmöglichkeiten „stimme zu“, „neutral“ und „stimme nicht zu“ zur Auswahl. Auch kann der Nutzer die jeweilige These überspringen. In einem nächsten Schritt kann der Nutzer bestimmte Thesen besonders gewichten. Diese fließen dann mit doppelter Gewichtung in die abschließende Berechnung ein. In einem dritten Schritt wählt der Nutzer diejenigen Parteien aus, mit denen er seine Antworten vergleichen möchte. Hierbei existieren zwei Gruppen: Parteien die derzeit mit einer Fraktion in dem jeweiligen Legislativorgan vertreten sind und alle übrigen Parteien. Die Reihenfolge der Parteien richtet sich nach ihrem Wahlergebnis bei der letzten Wahl. Parteien, die daran nicht teilgenommen haben, erscheinen anschließend in alphabetischer Reihenfolge. Der Nutzer kann festlegen, mit welchen Parteien er seine Antworten abgleichen will. Im letzten Schritt folgt die Darstellung des Wahl-O-Mat-Ergebnisses. Hierbei wird die Übereinstimmung der Antworten des Nutzers mit den Antworten der ausgewählten Parteien in Prozent absteigend angezeigt. Zudem sind dem Nutzer (von der bpb verfasste) Kurzbeschreibungen der Parteien zugänglich, mithilfe derer er sich einen schnellen Eindruck von der groben Ausrichtung der Partei verschaffen kann.
- (7) Im Anschluss an diese interaktive Phase befindet sich der Nutzer im Ergebnisbereich. Hier kann er zwischen fünf Rubriken wechseln: „Ergebnis“, „Tuning“, „Parteienvergleich“, „Begründungen“ und „Standpunkte“. Hierbei ist es dem Nutzer möglich, neben der Prüfung „seines“ Ergebnisses weitere Informationen abzurufen und sich dadurch tiefergehend über die Positionen der Parteien zu informieren.
- (8) Das „Ergebnis“ bildet nur die erste der fünf Rubriken. Es soll als Einstieg dienen und den Nutzer spielerisch zur intensiveren Beschäftigung mit den die jeweilige Wahl prägenden Themen, den zur Wahl stehenden Parteien und deren Positionen und Argumenten anregen. Ziel ist eine Selbsterkenntnis des Nutzers: Dieser soll durch eine in-

tensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Parteien, insbesondere mit deren Begründungen, herausfinden, welche Partei er wählen möchte. Diese tiefergehende Auseinandersetzung gehört zu den wesentlichen Zielen der bpb, nämlich der Förderung der politischen Bildung.

- (9) Daneben – und unabhängig davon – verfolgt der Wahl-O-Mat allerdings das Ziel, insbesondere Erstwähler zur Abgabe ihrer Stimme zu motivieren. Hintergrund ist, dass Erst- und Zweitwähler die größte Alterskohorte unter den Nichtwählern darstellen: Die Wahlbeteiligung von unter 30-Jährigen ist unterdurchschnittlich.

Wahlbeteiligung nach Altersgruppen bei Bundestagswahlen seit 1953



Bundeswahlleiter/Statistisches Bundesamt, Bundestagswahl 2017, Heft 4: Repräsentative Wahlstatistik, S. 170

Für die politische Bildung sind Jungwähler schon deshalb ein besonders wichtiger Adressat, weil sie zum einen (noch) für Maßnahmen der politischen Bildung erreichbar sind, und zum anderen, weil von ihren Mitgliedern die Hürden für eine Wahl als besonders hoch empfunden werden.

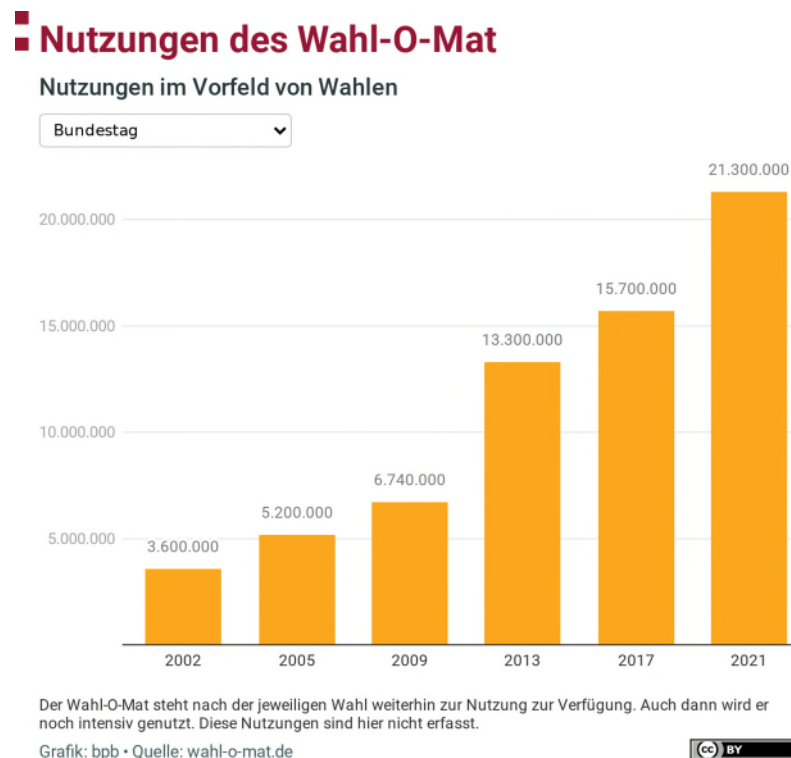
- (10) Unter der Rubrik „Tuning“ kann der Nutzer seine Eingaben verändern und herausfinden, welchen Einfluss dies auf sein Ergebnis hat. Unter „Parteienvergleich“ kann der Nutzer jeweils bis zu drei Parteien auswählen und sehen, wie die Parteien die einzelnen

Thesen beantwortet haben. Schlussendlich können unter „Begründungen“ die Begründungen aller Parteien zu ihren jeweiligen Antworten auf die Thesen eingesehen werden. Unter „Standpunkte“ kann der Nutzer eine Partei auswählen, die ihn besonders interessiert, und deren Positionen und Begründungen auf einen Blick zu sehen.

- (11) Insofern zielen drei der fünf Rubriken im Ergebnisbereich auf eine Auseinandersetzung mit den Begründungen der Parteien und deren Inhalt speist sich aus den von den Parteien bereitgestellten Begründungen. Die Begründungen der Parteien stammen von diesen und jede Änderung der Texte bedarf der Freigabe durch die jeweilige Partei.

III. Nutzerzahlen und -verhalten

- (12) Der Wahl-O-Mat erfreut sich reger Beliebtheit und konnte seine Nutzerzahlen seit der ersten Version im Jahr 2002 stark steigern. Für die Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 2002 ergibt sich z.B. folgendes Bild:



- (13) Das Nutzerverhalten divergiert: Während 100 % der Nutzer (die den Thesen-Teil abschließen) zwangsläufig die Rubrik „Ergebnis“ nutzen, greifen weniger als 30 % der Nutzer auf die Begründungen der Parteien (also die Rubriken „Begründungen“ und „Standpunkte“) zurück. Gut die Hälfte der Nutzer benutzt die Rubriken „Tuning“ und

„Parteienvergleich“. Für etwa die Hälfte aller Nutzer ist die Rubrik „Ergebnis“ demnach der Endpunkt der Nutzung des Wahl-O-Mat.

- (14) Mit der Beantwortung der Thesen verbringen Nutzer im Durchschnitt knapp unter zehn Minuten.

IV. Barrierefreier Zugang für gehörlose Menschen

- (15) Um die barrierefreie Gestaltung von Informationstechnik zu fördern plant die bpb unter anderem den Wahl-O-Mat (partiell) barrierefrei zu gestalten. Hierzu soll ein Teil des Inhalts des Wahl-O-Mat in Deutsche Gebärdensprache (DGS) übersetzt werden. Gebärdensprachen sind visuell-gestische Sprachen, die von gehörlosen Menschen verwendet werden. Sie bestehen neben Handzeichen aus Mimik und Körperhaltung. Technisch erfolgt die Übersetzung durch ein Video, welche eine Person zeigt, die den Text in Gebärdensprache wiedergibt.
- (16) Hintergrund ist, dass gehörlose Menschen die Schriftsprache nicht ohne Weiteres verstehen können. Hörende Menschen erlernen Sprache über das Gehör, wodurch sich bei ihnen ein natürlicher Spracherwerb der Muttersprache in Laut- und Schriftsprache entwickelt. Sprachfertigkeit und -kompetenz werden durch das Leben in einer akustisch geprägten Welt entwickelt, es wird selbstverständlich „im Vorbeigehen“ gelernt. Gehörlosen Menschen ist dieser Weg des Spracherwerbs weitgehend versperrt, so dass die Schriftsprache für die meisten Gehörlosen eine Fremdsprache bleibt. Insofern erreicht die Mehrheit der Gehörlosen nicht das gleiche Lese- und Textverständnis wie hörende Menschen.
- (17) Für wie viele Menschen ein solcher Zugang in Gebärdensprache relevant wäre, kann nicht genau beziffert werden. Statistisch gesehen sind ca. 0,1 % der Menschen gehörlos. Insofern wird für Deutschland von ca. 83.000 Gehörlosen ausgegangen.

<https://www.gehoerlosen-bund.de/sachthemen/statistik%20der%20geh%C3%B6rlosen%20menschen>

Wie viele von diesen gehörlosen Menschen aber die Schriftsprache nicht beherrschen und deshalb auf Gebärdensprache angewiesen sind, ist nicht bekannt.

V. Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache

- (18) Um die Barrierefreiheit des Wahl-O-Mat für Gehörlose zu gewährleisten, ist eine partielle Übersetzung des Wahl-O-Mat ins Auge gefasst. Dies betrifft sowohl die Website <www.wahl-o-mat.de> als auch die entsprechende App(-likation). Es wird erwogen, lediglich die jeweiligen 38 Thesen in Gebärdensprache zu übersetzen, nicht jedoch die Begründungen der Parteien für ihre jeweiligen Antworten zu den Thesen.
- (19) Dahinter steht zum einen die Erwägung, dass der Wahl-O-Mat zu über 90 % aus Inhalten der Parteien besteht, also deren Antworten und Begründungen. Diese haben ein erhebliches Textvolumen, welches abhängig von der Anzahl der zur jeweiligen Wahl antretenden Parteien ist. So standen z.B. bei der Bundestagswahl 2021 39 Parteien zur Wahl, von denen 38 ihre Antworten zu den Thesen des Wahl-O-Mat begründeten. Von 1.440 möglichen Begründungen wurden 1.305 Begründungen gegeben und umfassten insgesamt 418.599 Zeichen bzw. 54.237 Wörter (pro Partei also 11.016 Zeichen bzw. 1.427 Wörter).
- (20) Laut dem Übersetzungsanbieter „Gebärdenwerk“ können pro Minute 55 Wörter übersetzt werden. Bei einem Umfang der Begründungen von knapp 55.000 Zeichen wären demnach ungefähr 1000 Minuten erforderlich. Bei einem Preis von 124,99 € pro Minute würde die Übersetzung der Begründungen etwa 125.000 € zzgl. MwSt. kosten.
- (21) Bei einer Landtagswahl würden die Kosten aufgrund einer geringeren Anzahl zur Wahl antretender Parteien – 19 Parteien im Schnitt bei den letzten Wahl-O-Mat-Versionen, Tendenz allerdings steigend – etwas geringer ausfallen.
- (22) Die Übersetzung der 38 Thesen würde demgegenüber bei jeder Wahl ungefähr gleich viel Aufwand bedeuten. Beispielhaft hatten zählten die 38 Thesen bei dem Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021 2.217 Wörter bzw. 14.981 Zeichen, sodass sich Übersetzungskosten von ca. 5000 € ergeben würden.
- (23) Zum Vergleich: Für die bpb entstanden aus den Wahl-O-Mat-Versionen zur Bundestagswahl 2021 ca. 126.000 € (39 Parteien), zu den Legislativorganen der Länder zwischen ca. 52.000 € in Rheinland-Pfalz (12 Parteien) und ca. 68.000 € in Berlin (34 Parteien).
- (24) Zum anderen – und entscheidend – stünde eine Übersetzung der Begründungen der Parteien unter starkem Zeitdruck. Für die Übersetzung der Antworten und Begründungen der Parteien blieben ca. sechs bis zehn Werkstage. In dieser Zeit müssten die ca.

250 Manuskriptseiten in Gebärdensprache übersetzt und entsprechende Videos produziert sowie diese in die Website bzw. App eingepflegt werden. Hinzu käme, dass die Übersetzungen von den Parteien autorisiert werden müssten. Diese hätten jeweils mit Gebärdendolmetschern zu prüfen, ob die Übersetzung alle sprachlichen Intentionen trifft. Unabhängig von der praktischen Machbarkeit würde sich in einem solchen Fall die Kostentragungsfrage stellen.

(25) Ausgehend von diesem Sachverhalt sind folgende Fragen zu klären:

1. Inwieweit besteht eine rechtliche Verpflichtung zur vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache? (unter B. I.).
2. Ist die partielle Übersetzung – also lediglich der Thesen – des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache rechtmäßig? Insbesondere: Könnte der so modifizierte Wahl-O-Mat als (unzulässige) Wahlempfehlung und nicht als (neutrales) Informationsangebot angesehen werden? (unter B. II.).

B.

Rechtliche Würdigung

(26) Eine rechtliche Verpflichtung zu einer vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache besteht nicht (I.). Eine nur partielle Übersetzung des Wahl-O-Mat wäre auch mit dem staatlichen Neutralitätsgebot vereinbar (II.).

I. Verpflichtungsumfang hinsichtlich einer Übersetzung des Wahl-O-Mat

(27) Eine Verpflichtung zu einer *vollständigen* Übersetzung der Inhalte des Wahl-O-Mat lässt sich weder aus § 12a des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und § 4 der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) (unter 1.) noch aus § 7 BGG ableiten (unter 2.). Auch aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG lässt sich eine solche Pflicht zur vollständigen Übersetzung (unter 3.), ebenso wenig wie aus der UN-Behindertenrechtskonvention ableiten (unter 4.).

1. § 12a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BGG i.V.m. § 4 BITV 2.0

- (28) Nach § 12a Abs. 1 S. 1 BGG gestalten „[ö]ffentliche Stellen des Bundes [...] ihre Websites und mobilen Anwendungen, einschließlich der für die Beschäftigten bestimmten Angebote im Intranet, barrierefrei.“
- (29) Hiernach ist die bpb zwar als öffentliche Stelle des Bundes (unter a) verpflichtet, dieser Aufforderung bei der Gestaltung des Wahl-O-Mat – einer Website bzw. mobilen Anwendung (unter b) – nachzukommen. Jedoch ist eine vollständige Übersetzung hierdurch nicht gefordert (unter c).
- a) Die bpb als öffentliche Stelle des Bundes
- (30) Die Wendung „öffentliche Stellen des Bundes“ ist in § 12 BGG legaldefiniert. Umfasst sind unter anderem nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 BGG alle Träger öffentlicher Gewalt.
- (31) Die bpb ist demnach eine öffentliche Stelle des Bundes, da sie gemäß § 1 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung vom 24.01.2001

GMBL 2001, S. 270

eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern ist. Sie ist organisatorisch somit Teil des Bundesministeriums des Innern und somit eines Trägers öffentlicher Gewalt.

b) Website bzw. mobile Anwendung

- (32) Wie § 12a Abs. 1 S. 1 BGG dem Wortlaut nach schon hinreichend deutlich macht, müssen alle Anwendungen barrierefrei gestaltet werden, gleich, ob es sich um eine Website oder um eine mobile Anwendung handelt. Demzufolge muss jede Form des Wahl-O-Mat barrierefrei gestaltet werden, unabhängig davon, ob es sich um die Browser-basierte Version, also die Website (<www.wahl-o-mat.de>) oder die App(-likation) für mobile Geräte handelt.

c) Keine Pflicht zur vollständigen Übersetzung

- (33) Obgleich eine Pflicht zur barrierefreien Gestaltung besteht (aa), verlangt diese keine vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache (bb). In jedem Fall wäre eine vollständige Übersetzung unverhältnismäßig und deshalb nicht gefordert (cc).

aa) Konkretisierung der Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung

- (34) Die umfassende Formulierung in § 12a Abs. 1 S. 1 BGG, wonach öffentliche Stellen ihre Websites barrierefrei gestalten, darf nicht so verstanden werden, dass jede Website vollständig in Gebärdensprache übersetzt werden muss.
- (35) Allgemein definiert § 4 S. 1 BGG den Begriff der Barrierefreiheit. Demnach sind Einrichtungen barrierefrei, *„wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.“* Zwar wird eine (textlastige) Website bzw. App – wie der Wahl-O-Mat – für Gehörlose nur nutzbar sein, wenn der Text in Gebärdensprache übersetzt ist. Allerdings bestimmt § 12a Abs. 2 BGG: *„Die barrierefreie Gestaltung erfolgt nach Maßgabe der aufgrund des § 12d [vormals § 11 Abs. 1 S. 2 BGG] zu erlassenden Verordnung. Soweit diese Verordnung keine Vorgaben enthält, erfolgt die barrierefreie Gestaltung nach den anerkannten Regeln der Technik.“* Den Umfang etwaiger Übersetzungen bestimmt demnach die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz in der Fassung vom 21.05.2019 (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung [BITV 2.0]).

bb) Bereitstellung von Informationen zu den wesentlichen Inhalten: Keine vollständige Übersetzung

- (36) Nach § 4 Nr. 1 BITV 2.0 sind auf der Startseite einer Website einer öffentlichen Stelle unter anderem *„Informationen zu den wesentlichen Inhalten“* in Deutscher Gebärdensprache bereitzustellen, welche den Qualitätskriterien der Anlage 2 genügen.
- (37) Zum ersten ergibt sich aus dem Syntax von § 4 Nr. 1 BITV 2.0, dass Informationen zu den wesentlichen Inhalten *der Website* bereitgestellt werden müssen. Das von dem englischen Wort „website“ entlehnte deutsche Wort „Website“ darf nicht mit dem deutschen Wort „Webseite“ (englisch „webpage“) verwechselt werden. Eine Website steht für die *„Gesamtheit der hinter einer Adresse stehenden Seiten im World Wide Web“*.

Duden online, Stichwort: Website

Dass der BITV 2.0 diese semantische Unterscheidung bewusst ist, zeigt sich daran, dass nach § 4 Nr. 1 BITV 2.0 die Informationen *„auf der Startseite einer Website“* bereitgestellt werden müssen (Hervorhebung hinzugefügt). Insofern zeigt der Wortlaut

von § 4 Nr. 1 BITV 2.0 zuvorderst, dass nicht auf jeder einzelnen (Web-)Seite des Wahl-O-Mat Informationen zu den wesentlichen Inhalten der jeweiligen Webseite bereitgestellt werden müssen. Vielmehr müssen auf der Startseite des Wahl-O-Mat Informationen zu den wesentlichen Inhalten des Wahl-O-Mat als Ganzes, also allen hinter der Website <www.wahl-o-mat.de> stehenden Webseiten, bereitgestellt werden. Insofern müssen auf der Startseite des jeweiligen Wahl-O-Mat Informationen zu den wesentlichen Inhalten des jeweiligen Wahl-O-Mat als Ganzes in Gebärdensprache bereitgestellt werden.

- (38) Entscheidend bleibt demnach die Frage, was genau unter den „wesentlichen Inhalten“ einer Website zu verstehen ist.
- (39) Zunächst einmal enthält die jetzige Fassung von § 4 Nr. 1 BITV 2.0 gegenüber ihrer Vorgängerregelung in § 3 Abs. 2 BITV 2.0 (a.F.)

§ 3 BITV 2.0 in der Fassung vom 25.11.2016

eine Einschränkung: Während nach der außer Kraft getretenen Norm „*Informationen zum Inhalt*“ in Gebärdensprache bereitzustellen waren, müssen nach § 4 Nr. 1 BITV 2.0 (n.F.)

§ 4 BITV 2.0 in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung und der Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung vom 21.05.2019 (BGBl. I S. 738)

nur noch „*Informationen zu den wesentlichen Inhalten*“ bereitgestellt werden. Diese Neuerung bringt zum Ausdruck, dass nicht Informationen zum gesamten Inhalt der Website in Gebärdensprache bereitzustellen sind, sondern nur zu deren *wesentlichen* Inhalten.

- (40) Nach seinem allgemeinen Wortverständnis meint „wesentlich“ „*den Kern einer Sache ausmachend und daher besonders wichtig*“ oder auch, dass etwas „*von entscheidender Bedeutung*“ ist.

Duden online, Stichwort: wesentlich

Nach dem Wortlaut von § 4 Nr. 1 BITV 2.0 müssen also Informationen in Gebärdensprache zu den Inhalten bereitgestellt werden, die tragende Inhalte, d.h. den Kern des Wahl-O-Mat ausmachen.

- (41) Die BITV 2.0 trifft keine Aussage, wie die wesentlichen Inhalte einer Website zu bestimmen sind. Letztlich ist dies eine Wertungsfrage unter Berücksichtigung der Gesamtumstände; bei dem Merkmal der „wesentlichen Inhalte“ in § 4 Nr. 1 BITV 2.0 handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der aber einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle unterliegen dürfte.

Vgl. die Fallgruppen der nur eingeschränkt gerichtlichen Kontrolle bei unbestimmten Rechtsbegriffen, hierzu z.B. *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Auflage 2018, VwVfG § 40 Rn. 175 ff.; *Aschke*, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 53. Edition, § 40 Rn. 107 ff.

- (42) Kern des Wahl-O-Mat sind auf jeden Fall die Thesen. Deren Beantwortung durch den Nutzer stellt die erste Stufe in der Benutzung des Wahl-O-Mat dar. Ohne die Beantwortung der Thesen gelangt der Nutzer nicht in den Ergebnisbereich. Die Beantwortung der Thesen ist insofern nicht nur von entscheidender Bedeutung, sondern sogar unerlässlich für die Benutzung des Wahl-O-Mat. Auch in der Wahrnehmung der Nutzer sind die 38 Thesen charakteristisch für den Wahl-O-Mat.
- (43) Blickt man allein auf das *Hauptziel des Wahl-O-Mat* – die „spielerische“ Motivation von Erstwählern –, sind eben diese 38 Thesen auch dessen *Kern*: Insbesondere der interaktive Thesenteil dient dazu, (Jung-)Wähler zur Teilnahme an der Wahl zu veranlassen, was *prima facie* den Schluss nahelegt, dass *allein* die Thesen (und deren Beantwortung durch den Nutzer) die „wesentlichen Inhalte“ des Wahl-O-Mat darstellen.
- (44) Auch ein Blick auf die *faktische Nutzung* des Wahl-O-Mat legt diesen Schluss nahe. Schließlich benutzt die Mehrheit der Nutzer, wie dargelegt, allein diese Thesen, widmet sich also nicht den gesonderten Begründungen der Parteien.
- (45) Allerdings nehmen die Begründungen der Parteien sowohl quantitativ als auch nach der Konzeption der bpb eine herausgehobene Stellung innerhalb des Wahl-O-Mat ein. Nach dieser Konzeption begründet das „Ergebnis“ nur den Startpunkt einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit den Themen der Wahl und den zu wählenden Parteien. Die Begründungen der Parteien, somit insbesondere die Rubriken „Begründungen“ und „Standpunkte“, sollen den Nutzer ermächtigen, neben der Begutachtung seines Ergebnisses weitere Informationen abzurufen und sich dadurch tiefergehend über

die Positionen der Parteien zu informieren. Durch die so erreichte tiefergehende inhaltliche Auseinandersetzung mit den Parteien, insbesondere mit deren Begründungen, soll der Nutzer herausfinden, welche Partei er wählen möchte. Dem entspricht, dass – wie dargelegt – die Begründungen der Parteien mehr als 90 % des Inhalts des Wahl-O-Mat ausmachen.

- (46) Nach alledem dürften sowohl die Thesen als auch die Begründungen „wesentliche Inhalte“ des Wahl-O-Mat im Sinne von § 4 Nr. 1 BITV 2.0 darstellen. Dies steht auch in Übereinstimmung mit den in dieser Norm benutzten Plural („Inhalten“), der sprachlich aufzeigt, dass mehrere Inhalte einer Website wesentlich für diese können, wie dies auch bei dem Wahl-O-Mat der Fall ist.
- (47) Allerdings ergibt sich aus § 4 Nr. 1 BITV 2.0 eindeutig, dass nicht die gesamte Website und auch nicht die wesentlichen Inhalte selbst in Gebärdensprache bereitzustellen sind, sondern nur Informationen zu diesen. Der Wortlaut von § 4 Nr. 1 BITV 2.0 verlangt gerade nicht, dass die (wesentlichen) Inhalte in Gebärdensprache bereitzustellen sind, sondern lediglich, dass Informationen zu den Thesen und den Begründungen der Parteien bereitgestellt werden.
- (48) Was genau unter dieser geforderten Informationsbereitstellung gefordert ist, lässt § 4 Nr. 1 BITV 2.0 zwar offen. Allerdings spricht der Wortlaut dafür, dass der Pflicht zur Informationsbereitstellung bereits dann Genüge getan ist, wenn eine Erläuterung zu dem Begründungsteil, also Informationen zu diesem wesentlichen Teil des Wahl-O-Mat bereitgestellt wird. Es müsste somit in Gebärdensprache dargelegt werden, dass neben dem Thesenteil ein Begründungsteil existiert, in dem die Parteien ihre Antworten jeweils begründet haben und auf diesem Wege ihre politische Position erläutern.

cc) Unverhältnismäßigkeit einer vollständigen Übersetzung

- (49) Ginge man demgegenüber von einer Pflicht zur – grundsätzlich – vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache aus, käme eine Befreiung nach § 12a Abs. 6 BGG in Betracht. Nach § 12a Abs. 6 BGG „können öffentliche Stellen des Bundes ausnahmsweise [von der barrierefreien Gestaltung] absehen, soweit sie durch eine barrierefreie Gestaltung unverhältnismäßig belastet würden.“ Bei der Auslegung dieser Vorschrift sind die unionsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen, denn § 12a Abs. 6 BGG basiert auf Art. 5 der Richtlinie (EU) 2016/2102.

Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 26.10.2016 über den barrierefreien

Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, ABl. L 327, 2.12.2016, S. 1–15

(50) Nach Art. 5 Abs. 2 Richtlinie (EU) 2016/2102 sind bei der Bestimmung der Unverhältnismäßigkeit unter anderem zu berücksichtigen:

- Größe, Ressourcen und Art der betreffenden öffentlichen Stelle (lit. a) und
- die geschätzten Kosten und Vorteile für die betreffende öffentliche Stelle im Verhältnis zu den geschätzten Vorteilen für Menschen mit Behinderungen, wobei die Nutzungshäufigkeit und die Nutzungsdauer der betreffenden Website bzw. der betreffenden mobilen Anwendung zu berücksichtigen sind (lit. b).

(51) Der 39. Erwägungsgrund der Richtlinie (EU) 2016/2102 konkretisiert diese Abwägungsgesichtspunkte wie folgt:

„Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würden, sind zu verstehen als Maßnahmen, die einer Stelle eine übermäßige organisatorische oder finanzielle Last auferlegen würden oder die die Fähigkeit der öffentlichen Stelle, entweder ihren Zweck zu erfüllen oder Informationen, die für ihre Aufgaben und Dienstleistungen erforderlich oder relevant sind, zu veröffentlichen, gefährden würden, wobei den voraussichtlichen entstehenden Nutzen oder Nachteilen für die Bürger, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, Rechnung zu tragen ist.“

(52) Unter Zugrundelegung dieser Parameter kommt es zunächst auf die Ressourcen der bpb insgesamt an. Das Budget der bpb ist in den letzten Jahren stark angestiegen. So hatte die bpb im Jahr 2012 Ausgaben in Höhe von 33,971 Mio. Euro; im Jahr 2017 in Höhe von 54,325 Mio. Euro und im Jahr 2020 in Höhe von 82,139 Mio. Euro.

2012: <<https://www.bundeshaushalt.de/#/2012/soll/ausgaben/einzelplan/0635.html>>; 2017: <<https://www.bundeshaushalt.de/#/2017/soll/ausgaben/einzelplan/0635.html>>; 2020: <<https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/0635.html>>

- (53) Diese Beträge kommen allerdings einer Vielzahl von – nicht minder wichtigen – Projekten der bpb zugute. Gerade weil in einem Jahr oft mehrere Wahlen, für die ein Wahl-O-Mat angeboten (werden) wird, stattfinden (2019: 4; 2021: 6; 2022: 4), hätten die kumulierten Kosten einer vollständigen Übersetzung der jeweiligen Wahl-O-Mat-Versionen eine erhebliche Ressourcenbindung, sprich finanzielle Belastung der bpb zur Folge.
- (54) Durch den erhöhten organisatorischen Aufwand würde zudem eine erhebliche Bindung personeller Ressourcen eintreten. Da dieser personell-organisatorische Mehraufwand nur punktuell – nämlich im Vorfeld von Wahlen – auftreten würde, können auch nicht generell entsprechende personelle Kapazitäten vorgehalten werden. Auch wenn die Übersetzungen selbst an externe Dienstleister ausgelagert werden, so können auch bei diesen Kapazitätsprobleme auftreten, da auch diesen oft nicht genug qualifizierte Übersetzer zur Verfügung stehen werden.
- (55) Die Kosten einer vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache wären beträchtlich. Konkret für den Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021 hat die bpb ca. 126.000 € aufgewendet. Hiermit hat sie über 21 Mio. Nutzer erreicht. Demgegenüber würde die Übersetzung der Begründungen der Parteien in Gebärdensprache zusätzliche Kosten von über 124.000 € verursachen. In Anbetracht des Umstandes, dass allein die Übersetzung der Begründungen die Kosten gesamten Wahl-O-Mat quasi identisch sind, ist ein besonderes Augenmerk auf den Nutzen einer vollständigen Übersetzung zu legen.
- (56) So sind nach Art. 5 Abs. 2 lit. b Richtlinie (EU) 2016/2102 auch die geschätzten Vorteile für Menschen mit Behinderungen einzubeziehen, wobei die Nutzungshäufigkeit und die Nutzungsdauer der betreffenden Website bzw. der betreffenden mobilen Anwendung zu berücksichtigen sind. Angeknüpft wird also an die faktische Lage. Die Nutzungshäufigkeit des Wahl-O-Mat ist denkbar gering, da in der Regel nur eine einmalige Nutzung in Rede stehen dürfte. Hat ein Nutzer den Wahl-O-Mat einmal benutzt und sich auf diesem Wege mit der bevorstehenden Wahl auseinandersetzt, so entfällt der Sinn einer erneuten Nutzung des Wahl-O-Mat. Dies gilt insbesondere für den Begründungsteil. Mag es für manche Nutzer reizvoll sein, den Wahl-O-Mat mehrmals „durchzuspielen“ (also die Thesen zu beantworten) – was gehörlosen Nutzern aufgrund der partiellen Übersetzung ohne weiteres möglich wäre –, so wird kein Bedarf bestehen, dieselben Begründungen mehrmals zu studieren. Faktisch benutzen nicht einmal 50 % der Nutzer den Begründungsteil. Vielmehr stellt nach dem tatsächlichen Nutzungsverhalten der Thesenteil den eindeutigen Schwerpunkt des Wahl-O-Mat dar.

Das heißt aber, dass für mehr als 50 % aller Nutzer des Wahl-O-Mat die Nutzungshäufigkeit des Begründungs-Teils bei Null liegt.

- (57) Selbst wenn der Begründungs-Teil von gehörlosen Menschen genutzt würde, wäre die Nutzungsdauer gering. Zwar gibt es keine Daten dahingehend, wie viel Zeit Nutzer mit den Begründungen der Parteien verbringen, allerdings beträgt die Nutzungsdauer für den faktischen Schwerpunkt des Wahl-O-Mat – den Thesen-Teil – weniger als zehn Minuten. Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass Nutzer eine beträchtliche Zeit mit den Begründungen zubringen werden. Ohnehin erscheint die Annahme, ein Nutzer würde sich alle Begründungen aller Parteien oder auch nur alle Begründungen von ein oder zwei Parteien vollständig durchlesen, realitätsfern.
- (58) Hinzu kommt, dass es nach den Wertungen des Grundgesetzes in erster Linie Aufgabe der Parteien *selbst* ist, für ihre Positionen und deren Begründungen zu werben. Es ist gerade Wesensmerkmal der Parteien sich an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, § 1 Abs. 1, 2 und § 2 Abs. 1 Parteienges.). Dementsprechend hat das BVerfG festgehalten, dass es „[d]en Parteien obliegt [...], politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln“.

BVerfGE 85, 264 (284 = juris Rn. 87)

Da der Prozess der Willensbildung des Volkes frei von staatlicher Einwirkung sein muss

hierzu *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 64. EL (Januar 2012), Art. 21 Rn. 155

– indem staatliche Informationstätigkeit die Grundsätze staatlicher Neutralität wahrt (siehe unter II., Rn. 110–136) –, kommt der Willensbildung durch die Parteien eine maßgebliche Rolle zu. Staatliche Informationstätigkeit kann hier nur subsidiär wirken. In Anbetracht dieser besonderen Verantwortung, stellen zahlreiche Parteien sowohl zu Bundestags- auch als zu Landtagswahlen seit Jahren auch in Gebärdensprache Informationen zu ihren Positionen bereit.

Siehe nur Bundestagswahl 2021: SPD: <https://youtu.be/vBZdms5h1i4>; Bündnis 90/Die Grünen: https://youtu.be/rk6_adnrHsI; FDP: https://youtu.be/JzOhNmi_O-g;

Bundestagswahl 2017: SPD: <https://youtu.be/EMH7-yTDUCY>; CDU: <https://youtu.be/78CKwZCgEzE>; Bündnis 90/Die Grünen: <https://youtu.be/jvXNN2Rjkfc>; Bundestagswahl 2013: CDU: <https://youtu.be/yjIWjdE-WAok>; Piratenpartei: https://youtu.be/yo_eCvM3JGY; Landtagswahl Baden-Württemberg 2021: Bündnis 90/Die Grünen: <https://youtu.be/EKGmTZY2NwU>

- (59) Überdies muss berücksichtigt werden, dass trotz des großen finanziellen Einsatzes nur relativ wenige Nutzer erreicht werden würden. Da der in Gebärdensprache übersetzte Wahl-O-Mat nur für gehörlose Wahlberechtigte sinnvoll ist, stellt deren Anzahl die maximale Nutzeranzahl dar. Weil insgesamt nur ca. 0,1 % der Menschen gehörlos sind,

<https://www.gehoerlosen-bund.de/sachthemen/statistik%20der%20geh%C3%B6rlosen%20menschen>

wären insofern maximal 1 Promille aller Wahlberechtigten mögliche Nutzer.

- (60) Insofern werden die Vorteile einer Übersetzung des Wahl-O-Mat zu Landtagswahlen quantitativ stark abnehmen. Dies gilt im Besonderen für Wahlen in bevölkerungsschwachen Ländern, wie Bremen (ca. 0,7 Mio. Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern (ca. 1,6 Mio. Einwohner) und dem Saarland (ca. 1 Mio. Einwohner). Selbst wenn in diesen Ländern alle wahlberechtigten Gehörlosen den Wahl-O-Mat nutzen würden wollen, so wären dies allenfalls ein paar wenige tausend Nutzer. Selbst in Nordrhein-Westfalen (welches 2022 wählt) mit seinen ca. 13,2 Mio. Wahlberechtigten, sind somit nur ca. 13.200 Wahlberechtigte gehörlos. Trotz der geringen Anzahl potenzieller Nutzer würden sich aber die Kosten nicht minimieren, sondern unverändert hoch bleiben.
- (61) Nach alledem ist festzuhalten, dass eine vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat unverhältnismäßig im Sinne von § 12a Abs. 6 BGG wäre. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der faktische Schwerpunkt des Wahl-O-Mat – der Thesen-Teil – Gehörlosen aufgrund einer partiellen Übersetzung uneingeschränkt zu Verfügung stünde.

2. § 7 Abs. 1 S. 1 BGG

- (62) Eine Pflicht zur vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat folgt auch nicht aus dem Benachteiligungsverbot des § 7 Abs. 1 S. 1 BGG.
- (63) Nach dieser Vorschrift darf *„[e]in Träger öffentlicher Gewalt [...] Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligen.“* Satz 2 definiert den Begriff der Benachteiligung: *„Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Menschen mit und ohne Behinderungen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch Menschen mit Behinderungen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden.“*
- (64) Zwar liegt keine unterschiedliche Behandlung durch die fehlende (vollständige) Übersetzung des Wahl-O-Mat vor, allerdings ist nach § 7 Abs. 2 S. 1 BGG *„[d]ie Versagung angemessener Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen [...] eine Benachteiligung im Sinne dieses Gesetzes.“* Insofern wäre die nicht-vollständige (sprich: partielle) Übersetzung eine Benachteiligung, wenn sich das Unterlassen der vollständigen Übersetzung als *„Versagung angemessener Vorkehrungen“* darstellt.
- (65) Nach § 7 Abs. 2 S. 2 BGG sind angemessene Vorkehrungen *„Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann, und sie die Träger öffentlicher Gewalt nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten.“*
- (66) Entscheidend ist der letzte Halbsatz, wonach eine Vorkehrung – wie die vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat – nur dann angemessen ist, wenn sie den Träger öffentlicher Gewalt nicht unverhältnismäßig oder unbillig belastet. Die vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache würde die bpb aber – wie eingehend dargelegt – unverhältnismäßig belasten.

3. Das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG

- (67) Eine Pflicht zur vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat ergibt sich auch nicht aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

a) Persönlicher Schutzbereich

- (68) Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verbietet es, dass ein Mensch „wegen seiner Behinderung benachteiligt“ wird (Hervorhebung hinzugefügt).
- (69) Das Bundesverfassungsgericht hat „Behinderung“ definiert als „*die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht.*“

BVerfGE 96, 288 (301 = juris Rn. 65); BVerfGE 99, 341
(356 f. = juris Rn. 54)

Neuerdings wählt das Bundesverfassungsgericht allerdings einen teilhabeinduzierten Ansatz und formuliert: „*Entscheidend ist [...], ob eine Person in der Fähigkeit zur individuellen und selbstständigen Lebensführung längerfristig beeinträchtigt ist.*“

BVerfGE 151, 1 (Rn 54); BVerfG, Beschluss vom
16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 90

Ogleich hiervon nur „*nicht geringfügige Beeinträchtigungen, sondern längerfristige Einschränkungen von Gewicht*“ erfasst sind,

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20,
Rn. 90

besteht keine Beschränkung auf sogenannte Schwerbehinderte.

Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 88. EL (August 2019), Art. 3 Abs. 3 Rn. 108

- (70) Geschützt sind auch chronisch kranke Menschen, die entsprechend längerfristig und entsprechend gewichtig beeinträchtigt sind.

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20,
Rn. 90

- (71) Dies zugrunde gelegt haben gehörlose bzw. schwerhörige Menschen, die der Gebärdensprache bedürfen, eine Behinderung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Sie sind aufgrund ihrer verminderten bzw. aufgehobenen Hörfähigkeit längerfristig in ihrer individuellen und selbstständigen Lebensführung beeinträchtigt, da sie zum einen eben

nicht hören können und zum anderen aber auch oftmals die Schriftsprache nicht verstehen. In einer schriftbasierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt die fehlende Beherrschung der Schriftsprache insbesondere die selbstständige Lebensführung.

- (72) Auch die Heranziehung von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der UN-BRK,

zur Rolle der UN-BRK bei der Auslegung des GG vgl.
BVerfGE 128, 282 (306); BVerfGE 142, 313 (Rn. 88);
BVerfGE 151, 1 (Rn. 61–63, 65)

bestätigt dieses Ergebnis. Art. 1 Abs. 2 UN-BRK bestimmt: *„Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“* Genau so liegt es im Falle von Menschen, die auf Gebärdensprache angewiesen sind. Hierbei handelt es sich um Menschen, die körperliche Sinnesbeeinträchtigungen (Hörsinn) haben. Diese können die Betroffenen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.

- (73) Auch die Rechtsprechung des EGMR zu dem Merkmal des „anderen Status“ („other status“) im Sinne von Art. 14 EMRK deckt sich mit diesem Ergebnis.

Vgl. Europarat/EGMR, Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination), 2021, § 164; *Peters/Altwickler*, in: Dörr/Grote/Maruhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 21 Rn. 214, jeweils m.N. aus der Rspr.

b) Benachteiligungsverbot

- (74) Das Absehen von einer vollständigen Übersetzung sämtlicher Inhalte des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache begründet indes keine „Benachteiligung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.
- (75) Eine Benachteiligung im Sinne dieser Vorschrift liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor,

„bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt (...), soweit dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Fördermaßnahme hinlänglich kompensiert wird. Menschen mit Behinderungen werden demnach benachteiligt, wenn ihre Lebenssituation im Vergleich zu derjenigen Nichtbehinderter durch staatliche Maßnahmen verschlechtert wird. Dies ist der Fall, wenn ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die anderen offenstehen. Untersagt sind letztlich alle Ungleichbehandlungen, die für Behinderte zu einem Nachteil führen.“

BVerfGE 151, 1 (Rn. 55) m.w.N.

- (76) Erfasst sind rechtliche Schlechterstellungen behinderter Menschen. Es geht um „*Unterscheidungen mit benachteiligender Wirkung*“.

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20,
Rn. 93

- (77) Dies zugrunde gelegt handelt es sich bei der fehlenden bzw. nur partiellen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache nicht um eine Benachteiligung. Die Lebenssituation gehörloser Menschen wird durch die unterlassene Übersetzung nicht aktiv verschlechtert, sondern es werden schlicht bestehende faktische Nachteile nicht durch positive Maßnahmen ausgeglichen. Bei der Übersetzung des Wahl-O-Mat geht es nicht um einen (aktiven) Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten.

- (78) Es handelt sich auch nicht um eine – ebenfalls von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG erfasste –

BVerfGE 151, 1 (Rn. 55), m.w.N.

mittelbare Benachteiligung. Eine solche liegt vor, wenn sich der Ausschluss von Betätigungsmöglichkeiten nicht als Ziel, sondern als typische Nebenfolge einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt darstellt.

BVerfGE 151, 1 (Rn. 55)

- (79) Es bedarf für die Annahme einer mittelbaren Benachteiligung einer Maßnahme, die zwar nicht an die Behinderteneigenschaft, sondern an ein anderes Differenzierungskriterium anknüpft, allerdings im Ergebnis behinderte Menschen ungleich behandelt werden.

Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3
Rn. 166

- (80) Solch eine Maßnahme liegt hier nicht vor. Das schlichte Bereitstellen des Wahl-O-Mat knüpft schon an kein Kriterium an. Vielmehr wird den Nutzern schlicht eine Nutzung des Wahl-O-Mat ermöglicht, es wird eine Leistung bereitgestellt.

c) Leistungs- und Teilhabedimension

- (81) Nach allgemeiner Ansicht enthält Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG aber nicht nur ein Benachteiligungsverbot, sondern auch einen Förderauftrag.

BVerfGE 151, 1 (Rn. 56); BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 94; Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 541; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 167; Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 200; Peters/Altwickler, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 21 Rn. 217

- (82) Abseits etwaiger originärer Leistungsrechte vermittelt dieser Förderauftrag „einen Anspruch auf die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe nach Maßgabe der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten.“

BVerfGE 151, 1 (Rn. 56); BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 94; vgl. auch BVerfGE 96, 288 (juris Rn. 79)

- (83) Mit anderen Worten besteht ein „Erfordernis hinreichend behindertengerechter Ausgestaltung des Leistungsangebots“.

Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 311; vgl. auch *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 543

- (84) Eben diese Teilhabedimension steht vorliegend zur Diskussion: Die bpb hat mit dem Wahl-O-Mat ein verfassungsrechtlich nicht gefordertes Informationsangebot zur Verfügung gestellt. Die so gewährte Leistung muss gleichheitsgerecht gewährt werden. Insofern muss der Wahl-O-Mat behindertengerecht ausgestaltet werden, soweit dies den verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten entspricht.
- (85) Bei der Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache handelt es sich um eine solche staatliche Maßnahme zum Ausgleich einer Behinderung. Sie trägt den faktischen Einschränkungen Gehörloser Rechnung und macht die staatlicherseits zur Verfügung gestellte Leistung auch Gehörlosen zugänglich. Dies bedeutet zugleich, dass mit einer nur partiellen Übersetzung dieser Verpflichtung auch nur partiell nachgekommen wird.
- (86) Allerdings steht die staatliche Verpflichtung zur Vornahme von Ausgleichsmaßnahmen – also auch die grundsätzliche Pflicht zur vollständigen Übersetzung – unter dem Vorbehalt „*der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten*“.

BVerfGE 151, 1 (Rn. 56); BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 94

- (87) Insofern kommen die bereits dargelegten Abwägungsgesichtspunkte zum Tragen. Namentlich muss – in finanzieller Hinsicht – bedacht werden, dass die vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache die Kosten des Wahl-O-Mat mehr als verdoppeln würde (o.o.). Die Kosten wären überdies um ein Vielfaches höher, wenn die Kontrolle der Übersetzungen durch die Parteien von der bpb bezahlt werden müsste (um eine eventuelle mittelbare Ungleichbehandlung der Parteien zu vermeiden).
- (88) Auch in personell-organisatorischer Hinsicht bestehen Probleme. Schließlich existiert jeweils nur ein kleines Zeitfenster, in dem die Übersetzung vorgenommen werden müsste: Es blieben für die Übersetzung der Antworten und Begründungen der Parteien nur ca. fünf bis sieben Werktage. In dieser Zeit hätten z.B. für den Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021 1.305 Begründungen mit insgesamt 418.599 Zeichen bzw.

54.237 Wörtern übersetzt werden müssen. Hierzu müssten zahlreiche Videos produziert und an den entsprechenden Stellen auf der Website bzw. in der Applikation eingepflegt werden. Schon rein quantitativ wäre dies eine enorme und häufig kaum zu bewältigende Herausforderung.

- (89) Ferner müssten bedarf es der gleichzeitigen Inanspruchnahme mehrerer qualifizierter Übersetzer in einem sehr kurzen Zeitraum. Zu praktischen Problem wird es insbesondere dann kommen, wenn – wie es nicht unüblich ist – mehrere Wahlen auf dasselbe Datum gelegt werden; so hätten z.B. für die Wahlen am 26.09.2021 innerhalb dieser nur fünf bis sieben Werkstage sowohl der Wahl-O-Mat für die Bundestagswahl als auch für die Versionen zum Abgeordnetenhaus in Berlin und zum Landtag in Mecklenburg-Vorpommern übersetzt werden müssen.
- (90) Ist eine Übersetzung in so einer kurzen Zeit aber faktisch nicht (bzw. kaum) möglich, so besteht auch keine entsprechende rechtliche Verpflichtung. Auch für den Staat gilt der Grundsatz *ultra posse nemo obligatur* (Über das Können hinaus wird niemand verpflichtet).

So ausdrücklich in Bezug auf den Wahl-O-Mat VG
Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L 1056/19, juris
Rn. 26

- (91) Überdies müssten, um die Korrektheit und Unverfälschtheit der Übersetzungen zu gewährleisten, diese von den Parteien autorisiert werden. Insofern müssten diese jeweils prüfen, ob die Übersetzung alle sprachlichen Intentionen trifft. Dafür müssten die Parteien ihrerseits eine Kontrolle jeweils durch einen Gebärdendolmetscher vornehmen. Unabhängig von der praktischen Machbarkeit würde sich in einem solchen Fall die Kostentragsfrage stellen.
- (92) Schlussendlich könnten sachliche Probleme einer vollständigen Übersetzung entgegenstehen, wenn eine Übersetzung in Gebärdensprache nicht möglich wäre ohne den Inhalt der jeweiligen Aussage zu verfälschen.
- (93) Insgesamt würde eine vollständige Übersetzung über die Möglichkeiten der bpb hinausgehen und ist deshalb von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht gefordert.

4. Völkerrechtliche Verpflichtungen

(94) Auch völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland bedingen kein anderes Ergebnis.

a) UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

(95) Nach Art. 5 Abs. 1 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten,

„dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben.“

(96) Nach der letzten Variante haben alle Menschen ein Recht auf die gleichen Vorteile durch das Gesetz („*equal benefit of the law*“). Auch hieraus kann man – analog der Teilhabekonstellation unter Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – schlussfolgern, dass der Staat positive Handlungen unternehmen muss, um auch benachteiligten Gruppen die Teilhabe an staatlichen Leistungen zu gewährleisten.

Vgl. *Broderick/Ferri*, International and European Disability Law and Policy, 2019, S. 102 unter Rückgriff auf Supreme Court of Canada, *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 SCR 624; *Corsi*, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary, 2018, Art. 5, S. 140 (160)

Auch der Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD])

vgl. Art. 34 UN-BRK

entnimmt Art. 5 Abs. 1 UN-BRK eine Verpflichtung zu positiven Handlungen, also einer de facto Gleichstellung. Bzgl. der Wendung „*equal benefit of the law*“ statuiert der Ausschuss: „*States parties must eliminate barriers to gaining access to all of the protections of the law and the benefits of equal access to the law and justice to assert rights.*“

CRPD, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, § 16

- (97) Selbst bei der Annahme einer solchen Pflicht der Staaten folgt aus ihr jedoch keine weitergehende Verpflichtung als aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Schließlich begründet auch Art. 5 Abs. 1 UN-BRK kein unbeschränktes Teilhaberecht. Wie Art. 5 Abs. 3 UN-BRK zeigt, sind die Vertragsstaaten verpflichtet „*alle geeigneten Schritte [zu unternehmen], um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten*.“ Nach Art. 2 UN-BRK erfordern „*angemessene Vorkehrungen*“ („*reasonable accommodation*“) aber nur Maßnahmen, „*die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen*“.

Vgl. hierzu CRPD, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, § 25 und § 26(d)

- (98) Überdies steht den Vertragsstaaten bei der Bestimmung was „angemessene Vorkehrungen“ sind, ein Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) zu.

Siehe z.B. CRPD, No. 5/2011, *Jungelin/Sweden* (2014), CRPD/C/12/D/5/2011, § 10.5; CRPD, No. 11/2013, *Beasley/Australia* (2016), CRPD/C/15/D/11/2013, § 8.4

- (99) Insofern besteht auch bei einem Teilhabeanspruch aus Art. 5 Abs. 1 UN-BRK eine Beschränkung bei Unverhältnismäßigkeit, sodass vorliegend kein weitergehender Anspruch als unter Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG abgeleitet werden kann, der – wie dargelegt – ebenfalls unter dem Vorbehalt des Möglichen steht.

- (100) Auch aus Art. 29 UN-BRK folgt keine Pflicht zur vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache. Diese Vorschrift bestimmt (in der nicht authentischen deutschen Fassung):

„Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich,

a) 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; unter anderem

- i) *stellen sie sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;*
- ii) *schützen sie das Recht von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben, bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam in-
nezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern; [...]“.*

(101) Bei dem Wahl-O-Mat handelt es sich nicht um Wahlmaterialien (*voting materials*) im Sinne von Art. 29 lit. a i) UN-BRK. Auch Art. 29 lit. a ii) UN-BRK ist nicht tangiert, wird doch die Stimmabgabe in keiner Weise erschwert. Wie die Formulierung von Art. 29 UN-BRK zeigt, zielt die Norm insgesamt auf die politische Teilhabe als solche. Insofern wird der Norm die Verpflichtung der Vertragsstaaten zu positiven Maßnahmen entnommen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen auch tatsächlich die Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer politischen Rechte haben.

Du Plessis/Njau, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary, 2018, Art. 29, S. 834 (843)

Allerdings geht es bei dem Wahl-O-Mat nicht um die Ausübung politischer Rechte, sondern um ein Werkzeug zur politischen Willensbildung. Die Ausübung politischer Rechte, wie z.B. des aktiven Wahlrechts, wird jedoch durch den fehlenden (vollständigen) Zugang zum Wahl-O-Mat nicht beeinträchtigt.

(102) Auch Art. 21 UN-BRK ergibt sich nichts Gegenteiliges. Die Norm lautet (in der nicht authentischen deutschen Fassung):

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 ausüben können, unter anderem indem sie

a) Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien, die für unterschiedliche Arten der Behinderung geeignet sind, zur Verfügung stellen;

[...]

e) die Verwendung von Gebärdensprachen anerkennen und fördern.“

(103) Diese Norm gewährleistet unter anderem das Recht von Menschen mit Behinderungen sich Informationen zu beschaffen und zu empfangen.

Vgl. *Broderick/Ferri*, International and European Disability Law and Policy, 2019, S. 155

Art. 21 UN-BRK verpflichtet die Staaten auch zu positiven Handlungen, wie der Wortlaut zeigt („Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten ...“).

Hierzu *Varney*, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary, 2018, Art. 21, S. 582 (586)

Bei dem Angebot des Wahl-O-Mat handelt es sich fraglos um eine staatliche Informationstätigkeit. Nach lit. a müssen die Vertragsstaaten unter anderem für die Allgemeinheit bestimmte Informationen (wie den Wahl-O-Mat) in zugänglichen Formaten und Technologien, die für unterschiedliche Arten der Behinderung geeignet sind, zur Verfügung stellen. Obwohl dies eine grundsätzliche Pflicht zur Übersetzung in Gebärdensprache umfassen dürfte,

vgl. *Varney*, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary, 2018, Art. 21, S. 582 (591)

gilt auch diese Pflicht nicht absolut, sodass – wie vorliegend – bei unverhältnismäßigem Aufwand keine Pflicht besteht.

(104) Schlussendlich folgt auch aus Art. 9 UN-BRK kein anderes Ergebnis. Art. 9 UN-BRK nimmt die unabhängige Lebensführung und volle Teilhabe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderung in den Blick. Geschützt wird der gleichberechtigte

Zugang zu Information. Da Art. 9 UN-BRK auch zu positiven Maßnahmen verpflichtet,

vgl. z.B. CRPD, No. 11/2013, *Beasley/Australia* (2016), CRPD/C/15/D/11/2013, § 9(a)(ii) zur Pflicht zur Bereitstellung einer Übersetzung in australische Gebärdensprache (Australian Sign Language [Auslan]), um einem Jury-Mitglied die Arbeit zu ermöglichen

dürfte von Art. 9 Abs. 1 lit. b UN-BRK auch die Übersetzung von Websites grundsätzlich erfasst sein.

(105) Allerdings handelt es sich hierbei um eine Pflicht der Staaten zur schrittweisen Verwirklichung, die unter dem Vorbehalt des Art. 4 Abs. 2 UN-BRK steht.

Broderick/Ferri, International and European Disability Law and Policy, 2019, S. 143

Eine Pflicht zur vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat besteht demnach ebenfalls nicht.

b) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

(106) Menschen mit Behinderungen sind unter dem Merkmal des „anderen Status“ („other status“) durch den Gleichbehandlungssatz aus Art. 14 EMRK geschützt.

Siehe nur Europarat/EGMR, Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination), 2021, § 164; *Peters/Altwickler*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 21 Rn. 214, jeweils m.N. aus der Rspr.

(107) Allerdings wäre eine nicht vollständige Übersetzung des Wahl-O-Mat keine Benachteiligung im Sinne von Art. 14 EMRK: Denn es ist anerkannt, dass eine Pflicht zu positiven Maßnahmen – wie der vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat – nicht besteht und somit keine Diskriminierung vorliegt, wenn jene eine unbillige oder unverhältnismäßige Belastung des Konventionsstaates darstellen.

Peters/Altwicker, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 21 Rn. 215

- (108) Darüber hinaus kommt den Konventionsstaaten bei der Ausgestaltung von Teilhaberechten – die vorliegend bei der Zugänglichmachung des Wahl-O-Mat in Rede stehen – ein weiter Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) zu.

Krieger, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 6 Rn. 114; *Peters/Altwicker*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Auflage (im Erscheinen), Kap. 21 Rn. 215

- (109) Insofern werden keine anderen Anforderungen als unter Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG begründet (vgl. oben).

II. Vereinbarkeit einer partiellen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache mit den Anforderungen an staatliches Informationshandeln

- (110) Eine nur partielle Übersetzung des Wahl-O-Mat verletzt auch nicht die staatliche Neutralitätspflicht. Der Betrieb des Wahl-O-Mat ist staatliche Informationstätigkeit (unter 1.) auf Basis einer kompetenziellen Grundlage (unter 2.); die staatliche Neutralitätspflicht geht aber nicht so weit, dass neben den Thesen und einer Information über die Begründungen der Parteien sämtliche Inhalte übersetzt werden müssen (unter 3.).

1. Betrieb des Wahl-O-Mat als staatliche Informationstätigkeit

- (111) Bei dem Wahl-O-Mat handelt es sich um staatliche Informationstätigkeit. Die bpb ist Teil der deutschen Staatsgewalt, da sie eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern darstellt.

§ 1 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung
vom 24.01.2001, GMBL 2001, S. 270

Sie ist mit dem Ziel gegründet, die Gesellschaft zu informieren: Ihre Aufgabe ist es, „durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.“

§ 2 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung
vom 24.01.2001, GMBL. 2001, S. 270

(112) Diesem Zweck dient der Wahl-O-Mat. Dieser soll eine politische Selbsterkenntnis der Nutzer fördern, indem diese durch eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Parteien herausfinden, welche Partei sie jeweils wählen möchten. Diese tiefergehende Auseinandersetzung mit den Positionen der zu einer Wahl antretenden politischen Parteien dient der Versorgung mit Informationen, um an der demokratischen Willensbildung mitwirken zu können. Insofern handelt es sich bei dem Betrieb des Wahl-O-Mat um eine staatliche Informationstätigkeit.

Vgl. VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011, 6 L 372/11,
juris Rn. 8; VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L
1056/19, juris Rn. 12; VG Köln, Beschluss vom
09.03.2021, 6 L 385/21, juris Rn. 12

2. Kompetenzielle Grundlage für den Betrieb des Wahl-O-Mat

(113) Die bpb kann sich insoweit auf die hinreichende kompetenzielle Grundlage aus Art. 65 GG berufen.

(114) Die bpb ist als nichtrechtsfähige Bundesanstalt

vgl. § 1 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung vom 24.01.2001, GMBL. 2001, S. 270

Teil der deutschen Staatsgewalt und damit nicht grundrechtsberechtigt, sondern gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.08.2010, 1 BvR
2585/06, juris Rn. 23

(115) Die bpb gehört dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern an.

§ 1 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung
vom 24.01.2001, GMBL. 2001, S. 270

Somit gehört die bpb im Ergebnis zur Bundesregierung (im materiellen Sinne).

Vgl. VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011, 6 L 372/11, juris Rn. 8; VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L 1056/19, juris Rn. 12; VG Köln, Beschluss vom 09.03.2021, 6 L 385/21, juris Rn. 12. Zur Bundesregierung im materiellen Sinne siehe *Schenke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 162. EL (Juli 2013), Art. 62 Rn. 39 ff.

- (116) Die nach Art. 65 GG der Bundesregierung zukommende Aufgabe der Staatsleitung kann, *„ohne dass es darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Eingriffsermächtigung bedürfte, staatliches Informationshandeln legitimieren [...] Namentlich gestattet sie es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen.“*

BVerfG, Beschluss vom 17.08.2010, 1 BvR 2585/06, juris Rn. 23. Siehe ferner VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L 1056/19, juris Rn. 12; VG Köln, Beschluss vom 09.03.2021, 6 L 385/21, juris Rn. 12; VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011, 6 L 372/11, juris Rn. 8

- (117) Die bpb (als Teil der Bundesregierung) handelt mit dem Betrieb des Wahl-O-Mat innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz des Art. 65 GG.

Vgl. VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011, 6 L 372/11, juris Rn. 8; VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L 1056/19, juris Rn. 12; VG Köln, Beschluss vom 09.03.2021, 6 L 385/21, juris Rn. 12

- (118) Der Wahl-O-Mat dient – wie dargelegt – insbesondere dazu, Erstwähler zur Wahl zu motivieren. Diese sollen insbesondere mit den 38 Thesen bei ihrer(n) ersten Wahl(en) ein „spielerisches“ Instrument zur politische Meinungsbildung an die Hand bekommen. Insofern ist der Wahl-O-Mat ein Informationsangebot, das genuin Informationen bereitstellen soll, um die Mitwirkung von Bürgern an der demokratischen Willensbildung zu fördern.

3. Materielle Anforderungen an staatliche Informationstätigkeit

(119) Eine nur partielle Übersetzung genügt nach aller Voraussicht auch den materiellen Anforderungen an staatliches Informationshandeln. Eine (nur) partiell in Gebärdensprache übersetzter Wahl-O-Mat würde die staatliche Neutralitätspflicht wahren.

a) Maßstab: Neutralität

(120) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss staatlich geäußerte Information inhaltlich zutreffen und darf nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen. Sie darf zudem *„auch bei zutreffendem Inhalt weder unsachlich noch herabsetzend formuliert sein“*.

BVerfGE 105, 252 (272 f. = juris Rn. 61); vgl. auch
BVerfGE 148, 11 (Rn. 59)

(121) Im Kontext des politischen Wettbewerbs wird die allgemeine Neutralitätspflicht des Staates durch die Chancengleichheit politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG und die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG modifiziert. Das Bundesverfassungsgericht hat formuliert, *„dass die der Bundesregierung zukommende Autorität und die Verfügung über staatliche Ressourcen eine nachhaltige Einwirkung auf die politische Willensbildung des Volkes ermöglichen, die das Risiko erheblicher Verzerrungen des politischen Wettbewerbs der Parteien und einer Umkehrung des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen beinhaltet.“*

BVerfGE 154, 320 (Rn. 50); BVerfGE 148, 11 (Rn. 52);
siehe ferner BVerfGE 138, 102 (Rn. 45)

(122) Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die Neutralitätspflicht mit Blick auf die zur Wahl stehenden Parteien wie folgt konkretisiert: *„Es ist der Bundesregierung, auch wenn sie von ihrer Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch macht, von Verfassungs wegen versagt, sich mit einzelnen Parteien zu identifizieren und die ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel und Möglichkeiten zu deren Gunsten oder Lasten einzusetzen. Demgemäß endet die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dort, wo Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien oder Personen beginnt.“*

BVerfGE 154, 320 (Rn. 51) m.w.N.

- (123) Die Chancengleichheit politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG ist ein wesentlicher Eckpfeiler der demokratischen Ordnung, denn eine Demokratie bedingt den unverfälschten Wettbewerb politischer Parteien: *„Beruht die Demokratie auf der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen, so müssen die Parteien und Gruppen, die sich die unterschiedlichen Meinungen zu eigen machen, unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien versteht sich deshalb als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst.“*

BVerfGE 120, 82 (104 = juris Rn. 102)

- (124) Aus dieser hohen Bedeutung der Chancengleichheit politischer Parteien folgt nach dem Bundesverfassungsgericht das Gebot strikter bzw. formaler Gleichbehandlung.

Vgl. BVerfGE 120, 82 (105 = juris Rn. 104); BVerfGE 154, 320 (Rn. 46) m.w.N.

- (125) Daneben tritt die durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete Freiheit der Wahl der einzelnen Nutzer. Diese schützt das – auch dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 2 GG zugrundeliegende – Gebot, dass sich die Willensbildung vom Volk zum Staat und nicht umgekehrt vollzieht.

Vgl. BVerfGE 138, 102 (Rn. 27 f.)

Die Freiheit der Wahl *„setzt nicht nur voraus, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern auch, dass die Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.“*

BVerfGE 154, 320 (Rn. 44); BVerfGE 148, 11 (Rn. 40)
jeweils m.w.N.

- (126) Insofern umfasst die Freiheit der Wahl gerade nicht nur den Wahlvorgang selbst, sondern auch das Vorfeld einer Wahl.

Siehe nur Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 94. EL Januar 2021, Art. 38 Rn. 110

- (127) Die staatliche Neutralitätspflicht untersagt zur Gewährleistung des politischen Wettbewerbs daher insbesondere staatliche Wahlempfehlungen. Durch diese würde der

Wählerwille in unzulässiger Art und Weise beeinflusst, da der Staat dem Wähler die Wahl einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Kandidaten nahelegt. Zudem würde in einem solchen Fall staatlicherseits Stellung bezogen, sodass die Chancengleichheit politischer Parteien nicht mehr gewahrt wäre.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.04.1997, 8 C 5/96, juris
Rn. 17; vgl. ferner BVerfGE 63, 230 (243)

b) Subsumtion

(128) Eine nur partielle Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache genügt, jedenfalls unter bestimmten Maßgaben, diesen Anforderungen

(129) Zunächst gilt: Der Wahl-O-Mat enthält in seiner bisherigen Ausgestaltung keine verfassungsrechtlich zu beanstandende (staatliche) Wahlempfehlung.

Vgl. VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019, 6 L 1056/19,
juris Rn. 24

Zwar bezieht sich dies nur auf den Wahl-O-Mat in seiner Gesamtheit, allerdings ist zu beachten, dass faktisch ohnehin die Hälfte aller Nutzer nicht mehr als die Rubrik „Ergebnis“ benutzt. Der Wahl-O-Mat würde sich also für gehörlose Nutzer faktisch so darstellen, wie er von der Mehrheit der nicht-gehörlosen Nutzer benutzt wird. Entscheidend ist also die Frage, ob der nur partiell übersetzte Wahl-O-Mat – also ohne die Rubriken „Parteienvergleich“, „Begründungen“ und „Standpunkte“ – als Wahlempfehlung verstanden werden kann.

(130) Dem gehörlosen Nutzer ist aufgrund der nur partiellen Übersetzung eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den Antworten und Begründungen der Parteien verwehrt; er hat also aufgrund seiner Behinderung in der Regel nicht die Möglichkeit, sein „Ergebnis“ durch weitere Benutzung des Wahl-O-Mat zu hinterfragen. Er kann insbesondere nicht nachvollziehen, wieso eine Partei eine bestimmte Frage entsprechend beantwortet hat. Gerade aber die Begründung – so lässt sich einwenden – mag wichtig sein, denn trotz der gleichen Antwort („stimme zu“, „neutral“ oder „stimme nicht zu“), kann die Motivation für die Antwort durchaus unterschiedlich ausfallen. Daraus könnten sich verzerrende Wirkungen ergeben, weil sich womöglich der Sinn bestimmter Antworten erst aufgrund einer näheren Analyse der nuancierteren Begründungen der Parteien ergibt.

- (131) Dies sich daraus ergebenden Bedenken werden allerdings schon dadurch relativiert, dass es nach dem Grundgesetz – wie ausgeführt – in allererster Linie den Parteien selbst obliegt, an der politischen Willensbildung der (gesamten) Bevölkerung mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 GG) und es ihnen folglich freisteht, ihre im Wahl-O-Mat gelieferten Begründungen ggf. auch für Gehörlose auf eigenen websites zur Verfügung zu stellen.
- (132) Darüber hinaus ist eine gewisse inhaltliche Auseinandersetzung mit den Parteien auch aufgrund anderer staatlicher Informationsangebote in Gebärdensprache gewährleistet, etwa in den öffentlich-rechtlichen Medien oder eben auch durch eine Kurzbeschreibung aller Parteien in Gebärdensprache. Schon letztere ermöglicht eine weitergehende inhaltliche Auseinandersetzung mit der jeweiligen Partei, wodurch der Nutzer die auf seinem „Ergebnisranking“ befindlichen Parteien nicht unreflektiert als Wahlempfehlung begreifen wird. Denn gerade die Kurzbeschreibung kann dem Nutzer vor Augen führen, dass trotz hoher prozentualer Übereinstimmung ein grundsätzlicher Dissens mit anderen wichtigen Positionen der jeweiligen Partei besteht. Dementsprechend sollte auch der vom Wahl-O-Mat genutzte Hinweis in Gebärdensprache übersetzt werden, wonach *„[h]ohe Übereinstimmungen Ihrer Antworten mit mehreren Parteien bedeuten nicht zwangsläufig eine inhaltliche Nähe dieser Parteien zueinander“* bedeuten.
- (133) Maßgeblich ist letztlich, dass für jeden Nutzer nachvollziehbar ist, dass lediglich ein Abgleich der eigenen Antworten mit den Antworten der Parteien erfolgt. Dies ergibt sich auch ohne die übrigen Rubriken, welche nicht übersetzt werden. Dass die 38 Thesen des Wahl-O-Mat auch für sich genommen keinerlei Wahlempfehlung sind, wird auch schon vor dessen Benutzung auf der Startseite deutlich gemacht. Dort findet sich direkt unter (Website) bzw. direkt über (App) dem „Start“-Button folgender Hinweis: *„Der Wahl-O-Mat ist keine Wahlempfehlung, sondern ein Informationsangebot über Wahlen und Politik.“* Auch die erklärte Aufforderung *„Jetzt sind Sie an der Reihe: Vergleichen Sie Ihre Standpunkte mit den Antworten der Parteien“* zeigt, dass es gerade nur im einen Vergleich von Positionen geht und nicht um eine Empfehlung, eine bestimmte Partei zu wählen.
- (134) Bestärkt wird dies im Rahmen der Fragenbeantwortung, indem der Nutzer in dem Schritt „Auswahl der Parteien“ gefragt wird: *„Mit welchen Parteien möchten Sie Ihre Standpunkte vergleichen?“* Es geht ersichtlich um einen Vergleich von Standpunkten. Dies ist erkennbar simplifizierend. Jedem Nutzer muss bewusst sein, dass eine so simplifizierende Antwortauswahl wie „stimme zu“, „neutral“ oder „stimme nicht zu“

auf gesellschaftlich komplexe Fragen, wie sie der Wahl-O-Mat teilweise aufwirft, nicht alles abbilden kann. Der Nutzer wird sich also bewusst sein, dass es nur um einen ersten Eindruck geht und keine finale Wahlempfehlung ausgesprochen werden soll. Wichtig wäre insofern, dass auch diese Hinweise auf der Startseite in Gebärdensprache übersetzt werden.

(135) Überdies unterscheidet sich der Wahl-O-Mat grundlegend von klassischen Wahlempfehlungen: Er legt nicht allen Nutzern pauschal die Wahl einer bestimmten Partei nahe, sondern zeigt rationalitätsbasiert auf, welchen Parteien der jeweilige Nutzer auf Grundlage der abgegebenen Antworten zu den 38 Thesen am nächsten steht. Jeder Nutzer erhält also ein individuelles Ergebnis.

(136) Im Ergebnis sind somit die folgenden Punkte auch in Gebärdensprache zu übersetzen, um jeglichem Eindruck einer das Neutralitätsgebot verletzenden Wahlempfehlung entgegen zu wirken:

- Übersetzung der Kurzbeschreibungen der Parteien;
- Übersetzung des folgenden Hinweises auf der Ergebnisseite: *„Hohe Übereinstimmungen Ihrer Antworten mit mehreren Parteien bedeuten nicht zwangsläufig eine inhaltliche Nähe dieser Parteien zueinander“*;
- Übersetzung der Hinweise auf der Startseite, insbesondere des Hinweises, dass keine Wahlempfehlung ausgesprochen wird;

Darüber hinaus könnte auch in dem Gebärdensprachevideo gesondert hervorgehoben werden, dass gewisse Teile des Wahl-O-Mat nicht zur Verfügung stehen und dass das „Ergebnis“ des Wahl-O-Mat nur als Startpunkt für eine fundierte und informierte Wahlentscheidung und keineswegs als Wahlempfehlung verstanden werden soll.

C. Ergebnis

(137) Es besteht keine Rechtspflicht zu einer vollständigen Übersetzung des Wahl-O-Mat in Gebärdensprache; eine solche ergibt sich insbesondere weder aus dem BGG noch aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Allerdings sind neben einer Übersetzung der Thesen auch Informationen zu den Begründungen der Parteien in Gebärdensprachen auf der Startseite

des Wahl-O-Mat bereitzustellen: Es muss aufgezeigt werden, dass neben dem Thesenteil ein Begründungsteil existiert, in dem die Parteien ihre Antworten jeweils begründet haben und auf diesem Wege ihre politische Position erläutern.

- (138) Ein nur partiell in Gebärdensprache übersetzter Wahl-O-Mat wäre auch mit den (Neutralitäts-)Anforderungen an staatliches Informationshandeln vereinbar. Insbesondere läge darin keine unzulässige Wahlempfehlung.
