

## **Politische Rechte für Menschen mit einer geistigen Behinderung**

Rechtsgutachten an Herrn Ratschreiber Markus Dörig,  
zuhanden der Ständekommission des Kantons Appenzell Innerrhoden

Prof. Dr. Kurt Nuspliger

Bern, 20. September 2023

## I. Auftrag

### A. Ausgangslage

1. Gemäss Art. 16 Abs. 1 der heutigen Verfassung sind an Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen alle im Kanton wohnhaften Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimmberechtigt, sofern sie das 18. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind. Vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird (Art. 16 Abs. 3 KV).

Diese Regelung wurde im Rahmen der Erarbeitung der neuen Verfassung inhaltlich übernommen und lautet dort als Art. 9 wie folgt:

*<sup>1</sup> Stimmberechtigt für Abstimmungen im Kanton, einem Bezirk oder einer Gemeinde sind alle in der jeweiligen Körperschaft wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer, welche das 18. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind.  
(...)*

*<sup>3</sup> Vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird.*

2. Für die erste Lesung der neuen Verfassung stellte die vorberatende Kommission den Antrag, Art. 9 Abs. 3 ersatzlos aufzuheben (siehe Anträge vorberatende Kommission für 1. Lesung, Punkt 3.2). Die Standeskommission stellte den Antrag, auf die Aufhebung zu verzichten (siehe Anträge Standeskommission, Punkt 2).
3. An der Session vom 19. Juni 2023 beschloss der Grosse Rat in erster Lesung, Art. 9 Abs. 3 aufzuheben. Das Argument der Standeskommission, mit dem Entscheid wenigstens so lange zu warten, bis eine Auslegeordnung zum Thema gemacht ist, also bis zur zweiten Lesung des Geschäfts am 4. Dezember 2023, blieb mehrheitlich ungehört. Im Wesentlichen wurde von den Befürworterinnen und Befürwortern ins Feld geführt, dass es rund 10 Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zur Behindertenrechtskonvention der UNO endlich Zeit sei, einen Schritt zu machen. Zudem gehe es um lediglich rund 15 Leute im Kanton, sodass auch kein echtes Missbrauchspotenzial auszumachen sei (siehe zum Ganzen: Protokoll der Grossratssession vom 19. Juni 2023, allerdings noch nicht genehmigt).

### B. Auftrag und Fragen

- Übersicht  
Zunächst ist die Standeskommission daran interessiert, einen Überblick über die Situation in anderen Kantonen zu haben, insbesondere im Kanton Genf, wo die Zulassung bereits beschlossen wurde, und in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich, wo Abklärungen zur Einführung getroffen wurden.

Auftrag:

Erarbeitung einer kurzen Übersicht über die Situation in anderen Gemeinwesen (Kantone, Nachbarstaaten und ihre Länder), in denen der generelle Ausschluss von Urteilsunfähigen aufgehoben wurde oder nicht besteht. Einbezug Stand und Tendenzen in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich.

Fragen:

In welchen Gemeinwesen haben alle ein voraussetzungsloses Stimmrecht? In welchen Gemeinwesen bestehen statt eines Ausschlusses Ersatzmassnahmen? Welche?

- Auswirkungen

Die Standeskommission möchte wissen, welche Auswirkungen der Entscheid des Grossen Rates, ersatzlos auf Art. 9 Abs. 3 zu verzichten, hat. Sie kann nicht ausschliessen, dass sich aus dem Entscheid direkt oder indirekt Konsequenzen für die Umsetzung anderer Behindertenrechte gemäss UN-Konvention ergeben könnten.

Fragen:

Welche Konsequenzen können sich daraus ergeben, dass urteilsunfähige oder verbeiständete Personen voraussetzungslos als stimmberechtigt bezeichnet wird? Könnte aus einer voraussetzungslosen Zulassung solcher Personen zu Abstimmungen eine Pflicht des Gemeinwesens, das die Abstimmung durchführt, abgeleitet werden, dass mindestens Abstimmungsunterlagen in leichter Sprache oder leicht verständliche Videozusammenstellungen zur Verfügung gestellt werden?

Welche Auswirkungen auf die Gemeindeversammlungen sind zu erwarten?

Welche Auswirkungen können sich bei der weiteren Umsetzung der Behindertengleichstellung indirekt ergeben, wenn im Punkt der Stimmberechtigung eine voraussetzungslose Zulassung beschlossen wird (wenn also im Bereich der Stimmberechtigung eine maximale Lösung vorgenommen wird, bei der Inklusion im Schulbereich aber beispielsweise eine defensive Lösung anvisiert würde)?

Welche Auswirkungen könnte die voraussetzungslose Zulassung haben, wenn ein aktiver Mandatsträger während laufender Amtsdauer beispielsweise einen Hirnschlag erleidet und objektiv nicht mehr in der Lage ist, seine Amtstätigkeit wahrzunehmen?

- Missbrauchspotenzial

Es ist tatsächlich davon auszugehen, dass die Anzahl der Leute, die keine Abstimmungsunterlagen erhalten recht tief liegt. Derzeit (Stand Abstimmung vom 18. Juni 2023) sind lediglich 30 Personen betroffen, bei einem Volumen von 11'698 im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten (Ebenfalls Stand 18. Juni 2023; ohne Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländern, die in einzelnen Kirchgemeinden stimmberechtigt sind).

Frage:

Wie wird das Missbrauchspotenzial bei einer voraussetzungslosen Zulassung beurteilt?

- Gleichbehandlung

Frage:

Wäre es unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung, wonach Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln ist, angezeigt, bei einer Aufhebung des generellen Ausschlusses Urteilsunfähiger oder Verbeiständeter Ersatzmassnahmen einzuführen (z.B. Stimmrechtsentzug durch richterliche Prüfung)?

- Empfehlung

Frage:

Welches Vorgehen kann der Gutachter der Standeskommission empfehlen?

- Weitere Bemerkungen

Frage:

Ergeben sich aus der Sicht des Gutachters weitere sachdienliche Bemerkungen zum Thema?

Der Standeskommission wäre sehr gedient, wenn die Einschätzungen des Gutachters bis zum 24. September 2023 eingehen könnten.

## II. Rechtliche Abklärungen und Beantwortung der Fragen

### A. Grundlagen

#### 1. Die Rechtslage im Bund und in den Kantonen – eine Übersicht

Gemäss Art. 34 BV sind die politischen Rechte gewährleistet.<sup>1</sup> Die Formulierung soll zum Ausdruck bringen, dass die politischen Rechte in dem Umfang gelten, wie sie vom Recht des Bundes und der Kantone umschrieben wurden.<sup>2</sup>

Nach Art. 39 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten. Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Nach Art. 136 BV stehen die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Jahr zurückgelegt haben und die nicht «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt» sind. Anlässlich der Reform des Erwachsenenschutzrechts<sup>3</sup> und der darauf abgestützten Reform des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wurde es versäumt, den Wortlaut der Verfassung an die neue Begrifflichkeit im Erwachsenenschutzrecht anzupassen. Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte<sup>4</sup> lautet seit dem 1.1.2013 wie folgt: «Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.»

In den Kantonen wurden früher bestehende Unterschiede betreffend die Ausschlussgründe vom Stimmrecht in den letzten Jahrzehnten vollständig ausgemerzt.<sup>5</sup> Die Kantone übernahmen die im Bundesrecht verankerten Ausschlussgründe. Auch nach der Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden ist vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird.<sup>6</sup> Die Kantone dürfen allerdings für ihren Bereich grosszügiger sein als der Bund. Im Kanton Genf können auch dauernd urteilsunfähige Personen an kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Eine Verfassungsbestimmung, welche Gegenteiliges vorsah, wurde im November 2020 gestrichen.<sup>7</sup> In einzelnen Kantonen können vom Stimmrecht ausgeschlossene Personen das Stimmrecht nach individueller Prüfung wieder erlangen. In verschiedenen Kantonen werden Reformvorhaben diskutiert.

---

<sup>1</sup> Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>2</sup> Gerold Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 3. Aufl. 2014, Art. 34, Rz. 10.

<sup>3</sup> BG vom 19.12.2008, in Kraft seit dem 1.1.2013.

<sup>4</sup> SR 161.1.

<sup>5</sup> Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 974.

<sup>6</sup> Art. 16 Abs. 3 KV IR; Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Nachführung in Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs für den Kanton Appenzell Innerrhoden übernommen.

<sup>7</sup> Art. 48 alt Abs. 4 KV GE.

## 2. Begriffe

a. Menschen mit Behinderung: Bei Menschen mit Behinderung handelt es sich um Menschen, die langfristige körperliche, psychische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.<sup>8</sup>

b. Umfassende Beistandschaft: Eine Beistandschaft kann unter anderem dann errichtet werden, wenn eine Person «wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen in der Person liegenden Schwächezustands ihre Angelegenheiten nur teilweise oder gar nicht besorgen kann».<sup>9</sup> Gemäss Art. 393 ff. ZGB gibt es verschiedene Arten von Beistandschaften, unter anderem die umfassende Verbeiständung.<sup>10</sup> Im Regelfall sollen Verbeiständungen individuell auf die betroffene Person zugeschnitten werden. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person wird nur für diejenigen Sachbereiche eingeschränkt, die tatsächlich nicht mehr von der verbeiständeten Person selbst wahrgenommen werden können. Die umfassende Verbeiständung gilt als ultima ratio und soll nur bei besonderer Hilfsbedürftigkeit, namentlich bei dauernder Urteilsunfähigkeit angeordnet werden. Sie bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Personen- und Vermögenssorge sowie des Rechtsverkehrs. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person entfällt von Gesetzes wegen. Die Massnahme ist also grundsätzlich ganzheitlicher und dauerhafter Natur.<sup>11</sup>

c. Vorsorgeauftrag: Der Vorsorgeauftrag gemäss Art. 360 ff. ZGB sieht die Möglichkeit vor, für den Fall des Eintritts der Urteilsunfähigkeit gewisse Vorkehrungen insbesondere für finanzielle und rechtliche Angelegenheiten vorzusehen. Es kann eine Person als Vertreterin bezeichnet und mit Vollmachten ausgestattet werden. So kann sichergestellt werden, dass beispielsweise die Verwaltung des Vermögens nahtlos fortgesetzt wird. Der Vorsorgeauftrag ist nur gültig, wenn er in urteilsfähigem Zustand errichtet wurde. Er entfaltet erst bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit seine Wirkung. Sollte die Urteilsfähigkeit wiedererlangt werden, verliert der Vorsorgeauftrag seine Wirksamkeit von Gesetzes wegen.<sup>12</sup>

d. Urteilsfähigkeit: Urteilsfähig im Sinne von Art. 16 ZGB ist jede Person, der nicht wegen ihres Kindesalters, infolge geistiger Behinderung, psychischer Störung, Rausch oder ähnlicher Zustände die Fähigkeit mangelt, vernunftgemäss zu handeln. Aus der Urteilsunfähigkeit resultiert gemäss Art. 17 ZGB die Handlungsunfähigkeit, was gemäss Art. 18 ZGB dazu führt, dass eine urteilsunfähige Person unter Vorbehalt der gesetzlichen Ausnahmen durch ihre Handlungen keine rechtliche Wirkung herbeizuführen vermag.

---

<sup>8</sup> Vgl. die Formulierung in Art. 3 Abs. 1 des Behindertenrechtgesetzes des Kantons Basel-Stadt, SG 140.500. Die nachfolgenden Ausführungen zu den Begriffen basieren auf der Antwort des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 30.11.2021 zur Motion Oliver Thommen und Konsorten, 21.5475.02.

<sup>9</sup> Art. 390 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB, SR 200.

<sup>10</sup> Art. 398 ZGB.

<sup>11</sup> Philippe Meier, in: FamKomm 2013, N 9 zu Art. 398 ZGB.

<sup>12</sup> Art. 369 Abs. 1 ZGB.

### 3. UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>13</sup>

#### 3.1 Wortlaut von Art. 29 Bst. a des UNO-Übereinkommens

##### *Art. 29 Teilhabe am öffentlichen Leben*

*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 innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern,*
  - iii)*  
*garantieren sie die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.*

#### 3.2 Geltung des Übereinkommens für die Schweiz

Das UNO-Übereinkommen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>14</sup> wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 2013 genehmigt. Es trat für die Schweiz am 15.5.2014 in Kraft.

##### 3.2.1 Botschaft des Bundesrates

Der Bundesrat hielt in der Botschaft an die Eidgenössischen Räte zur Genehmigung des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>15</sup> zu den hier interessierenden Fragen Folgendes fest:

---

<sup>13</sup> Das Übereinkommen wird nachfolgend als UNO-BRK zitiert.

<sup>14</sup> SR 0.109

<sup>15</sup> BBl 2013 661ff.

## *Art. 29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben*

*Nach Artikel 29 garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte und die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen beanspruchen zu können. Die Vertragsstaaten sind danach verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Diese Regelung bezieht sich auf Artikel 25 UNO-Pakt II und Artikel 19 AEMR. Konkretisierend legt Artikel 29 bezüglich des aktiven Wahlrechts fest, dass Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen sowie zu handhaben sein müssen. Bei der Stimmabgabe sollen die Vertragsstaaten erlauben, dass sich Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall auf ihren Wunsch durch eine Person ihrer eigenen Wahl unterstützen lassen. Das passive Wahlrecht soll gegebenenfalls durch die Erleichterung der Nutzung unterstützender und neuer Technologien für die Wahrnehmung eines Amtes geschützt sein. Die Vertragsstaaten sollen sich nach Buchstabe b aktiv für ein Umfeld einsetzen, in dem Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten mitwirken können, und die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen an öffentlichen Angelegenheiten begünstigen. Zur Mitwirkung zählt Buchstabe b die Beteiligung in Nichtregierungsorganisationen und in Parteien sowie die Bildung von und den Beitritt zu Organisationen von Menschen mit Behinderungen.*

*Artikel 136 BV hält fest, dass die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zustehen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht ist eine Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR), in Kraft getreten, das die Tragweite von Artikel 136 auf den Ausschluss von den politischen Rechten auf Personen beschränkt, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft (Art. 398 ZGB) stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 363 ZGB). Verschiedene Bestimmungen gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte tatsächlich wahrnehmen können. So sieht etwa Artikel 5 BPR vor, dass schreibunfähige Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen können. Weitere Erleichterungen ergeben sich durch die briefliche Stimmabgabe und insbesondere durch das Projekt Vote électronique, der Stimmabgabe via Internet, die insbesondere für Bürgerinnen und Bürger mit Sehbehinderungen Erleichterungen verspricht. Schon heute wird zudem in den Kantonen in unterschiedlicher Weise die Abgabe von Stimm- und Wahlunterlagen in verschiedenen Formaten praktiziert. Der Einbezug von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen in den politischen Prozess ist im schweizerischen System gewährleistet.*

Die Ausführungen in dieser Botschaft legen den Schluss nahe, dass der Bundesrat davon ausging, Art. 136 Abs. 1 BV und die darauf beruhende Gesetzgebung seien mit Art. 29 der UNO-Behindertenrechtskonvention vereinbar. Der Bundesrat stellte jedenfalls für die Menschen mit einer geistigen Behinderung keine Anpassung des innerstaatlichen Rechts in Aussicht.

### 3.2.2 Staatenberichtsverfahren<sup>16</sup>

Gestützt auf Art. 35 der UNO-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem zuständigen Ausschuss über die Umsetzung der Konvention regelmässig Bericht zu erstatten.

*Der erste Bericht der Schweiz zur UNO-BRK (= Initialstaatenbericht) wurde 2016 eingereicht. Das Berichtsverfahren zur UNO-BRK wiederholt sich alle vier Jahre. Der Staatenbericht gibt Aufschluss über die Massnahmen, die die Schweiz zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen hat, die dabei erzielten Fortschritte sowie über den Handlungsbedarf. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB koordinierte die Berichterstattung. Bei diesem Prozess wurden alle Akteure der Behindertenpolitik, u. a. auch die Kantone (via die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK) und die Zivilgesellschaft eingebunden. Letztere erstellte auf der Grundlage eigener Recherchen und ergänzend zum Staatenbericht einen «Schattenbericht», der 2017 veröffentlicht wurde.*

*Am 23. März 2022 hat der Behindertenrechtsausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz – und damit auch die Behindertenpolitik – eingehend analysiert. Grundlagen für diese Untersuchung waren unter anderem der Staatenbericht von 2016, die Eingaben der Zivilgesellschaft (insbesondere der Schattenbericht von Inclusion Handicap von 2017) sowie weitere relevante Dokumente.*

Der Ausschuss äusserte sich zu Art. 29 der UNO-BRK wie folgt:

*Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:*

*(a) alle gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Kantonebene aufzuheben, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere solchen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, das Wahlrecht verweigert wird;*

*(b) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen effektiv, vollumfänglich und gleichberechtigt mit anderen am politischen und öffentlichen Leben teilnehmen können, sei es direkt oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter, indem er u.a. dafür sorgt, dass alle Menschen mit Behinderungen, einschliesslich derjenigen in Einrichtungen, Zugang zum Wahlverfahren haben, und indem er Menschen mit Behinderungen in allen Kantonen und auf Bundesebene die Möglichkeit gibt und sie unterstützt, sich politisch zu engagieren und sich zur Wahl zu stellen;*

*(c) Mechanismen einzurichten, die das Recht aller Menschen mit Behinderungen auf Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben, auch durch Interessenvertretung, gewährleisten, ohne dass sie mit Strafen oder Repressalien rechnen müssen, wie etwa dem Ausschluss von Sozialversicherungsleistungen und anderen Ansprüchen.<sup>17</sup>*

---

<sup>16</sup> In diesem Abschnitt wird ein Text des EDI zum Staatenberichtsverfahren zitiert: <[www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch)>, besucht am 18.9.2023.

<sup>17</sup> UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. CRPD. Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz. Publiziert auf der Website des EDI: <[www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch)>, besucht am 18.9.2023.

## 4. Reformen im Bund und in den Kantonen

### 4.1. Bund

Die Eidgenössischen Räte befassten sich in der Sommersession 2021 mit zwei ähnlich gelagerten Vorstössen in dieser Sache, mit einem Postulat und mit einer Interpellation. Dabei wurde das Postulat Carobbio überweisen.<sup>18</sup> Darin wird der Bundesrat aufgefordert, in einem Bericht die Massnahmen aufzuzeigen, die es braucht, damit auch Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Dazu gehört nach dem Text des Postulats auch das Recht, zu wählen und gewählt zu werden. Mit dieser Bestandesaufnahme, die auch die Beantwortung der während der gleichen Session behandelten Interpellation Baume Schneider<sup>19</sup> umfassen soll, kann eine Diskussionsgrundlage für die weiteren Entscheide geschaffen werden.

Ganz grundsätzlich zeigt sich offenbar die Tendenz, dass in der lateinischen Schweiz geringere Schranken für die Schaffung einer umfassenden Beistandschaft bestehen als in der Deutschschweiz. So entfallen nach Angaben des Bundes derzeit rund 70 % aller Anordnungen von umfassenden Beistandschaften auf Westschweizer Kantone oder das Tessin und nur 30 % auf die Deutschschweiz. Somit unterscheiden sich die Kantone hinsichtlich der praktischen Relevanz und der Auswirkungen einer Rechtsänderung, was einen direkten Vergleich erschwert.

Bundeskanzler Walter Thurnherr erklärte im Ständerat in der Debatte zum Postulat Carobbio, in der Schweiz stehe die geltende Regelung betreffend den Ausschluss vom Stimmrecht zunehmend in der Kritik: «Einer strengen Auslegung zufolge» sei die geltende Regelung konventionswidrig und sollte aufgehoben werden. Andere Stimmen hielten den Entzug des Stimmrechts nicht per se für illegitim. Aber die geltende Regelung werde kritisiert, weil sie eine direkte Folge der Erwachsenenschutzmassnahmen sei. Damit sei es auf der einen Seite möglich, dass im Einzelfall eine Person nicht abstimmen dürfe, die durchaus eine eigene politische Entscheidung treffen könne. Auf der anderen Seite würden dauern urteilsunfähige Personen regelmässig nicht umfassend verbeiständet, weil der Schutz der betreffenden Personen anders sichergestellt werden könne. Damit erhielten diese Personen trotz dauernder Urteilsunfähigkeit die Abstimmungsunterlagen.<sup>20</sup>

Es ist davon auszugehen, dass sich der für den Herbst 2023 in Aussicht gestellte Bericht des Bundesrates zum Postulat Carobbio zu diesen Fragen äussern wird.

---

<sup>18</sup> Postulat 21.3269 von Marina Carobbio.

<sup>19</sup> Interpellation 21.3295 von Elisabeth Baume Schneider.

<sup>20</sup> Votum Walter Thurnherr, ABS 2021 S. 508f.

## 4.2 Kantone

Im Kanton Genf wurde die Verfassungsbestimmung, die das Stimm- und Wahlrecht für Personen mit einer geistigen Behinderung einschränkte, aufgehoben. Die Kantone Waadt und Neuenburg schliessen Personen mit einer geistigen Behinderung nach den in betreffenden Verfassungen festgelegten Grundsätzen vom Stimmrecht aus. Allerdings können diese Personen das Stimmrecht nach individueller Prüfung wieder erlangen.

In andern Kantonen sind Überprüfungs- oder Reformprozesse angelaufen. Dazu gehören die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Bern, Solothurn und Zug. Im Kanton Wallis wird die Verfassung total revidiert. Nach dem aktuellen Stand des Verfahrens wird in diesem Kanton der Stimmrechtsausschluss wegen geistiger Behinderung aus der Verfassung gestrichen.

Auf einzelne Reformprozesse wird nachfolgend hingewiesen.

### 4.2.1 Kanton Genf

Im Kanton Genf wurde Art. 48 Abs. 4 der Kantonsverfassung an der Volksabstimmung vom 29. November 2020 aufgehoben.

Der Bundesrat hielt dazu in seiner Botschaft über die Gewährleistung der Verfassungsänderung Folgendes fest:

*Zur Umsetzung von Artikel 29 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird Artikel 48 Absatz 4 KV-GE aufgehoben. Diese Bestimmung sieht vor, dass die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden können. Nach dem neuen Artikel 228 Absatz 3 KV-GE erhalten Personen, denen die politischen Rechte gestützt auf Artikel 48 Absatz 4 KV-GE entzogen wurden, diese im Zeitpunkt der Aufhebung von Artikel 48 Absatz 4 KV-GE und des Inkrafttretens von Artikel 228 Absatz 3 KV-GE unverzüglich zurück.*

*Nach Artikel 39 Absatz 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die vorliegende Änderung der KV- GE fällt unter diese Kompetenz, soweit sie sich auf die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten bezieht. Sie ist bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.<sup>21</sup>*

Das Bundesparlament erteilte dieser Verfassungsänderung die Gewährleistung.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> BBl 2021 1414ff.

<sup>22</sup> BBl 2021 2340.

#### 4.2.2 Kanton Waadt

Artikel 74 der Verfassung des Kantons Waadt lautet wie folgt:

*<sup>1</sup> Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind die im Kanton wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht durch eine umfassende Beistandschaft oder durch einen Vorsorgeauftrag wegen dauernder Urteilsunfähigkeit geschützt sind.*

*<sup>2</sup> Das Gesetz sieht ein einfaches Verfahren vor, das Personen nach Absatz 1 in fine erlaubt, ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen und das Stimmrecht wieder zu erlangen.<sup>23</sup>*

Im Kanton Waadt überwies der Grosse Rat am 5. Oktober 2021 eine Motion, die darauf abzielt, den Ausschluss vom Stimmrecht wegen geistiger Behinderung ganz zu streichen.

#### 4.2.3 Kanton Neuenburg

Die Verfassung des Kantons Neuenburg<sup>24</sup> enthält in Art. 37 die folgenden Regeln für die Ausübung des Stimmrechts:

*<sup>1</sup> Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten steht folgenden Personen zu, sofern sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind:*

- 1. den Schweizerinnen und Schweizern, die im Kanton wohnen;*
- 2. den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die nach der Bundesgesetzgebung im Stimmregister einer Gemeinde des Kantons eingetragen sind;*
- 3. den Ausländerinnen und Ausländern sowie den Staatenlosen, die über eine Niederlassungsbewilligung nach der Bundesgesetzgebung verfügen und seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen.*

*<sup>2</sup> Das Gesetz kann ein Verfahren vorsehen, das entmündigten Personen erlaubt, ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen und das Stimmrecht wiederzuerlangen.*

#### 4.2.4 Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt wurde von Oliver Thommen und Konsorten die Motion betreffend politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung eingereicht.<sup>25</sup> Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, eine Änderung von § 40 der Kantonsverfassung und § 3 des Wahlgesetzes vorzulegen, die keinen Menschen mehr von der Stimmberechtigung ausschliesst, welche Behinderung er auch immer haben möge. Der

---

<sup>23</sup> Angenommen in der [Volksabstimmung vom 25. Nov. 2012](#), in Kraft seit 25. Nov. 2012.

Gewährleistungsbeschluss der BVers vom 24. Sept. 2014 ([BBl 2014 7859](#) Art. 1 Ziff. 7 3723).

<sup>24</sup> Verfassung des Kantons Neuenburg vom 24.9.2020, SR 131.233.

<sup>25</sup> Motion 21.5475.01.

Regierungsrat beantragte, der Vorstoss sei in der Form des Anzugs zu überweisen. Am 19.1.2022 wurde der Vorstoss an den Regierungsrat überwiesen.

Es besteht noch keine Vorlage zur Umsetzung des Vorstosses. Das hängt auch damit zusammen, dass weitere Anliegen geprüft werden müssen, die eine Revision von § 40 der Kantonsverfassung betreffen.

Der Basler Staatsrechtsprofessor Markus Schefer, der seit 2018 dem UNO-Behindertenrechtsausschuss angehört, ist im Juni 2022 für eine zweite Amtszeit gewählt worden. Markus Schefer war beteiligt an den Vorarbeiten für ein basel-städtisches Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderung.<sup>26</sup> Dieses Gesetz enthält allerdings keine Vorgaben betreffend das Stimm- und Wahlrecht für Personen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung.

#### 4.2.5 Kanton Zürich

Im Rahmen der Legislaturziele 2019-2023 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention. Dieser «Aktionsplan Behindertenrechte 2022-2025» wurde im Juli 2022 vom Regierungsrat beschlossen und im August 2022 der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit dem Aktionsplan übernimmt der Kanton die Verantwortung für die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention innerhalb der staatlichen Aufgaben. Der Aktionsplan enthält eine Massnahme A3 mit folgendem Wortlaut: «Prüfung einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, damit Menschen, die heute vom Stimmrechtsausschluss betroffen sind, bei Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können.» Als Zeithorizont wurde 2025 ins Auge gefasst.

Weitere politische Interventionen sind im Gang. Der Gemeinderat der Stadt Zürich reichte eine Behördeninitiative ein, um darauf hinwirken, dass Menschen mit einer geistigen Behinderung an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen dürfen.<sup>27</sup> Am 18.9.2023 unterstützte der Kantonsrat die Initiative mit 96 Stimmen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich muss nun eine konkrete Vorlage ausarbeiten.<sup>28</sup>

#### 4.2.6 Kanton Bern

Der Grosse Rat des Kantons Bern überwies die Motion 067-2022 Sancar (Bern, Grüne) «Politische Rechte für Menschen mit umfassender Beistandschaft» am 28. November 2022 mit 103 zu 40 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) in der Form eines Postulats. Er folgte dabei dem Antrag des Regierungsrats, der in seinen Ausführungen darauf verwies, den Bericht des Bundesrates zum Postulat Carobbio abwarten und allfällige Begleitmassnahmen prüfen zu wollen.

Der Regierungsrat schrieb in der Antwort auf die Motion Folgendes:

*Der Kanton Bern regelt den Ausschluss von den politischen Rechten analog zum Bund. Die Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) hält in Artikel 55 Absatz 2 fest, dass der Aus-*

---

<sup>26</sup> SG 140.500.

<sup>27</sup> Tages-Anzeiger vom 31.5.2023.

<sup>28</sup> NZZ vom 19.9.2023, S. 12.

*schluss vom Stimmrecht wegen Unmündigkeit und Urteilsunfähigkeit im Gesetz geregelt wird. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) sind Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht ausgeschlossen.*

*Zusätzlich zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen würde die Umsetzung der Motion eine Anpassung auch der Kantonsverfassung voraussetzen, da der Ausschlussgrund der Urteilsunfähigkeit gestrichen werden müsste.*

*Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen, dass sich Menschen mit einer Beeinträchtigung am politischen Prozess beteiligen können. Die konkrete Umsetzung der Motion wirft jedoch verschiedene Fragen auf. So erhalten bei einer Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses beispielsweise Menschen das Stimmrecht, die aufgrund der Schwere ihrer Einschränkungen nicht in der Lage sein werden, eine politische Meinung zu bilden und diese kundzutun. Weiter ist anzunehmen, dass ein Teil der neu Stimmberechtigten bei der Ausübung des Stimmrechts auf Unterstützung angewiesen wäre. Der Schutz vor möglichen Missbräuchen des Stimmrechts und allfällige damit einhergehende begleitende Massnahmen müssen daher vorgängig geprüft werden.*

*Das Stimmrecht im Sinne der Kantonsverfassung umfasst nicht nur das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, sondern auch das aktive und passive Wahlrecht. Es müsste geprüft werden, was der Erhalt des passiven Wahlrechts und somit die Möglichkeit, sich in Organe des Kantons und der Gemeinden wählen zu lassen, hinsichtlich der eingeschränkten Handlungsfähigkeit bedeuten würde.*

*Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Aufhebung der Stimmrechtseinschränkungen als einzige mögliche Massnahme zweckmässig ist. Allenfalls könnte auch ein Verfahren wie im Kanton Waadt, bei dem die Möglichkeit zur Reintegration ins Stimmregister besteht, zielführend sein. Mit einem solchen Vorgehen könnte unter Umständen auf die Änderung der Verfassung verzichtet werden.*

*Weiter ist davon auszugehen, dass bei neu Stimmberechtigten resp. von deren Angehörigen vermehrt der Wunsch nach einem Verzicht auf die Zustellung des Stimmmaterials geäussert wird. Zu denken ist beispielsweise an schwer demenzkranke Menschen oder Personen in komatösem Zustand, die nicht mehr in der Lage sind, einen politischen Willen zu bilden und diesen zu äussern. Die Sistierung der Zustellung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen unter bestimmten Bedingungen in einem geregelten Verfahren ist zu prüfen.*

#### 4.2.7 Kanton Solothurn

Am 9. Dezember 2022 hat ein Komitee unter Leitung des Initianten Lukas Paul Spichiger und der GLP-Kantonsrätin Simone Rusterholz die Initiative "Politische Rechte für Menschen mit geistiger Behinderung" lanciert. Die Initiative verlangt, dass im Kanton Solothurn auch Personen, die unter einer umfassenden Beistandschaft stehen, stimmen und wählen dürfen. Auch Pro Infirmis ist im Initiativkomitee vertreten.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> <[www.proinfirmis.ch](http://www.proinfirmis.ch)>, besucht am 18.9.2023.

#### 4.2.8 Kanton Zug

Am 3. März 2022 reichten Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger eine Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen ein. Der Kantonsrat überwies die Motion am 31. März 2022 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag.

Am 21.3.2023 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zug dem Parlament, die Motion sei erheblich zu erklären. Er schrieb dazu Folgendes:

*Der Zuger Regierungsrat anerkennt, dass auch Menschen, die auf eine umfassende Beistandschaft oder eine Vertretung im Rahmen eines Vorsorgeauftrags angewiesen sind, durchaus zur politischen Meinungsbildung fähig sein können. Wie in der ganzen Bevölkerung ist jeder Mensch anders. So gibt es auch in dieser Gruppe Menschen, die politisch aktiv sein wollen – und sei es nur in bestimmten Fragen.*

*Alleine aus dem Kriterium der zivilrechtlichen Urteilsunfähigkeit kann laut Expertinnen und Experten nicht geschlossen werden, dass eine Person per se und in jeder Frage unfähig ist, zu wählen oder abzustimmen. Das Argument einer allfälligen Beeinflussbarkeit könnte bei vielen anderen Menschen auch ins Feld geführt werden. Konsequenterweise müsste man bei allen Stimmenden und Wählenden prüfen, ob sie ein genügendes Geistesvermögen und die nötige Unbeeinflussbarkeit aufweisen. Die Zahl der Menschen unter umfassender Beistandschaft und derjenigen, welche von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, ist im Kanton Zug sehr gering. Somit überwiegt das Recht auf politische Partizipation etwaige Bedenken in Bezug auf eine allfällige Verfälschung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen bei weitem. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass Beiständinnen und Beistände das Stimm- und Wahlrecht nur nach dem Willen der Betroffenen ausüben.*

### 5. Internationale Perspektive

#### 5.1 Übersicht

In Europa gibt es unterschiedliche Regelungen.<sup>30</sup> In verschiedenen Staaten ist die umfassende Verbeiständung von Personen mit einer geistigen Behinderung automatisch mit dem Ausschluss vom Wahlrechts verbunden (z. B. Bulgarien, Griechenland, Belgien). In einzelnen Staaten gibt es Verfahren, die es vom Stimmrecht ausgeschlossenen Personen erlauben, das Stimmrecht wieder zu erlangen (Slowenien). Schliesslich gibt es auch Staaten wie Schweden, die keine grundsätzlichen Einschränkungen des Wahlrechts für Personen mit Behinderung kennen.

Der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kontrolliert die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention. Aufgrund der Ergebnisse aus anderen Staaten ist zu erwarten, dass der automatische Ausschluss von den politischen Rechten bei Vorliegen einer umfassenden Verbeiständung oder bei einem Vorsorgeauftrag als nicht

---

<sup>30</sup> Die nachfolgende Übersicht stützt sich zum Teil auf die Antwort des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt zur Motion von Oliver Thommen und Konsorten (21.5475.02, Regierungsratsbeschluss vom 30.11.2022).

vereinbar mit Art. 29 lit. a UNO-Behindertenrechtskonvention angesehen wird. Einige Staaten habe ihre Gesetzgebung bereits angepasst (Dänemark, Frankreich, Spanien, Deutschland). Auch in weiteren Ländern wie Österreich, Grossbritannien oder Italien existieren keine Ausschlüsse von Menschen mit Behinderung vom Wahlrecht mehr.

Es sind allerdings auch die Unterschiede zur Schweiz zu beachten. Viele Staaten kennen auf nationaler Ebene keine Sachabstimmungen. Zudem wird in vielen Staaten eine Unterscheidung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht vorgenommen.

Aus internationaler Sicht ist schliesslich auch noch auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hinzuweisen.<sup>31</sup> Das Urteil erging am 20. Mai 2010 und betraf Ungarn, das zu diesem Zeitpunkt die UNO-Behindertenrechtskonvention bereits ratifiziert hatte. Im Urteil wurde festgehalten, dass es nicht zulässig sei, Personen automatisch und pauschal von der Ausübung ihres Wahlrechts auszuschliessen, weil sie unter Sachwalterschaft stehen. Die Sachwalterschaft entspricht im schweizerischen Recht ungefähr der umfassenden Beistandschaft. Allerdings anerkannte der Gerichtshof auch, dass ein Ausschluss gestützt auf eine individuelle Prüfung unter gewissen Umständen zulässig sei.

## 5.2 Bundesrepublik Deutschland

Der zweite Senat des deutschen Bundesverfassungsgerichts befasste sich am 29.1.2019<sup>32</sup> mit der Zulässigkeit des Wahlrechtsausschlusses für «in allen Angelegenheiten Betreute» und für «wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter». Generelle Wahlrechtsausschlüsse für solche Personen sind nach dem Urteil des Gerichts verfassungswidrig. Allerdings kann ein Ausschluss vom Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Mass besteht.

Das Gericht kam zu den folgenden Schlüssen:

*Die Regelungen der Wahlrechtsausschlüsse für in allen ihren Angelegenheiten Betreute gemäß § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) und für wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Straftäter gemäß § 13 Nr. 3 BWahlG sind verfassungswidrig. Dies hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute veröffentlichtem Beschluss im Verfahren einer Wahlprüfungsbeschwerde von acht Beschwerdeführern entschieden und festgestellt, dass die von diesen Regelungen betroffenen Beschwerdeführer zu 1., 2. und 4. bis 8. durch ihren Ausschluss von der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag in ihren Rechten verletzt sind. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann zwar verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit zur Teilnahme am*

---

<sup>31</sup> Urteil EGMR Nr. 38832/06 in Sachen Kiss gegen Ungarn vom 20. Mai 2010.

<sup>32</sup> 2 BvC 62/14.

*Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. § 13 Nr. 2 BWahlG genügt aber den Anforderungen an gesetzliche Typisierungen nicht, weil der Kreis der von der Regelung Betroffenen ohne hinreichenden sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmt wird. § 13 Nr. 3 BWahlG ist schon nicht geeignet, Personen zu erfassen, die regelmäßig nicht über die Fähigkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess verfügen.*

Der Bundestag beschloss darauf eine entsprechende Änderung des Bundeswahlgesetzes. Bis Ende 2020 hatten auch alle Bundesländer die beiden Wahlausschlüsse aus ihren Landes- und Kommunalwahlgesetzen entfernt.

## 6. Stimmen aus der Wissenschaft

Die rechtswissenschaftliche Literatur befasste sich bisher nur am Rande mit dem Ausschluss vom Stimmrecht. Die Völkerrechtskonformität der Ausschlussgründe wird häufig nicht thematisiert.<sup>33</sup> Nach dem neuesten Werk über die politischen Rechte im Bund und in den Kantonen von Yvo Hangartner, Andreas Kley, Nadja Braun Binder und Andreas Glaser gehören die drei Voraussetzungen des Bürgerrechts, der politischen Mündigkeit und der Urteilsfähigkeit zum Stimmrecht als solchem. Sie konstituieren das verfassungsmässige Recht.<sup>34</sup>

Vereinzelte Stimmen aus der Wissenschaft zeichnen ein differenziertes Bild. Dazu gehört auch Christa Tobler, Professorin für das Recht der Europäischen Union an den Universitäten Basel und Leiden (NL). Sie äusserte sich am Schweizerischen Juristentag 2021 zum Thema «Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie».<sup>35</sup> Nach ihrer Auffassung verstösst der Ausschluss vom Stimmrecht wegen einer Behinderung gegen Art. 29 BRK, «und zwar selbst dann, wenn er auf einer individualisierten Beurteilung des Urteilsvermögens beruht.»<sup>36</sup> Im Jahr 2021, sieben Jahre nach der Ratifizierung der UNO-BRK, gebe es in der Schweiz weder die volle rechtliche noch die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung. Das zeige sich am fehlenden Stimmrecht von Menschen unter umfassender Beistandschaft (darunter überproportional Menschen mit geistiger oder psychischer Beeinträchtigung) fast überall in der Schweiz.<sup>37</sup> Thierry Tanquerel, früher ordentlicher Professor für Staatsrecht und heute Honorarprofessor an der Universität Genf, schreibt Folgendes:

*Eine Person, die wegen Urteilsunfähigkeit unter einer zivilrechtlichen Schutzmassnahme wie der umfassenden Beistandschaft steht, verliert heute auf Bundesebene und in fast allen Kantonen ihre politischen Rechte. Diese Urteilunfähigkeit kann aus einer geistigen Behinderung oder psychischen Störung resultieren, die schon immer vorhanden war, oder mit*

---

<sup>33</sup> Auer (Anm. 5), Rz. 974; Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, Kommentar zu Art. 136 BV; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, Rz. 1746;

<sup>34</sup> Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023, § 2, Rz. 72.

<sup>35</sup> ZSR 140 (2021) II 277ff.

<sup>36</sup> ZSR 140 (2021) II 342.

<sup>37</sup> ZSR 140 (2021) II 346.

zunehmendem Alter auftritt. Sie wird danach beurteilt, ob eine Beistandschaft für die Verwaltung privater Angelegenheiten notwendig ist. Entgegen dieser Annahme ist es durchaus möglich, dass eine Person nicht in der Lage ist ihr Vermögen zu verwalten, jedoch die Fähigkeit besitzt, sich eine politische Meinung zu bilden und diese zum Ausdruck zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist es diskriminierend und unnötig, Menschen mit Behinderungen wie auch älteren Menschen pauschal ihre demokratischen Rechte zu entziehen, nur weil sie bei der Verwaltung privater Angelegenheiten Hilfe benötigen. Eine Person, die aufgrund einer geistigen oder psychischen Behinderung nicht in der Lage sein sollte zu erkennen, was eine Abstimmung oder eine Wahl ist, wird ihr Stimm- und Wahlrecht ohnehin nicht wahrnehmen. Es macht keinen Sinn, ihnen das per se vorenthalten zu wollen. Wenn eine Person aber trotz ihrer Behinderungen in der Lage ist politische Rechte auszuüben, ist es diskriminierend sie daran zu hindern. Die aktuellen gesetzlichen Regelungen stehen damit im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), welche die Schweiz als Vertragsstaat dazu verpflichtet, allen Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte zu garantieren (Art. 29 BRK).

Es gibt zwei gängige Einwände gegen die Gewährung der vollumfänglichen politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen:

- Oft wird argumentiert, dass die jeweiligen politischen Themen und Fragen vollumfänglich verstanden werden müssen, um wählen oder abstimmen zu können. Das allgemeine Stimm- und Wahlrecht darf jedoch nicht davon abhängig gemacht werden, ob eine Person über staatsbürgerliche Kenntnisse verfügt oder welchen intellektuellen Quotienten sie besitzt. Mit dieser Argumentation jenen Menschen die politischen Rechte zu verweigern, die bei der Handhabung ihrer privaten Angelegenheiten auf Unterstützung angewiesen sind, ist einmal mehr diskriminierend und untergräbt die Würde der Betroffenen.

- Es wird immer wieder behauptet, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte entzogen werden, um sie vor Stimmenfang zu schützen. Das ist in dreifacher Hinsicht nicht zu rechtfertigen: Erstens werden damit die Angehörigen und Fachleute, welche sich um Menschen mit Behinderungen kümmern, unter Generalverdacht gestellt und gelten als potenzielle Betrüger\*innen. Zweitens besteht in jedem Abhängigkeitsverhältnis das Risiko von Stimmenfang. Trotzdem werden etwa die politischen Rechte von Menschen mit Sehbehinderungen und von Menschen die in einem Krankenhaus oder in einem Alters- und Pflegeheim wohnen, und das zu Recht, nie in Frage gestellt. Drittens müssten, wenn wirklich das Risiko für einen Betrug besteht, die Täter\*innen und nicht die Opfer bestraft werden.

Indem der Kanton Genf am 29. November letzten Jahres 1'200 Bürger\*innen unter voller Beistandschaft ihre politischen Rechte einräumte, verschuf er einem allgemeinen Stimm- und Wahlrecht Geltung und anerkannte Menschen mit Behinderungen als vollwertige Bürger\*innen. Die Debatte muss nun in den anderen Kantonen sowie auf Bundesebene aufgegriffen werden. Um die diskriminierende und inkonsistente Natur des heutigen Systems aufzuzeigen, welches nach wie vor eine Vielzahl von Menschen von den politischen Rechten ausschliesst, bedarf es eines grossen Erklärungsaufwandes.

*Die Abstimmung in Genf war nicht der Höhepunkt, sondern der Beginn eines langen Prozesses. Nun ist Aufklärung und Ausdauer gefordert, um endlich die vollständige politische Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu realisieren.<sup>38</sup>*

Markus Schefer, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, war Gesprächspartner der NZZ am Sonntag. Diese Zeitung schreibt Folgendes:

*Zwar besagt Artikel 136 der Bundesverfassung, dass alle volljährigen Schweizerinnen und Schweizer die gleichen politischen Rechte haben – ausgenommen ist aber, wer wegen «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt» ist. Damit verstosse die Schweiz gegen die von ihr unterzeichnete Uno-Behindertenrechtskonvention, sagt Staatsrechtsprofessor Markus Schefer, der im Uno-Behindertenrechtsausschuss sitzt. «Menschen mit Behinderungen sollen endlich als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden», fordert der Basler. Dazu gehöre auch die Teilnahme am politischen Leben. «Es ist nicht richtig, den Entzug der politischen Rechte an die Beistandschaft zu knüpfen», sagt er. Diese bestimme nicht, ob jemand fähig sei, zu wählen und abzustimmen, sondern nur, ob er in der Lage sei, seine persönlichen Verhältnisse zu regeln.<sup>39</sup>*

## B. Beantwortung der Fragen

### 1. Rechtsvergleichende Hinweise

Die Ausführungen unter Ziffer II A 4 geben Aufschluss über die Rechtslage im Bund und in anderen Kantonen. Im Bund wird der Bericht des Bundesrates zum Postulat Carobbio erwartet. Im Kanton Genf können auch Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. In den Kantonen Waadt und Neuenburg können solche Personen ihre Urteilsfähigkeit nachweisen und das Stimmrecht wieder erlangen. In den Kantonen Basel-Stadt und Zürich sind Bestrebungen im Gang, damit Menschen mit einer geistigen Behinderung, die heute vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Im Kanton Solothurn wurde eine entsprechende Volksinitiative lanciert. Im Kanton Zug wurde eine entsprechende Motion überwiesen. Im Kanton Bern - und wohl auch in weiteren Kantonen - werden diese Fragen vertieft geprüft.

---

<sup>38</sup>< [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)>, besucht am 13.9.2023. Vgl. auch Thierry Tanquerel, Die politischen Rechte der Menschen mit Behinderungen, Online-Vortragsreihe zum Behindertengleichstellungsrecht, Universität Basel/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen/Inclusion Handicap, 27. Oktober 2020.

<sup>39</sup> NZZ am Sonntag, 19.3.2023. Vgl. auch Markus Schefer und Caroline Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Unter Ziffer II A 5 wird die Entwicklung auf europäischer Ebene dargestellt.

## 2. Auswirkungen einer ersatzlosen Streichung von Art. 9 Abs 3 des Verfassungsentwurfs des Kantons Appenzell Innerrhoden

2.1 Die Streichung von Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs würde dazu führen, dass der in dieser Bestimmung erwähnte Personenkreis nach dem Inkrafttreten der Verfassung an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen könnte. Es ist davon auszugehen, dass diese Lösung für das aktive und für das passive Wahlrecht gelten würde. Die Stimmberechtigten können selbst entscheiden, welche Personen sie wählen wollen. Es ist weiter anzunehmen, dass geistig behinderte Personen, welche die politischen Rechte nicht wahrnehmen können, von selbst auf die Ausübung dieser Rechte verzichten würden.<sup>40</sup> Gemeint sind Personengruppen, bei denen nach der Formulierung des deutschen Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen ist, «dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Mass besteht.» Die hier skizzierte neue Lösung gälte für die Ebenen des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden, nicht jedoch für die Ebene des Bundes. Die Einzelheiten wären im Gesetz über die politischen Rechte zu regeln.

2.2 Aus dem Streichen der erwähnten Verfassungsbestimmung ergäbe sich keine direkte Verpflichtung, Abstimmungserläuterungen in einfacher Sprache bereitzustellen. Der Gesetzgeber oder die Standeskommission könnten jedoch - auch gestützt auf die Empfehlungen des Behindertenrechtsausschusses der UNO oder wegen der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung - festlegen, dass Abstimmungserläuterungen in einfacher Sprache bereitzustellen sind.

2.3 Es wäre zu prüfen, ob für Menschen mit einer geistigen Behinderung eine Begleitung für die Teilnahme an der Landsgemeinde, an den Bezirksgemeinden und an Gemeindeversammlungen organisiert werden kann. Dazu bestünde jedoch nur eine Verpflichtung, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen würde.

2.4 Die Streichung von Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs für den Kanton Appenzell Innerrhoden beträfe nur die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Wenn Menschen mit einer geistigen Behinderung gleichberechtigt mit anderen am politischen Leben teilhaben können, kann daraus kein Anspruch auf Teilhabe in anderen Bereichen abgeleitet werden. Andere Bereiche, wie etwa die Inklusion im Schulbereich, wären nicht erfasst. Dort gelten die bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen.

---

<sup>40</sup> Vorbehalten bleibt der Amtszwang. Eine solche Konstellation dürfte wenig wahrscheinlich sein.

2.5 Wie ist vorzugehen, wenn ein aktives Mitglied einer Behörde beispielsweise einen Hirnschlag erleidet und dadurch amtsunfähig wird? Diese Frage betrifft alle Mitglieder von Behörden. Sie hat keine direkten Zusammenhang mit den politischen Rechten von Menschen mit einer geistigen Behinderung.

Zu diesem Problem wurden auf der Ebene des Bundes Rechtsgrundlagen bereitgestellt. Die Vereinigte Bundesversammlung kann die Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers feststellen. Eine Amtsunfähigkeit ist anzunehmen, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:<sup>41</sup>

- Schwerwiegende gesundheitliche Probleme oder andere Gründe hindern die betreffende Person, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, so dass sie offenkundig nicht mehr in der Lage ist, ihr Amt auszuüben.
- Dieser Zustand dauert voraussichtlich lange Zeit an.
- Die betreffende Person gibt innert einer angemessenen Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung ab.

Der Antrag auf die Feststellung der Amtsunfähigkeit kann vom Büro der Vereinigten Bundesversammlung oder vom Bundesrat gestellt werden.<sup>42</sup> Die Vereinigte Bundesversammlung befindet darüber spätestens in der nächsten Session nach dem Einreichen des Antrags.<sup>43</sup>

Mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit entsteht eine Vakanz<sup>44</sup>, die in der Regel in der darauffolgenden Session besetzt wird. Bis 2009 gab es keine explizite Regelung, wie bei einer Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers vorzugehen ist. Als Bundesrat Jean Bourgknecht im Mai 1962 einen Schlaganfall erlitt, wurde das Problem der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates ad hoc gelöst. Drei seiner Familienangehörigen erklärten am 3. September 1962 in seinem Namen den Rücktritt per Ende September 1962.<sup>45</sup> Heute wäre die Anwendbarkeit der Regeln des Erwachsenenschutzes zu prüfen.<sup>46</sup>

Der Kanton Appenzell Innerhorden kann prüfen, ob er in dieser Sache eine Rechtsgrundlage schaffen will. Eine Verfassungsbestimmung ist nicht erforderlich.

---

<sup>41</sup> Art. 140a Abs. 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. 12. 2002, ParlG, SR 171.10.

<sup>42</sup> Art. 140a Abs. 2 ParlG.

<sup>43</sup> Art. 140a Abs. 4 ParlG.

<sup>44</sup> Art. 140a Abs. 5 ParlG.

<sup>45</sup> Ruth Lüthi, Kommentar zu Art. 140a ParlG, Rz. 1, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basel 2014.

<sup>46</sup> Art. 360 ff. ZGB.

### 3. Missbrauchspotenzial

In jedem Abhängigkeitsverhältnis besteht das Risiko von Stimmenfang. Trotzdem werden etwa die politischen Rechte von Menschen mit Sehbehinderungen und von Menschen, die in einem Krankenhaus oder in einem Alters- oder Pflegeheim wohnen, nicht in Frage gestellt. Im Bereich der politischen Rechte ist durch geeignete organisatorische Massnahmen darauf hinzuwirken, dass keine Missbräuche vorkommen. Missbräuchen ist nötigenfalls mit den Mitteln des Strafrechts zu begegnen.<sup>47</sup>

### 4. Ersatzmassnahmen

Wenn Menschen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, das Stimm- und Wahlrecht erhalten sollen, dann kann dieser politische Entscheid auf verschiedene Weise umgesetzt werden. Denkbar ist eine Regelung, wie sie die Kantone Waadt und Neuenburg kennen. In diesen Kantonen bestehen einfache Verfahren, die es den betroffenen Personen erlauben, ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen und das Stimmrecht wieder zu erlangen. Allerdings gibt es auch in diesen Kantonen Bestrebungen, den Ausschluss vom Stimmrecht wegen geistiger Behinderung ganz zu streichen. Im Vordergrund steht deshalb eine Lösung, wonach das Stimmrecht den Personen mit einer geistigen Behinderung wie im Kanton Genf ohne weitere Voraussetzungen eingeräumt wird. Urteilsfähige Stimmberechtigte mit einer körperlichen Behinderung können nach der Gesetzgebung in zahlreichen Kantonen Unterstützung beanspruchen.<sup>48</sup> Diese Lösung könnte bei einer Streichung von Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs im Kanton Appenzell Innerrhoden auch für Menschen mit einer geistigen Behinderung eingeführt werden. Das könnte dadurch geschehen, dass diesen Menschen eine zweckmässige Unterstützung oder eine Begleitung durch eine Amtsperson angeboten wird.<sup>49</sup> Für diese Unterstützung müsste allenfalls eine erweiterte Rechtsgrundlage geschaffen werden.

---

<sup>47</sup> Art. 279 ff. StGB, SR 311.0.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 11 der Verordnung über Urnenwahlen vom 23.10.2017, GS 160.10.

<sup>49</sup> Art. 11 der Verordnung über die Urnenwahlen könnte wohl auch bei einer geistigen Behinderung zur Anwendung kommen.

## C. Empfehlungen

### 1. Allgemeines

Gestützt auf die rechtlichen Abklärungen und die Beantwortung der Fragen bestehen für die Ständekommission verschiedene Handlungsoptionen.

Die folgenden drei Handlungsoptionen stehen im Vordergrund:

#### a. Festhalten an Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs

Für diese Option spricht der Umstand, dass es sich bei der Totalrevision der Verfassung um eine Nachführung handelt. Auf grundlegende Neuerungen sollte gemäss dieser Konzeption verzichtet werden. Es sollte jedenfalls auf Neuerungen verzichtet werden, die umstritten sind und die den Prozess der Totalrevision gefährden könnten. In den meisten Kantonen gilt der Grundsatz, dass vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Diese Regel gilt auch auf Bundesebene. Der Kanton Appenzell Innerrhoden könnte abwarten, ob sich in dieser Frage im Bund und in den meisten Kantonen eine neue Lösung durchsetzen kann. Dabei würde auch die Umsetzung des für den Herbst 2023 angekündigten Berichts des Bundesrates zum Postulat Carobbio eine Rolle spielen. Im Kanton Appenzell Innerrhoden wäre nach der Totalrevision jederzeit eine Teilrevision der Verfassung, die diesen Bereich betrifft, möglich.

#### b. Neue Formulierung von Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs

Art. 9 Abs 3 des Verfassungsentwurfs könnte neu wie folgt formuliert werden:

*Das Gesetz regelt die Teilnahme von Menschen mit einer Behinderung an Wahlen und Abstimmungen.*

Dieser neue Text enthält ein positives Signal für die Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung am politischen Prozess. Gemeint sind nach Art. 9 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs Abstimmungen und Wahlen im Kanton, in den Bezirken und in den Gemeinden. Die Ständekommission könnte kommunizieren, dass diese Formulierung die

Menschen mit einer Behinderung im umfassenden Sinn meint - solche mit einer körperlichen oder mit einer geistigen Behinderung. Auf den Ausschluss vom Stimmrecht wegen einer geistigen Behinderung könnte ganz verzichtet werden. Den betroffenen Menschen kann gesagt werden, dass sich die Behörden um ihre Anliegen kümmern und ihre Teilnahme am politischen Prozess ermöglichen wollen. Dabei sind auch die Entwicklungen im Bund und in anderen Kantonen zu beachten. Es könnte insbesondere die Umsetzung des für den Herbst 2023 angekündigten Berichts des Bundesrates zum Postulat Carobbio abgewartet werden. Es ist zu erwarten, dass dieser Bericht auch zahlreiche Hinweise zur Lage in den Kantonen enthalten wird. Es ist nicht erforderlich, die Einzelheiten auf der Stufe der Verfassung zu regeln. Im Gesetz könnten flankierende Massnahmen verankert werden, bspw. die Bereitstellung von Abstimmungserläuterungen in einfacher Sprache. Es könnte ferner festgelegt werden, dass Menschen mit einer Behinderung die Hilfe einer Person mit behördlicher Funktion in Anspruch nehmen können.<sup>50</sup> Es kann auch der Einsatz neuer Technologien geprüft werden. Die vorgeschlagene Formulierung umfasst das aktive und das passive Wahlrecht. Die Stimmberechtigten entscheiden selbst, wen sie wählen wollen. Im Gesetz könnte zudem festgelegt werden, wie vorzugehen ist, wenn jemand aus gesundheitlichen Gründen auf die Zustellung des Wahl- und Abstimmungsmaterials verzichten will. Wenn diese Handlungsoption gewählt wird, gibt die Standeskommission zu erkennen, dass sie die Signale des Grossen Rates aufnimmt. Noch offene Fragen können im politischen Prozess geklärt werden.

#### c. Streichen von Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs

Wenn die Standeskommission beantragt, Art. 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs sei zu streichen, folgt sie dem Beschluss, den der Grosse Rat in erster Lesung gefällt hat. Damit gäbe sie zu erkennen, dass die Regelung des Kantons Genf auch für den Kanton Appenzell Innerrhoden übernommen werden soll. Menschen mit einer geistigen Behinderung, welche die Voraussetzung von Art. 9 Abs 1 des Verfassungsentwurfs erfüllen, sollen auf den Ebenen des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Die Antworten auf verschiedene Fragen, die sich bei der Umsetzung dieser Regelung stellen, wären noch offen. Regelungen im bisherigen Recht, welche der neuen Verfassung widersprechen, wären unverzüglich anzupassen.<sup>51</sup> Es wäre nicht ausgeschlossen, später auf Gesetzesstufe einzelne Punkte zu regeln.

---

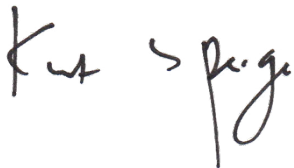
<sup>50</sup> Vgl. Art. 11 der Verordnung über die Urnenwahlen vom 22.10.2017, GS 160.10.

<sup>51</sup> Art. 74 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs der Standeskommission.

## 2. Abschliessende Bemerkung

Im Bund und in verschiedenen Kantonen gibt es Bestrebungen, die darauf abzielen, den Ausschluss vom Stimmrecht wegen einer geistigen Behinderung abzuschaffen. Für die Ständekommission stellt sich die Frage, ob sie den Anlass der Totalrevision der Verfassung nutzen will, um diese sich abzeichnende neue Auffassung zu übernehmen. Für diese neue Auffassung gibt es aus rechtlicher Sicht gute Gründe. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung könnte die Rechtsstellung der Menschen mit einer Behinderung verbessert werden. Dabei ist sowohl an Menschen mit einer geistigen wie auch mit einer körperlichen Behinderung zu denken. Wenn die Ständekommission diesen Weg beschreiten will, stehen die Handlungsoptionen b und c im Vordergrund. Es handelt sich letztlich um einen politischen Entscheid, den die Ständekommission im Rahmen einer Gesamtbeurteilung des Revisionsprozesses zu fällen hat.

Bern, 20. September 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kurt Nüspliger'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

Prof. Dr. Kurt Nuspliger

