



25. Oktober 2023

---

# **Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung**

Bericht in Erfüllung des Postulats 21.3296  
Carobbio Guscelli

---

Aktenzeichen: 411.20-1367/4/19/6



<b>1</b>	<b>AUSGANGSLAGE.....</b>	<b>4</b>
1.1	AUFTRAG DES POSTULATS .....	4
1.2	VERWANDTE VORSTÖSSE .....	4
1.3	VERORTUNG IN DER BEHINDERTENPOLITIK .....	4
<b>2</b>	<b>STIMMRECHT UND STIMMRECHTSAUSSCHLUSS.....</b>	<b>5</b>
2.1	BUNDESRECHT .....	5
2.1.1	<i>Begriff des Stimmrechts.....</i>	5
2.1.2	<i>Voraussetzungen des Stimmrechts .....</i>	5
2.1.3	<i>Ausschluss vom Stimmrecht.....</i>	6
2.1.4	<i>Entwicklung des Ausschlusses vom Stimmrecht.....</i>	7
2.2	KANTONALES RECHT .....	8
2.2.1	<i>Genf .....</i>	8
2.2.2	<i>Waadt.....</i>	9
2.2.3	<i>Neuenburg.....</i>	9
2.2.4	<i>Weitere Kantone.....</i>	10
2.3	INTERNATIONALES RECHT .....	10
2.3.1	<i>Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II).....</i>	10
2.3.2	<i>Behindertenrechtskonvention (BRK).....</i>	11
2.3.3	<i>Weiteres Völkerrecht .....</i>	13
2.4	RECHTSVERGLEICHENDE BETRACHTUNGEN .....	14
2.4.1	<i>Übersicht .....</i>	14
2.4.2	<i>Frankreich .....</i>	14
2.4.3	<i>Deutschland .....</i>	15
<b>3</b>	<b>ANALYSE DES STIMMRECHTSAUSSCHLUSSES .....</b>	<b>16</b>
3.1	PRAXIS DER STIMMRECHTSAUSSCHLÜSSE.....	16
3.2	VORAUSSETZUNGEN UND VERFAHREN DES STIMMRECHTSAUSSCHLUSSES .....	16
3.2.1	<i>Dauernde Urteilsunfähigkeit .....</i>	16
3.2.2	<i>Institute des Erwachsenenschutzrechts.....</i>	18
3.2.3	<i>Mitteilung an die stimmregisterführende Stelle .....</i>	19
3.2.4	<i>Exkurs: Politischer Wohnsitz.....</i>	20
3.2.5	<i>Zwischenfazit.....</i>	20
3.3	BETRACHTUNG AUS VÖLKERRECHTLICHER PERSPEKTIVE .....	21
3.3.1	<i>Völkerrechtlicher Rahmen .....</i>	21
3.3.2	<i>Spannungsfeld für Regelungsansätze .....</i>	22
3.4	GARANTIE DER FREIEN WILLENSBILDUNG UND DER UNVERFÄLSCHTEN STIMMABGABE....	23
3.4.1	<i>Problemstellung.....</i>	23
3.4.2	<i>Rechtliche Wirkungen von Willensäusserungen urteilsunfähiger Personen .....</i>	23
3.4.3	<i>Anforderungen an den individuellen Stimm- und Wahlentscheid? .....</i>	24
3.4.4	<i>Missbrauchsrisiko bei der Ausübung des Stimmrechts .....</i>	25
3.4.5	<i>Zwischenfazit.....</i>	26
3.5	VERHÄLTNIS ZUR STIMMPFLICHT.....	26
3.6	VERHÄLTNIS ZUM STIMMRECHTSALTER .....	27
3.7	VERHÄLTNIS ZUR WÄHLBARKEIT .....	28
<b>4</b>	<b>HANDLUNGSOPTIONEN IM BEREICH DES STIMMRECHTS .....</b>	<b>29</b>
4.1	AUFHEBUNG DES AUSSCHLUSSES VOM STIMMRECHT.....	29
4.2	REGELUNG EINES INDIVIDUALISIERTEN AUSSCHLUSSENTSCHEIDS.....	30

<b>5</b>	<b>AUSÜBUNG DES STIMMRECHTS VON BÜRGERINNEN UND BÜRGERN MIT EINER BEHINDERUNG .....</b>	<b>31</b>
5.1	LANDESRECHT.....	31
5.2	VÖLKERRECHT .....	32
5.3	ZUGÄNGLICHKEIT DES STIMM- UND WAHLVERFAHRENS.....	32
5.3.1	<i>Stimmabgabe</i> .....	32
5.3.2	<i>Wahl- und Abstimmungsinformationen</i> .....	33
5.4	STIMM- UND WAHLASSISTENZ?.....	34
5.5	ZUSTELLUNG VON STIMM- UND WAHLUNTERLAGEN.....	35
5.6	WEITERE MASSNAHMEN.....	36
<b>6</b>	<b>SCHLUSSBETRACHTUNGEN.....</b>	<b>36</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>38</b>

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Auftrag des Postulats

Am 8. Juni 2021 nahm der Ständerat das Postulat 21.3296 Carobbio Guscetti an. Es beauftragt den Bundesrat,

«einen Bericht vorzulegen, der die Massnahmen aufzeigt, die es braucht, damit Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können gemäss dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, was auch das Recht und die Möglichkeit einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden.»

Die politische Teilhabe soll insbesondere mit Blick auf das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK, SR 0.109) geprüft werden. Dazu stellt sich einerseits die Frage der Trägerschaft der politischen Rechte, d. h. der Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft. Im Fokus stehen die Regelungen über den Ausschluss vom Stimmrecht (vgl. Kap. 2–4). Andererseits betrifft das Postulat, die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts und diesbezügliche Massnahmen (vgl. Kap. 5). Die Modalitäten für die Ausübung der politischen Rechte sollen dabei so ausgestaltet sein, dass auch Stimmberechtigte mit einer Behinderung ihre politischen Rechte ausüben können.

### 1.2 Verwandte Vorstösse

Am 18. März 2021 reichte die damalige Ständerätin Elisabeth Baume-Schneider die Interpellation 21.3295 ein. Sie verlangt eine Bestandesaufnahme zu den Stimmrechtsausschlüssen nach Artikel 136 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Diese seien anhand der völkerrechtlichen Verpflichtungen und der kantonalen und europäischen Rechtsentwicklungen zu überprüfen. Der Bundesrat nahm am 26. Mai 2021 dazu Stellung und kündigte die Bestandesaufnahme im Zuge der Erfüllung des Postulats 21.3296 Carobbio an. Die Streichung der Stimmrechtsausschlüsse war bereits 1987 Gegenstand der Motion 87.522 Braunschweig, die am 9. Oktober 1987 als Postulat überwiesen wurde.<sup>1</sup> Im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung wurde in der Vernehmlassung gefordert, die Ausschlussgründe der «Geisteskrankheit und Geisteschwäche» seien zu streichen. Der Bundesrat lehnte das Anliegen damals ab, weil es den Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung überschritten hätte.<sup>2</sup>

Bezüge zur Ausübung der politischen Rechte durch Stimmberechtigte mit einer kognitiven Einschränkung hatte die Motion 18.4395 Rytz Regula, die eine Strategie zur Bereitstellung von Informationen des Bundes in Leichter Sprache und einen Pilotversuch mit Abstimmungserläuterungen in Leichter Sprache forderte. Der Nationalrat lehnte die Motion am 18. Juni 2019 deutlich ab.<sup>3</sup> Verbesserungen der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderung waren im Übrigen Gegenstand des Postulats 17.3972 SGK-S, das der Ständerat am 29. November 2017 annahm.

### 1.3 Verortung in der Behindertenpolitik

Die Schweizer Behindertenpolitik ist dem Ziel verpflichtet, Menschen mit einer Behinderung ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Die Partizipation von Menschen mit einer Behinderung bildet dabei ein zentrales Element und ist entsprechend auch ein Schwerpunkt der

<sup>1</sup> Siehe AB 1987 N 1451f. Das Anliegen wurde schliesslich allerdings nicht berücksichtigt; siehe dazu BBl 1993 III 445, hier: 462f.

<sup>2</sup> BBl 1997 I 1, hier: 359.

<sup>3</sup> AB 2019 N 1186.

Behindertenpolitik 2023–2026.<sup>4</sup> Der Begriff der Partizipation ist weit zu verstehen: Menschen mit einer Behinderung sollen in privaten und öffentlichen Angelegenheiten mitbestimmen können. Unter dem Schwerpunktprogramm Partizipation 2023–2026 sind verschiedene Massnahmen geplant. So soll beispielsweise das Rechtsinstitut der umfassenden Beistandschaft grundsätzlich überprüft werden.<sup>5</sup> Die politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern ist ein Teilbereich der Partizipation. Ihr Gegenstand ist das durch das Stimm- und Wahlrecht vermittelte Recht, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen und gewählt zu werden sowie Volksbegehren zu unterzeichnen. Diese Bereiche stehen im vorliegenden Bericht im Zentrum.

## 2 Stimmrecht und Stimmrechtsausschluss

### 2.1 Bundesrecht

#### 2.1.1 Begriff des Stimmrechts

Auf Bundesebene legt Artikel 136 Absatz 1 BV den Kreis der Personen fest, denen die politischen Rechte in Bundessachen zustehen. Die Trägerinnen und Träger der politischen Rechte können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen (Art. 136 Abs. 2 BV). In der Schweiz wird die Befugnis, die politischen Rechte im Sinne der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger im Staat wahrzunehmen, und damit an den Volksrechten teilzuhaben, üblicherweise als Stimmrecht bezeichnet.<sup>6</sup> Dies gilt auch im Bund.<sup>7</sup> Im Folgenden wird der Begriff Stimmrecht in diesem Sinn verwendet und als das Recht auf Zugang zu den politischen Rechten verstanden.

Nicht vom Begriff des Stimmrechts erfasst, ist die Wählbarkeit respektive das passive Wahlrecht. Im Bund verweist Artikel 143 BV zur Bestimmung der Wählbarkeit in den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht auf die Bestimmungen über die politischen Rechte in Artikel 136 BV. Nach geltendem Recht fallen in Bundesangelegenheiten demnach Stimmrecht und Wählbarkeit zusammen (vgl. dazu Kap. 3.7).

#### 2.1.2 Voraussetzungen des Stimmrechts

Das Stimmrecht in Bundessachen steht nach Artikel 136 Absatz 1 BV allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das achtzehnte Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Die Bestimmung legt die drei persönlichen Voraussetzungen des Stimmrechts – die Staatsangehörigkeit, die politische Volljährigkeit und das Fehlen eines Ausschlussgrundes – fest. Das Vorliegen der drei Voraussetzungen wird üblicherweise als Stimmfähigkeit bezeichnet.<sup>8</sup> Hinzu tritt zudem die Voraussetzung, wonach ein politischer Wohnsitz vorliegen muss; für das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten wird allerdings nicht vorausgesetzt, dass Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz wohnhaft sind.<sup>9</sup>

In der juristischen Literatur werden die Stimmrechtsvoraussetzungen zuweilen weiter kategorisiert. In jüngerer Zeit wurde dazu z. B. vorgeschlagen, die Voraussetzungen danach zu un-

<sup>4</sup> Vgl. dazu Medienmitteilung vom 10. März 2023 des Bundesrates «Bundesrat will die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken», verfügbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Medienmitteilungen.

<sup>5</sup> Siehe [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > EBGB > Behindertenpolitik.

<sup>6</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 1; SCHWINGRUBER, S. 29.

<sup>7</sup> Art. 2 BPR; BBI 1975 I 1317, hier: 1328.

<sup>8</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht, Rz. 68ff.

<sup>9</sup> Art. 39 Abs. 2 BV, Art. 3 BPR sowie Art. 18 Auslandschweizergesetz (ASG, SR 195.1).

terscheiden, ob kollektive Aspekte (Staatsangehörigkeit, Wohnsitz) oder individuelle Aspekte (Alter, Ausschlussgründe) im Vordergrund stehen. Die Zweiteilung habe den Vorteil, so der Vorschlag, dass sie mit der unterschiedlichen Strenge des Rechtsgleichheitsgebots korreliere. Demnach wäre die erste Kategorie von Voraussetzungen für das Stimmrecht am Massstab des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots nach Artikel 8 Absatz 1 BV, die Voraussetzungen der zweiten Kategorie am strengeren Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV zu beurteilen.<sup>10</sup>

Im vorliegenden Kontext steht die Voraussetzung des Fehlens eines Ausschlussgrundes im Vordergrund. Die Bundesverfassung formuliert die Voraussetzung negativ. Personen, welche aufgrund der Staatsangehörigkeit und der politischen Volljährigkeit an sich stimmberechtigt wären, werden vom Stimmrecht *ausgeschlossen*, falls sie «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt» sind. Es wird entsprechend korrekterweise vom Ausschluss vom Stimmrecht gesprochen<sup>11</sup>.

### 2.1.3 Ausschluss vom Stimmrecht

Die Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche als Ausschlussgrund wurde mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 auf Stufe der Bundesverfassung verankert. Bis dahin war die Bestimmung beinahe gleichlautend im ehemaligen Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) niedergelegt<sup>12</sup>. Die Regelung in Artikel 136 Absatz 1 BV ist sprachlich veraltet. Sie verweist noch auf das Institut der Entmündigung, das mit der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Revision des Erwachsenenschutzrechts abgeschafft wurde.<sup>13</sup> Der Ausschluss vom Stimmrecht wird im heutigen Artikel 2 BPR daher konkretisiert. Für Auslandschweizerinnen und -schweizer bestimmt sich der Ausschluss vom Stimmrecht nach Artikel 17 des Auslandschweizergesetzes (ASG, SR 195.1).

Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten demnach Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 2 BPR). Ferner werden Auslandschweizerinnen und -schweizer vom Stimmrecht ausgeschlossen, für die nach ausländischem Recht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit eine Massnahme des Erwachsenenschutzes besteht, welche die Handlungsfähigkeit entfallen lässt. Dies gilt allerdings nur dann, wenn auch nach schweizerischem Recht eine entsprechende Massnahme des Erwachsenenschutzes hätte ausgesprochen werden können (Art. 17 ASG).

In erster Linie muss eine dauerhafte Urteilsunfähigkeit vorliegen, damit eine Schweizer Bürgerin bzw. ein Schweizer Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen werden kann. Als formale Voraussetzung für einen Stimmrechtsausschluss muss ausserdem zwingend eine erwachsenenschutzrechtliche Massnahme nach den Artikel 363 (Vorsorgeauftrag) oder Artikel 398 (umfassende Beistandschaft) des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) bzw. nach ausländischem Recht vorliegen. Diese formale Voraussetzung wird einerseits damit begründet, dass die Urteilsunfähigkeit im Falle eines validierten Vorsorgeauftrags amtlich festgestellt wurde (Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB).<sup>14</sup> Andererseits wird das Bestehen einer dauernden Urteilsunfähigkeit im Gesetz beispielhaft als Grund genannt, der die Anordnung einer umfassenden Beistandschaft

<sup>10</sup> BISAZ, Rz. 138; vgl. auch HORLACHER, S. 76ff.; siehe auch BGE 147 I 1, E. 5.2.

<sup>11</sup> Vgl. Überschrift von Art. 2 BPR.

<sup>12</sup> AS 1978 688. Nach Artikel 74 Absatz BV-1874 konnte der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung einheitliche Bestimmungen über die Wahlberechtigung aufstellen. Gestützt auf diese Bestimmung beschränkte Art. 2 BPR in der Fassung vom 17. Dezember 1976 den Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten auf wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigte Personen (AS 1978 688).

<sup>13</sup> Vgl. BBl 2006 7001.

<sup>14</sup> BBl 2006 7001, hier: 7109.

rechtfertigen kann, wenngleich es dafür weder eine notwendige noch hinreichende Bedingung ist.<sup>15</sup> Der Rückgriff auf das Bestehen einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme ermöglicht den Behörden, die Urteilsunfähigkeit in politischen Angelegenheiten nicht in einem gesonderten Verfahren prüfen zu müssen, sondern als gegeben zu erachten, wenn ein entsprechender Entscheid der Erwachsenenschutzbehörden vorliegt (vgl. dazu Kap. 3.2).

In Bundesangelegenheiten führt der Ausschluss vom Stimmrecht gleichzeitig zum Verlust des passiven Wahlrechts bei den eidgenössischen Wahlen. Die Wählbarkeit bestimmt sich nach Artikel 143 BV, wonach alle Stimmberechtigten in den Nationalrat, den Bundesrat und in das Bundesgericht wählbar sind (vgl. dazu Kap. 3.7).

#### 2.1.4 Entwicklung des Ausschlusses vom Stimmrecht

Seit der Gründung des Bundesstaates legte im Rahmen gewisser bundesrechtlicher Schranken über weite Strecken das kantonale Recht die Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht fest.<sup>16</sup> Mit der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhielt der Bund in den Artikeln 66 und 74 die Kompetenz, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über den Ausschluss vom Stimmrecht zu erlassen. Die Befugnis umfasste nicht bloss die eidgenössische Ebene (Art. 74 BV-1874), sondern auch die kantonale und kommunale (Art. 66 BV-1874). Der Bundesgesetzgeber erliess gestützt auf diese beiden Bestimmungen zweimal ein Bundesgesetz, das den Bereich hätte regeln sollen. Beide Erlasse scheiterten allerdings jeweils in der Referendumsabstimmung.<sup>17</sup> Damit blieb der Ausschluss vom Stimmrecht während den folgenden rund hundert Jahren auch für die eidgenössischen Angelegenheiten grösstenteils durch das kantonale Recht bestimmt.<sup>18</sup>

Erst das 1978 in Kraft getretene BPR änderte die Rechtslage und vereinheitlichte die Gründe, die zum Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten führen. Nach der damals neu zu schaffenden Bundesregelung sollten die politischen Rechte gemäss Bundesrat bloss dann entzogen werden, wenn dafür eine zwingende Notwendigkeit bestehe. Dies sei lediglich im Falle der Entmündigung infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche als erfüllt zu betrachten.<sup>19</sup> Ein weitergehender Ausschluss wurde vom Bundesrat als unverhältnismässige Massnahme erachtet, zumal die Ausübung des Stimmrechts durch Personen mit beschränkter Urteilsfähigkeit in der Regel nicht unmittelbar Rechte oder Interessen von Drittpersonen verletzen würde.<sup>20</sup>

Die Kantone blieben dagegen weiterhin zuständig, den Ausschluss vom Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln, obschon die Bundesgesetzgebung den Stimmrechtsausschluss auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten hätte regeln können. Die entsprechende Bundeskompetenz entfiel mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (siehe Art. 39 Abs. 1 BV). Nach geltendem Verfassungsrecht sind die Kantone aber an die grundrechtlichen Gewährleistungen der Bundesverfassung (insb. Art. 8 und 34 BV) gebunden und lediglich in diesem Rahmen frei, einen Ausschluss vom Stimmrecht vorzusehen.

<sup>15</sup> MEIER, ZK zum ZGB, Art. 398, Rz. 20.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 63 der Bundesverfassung vom 12. September 1848. Beschränkt wurde der Spielraum der Kantone durch die Artikel 4, 41, 42, 43 und 48 der damaligen Bundesverfassung (vgl. BBI 1872 II 753, hier: 755).

<sup>17</sup> Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger (BBI 1875 I 8; abgelehnt in der Volksabstimmung vom 23. Mai 1875, BBI 1875 III 302) und das Bundesgesetz vom 28. März 1877 betreffend die politischen Rechte der Niederelassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger (BBI 1877 II 894, abgelehnt in der Volksabstimmung vom 21. Oktober 1877, BBI 1877 IV 652). Ein weiterer Versuch des Bundesrates, den Bereich zu regeln (BBI 1882 III 22) blieb trotz Mahnung des Bundesrates (BBI 1891 I 987, hier: 995) im Parlament stecken. Hinweis hierauf bei SCHWINGRUBER, S. 89f.

<sup>18</sup> In der Bundesgesetzgebung war der Ausschluss vom Stimmrecht später allerdings als Nebenfolge als Nebenfolge im Pfändungs- und Konkursrecht respektive im Strafrecht bis 1971 vorgesehen. Siehe dazu GRISEL, Kommentar BV-1874, Art. 74, Rz. 26.

<sup>19</sup> AS 1978 688; BBI 1975 I 1318, hier: 1328.

<sup>20</sup> BBI 1975 I 1318, hier: 1328.

Obschon der bundesrechtliche Ausschlussgrund der Entmündigung infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche nach wie vor in der BV verankert ist, führte das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Erwachsenenschutzrecht respektive der auf dieses verweisende Artikel 2 BPR in der Praxis zu einer Abnahme von Personen, die vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Die altrechtlichen Entmündigungen wurden von Gesetzes wegen in umfassende Beistandschaften umgewandelt, doch waren die Erwachsenenschutzbehörden gehalten, die erforderlichen Anpassungen an das neue Recht so bald als möglich vorzunehmen.<sup>21</sup> Das heisst, dass jeder Fall überprüft und abgeklärt werden musste, ob eine weniger einschneidende Massnahme genügt.<sup>22</sup> Nach dem heutigen Erwachsenenschutzrecht sollen, wenn immer möglich, «massgeschneiderte» Beistandschaften nach den Artikeln 393–396 ZGB errichtet werden, die nach Artikel 397 ZGB auch miteinander kombiniert werden können. Eine umfassende Beistandschaft ist *ultima ratio* anzuordnen. Die zunächst in umfassende Beistandschaften umgewandelten Entmündigungen wurden deshalb teilweise angepasst, womit auch das Stimmrecht eingeräumt werden musste.

## 2.2 Kantoniales Recht

Die Kantone haben die kantonalen Stimmrechtsausschlüsse zunehmend der Bundesregelung angeglichen<sup>23</sup>. Sie übernehmen den Wortlaut des Bundesrechts häufig<sup>24</sup> oder verweisen auf das Bundesrecht<sup>25</sup>. Insbesondere in der lateinischen Schweiz bestehen allerdings auch inhaltliche oder verfahrensmässige Besonderheiten, die nachfolgend näher erörtert werden.

### 2.2.1 Genf

Nach Artikel 48 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung des Kantons Genf (KV/GE) steht das Stimmrecht auf kantonaler Ebene allen volljährigen Schweizerinnen und Schweizern zu, die ihr politisches Domizil im Kanton haben.<sup>26</sup> Mit der Abstimmung vom 29. November 2020 wurde der bis dahin in Artikel 48 Absatz 4 KV/GE vorgesehene Ausschluss vom Stimmrecht aufgehoben.<sup>27</sup> Nach der früheren Regelung konnten richterliche Behörden die politischen Rechte auf kantonaler (und kommunaler) Ebene dauerhaft urteilsunfähigen Personen entziehen. Sie war damit nicht deckungsgleich mit derjenigen auf der eidgenössischen Ebene, denn das Vorliegen einer umfassenden Beistandschaft respektive eines wirksamen Vorsorgeauftrags war keine zwingende Voraussetzung für einen Ausschluss vom Stimmrecht. Dementsprechend war es im Kanton Genf möglich, dass eine Person das Stimmrecht auf eidgenössischer Ebene, nicht aber auf kantonaler (und kommunaler) Ebene hatte, und umgekehrt. Da der Kanton nun keinen Stimmrechtsausschluss mehr kennt, ist es gegenwärtig so, dass alle volljährigen Schweizerinnen und Schweizer mit politischem Domizil im Kanton Genf das Stimmrecht auf kantonaler (und kommunaler) Ebene haben und der Stimmrechtsausschluss nur noch für die eidgenössische Ebene gilt. Die Aufhebung der Ausschlüsse vom Stimmrecht erfolgte ausdrücklich im Sinne der Umsetzung von Artikel 29 BRK. Entsprechend wurde die Abstimmungsvorlage bezeichnet und lautete die Abstimmungsfrage.<sup>28</sup> Gemäss Abstimmungsbroschüre war für die

<sup>21</sup> Art. 14 Abs. 2 SchlT ZGB.

<sup>22</sup> BBl 2006 7001, hier: 7107.

<sup>23</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 138; AUER, Rz. 974.

<sup>24</sup> So z.B. Art. 6 Abs. 1 PRG/BE; § 4 Abs. 1 und 4 StRG/LU; § 3 WahlG/BS; Art. 9 KV/GR; Art. 2b Abs. 1 und 2 PRG/FR; Art. 14 Abs. 1 GPR/VS; Art. 2 Abs. 2 WAG/SG; Art. 12 LEDP/TI; Art. 4 Abs. 1 LEDP/VD; § 27 Abs. 3 KV/ZG; § 59 Abs. 1 KV/AG; Art. 16 Abs. 2 KV/AI; §1a GPR/BL; § 3 GpR/SO; Art. 2 Abs. 5 LDP/JU. Die Kantone Uri und Thurgau übernehmen den Wortlaut der BV (Art. 17 Abs. 1 KV/UR und Art. 3 WAVG/UR; § 18 Abs. 1 KV/TG) ohne Konkretisierung auf untergeordneter Stufe.

<sup>25</sup> So z.B. Art. 22 KV/ZH.

<sup>26</sup> Dies gilt auch für die kommunale Ebene, wo allerdings auch Ausländerinnen und Ausländer das Stimmrecht haben (vgl. Art. 48 Abs. 3 KV/GE).

<sup>27</sup> Siehe für weitere Informationen [www.ge.ch](http://www.ge.ch) > Dossier > Votations et élections > Les votations info et résultats > Archives des votations > votations populaire du 29 novembre 2020.

<sup>28</sup> Die Abstimmungsfrage lautete: « Acceptez-vous la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH) (A 2 00 – 12211), du 27 février 2020? ».



Mehrheit des Grossen Rates des Kantons Genf auch die symbolische Wirkung der Verfassungsänderung sowie der Umstand gewichtig, dass die Justiz nicht darüber entscheiden können soll, ob eine Person dazu in der Lage ist, die Konsequenzen einer Abstimmungsvorlage zu verstehen und zu entscheiden, ob sie stimmen will oder nicht.<sup>29</sup>

### 2.2.2 Waadt

Der Kanton Waadt passte seine Regelung über den Stimmrechtsausschluss im Zuge der Totalrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 5. Oktober 2021 (LEDP, RS 160.01) an und setzte die neuen Bestimmungen auf den 1. Januar 2022 in Kraft. Das geltende kantonale Recht schliesst wie der Bund Personen vom Stimmrecht aus, die wegen einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 4 Abs. 1 LEDP/VD). In Ergänzung zum Bundesrecht sieht das Waadtländer Recht verfahrensrechtliche Präzisierungen vor: die für den Erwachsenenschutz zuständige Stelle («justice de paix» / Friedensrichteramt) muss jeweils festhalten, ob eine dauerhafte Urteilsunfähigkeit vorliegt (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 LEDP/VD). Vor dem Entscheid muss sie die betroffene Person auf die Konsequenzen in Bezug auf die politischen Rechte hinweisen (Art. 4 Abs. 2 LEDP/VD). Weiter regelt der Kanton Waadt ein Verfahren zur Wiederaufnahme in das Stimmregister (Art. 4 Abs. 3 LEDP/VD): Demnach kann die politische Wohnsitzgemeinde eine betroffene Person in das Stimmregister (wieder-)aufnehmen, wenn diese – namentlich anhand eines medizinischen Belegs – nachweisen kann, dass sie urteilsfähig ist. Die politische Wohnsitzgemeinde muss die betroffene Person und ihren Beistand über die Streichung aus dem Stimmregister und über die Möglichkeit der Wiederaufnahme in das Stimmregister ausdrücklich informieren (Art. 10 Abs. 2 des Reglements über die Anwendung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte, RLEDP, RS 160.01.1). Mit der Totalrevision des LEDP sollte das kantonale Recht den individuellen Begebenheiten Rechnung tragen.<sup>30</sup> Dennoch stimmte der Grosse Rat gleichentags der Motion 117/2019 Buclin zu, welche die Stimmrechtsausschlüsse generell aufheben möchte. Die Umsetzung der Motion ist gegenwärtig beim Staatsrat hängig.

### 2.2.3 Neuenburg

Nach Artikel 37 der Verfassung des Kantons Neuenburg können vom Stimmrecht ausgeschlossene Personen unter Nachweis ihrer Urteilsfähigkeit die Wiederaufnahme in die Stimmbürgerschaft beantragen. Zuständig für die Beurteilung eines entsprechenden Antrags ist gemäss Artikel 8 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die politischen Rechte (RELDP; RSN 141.01) das kantonale Departement für Wirtschaft, Sicherheit und Kultur. Mit dem Antrag auf Wiederaufnahme in die Stimmbürgerschaft ist nach Artikel 9 Absatz 1 RELDP ein ärztliches Attest der Urteilsfähigkeit einzureichen. Der Entscheid des Departements kann beim Kantonsgericht angefochten werden (Art. 10 Abs. 1 RELDP/NE). Forschende der Universität Freiburg haben das Verfahren kürzlich untersucht und kommen zum Schluss, es sei in der Praxis nicht geeignet und auch kaum bekannt.<sup>31</sup> Der Grosse Rat des Kantons Neuenburg nahm am 31. März 2021 die Motion 20.207 Groupe socialiste an, welche die Aufhebung der Stimmrechtsausschluss fordert. Die Umsetzung des Vorstosses ist gegenwärtig beim Staatsrat hängig.

<sup>29</sup> Kantonale Abstimmungsbroschüre für die Volksabstimmung vom 29. November 2020, S. 11; verfügbar unter [www.ge.ch](http://www.ge.ch) > Dossier > Votations et élections > Les votations info et résultats > Archives des votations > votations populaire du 29 novembre 2020.

<sup>30</sup> Conseil d'Etat du canton de Vaud, exposé des motifs et projets de loi sur l'exercice des droits politiques, janvier 2021 (20\_LEG\_79), p. 11; verfügbar unter [www.vd.ch](http://www.vd.ch) > Conseil d'Etat > Décisions du Conseil d'Etat > séance du Conseil d'Etat du 3 février 2021.

<sup>31</sup> Siehe dazu BACH, S. 5.

## 2.2.4 Weitere Kantone

Neben den laufenden Arbeiten in den Kantonen Neuenburg und Waadt wurden in weiteren Kantonen politische Prozesse angestossen, die auf eine Anpassung der Regelungen über die Stimmrechtsausschlüsse abzielen. In den Kantonen Bern und Basel-Landschaft wurde je eine Motion als Postulat überwiesen und die Kantonregierungen damit verpflichtet, dem kantonalen Parlament zur Frage der Stimmrechtsausschlüsse Bericht zu erstatten.<sup>32</sup> In den Kantonen Basel-Stadt und Jura beantragte die Regierung ebenfalls, diesbezügliche Motionen als Postulat (bzw. als «Anzug») zu überweisen, doch stimmte das Parlament jeweils der Motion zu.<sup>33</sup> Die Kantonsregierungen müssen daher Änderungserlasse vorbereiten. Im Kanton Zug beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, eine Motion anzunehmen, welche die Stimmrechtsausschlüsse aufheben will.<sup>34</sup> Im Kanton Wallis wurde das Thema bei den Arbeiten für eine neue Kantonsverfassung aufgegriffen. Der Verfassungsvorentwurf sieht nach der Verabschiedung durch den Verfassungsrat keinen Stimmrechtsausschluss mehr vor und schliesst nach Artikel 43 Absatz 4 Einschränkungen des Stimmrechts im Gesetz aus.<sup>35</sup> Schliesslich hat der Kanton Zürich den Aktionsplan Behindertenrechte beschlossen, wonach die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung zum Stimmrechtsausschluss bis 2025 geprüft werden soll.<sup>36</sup> Auf der anderen Seite wurden in den Kantonen Freiburg und Thurgau Motionen abgelehnt, welche die Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse forderten.<sup>37</sup>

## 2.3 Internationales Recht

### 2.3.1 Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II)

Das Völkerrecht anerkennt und schützt das Stimmrecht in Artikel 25 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2). Die Garantie gewährleistet den Staatsbürgerinnen und -bürgern das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, das aktive und passive Wahlrecht zu besitzen und über das Recht zu verfügen, gleichberechtigt Zugang zu öffentlichen Ämtern des jeweiligen Landes zu haben.

Die in Artikel 25 garantierten Rechte sollen den Staatsbürgerinnen und -bürgern ohne Unterschied der nach den in Artikel 2 UNO-Pakt-II in nicht abschliessender Weise genannten Merkmale (z. B. Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion etc.) und ohne unangemessene Einschränkungen zustehen. Behinderungen werden in Artikel 2 UNO-Pakt II nicht ausdrücklich genannt, zählen aber ebenso zu den verpönten Unterscheidungsmerkmalen<sup>38</sup>. In seinem General Comment Nr. 25 erwähnt der UNO-Menschenrechtsausschuss die Urteilsunfähigkeit einer Person («established mental incapacity») ausdrücklich als Beispiel eines sachlichen Grundes, der einen Ausschluss vom Stimmrecht rechtfertigen kann<sup>39</sup>. Die Interpretation der Bestimmung im General Comment stammt allerdings aus dem Jahr 1996 und damit aus der Zeit vor dem

<sup>32</sup> Kanton Bern: Der Grosse Rat überwies die Mo. 067/2022 Sancar am 28. November 2022 als Postulat, siehe Tagblatt des Grossen Rates, Wintersession 2022, Geschäft 007, verfügbar unter: [www.tagblatt.gr.be.ch](http://www.tagblatt.gr.be.ch). Kanton Basel-Landschaft: Beschluss des Landrates vom 2. Juni 2022, die Mo. 2021/410 Locher als Postulat zu überweisen, verfügbar unter: [www.baselland.ch](http://www.baselland.ch) > Politik und Behörden > Landrat/Parlament > Geschäfte > Geschäfte ab Juli 2015.

<sup>33</sup> Kanton Basel-Stadt: Der Grosse Rat stimmte der Mo. 21.5475 Thommen am 19. Januar 2022 zu; siehe Protokoll der 53. Sitzung, Amtsjahr 2021/2022, S. 2309ff., verfügbar unter: [www.grosserrat.bs.ch](http://www.grosserrat.bs.ch) > Ratsbetrieb > Ratsprotokolle und Abstimmungsergebnisse. Kanton Jura: Das Parlament nahm die Mo. 1428 Aubry Janketic am 23. November 2022 an; siehe Procès-verbal N° 39 du 23 novembre 2022 (I), S. 2, verfügbar unter: [www.jura.ch](http://www.jura.ch) > Autorités > Parlement > Calendrier des séances plénières > Archives séances plénières 2021–2025.

<sup>34</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. April 2023 zur Motion 3382.2 Arnold et al., verfügbar unter: <https://kr-geschaeft.zug.ch/>.

<sup>35</sup> Der Verfassungsvorentwurf ist verfügbar unter: [www.vs.ch](http://www.vs.ch) > Verfassungsrat > Verfassungsentwurf.

<sup>36</sup> Vgl. dazu Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022-2025, Massnahme A3, Ziff. 2.1.2, S. 13; verfügbar unter: [www.zh.ch](http://www.zh.ch) > Soziales > Leben mit Behinderung > Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.

<sup>37</sup> Kanton Freiburg: Der Grosse Rat lehnte die Mo. 2020-GC-13 Ganiot/Mauron am 16. September 2020 ab; siehe Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR) 2020, S. 2604ff., verfügbar unter: [www.parlinfo.fr.ch](http://www.parlinfo.fr.ch) > Geschäfte > Parlamentarische Vorstösse. Kanton Thurgau: Der Grosse Rat lehnte die Motion 20/MO 23/231 Keller et al. am 26. Oktober 2022 ab, siehe Protokoll des Grossen Rates Nr. 45 vom 26. Oktober 2022, verfügbar unter: <https://grgeko.tg.ch/>.

<sup>38</sup> SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 5 m.w.H.

<sup>39</sup> UN Committee on Human Rights, General Comment 25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. Juli 1996, Rz. 4, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>.

Erlass der Behindertenrechtskonvention der UNO (vgl. dazu Kap. 2.3.2). Verschiedentlich wurde ein Widerspruch zur jüngeren Spezialkonvention festgestellt und angeregt, den General Comment Nr. 25 im Sinne der Behindertenrechtskonvention anzupassen<sup>40</sup>. Dies ist bisher allerdings nicht geschehen. Konsequenterweise forderte der UNO-Menschenrechtsausschuss beispielsweise Portugal im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens von 2020 lediglich dazu auf, Personen mit einer geistigen, intellektuellen oder psychosozialen Behinderung nicht zu diskriminieren, indem ihnen in unverhältnismässiger Weise oder ohne vernünftige und sachliche Verbindung zur Stimmfähigkeit das Stimmrecht entzogen wird.<sup>41</sup>

## 2.3.2 Behindertenrechtskonvention (BRK)

### 2.3.2.1 Allgemeines

Die BRK wurde 2006 geschaffen und zählt heute 175 Vertragsstaaten. Sie ist die erste internationale Spezialkonvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Für die Schweiz trat sie am 15. Mai 2014 in Kraft. Mit dem Beitritt zum Übereinkommen verpflichtete sich die Schweiz, Menschen mit Behinderungen gegen Diskriminierungen zu schützen und ihre Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Die BRK richtet sich in erster Linie an die Vertragsstaaten und enthält mehrheitlich programmatische Bestimmungen, die für Einzelne nicht unmittelbar einklagbare Rechte begründen. Die Staaten sind gehalten, die mit der BRK eingegangenen Verpflichtungen nach und nach im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen. Die Vertragsstaaten müssen dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: BRK-Ausschuss) zudem in regelmässigen Abständen umfassend Bericht über die getroffenen Massnahmen für die Umsetzung erstatten und über die Fortschritte informieren (Art. 34 BRK).

Der BRK liegt ein weiter Begriff der Behinderung zugrunde. Nach Artikel 1 Absatz 2 BRK zählen zu den Menschen mit einer Behinderung «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.» Dieses Verständnis von Behinderung als Zusammenspiel von individuellen Voraussetzungen und externen Rahmenbedingungen liegt auch dem Schweizerischen Behindertengleichstellungsrecht zugrunde.<sup>42</sup> Die BRK zielt darauf ab, dass auch Menschen mit Behinderungen in den vollen Genuss der grundlegenden Menschenrechte kommen. Sie schafft dabei grundsätzlich keine Sonderrechte, sondern konkretisiert vielmehr die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Lebenslagen.<sup>43</sup>

Mit Artikel 12 Absätze 1 und 2 BRK bekräftigen die Vertragsstaaten, die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen anzuerkennen. Sie sollen ihnen nach Artikel 12 Absatz 3 BRK ferner durch Massnahmen Zugang zu Unterstützung verschaffen, welche sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Die Regelungen sind darauf ausgerichtet, hilfsbedürftige Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung der eigenen Rechte bloss im unbedingt erforderlichen Mass einzuschränken; sie sollen

<sup>40</sup> Vgl. dazu Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, A/HRC/19/36, 21. Dezember 2011, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/A/HRC/19/36>. Mit weiteren Hinweisen TOBLER, S. 332.

<sup>41</sup> Siehe dazu Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Portugal, CCPR/C/PRT/CO/5, Ziff. 19 Bst. C, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/CCPR/C/PRT/CO/5>.

<sup>42</sup> BBl 2013 661, hier: 677 mit Verweis auf BBl 2001 1715, hier: 1723f. und 1776f.

<sup>43</sup> BBl 2013 661, hier: 662f.

möglichst unterstützt statt vertreten werden (*supported decision-making* anstatt *substituted decision-making*).<sup>44</sup> Das Stimmrecht ist ein höchstpersönliches Recht. Seine Ausübung durch Dritte ist ausgeschlossen. Nach Ansicht des BRK-Ausschusses soll die Notwendigkeit von Unterstützungen bei der Entscheidungsfindung aber jedenfalls kein Grund sein, Bürgerinnen und Bürger von ihren Rechten – darunter das Stimmrecht – auszuschliessen.<sup>45</sup>

### 2.3.2.2 Schutz der politischen Rechte (Art. 29 BRK)

Bestimmungen über die politischen Rechte sind in Artikel 29 BRK verankert. Demnach haben die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte zu garantieren und dafür zu sorgen, dass sie diese gleichberechtigt mit anderen beanspruchen können. Der Wortlaut der Bestimmung nennt keine Ausnahmen von dieser Garantie und enthält auch keine ausdrücklichen Hinweise auf Fälle zulässiger Stimmrechtsausschlüsse. Im Vorfeld der Ratifikation der BRK ging der Bundesrat gleichwohl davon aus, der in der Verfassung (Art. 136 BV) angelegte und auf Gesetzesstufe (Art. 2 BPR) konkretisierte Ausschluss vom Stimmrecht sei mit den einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar<sup>46</sup>. Im Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft entsprach dies der allgemeinen Interpretation der BRK. Die Hochkommissarin für Menschenrechte vertrat in einem Bericht aus dem Jahr 2011 allerdings bereits die Ansicht, der Ausschluss vom Stimmrecht auf Basis einer vermuteten oder akuten psychosozialen oder intellektuellen Behinderung stelle eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 2 BRK dar.<sup>47</sup> Der BRK-Ausschuss schloss sich dieser Auffassung im Jahr 2013 an, d. h. nach der Verabschiedung der Botschaft des Bundesrates und während der laufenden Beratung des Geschäfts im Parlament.<sup>48</sup> Gemäss BRK-Ausschuss verstösst der Ausschluss vom Stimmrecht wegen einer (geistigen) Behinderung gegen Artikel 29 BRK, und zwar auch dann, wenn die Urteilsunfähigkeit in einem individuellen Verfahren beurteilt und festgestellt wird<sup>49</sup>. Die Auffassung ist seither ständige Praxis des BRK-Ausschusses.

### 2.3.2.3 Umsetzung der BRK in der Schweiz

Im Jahr 2022 wurde die Schweiz erstmals vom BRK-Ausschuss auf die Umsetzung der BRK geprüft. Der BRK-Ausschuss besteht aus 18 Expertinnen und Experten und überwacht die Umsetzung der BRK in den Vertragsstaaten. Er stützt sich bei seinen Prüfungen einerseits auf die Berichte der Vertragsstaaten selbst ab, andererseits aber auch auf Eingaben weiterer Organisationen. Im Rahmen des ersten Staatenberichtsverfahrens zur Schweiz reichte zum Beispiel der Dachverband der schweizerischen Behindertenorganisationen, Inclusion Handicap, einen sogenannten «Schattenbericht» ein, mit dem die Umsetzung der BRK aus seiner Sicht detailliert dargelegt wurde. Der BRK-Ausschuss sprach zu beinahe allen Gewährleistungen der BRK Empfehlungen aus. Im Zusammenhang mit der in Artikel 29 BRK gewährleisteten Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben äusserte sich der BRK-Ausschuss auch zu den im Bund und in den meisten Kantonen verankerten Stimmrechtsausschlüssen. Entsprechend seiner Praxis empfiehlt er der Schweiz, «alle gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Kantonebene

<sup>44</sup> BBI 2013 661, hier: 690. Siehe für den Bereich des Zivilrechts BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 8.

<sup>45</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, General Comment No. 1, CRPD/C/GC/1, 19. Mai 2014, Rz. 48–49, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/CRPD/C/GC/1>.

<sup>46</sup> Siehe dazu BBI 2013 661, hier: 710; vgl. auch das vom EBGB in Auftrag gegebene Gutachten KÄLIN ET AL., S. 65.

<sup>47</sup> Thematic study (Fn. 40), Ziff. 29, 68ff. Die Studie war dem Bundesrat bekannt und wurde in einem anderen Zusammenhang in der Botschaft auch zitiert (siehe BBI 2013 661, hier: 710, Fn. 96).

<sup>48</sup> Vgl. dazu TOBLER, S. 340ff.

<sup>49</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary, views adopted by the Committee at its tenth session, CRPD/C/10/D/4/2011, 16. Oktober 2013, Rz. 9.4, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/CRPD/C/10/D/4/2011>.

aufzuheben, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere solche mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, das Wahlrecht verweigert wird».<sup>50</sup>

### 2.3.3 Weiteres Völkerrecht

#### 2.3.3.1 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

Die EMRK (SR 0.101) enthält keine Garantie des Stimmrechts. Das «Recht auf freie Wahlen» ist hingegen in Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls (ZP-1) verankert. Die Schweiz hat dieses Zusatzprotokoll nie ratifiziert, womit sie auch nicht an die diesbezügliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gebunden ist. Die folgenden Ausführungen sind für die Beurteilung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und die Zulässigkeit der bestehenden Stimmrechtsausschlüsse nicht unmittelbar massgebend. Der EGMR befasste sich bei der Auslegung von Artikel 3 ZP-1 jedoch wiederholt mit der Frage der Zulässigkeit von Stimmrechtsausschlüssen. Die Rechtsprechung soll daher näher betrachtet werden.

Im Unterschied zum BRK-Ausschuss erachtet es der EGMR grundsätzlich als zulässig, dass die Vertragsstaaten das Stimmrecht entziehen, wenn Personen die nötige Entscheidungsfähigkeit fehlt.<sup>51</sup> Der Stimmrechtsausschluss muss dabei einem legitimen Zweck dienen und mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein.<sup>52</sup> Für den Entzug des Stimmrechts soll nach Auffassung des EGMR nicht bloss die Perspektive des Individuums, sondern auch diejenige der demokratischen Gesellschaft, in deren politisches System das individuelle Stimmrecht eingebettet ist, berücksichtigt werden.<sup>53</sup> Die Gesetzgebung der Vertragsstaaten habe in dieser Hinsicht Spielraum. Insbesondere könne sie das Verfahren bestimmen, nach dem die Entscheidungsfähigkeit von Personen mit einer geistigen Behinderung beurteilt wird.<sup>54</sup> Die Vertragsstaaten müssen dabei die völkerrechtlichen Grundsätze achten. Nicht zulässig sind nach Ansicht des EGMR staatliche Regelungen, die das Stimmrecht ohne eine individuelle Prüfung der Entscheidungsfähigkeit, sondern allein gestützt auf den Status einer Person entziehen: z. B. Personen vom Stimmrecht ausschliessen, die wegen einer geistigen Behinderung unter einer teilweisen Vormundschaft (partial guardianship) stehen.<sup>55</sup>

#### 2.3.3.2 Code of Good Practice in Electoral Matters

Die Venedig Kommission des Europarates erliess 2002 den *Code of Good Practice in Electoral Matters*, den die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee des Europarates guthiess.<sup>56</sup> Der Code of Good Practice ist kein verbindliches Recht, hat aber prägende Wirkung, da er etwa bei Wahlbeobachtungen der OSZE oder der Rechtsprechung des EGMR berücksichtigt wird.<sup>57</sup> Der Code of Good Practice erklärt den Ausschluss vom Stimmrecht einzelner Personen als grundsätzlich zulässige Massnahme, sofern folgende Bedingungen kumulativ<sup>58</sup> erfüllt sind: Der Stimmrechtsausschluss muss sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen und

<sup>50</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES (Fn. 45), Rz. 48–49. Siehe auch Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, CRPD/C/CHE/CO/1, 25. März 2022, Ziff. 56 Bst. a, deutsche, nicht amtliche Übersetzung verfügbar unter: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > EBGB > Recht > International > UNO Konvention > Staatenberichtsverfahren.

<sup>51</sup> EGMR, Caamaño Valle v. Spain, 43564/17, 11. Mai 2021, Ziff. 64; Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06, 20. Mai 2010, Ziff. 41f.

<sup>52</sup> EGMR, Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 37ff.

<sup>53</sup> EGMR, Caamaño Valle v. Spain (Fn. 51), Ziff. 74.

<sup>54</sup> EGMR, Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 41.

<sup>55</sup> EGMR, Caamaño Valle v. Spain (Fn. 51), Ziff. 60; Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 44.

<sup>56</sup> CDL-AD(2002)023rev2-cor, 25. Oktober 2018, abrufbar unter: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int) > Main documents > Main reference documents. Daneben gibt es den *Code of Good Practice on Referendums*, der kürzlich überarbeitet wurde und ebenfalls die Möglichkeit von Stimmrechtsausschlüssen vorsieht (CDL-AD(2022)015, 20. Juni 2022, abrufbar unter: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int) > Main documents > Main reference documents).

<sup>57</sup> Vgl. dazu ausführlich MÖCKLI, S. 184ff.

<sup>58</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (Fn. 56), Ziff. I/1/1.1/d.

verhältnismässig<sup>59</sup> sein. Ferner kommen als Ausschlussgründe ausschliesslich eine Urteilsunfähigkeit<sup>60</sup> (mental incapacity) oder eine Verurteilung wegen schwerer Verbrechen infrage, und der Stimmrechtsausschluss respektive die Feststellung der Urteilsunfähigkeit muss durch ein Gericht beschlossen worden sein. Die Rechtsprechung des EGMR entspricht den Kriterien des Code of Good Practice in Electoral Matters.<sup>61</sup>

## 2.4 Rechtsvergleichende Betrachtungen

### 2.4.1 Übersicht

Die Diskussion über den Ausschluss vom Stimmrecht auf der internationalen Ebene führte vielfach zu Reformen auf der Ebene der Nationalstaaten. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung (EBGB) erstellte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung eine rechtsvergleichende Studie zum Thema.<sup>62</sup> Weitere Studien geben einen Überblick über die in Europa verbreiteten Ansätze und Entwicklungen.<sup>63</sup>

Nach geltendem Recht verzichteten 13 EU-Mitgliedstaaten (Dänemark<sup>64</sup>, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei und Spanien) auf einen Ausschluss vom Stimmrecht für urteilsunfähige Personen. Die anderen 14 EU-Mitgliedstaaten kennen hingegen Stimmrechtsausschlüsse, die in der Regel Personen betreffen, die ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen können und deshalb in einem Betreuungsverhältnis stehen.<sup>65</sup> Davon kennen sieben EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Litauen, Malta, Portugal, Slowenien, Tschechien und Ungarn) eine Regelung, die den Ausschluss vom Stimmrecht nicht an eine erwachsenenschutzrechtliche Massnahme knüpft, sondern es Gerichten oder anderen Behörden ermöglicht, den Stimmrechtsausschluss anzunordnen.<sup>66</sup> In den anderen sieben EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Griechenland, Luxemburg, Polen, Rumänien und Zypern) ist der Ausschluss vom Stimmrecht Folge der Anordnung einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme.

In Frankreich und Deutschland wurden die Stimmrechtsausschlüsse im Jahr 2019 aufgehoben. Die neuen Regelungen und ihre Entstehung in den beiden Ländern sollen nachfolgend eingehender beleuchtet werden.

### 2.4.2 Frankreich

Frankreich hob den Ausschluss vom Stimmrecht mit Gesetzesänderung vom 23. März 2019 auf. Vorgängig hatte sich die nationale Konsultativkommission für Menschenrechte für die Abschaffung der Stimmrechtsausschlüsse ausgesprochen.<sup>67</sup> Nach altem Recht hatte die für die Anordnung oder die Erneuerung einer Vormundschaft («mesure de tutelle») zuständige richterliche Instanz darüber zu entscheiden, ob die jeweilige Person das Stimmrecht behalten oder

<sup>59</sup> Dabei sollen beim Ausschluss vom aktiven Stimm- und Wahlrecht strengere Bedingungen gelten als beim Entzug der Wählbarkeit.

<sup>60</sup> Nach dem Code of Good Practice in Electoral Matters (Fn. 56) ist das auch ein zulässiger Ausschlussgrund.

<sup>61</sup> TOBLER, S. 344.

<sup>62</sup> NADAKAVUKAREN SCHEFER ET AL., Persons with disabilities' right to autonomy and their right to vote, E-Avis 2019-18

<sup>63</sup> EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum Europäischen Parlament (Informationsbericht), SOC/554-EESC-2017-00587, 20. März 2019, Ziff. 5, verfügbar unter: [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu) > Unsere Arbeit > Stellungnahmen und Informationsberichte; EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, Gewährleistung der praktischen Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum EP (Stellungnahme), SOC/638-EESC-2020, 2. Dezember 2020, verfügbar unter: [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu) > Unsere Arbeit > Stellungnahmen und Informationsberichte; EUROPEAN DISABILITY FORUM, Human Rights Report 6/2022 on Political Participation of Persons with Disabilities, S.38ff., verfügbar unter: [www.edf-fehp.org](http://www.edf-fehp.org) > Library > Publications and Webinars.

<sup>64</sup> In Dänemark gilt dies allerdings lediglich für regionale Wahlen und Wahlen in das Europäische Parlament. Für die nationalen Parlamentswahlen sieht Artikel 29 Absatz 1 der dänischen Verfassung (Danmarks Riges Grundlov) einen Stimmrechtsausschluss vor.

<sup>65</sup> EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S.39.

<sup>66</sup> EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S.40.

<sup>67</sup> COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH), Avis sur le droit de vote des personnes handicapées, JORF n°0055, texte n° 32, 5. März 2017.

es ihr entzogen werden soll<sup>68</sup>. Neben der Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses wurden 2019 auch die Modalitäten der Ausübung des Stimmrechts festgelegt (vgl. Kap. 5.4). Betroffene Personen müssen sich zunächst in das Stimmregister eintragen zu lassen, wenn sie ihr Wahlrecht ausüben wollen<sup>69</sup>, wie dies in Frankreich allgemein erforderlich ist<sup>70</sup>.

### 2.4.3 Deutschland

Deutschland kannte bis 2019 eine vergleichbare Regelung wie sie im Bund für eidgenössische Angelegenheiten besteht. Demnach galt u.a. ein Ausschluss vom Wahlrecht für Personen, für die eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet war<sup>71</sup>. Die Regelung stand in der Kritik, nicht zuletzt wegen der Entwicklungen rund um die BRK (siehe oben), die für Deutschland seit 2009 rechtsverbindlich ist. Angesichts dessen holte die Bundesregierung eine interdisziplinäre Studie ein. Sie wurde 2016 vorgelegt und erachtete die damalige deutsche Regelung als verfassungs- und völkerrechtskonform.<sup>72</sup> Einige Bundesländer hoben in der Folge gleichwohl entsprechende Wahlrechtsausschlüsse im Landes- und Kommunalwahlrecht auf.<sup>73</sup>

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich 2019 mit dem Wahlrechtsausschluss und erklärte diesen für verfassungswidrig<sup>74</sup>. Es erachtete Wahlrechtsausschlüsse – im Gegensatz zum Behindertenrechtsausschluss der UNO – zwar nicht grundsätzlich als völker- bzw. verfassungswidrig. Die Vorschrift versties aber gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung, da sie den Kreis der ausgeschlossenen Personen ohne einen hinreichend sachlichen Grund in gleichheitswidriger Weise bestimmte<sup>75</sup>. Das Bundesverfassungsgericht anerkannte grundsätzlich ein legitimes verfassungsrechtliches Interesse daran, Personen vom Wahlrecht auszuschliessen, denen die erforderliche Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen fehlt.<sup>76</sup> Die Anknüpfung an das Betreuungsrecht erachtete das Gericht hingegen als unzulässig, da die Bestellung einer Betreuung nur dann angeordnet würde, wenn diese unbedingt erforderlich sei. In zahlreichen Fällen, in denen die genannte Einsichtsfähigkeit nicht gegeben sei, bliebe das Wahlrecht daher gleichwohl bestehen. Der Wahlrechtsentzug sei daher von den im konkreten Einzelfall bestehenden Betreuungs- respektive Schutzbedürfnissen abhängig. Die Regelung verfehle damit ihr Regelungsziel, die kollektive Entscheidungsfindung zu schützen. Der Gesetzgeber könne, so das Bundesverfassungsgericht, auch nicht geltend machen, das formale Kriterium sei klar und einfach feststellbar und damit für die Organisation der «Massenveranstaltung» Wahlen besonders geeignet. Dies namentlich deshalb, weil die Verhältnismässigkeit der Massnahme nicht gegeben sei. Es sei davon auszugehen, dass mindestens ebenso viele Personen ohne die genannten Einsichtsfähigkeiten stimmberechtigt blieben, als durch die Vorschrift ausgeschlossen würden.

Infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts passte der Gesetzgeber das Bundeswahlgesetz an und hob die Bestimmung über den Ausschluss von Personen, für die eine Betreuung in *allen* Angelegenheiten angeordnet war, auf. Im Übrigen wurde eine Bestimmung betreffend die Wahlassistenz eingefügt (vgl. unten Kap. 5.4). Die Frage der Wählbarkeit war nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht und wurde auch bei

<sup>68</sup> Art. L5 code électoral (aufgehoben am 25.3.2019), verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>69</sup> Art. L11 Code électoral, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>70</sup> Die Einschreibepflicht gilt grundsätzlich für alle Wahlberechtigten. Bestimmte Personen werden ausnahmsweise aber von Amtes wegen in das Stimmregister eingetragen, namentlich Personen, die das Stimmrechtsalter erreichen und diejenigen, welche die französische Staatsangehörigkeit erwerben (Art. L11-II Code électoral, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr>).

<sup>71</sup> § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG; BGBl. I S. 2002, 2017).

<sup>72</sup> Forschungsbericht 470 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit einer Behinderung, 2016, verfügbar unter: [www.bmas.de](http://www.bmas.de) > Service > Publikationen > Forschungsberichte.

<sup>73</sup> Siehe Hinweise bei THUM, Kommentar zum BWahlG, § 13, Rz. 4f.

<sup>74</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats vom 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Entscheidung des BVerfG (BVerfGE) 151, 1.

<sup>75</sup> BVerfGE 151, 1, LS 4.

<sup>76</sup> BVerfGE 151, 1, C/II/1.

der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht vertieft. Nach geltender Rechtslage sind daher Personen wählbar, denen wegen der Gesetzesänderung von 2019 das aktive Wahlrecht nunmehr zusteht.<sup>77</sup>

### **3 Analyse des Stimmrechtsausschlusses**

#### **3.1 Praxis der Stimmrechtsausschlüsse**

Schweizweit wird keine Statistik darüber geführt, wie viele Personen vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Die Grössenordnung des betroffenen Personenkreises lässt sich auf Grundlage der vorhandenen Daten lediglich abschätzen.

Gemäss den jährlich veröffentlichten Angaben der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) bestanden am 31. Dezember 2021 in der Schweiz rund 14 000 umfassende Beistandschaften.<sup>78</sup> In dieser Angabe sind auch in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer sowie Schweizerinnen und Schweizer enthalten, die das Stimmrecht weiterhin innehaben, weil sie nicht wegen einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen (vgl. dazu Kap. 3.2.2.1). Zu den volljährigen, dauerhaft urteilsunfähigen Schweizerinnen und Schweizer, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden und aus diesem Grund vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, fehlt eine schweizweite Statistik. Im Rahmen einer informellen Umfrage der KOKES meldeten 19 Kantone für das Jahr 2021 insgesamt rund 1 250 validierte Vorsorgeaufträge. Auch diese Angabe lässt keinen direkten Schluss auf die Anzahl Personen zu, die vom Stimmrechtsausschluss betroffen sind, weil einerseits nicht aus allen Kantonen (vollständige) Angaben vorliegen und andererseits ausländische Staatsangehörige in den Angaben enthalten sind.

Neben den Daten zur Massnahmenpraxis im Erwachsenenschutz als Indikator hat die Bundeskanzlei zusammen mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) die Anzahl Personen, die von einem Stimmrechtsausschluss betroffen sind, geschätzt. Dazu wurden die Daten über die ständige erwachsene Schweizer Wohnbevölkerung im Inland mit der Anzahl Inlandschweizer Stimmberrechtigte gemäss den Stimmregistern während der letzten fünf Jahren verglichen. Im Durchschnitt ergab diese Annäherung, dass circa 0.3% der ständigen erwachsenen Wohnbevölkerung mit Schweizer Staatsangehörigkeit vom Stimmrecht auf eidgenössischer Ebene ausgeschlossen sind. Dies entspräche aktuell rund 16 000 Personen und damit ungefähr der Grössenordnung, auf welche die bereits erläuterten Angaben der KOKES schliessen lassen.

Sowohl die Statistik der KOKES als auch die durchgeführte Schätzung weisen auf Unterschiede zwischen den Kantonen hin, wobei der Bestand an umfassenden Beistandschaften bzw. die Anzahl Stimmrechtsausschlüsse in der lateinischen Schweiz vergleichsweise hoch sind.

#### **3.2 Voraussetzungen und Verfahren des Stimmrechtsausschlusses**

##### **3.2.1 Dauernde Urteilsunfähigkeit**

Eine dauerhaft mangelnde Urteilsfähigkeit ist der eigentliche Grund für den Ausschluss vom Stimmrecht. Sie muss deshalb der Anordnung der umfassenden Beistandschaft respektive der

<sup>77</sup> §15 Abs. 2 i.V.m. § 13 BWAHIG. Siehe dazu THUM, Kommentar zum BWAHIG, § 15, Rz. 12f.

<sup>78</sup> KOKES-Statistik 2021 / Bestand Erwachsene, Anzahl Erwachsene mit Schutzmassnahmen am 31.12.2021, verfügbar unter [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch) > Statistik-Zahlen > KOKES-Statistik 2021: Erwachsene-Bestand.



Validierung des Vorsorgeauftrags zugrunde liegen. Der Begriff der Urteilsfähigkeit wird in Artikel 16 ZGB definiert und ist auch im öffentlichen Recht beachtlich.<sup>79</sup> Urteilsfähigkeit bedeutet demnach die Fähigkeit, vernunftgemäss zu handeln. Dies setzt einerseits ein intellektuelles Element voraus, nämlich die Fähigkeit, Sinn, Zweckmässigkeit und Wirkungen einer bestimmten Handlung zu erkennen (Einsichtsfähigkeit). Andererseits enthält die Urteilsfähigkeit ein Willenselement, nämlich die Fähigkeit, gemäss dieser vernünftigen Erkenntnis nach seinem freien Willen zu handeln (Willensbildungs- und Willensumsetzungsfähigkeit).<sup>80</sup> Urteilsfähigkeit verlangt somit, dass eine Person autonom, d. h. ohne übermässige Einflussnahme durch Drittpersonen, handeln kann.<sup>81</sup> Bei volljährigen Personen wird die Urteilsfähigkeit grundsätzlich vermutet; wer ihr Nichtvorhandensein behauptet, hat dies zu beweisen.<sup>82</sup> Für den Beweis der Urteilsunfähigkeit bedarf es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer sehr grossen Wahrscheinlichkeit, die «jeden ernsthaften Zweifel ausschliesst».<sup>83</sup> Artikel 16 ZGB zählt Zustände auf (u.a. Kindesalter, geistige Behinderung und psychische Störung), die zu einer Vermutung der *Urteilsunfähigkeit* führen können.<sup>84</sup>

Die Regelung der Urteilsfähigkeit geht davon aus, dass die Urteilsfähigkeit entweder vollständig gegeben ist oder vollständig fehlt («Alles-oder-Nichts-Prinzip»). Allerdings ist dabei der *Grundsatz der Relativität der Urteilsfähigkeit* zu beachten. Er besagt, dass die Urteilsfähigkeit jeweils in Bezug auf eine konkret infrage stehende Handlung zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beurteilen ist.<sup>85</sup> Die Relativität der Urteilsfähigkeit äussert sich damit in sachlicher und in zeitlicher Hinsicht.<sup>86</sup> In sachlicher Hinsicht spielt die Komplexität und die Tragweite der jeweiligen Entscheidung eine Rolle. Im Interesse des Selbstbestimmungsrechts und eingedenk der Schutzfunktion der Handlungsfähigkeitsregeln sind die Handlungsmöglichkeiten im Fall von Rechtsgeschäften geringer Tragweite grosszügiger zu beurteilen, auch wenn die betreffende Person die Entscheidungsgrundlagen nicht vollständig versteht.<sup>87</sup> Zudem liegt die Schwelle für die Annahme der Urteilsfähigkeit bei absolut höchstpersönlichen, vertretungsfeindlichen Handlungen tiefer, insbesondere in Bereichen, in denen auch geistig gesunde Personen ihre Entscheidungen nicht in erster Linie vernunftgemäss begründen.<sup>88</sup> Eine Urteilsunfähigkeit für alle Belange besteht nur ausnahmsweise, beispielweise bei schwerster Demenz oder bei Zuständen, in denen jede Kommunikation unmöglich ist (z. B. Komapatienten).<sup>89</sup> In *zeitlicher* Hinsicht muss die Urteilsfähigkeit der betroffenen Person im Zeitpunkt der Vornahme der fraglichen Handlung zukommen. Für den Ausschluss vom Stimmrecht hat die Urteilsunfähigkeit dauerhaft zu sein. Die Dauerhaftigkeit der Urteilsunfähigkeit wird als gegeben erachtet, wenn die Aussichten auf die Wiedererlangung der Urteilsfähigkeit praktisch inexistent oder zumindest in absehbarer Zeit als unwahrscheinlich erscheinen.<sup>90</sup>

<sup>79</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 3.

<sup>80</sup> BGE 144 III 264, E. 6.1.1; BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 45ff.; FANKHAUSER, OFK zum ZGB, Art. 16, Rz. 5ff.

<sup>81</sup> FANKHAUSER, OFK zum ZGB, Art. 16, Rz. 7; BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 72ff.

<sup>82</sup> Urteil 5A\_912/2014 des Bundesgerichts vom 27. März 2015, E. 3.2.1.

<sup>83</sup> BGE 124 III 5, E. 1b.

<sup>84</sup> Urteil 5A\_912/2014 des Bundesgerichts vom 27. März 2015, E. 3.2.1 mit Verweisen.

<sup>85</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 8, 132.

<sup>86</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 112ff.

<sup>87</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 116.

<sup>88</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 122f. Zur Ausübung höchstpersönlicher Rechte siehe überdies Art. 19c Abs. 2 ZGB, wonach für urteilsunfähige Personen der gesetzliche Vertreter handelt, sofern nicht ein Recht so eng mit der Persönlichkeit verbunden ist, dass jede Vertretung – wie bei der Ausübung des Stimmrechts – ausgeschlossen ist.

<sup>89</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 5.

<sup>90</sup> GROS, Rz. 749.

### 3.2.2 Institute des Erwachsenenschutzes

Der Stimmrechtsausschluss knüpft mit dem Verweis auf die umfassende Beistandschaft und die Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person an zwei Rechtsinstitute des Erwachsenenschutzes an (vgl. Kap. 2.1.3).

#### 3.2.2.1 Umfassende Beistandschaft

Nach Artikel 388 ZGB haben die behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes den Zweck, das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen (Abs. 1), wobei sie die Selbstbestimmung der betroffenen Person so weit wie möglich erhalten und fördern sollen (Abs. 2). Das Erwachsenenschutzrecht kennt verschiedene Formen von Beistandschaften, die eine den individuellen Verhältnissen angepasste Unterstützung gewährleisten sollen. Die umfassende Beistandschaft ist die weitestgehende Massnahme und soll lediglich *ultima ratio* angewendet werden. Wenn immer möglich ist der erforderliche Schutz mit anderen Formen der Beistandschaft, namentlich der Begleit-, Vertretungs- und Mitwirkungsbeistandschaft (Art. 393–396 ZGB) zu bewerkstelligen, wobei die verschiedenen Formen auch miteinander kombiniert werden können (Art. 397 ZGB). Artikel 390 Absatz 1 ZGB definiert die allgemeinen Voraussetzungen für die Anordnung einer Beistandschaft, wobei die Massnahmen lediglich subsidiär zu anderen Hilfeleistungen getroffen werden dürfen und verhältnismässig sein müssen (Art. 389 ZGB): Die Anordnung einer Beistandschaft setzt einen objektiven Schwächezustand der betroffenen Person sowie eine Schutzbedürftigkeit voraus, wodurch das Wohl der Betroffenen als gefährdet erscheint.<sup>91</sup>

Damit eine umfassende Beistandschaft angeordnet werden kann, muss zudem eine besondere Hilfsbedürftigkeit vorliegen (Art. 398 Abs. 1 ZGB), d. h. ein hoher Schutzbedarf bestehen. Dies kann der Fall sein, wenn die betroffene Person dauernd urteilsunfähig ist, weshalb Artikel 398 ZGB diesen Grund auch beispielhaft nennt.<sup>92</sup> Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist die dauernde Urteilsunfähigkeit aber weder eine Voraussetzung für eine umfassende Beistandschaft noch für sich ausreichend, um eine solche anzuordnen.<sup>93</sup> Falls eine Person beispielsweise dauernd urteilsunfähig ist, aber die Schutzbedürftigkeit begrenzt ist, kann eine weniger weitreichende Beistandschaft genügen.<sup>94</sup> In der Praxis werden etwa bei dementen älteren Personen selten umfassende Beistandschaften angeordnet.<sup>95</sup> Auf der anderen Seite bestehen umfassende Beistandschaften bei Personen, die nicht als dauerhaft urteilsunfähig gelten.<sup>96</sup>

Nach Artikel 398 ZGB bezieht sich die umfassende Beistandschaft auf alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs (Abs. 2), und sie lässt die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person von Gesetzes wegen entfallen (Abs. 3)<sup>97</sup>. Wird die Urteilsfähigkeit in Bezug auf die Besorgung der zentralen Angelegenheiten als dauerhaft fehlend beurteilt und deshalb eine umfassende Beistandschaft angeordnet, geht das geltende Recht davon aus, dass die Urteilsfähigkeit auch im Hinblick auf die Ausübung des Stimmrechts fehlt.<sup>98</sup> Insoweit kann gegenwärtig von einem gewissen Automatismus gesprochen werden. Der Stimmrechtsausschluss steht aus diesem Grund in der Kritik (vgl. Kap. 3.3.2). In der Lehre wird entsprechend gefordert, die Urteilsunfähigkeit solle zumindest jeweils spezifisch in Bezug

<sup>91</sup> MEIER, ZK zum ZGB, Art. 390, Rz. 21ff.

<sup>92</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 33.

<sup>93</sup> Urteil 5A\_212/2021 des Bundesgerichts vom 5. August 2021, E. 3.2; Urteil 5A\_479/2019 des Bundesgerichts vom 24. September 2019, E. 3.1ff.

<sup>94</sup> Siehe MEIER, ZK zum ZGB, Art. 398, Rz. 20.

<sup>95</sup> FASSBIND, OFK zum ZGB, Art. 398, Rz. 1; MEIER, ZK zum ZGB, Art. 398, Rz. 21.

<sup>96</sup> MEIER, ZK zum ZGB, Art. 398, Rz. 24ff.

<sup>97</sup> Siehe auch Art. 17 ZGB.

<sup>98</sup> SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 515f. Vgl. dazu BBl 1975 I 1317 hier: 1328.

auf politische Entscheidungen beurteilt werden, was gegenwärtig in der Regel wohl nicht im Fokus stehen dürfte.<sup>99</sup>

### 3.2.2.2 Vorsorgeauftrag

Zwecks Förderung der Selbstbestimmung kennt das Erwachsenenschutzrecht das Institut des Vorsorgeauftrags<sup>100</sup>. Mit diesem kann eine handlungsfähige Person eine natürliche oder juristische Person beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Personensorge oder die Vermögenssorge zu übernehmen oder sie im Rechtsverkehr zu vertreten (Art. 360 Abs. 1 ZGB). Dabei können die Aufgaben kumulativ oder alternativ übertragen werden.<sup>101</sup> Stellt die Erwachsenenschutzbehörde die Urteilsunfähigkeit fest, die von einer gewissen Dauer sein muss<sup>102</sup>, so validiert sie – sofern auch die anderen Voraussetzungen erfüllt sind – den Vorsorgeauftrag (Art. 363 Abs. 2 ZGB).

Im Validierungsverfahren ist die Urteilsfähigkeit für die im Vorsorgeauftrag benannten Aufgabenbereiche zu prüfen.<sup>103</sup> Ist der Vorsorgeauftrag auf eine umfassende Betreuung und Vertretung angelegt, treten dieselben Rechtsfolgen wie bei der Anordnung einer umfassenden Beistandschaft ein.<sup>104</sup> Nach Artikel 2 BPR setzt ein Stimmrechtsausschluss voraus, dass die betreffende Person wegen dauernder Urteilsunfähigkeit durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Es könnte sich damit die Frage stellen, ob der Stimmrechtsausschluss auch eintreten kann, wenn der Vorsorgeauftrag sachlich begrenzt ist und in diesem Umfang validiert wird. Eine ähnliche Fragestellung kann sich im Falle einer Teilvalidierung eines umfassenden Vorsorgeauftrags stellen, wobei sich die Lehre uneinig ist, ob ein Vorsorgeauftrag nur teilweise validiert werden kann.<sup>105</sup> An eine Teilvalidierung wäre etwa zu denken, wenn die Urteilsunfähigkeit zunächst nur bezüglich einer bestimmten Aufgabe (z. B. Vermögensangelegenheiten) eintritt, die auftraggebende Person aber andere Aufgaben – möglicherweise mit Unterstützung – noch selbst besorgen kann.<sup>106</sup> Angesichts des Umstandes, dass sich die umfassende Beistandschaft auf alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs bezieht, erscheint es folgerichtig, bei validierten Vorsorgeaufträgen nur dann das Stimmrecht zu entziehen, wenn er bzw. seine Validierung sich auf alle Belange erstreckt.<sup>107</sup>

### 3.2.3 Mitteilung an die stimmregisterführende Stelle

Damit die stimmregisterführenden Stellen den Ausschluss vom Stimmrecht vollziehen können, müssen die Erwachsenenschutzbehörden dem Zivilstandsamt nach Artikel 449c ZGB mitteilen, wenn sie wegen dauernder Urteilsunfähigkeit eine umfassende Beistandschaft anordnen oder wenn für eine dauernd urteilsunfähige Person ein Vorsorgeauftrag wirksam wird<sup>108</sup>. Nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe d der Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.2) leitet das Zivilstandsamt diese Information an die zuständige Verwaltungsstelle weiter.

Die Gesetzesänderung vom 16. Dezember 2016<sup>109</sup> hat die Mitteilungspflichten der Erwachsenenschutzbehörden angepasst. Das neue Recht tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.<sup>110</sup> Nach Arti-

<sup>99</sup> SEFEROVIC, Rz. 38.

<sup>100</sup> BOENTE, ZK zum ZGB, Vorbemerkungen zu Art. 360–373, Rz. 1.

<sup>101</sup> BBI 2006 7001, hier: 7025.

<sup>102</sup> HÄFELI, §9, Rz. 116; FASSBIND, OFK zum ZGB, Art. 363, Rz. 2; differenzierend zum Kriterium der Dauer der Urteilsunfähigkeit siehe BOENTE, ZK zum ZGB, Art. 363, Rz. 92ff.

<sup>103</sup> BOENTE, ZK zum ZGB, Art. 363, Rz. 106f.

<sup>104</sup> BBI 2006 7001, hier: 7025.

<sup>105</sup> RENZ, Rz. 590ff. m.w.H.; BOENTE, ZK zum ZGB, Art. 363, Rz. 106f.

<sup>106</sup> RENZ, Rz. 590ff.

<sup>107</sup> SEFEROVIC, Rz. 26.

<sup>108</sup> BBI 2006 7001, hier: 7082.

<sup>109</sup> BBI 2016 8893.

<sup>110</sup> AS 2023 84.

kel 449c Absatz 1 Ziffer 2 nZGB sollen der Wohnsitzgemeinde künftig sämtliche Beistandschaften sowie für dauernd urteilsunfähige Personen wirksam gewordenen Vorsorgeaufträge gemeldet werden. Die Ausdehnung der Mitteilungspflichten könnte es den stimmregisterführenden Stellen erschweren, den Ausschluss vom Stimmrecht zu vollziehen, weil aus der Mitteilung selbst nicht erkennbar ist, ob die umfassende Beistandschaft – wie Artikel 2 BPR verlangt – aufgrund einer dauernden Urteilsunfähigkeit angeordnet wurde.<sup>111</sup>

### 3.2.4 Exkurs: Politischer Wohnsitz

Die Anordnung einer umfassenden Beistandschaft führt zum Verlust des selbstständigen zivilrechtlichen Wohnsitzes: Nach Artikel 26 ZGB liegt dieser am Sitz der Erwachsenenschutzbehörde<sup>112</sup>. Bei einem validierten Vorsorgeauftrag tritt diese Rechtsfolge hingegen nicht ein.<sup>113</sup> Für die Ausübung der politischen Rechte ist jedoch ohnehin der politische Wohnsitz massgebend. Er wird nach Artikel 3 BPR bestimmt. Nach Artikel 3 Absatz 1 BPR liegt der politische Wohnsitz in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt (materielles Kriterium) und angemeldet ist (formelles Kriterium). In der Regel fallen der politische und der zivilrechtliche Wohnsitz zusammen, doch ist dies nicht zwingend der Fall. Nach Artikel 3 Absatz 2 BPR ist es unter Umständen möglich, den politischen Wohnsitz in der Aufenthaltsgemeinde zu begründen. Artikel 1 Buchstabe a VPR sieht dazu explizit vor, dass «Bevormundete» einen politischen Wohnsitz haben können, der nicht dem zivilrechtlichen entspricht. Die Bestimmung bezieht sich terminologisch auf das alte Vormundschaftsrecht und ist damit veraltet (vgl. Kap. 2.1.4). Sinn und Zweck der Bestimmung sind aber dieselben geblieben: Personen, die aufgrund einer vormundschaftlichen respektive erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme den selbstständigen Wohnsitz verlieren, sollen ihre politischen Rechte (sofern diese nicht entzogen werden) dort ausüben können, wo die engeren Beziehungen bestehen.<sup>114</sup>

Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, die Stimm- und Wahlunterlagen persönlich und rechtzeitig zu erhalten. Dem ist bei Beistandschaften Rechnung zu tragen.<sup>115</sup> Die Befugnis des Beistandes bzw. der Beistandin, die Post einer verbeiständeten Person zu öffnen (was auch die generelle Umleitung einschliesst)<sup>116</sup>, bedarf nach Artikel 391 Absatz 3 ZGB der Zustimmung der betroffenen Person oder der ausdrücklichen Ermächtigung durch die Erwachsenenschutzbehörde. Dies gilt auch bei der umfassenden Beistandschaft.<sup>117</sup> Die Wahl- und Abstimmungsunterlagen sind jedoch direkt an die betreffende Person zu schicken, selbst wenn die allgemeine Korrespondenz an den Beistand gehen sollte. Der Kanton Neuenburg sieht dies im Gesetz deshalb ausdrücklich so vor.<sup>118</sup>

### 3.2.5 Zwischenfazit

Die geltende Regelung des Stimmrechtsausschlusses lässt es zu, dass – auch bezüglich politischer Angelegenheiten – dauerhaft urteilsunfähige Personen das Stimmrecht behalten, sofern

<sup>111</sup> MEIER, ZK zum ZGB, Art. 398, Rz. 48 und 60f., insb. Rz. 64; FASSBIND, OFK zum ZGB, Art. 449c, Rz. 3ff., betreffend die politischen Rechte Rz. 5 und SEFEROVIC, Rz. 33ff. Allerdings scheinen in der Praxis bereits heute Schwierigkeiten zu bestehen; siehe dazu FONTANA-LANA ET AL., S. 151.

<sup>112</sup> GUILLOD, OFK zum ZGB, Art. 26, Rz. 1; BREITSCHMID, Handkommentar Privatrecht, Art. 26, Rz. 1.

<sup>113</sup> FOUNTOLAKIS, S. 216.

<sup>114</sup> Das alte Vormundschaftsrecht sah in Artikel 25 Absatz 2 aZGB (i.d.F. vom 1.1.2012) vor, dass bevormundete Personen ihren Wohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde haben. Da die umfassende Beistandschaft an die Stelle der ehemaligen Entmündigung getreten ist, wurde die neue Bestimmung in Art. 26 ZGB der alten in Art. 25 Abs. 2 aZGB nachgebildet.

<sup>115</sup> Siehe zur Praxis in den Kantonen Neuenburg, Freiburg, Waadt und Genf BACH, S. 4, 7, 10 und 13. Siehe auch die Informationen und Empfehlungen zum Umgang mit Wahl- und Abstimmungsunterlagen in Heimen der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, verfügbar unter: <http://www.staatskanzlei.bs.ch> > Politische Rechte > Wahlen und Abstimmungen > Informationen zum Wählen und Stimmen.

<sup>116</sup> MEIER, ZK zum ZGB, Art. 391, Rz. 59.

<sup>117</sup> Siehe MEIER, ZK zum ZGB, Art. 391, Rz. 52, der allerdings auch darauf hinweist, dass die Ermächtigung durch die Erwachsenenschutzbehörde in der Praxis teilweise bereits beim Errichtungsentscheid erteilt wird.

<sup>118</sup> Siehe Art 9a Abs. 1<sup>bis</sup> LEDP/NE.

sie nicht unter einer umfassenden Beistandschaft stehen respektive durch keine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Auf der anderen Seite lässt sie auch zu, dass eine Person vom Stimmrecht ausgeschlossen wird, weil sie unter einer umfassenden Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird, obwohl sie in politischen Angelegenheiten fähig wäre, einen eigenständigen Willen zu bilden und auszudrücken. Das deutsche Bundesverfassungsgericht beurteilte die ehemalige deutsche Regelung, die der schweizerischen ähnlich war, deshalb als verfassungswidrig. Dies namentlich deshalb, weil die Bestimmung den Kreis der vom Stimmrechtsausschluss Betroffenen durch die Anknüpfung auf das Betreuungserfordernis ohne sachlichen Grund festlegte und damit gegen das Gebot der Rechtsgleichheit versties (vgl. dazu Kap. 2.4.3).<sup>119</sup>

### 3.3 Betrachtung aus völkerrechtlicher Perspektive

#### 3.3.1 Völkerrechtlicher Rahmen

In der Schweiz gilt das Völkerrecht mit seinem Inkrafttreten unmittelbar auch im Landesrecht. Bund und Kantone haben es gemäss Artikel 5 Absatz 4 BV zu beachten. Von der Geltung einer völkerrechtlichen Bestimmung unterscheidet sich die Frage ihrer (unmittelbaren) Anwendbarkeit: Eine Bestimmung ist *direkt anwendbar*, wenn sie genügend konkret und bestimmt ist, dass Private daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen können.<sup>120</sup> Fehlt den völkerrechtlichen Bestimmungen diese Eigenschaft, müssen sie vom Gesetzgeber zunächst konkretisiert werden, damit sie für Private gerichtlich einforderbare Rechte und Pflichten begründen.<sup>121</sup>

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann die Garantie der politischen Rechte nach Artikel 25 UNO-Pakt II gerichtlich geltend gemacht werden. Die völkerrechtlichen Garantien gehen jedoch weniger weit als diejenigen im nationalen Recht.<sup>122</sup> Nicht zur Verfügung steht die Individualbeschwerde an den UNO-Menschenrechtsausschuss, weil die Schweiz das Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt-II nicht ratifiziert hat.<sup>123</sup> Wie es sich mit der direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen in Artikel 29 BRK verhält, hat das Bundesgericht bisher noch nicht beurteilt. Der Bundesrat hat in der Botschaft zur Genehmigung der BRK grundsätzlich den programmatischen Charakter der Konvention betont und auf den behördlichen Spielraum bei ihrer Umsetzung hingewiesen.<sup>124</sup> Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum UNO-Pakt II ist der Bundesrat gleichzeitig aber auch davon ausgegangen, das Bundesgericht werde die Justiziabilität der bürgerlichen und politischen Rechte wohl grundsätzlich anerkennen.<sup>125</sup> In der Doktrin wird die direkte Anwendbarkeit befürwortet, sofern die genannten allgemeinen Kriterien erfüllt sind.<sup>126</sup>

Während Artikel 25 UNO-Pakt II nach Ansicht des UNO-Menschenrechtsausschusses Stimmrechtsausschlüsse im Fall einer Urteilsunfähigkeit unter bestimmten Bedingungen zulässt (vgl. oben Kap. 2.3.1), wird diese Möglichkeit vom BRK-Ausschuss im Hinblick auf Artikel 29 BRK

<sup>119</sup> BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rz. 100ff.

<sup>120</sup> Vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichts 2C\_875/2016 vom 10. Oktober 2016, E. 3.4

<sup>121</sup> Siehe zum Ganzen den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3805 (2015), Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, verfügbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista > 13.3805.

<sup>122</sup> Urteil 1C\_322/2015 des Bundesgerichts vom 19. August 2015, E. 4.2.

<sup>123</sup> Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights from 16 December 1966, verfügbar unter: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) > Instruments & mechanisms > Legal instruments. Vgl. dazu MÖCKLI, S. 177ff.

<sup>124</sup> BBl 2013 661, hier: 673.

<sup>125</sup> BBl 2013 661, hier: 675. Das Bundesgericht hat z.B. die direkte Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots der BRK verschiedentlich anerkannt, wobei es festhielt, dessen Tragweite gehe nicht über das in Art. 8 Abs. 2 BV verankerte Diskriminierungsverbot hinaus; vgl. dazu Urteil 2C\_121/2022 des Bundesgerichts vom 24. November 2022, E. 5.4 m.w.H. Siehe auch das Urteil 2C\_26/2019 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2021, E. 10.4 bezüglich der Anwendbarkeit von Art. 9 BRK.

<sup>126</sup> HESS-KLEIN, p. 55; vgl. auch HOTTELIER, S. 333ff.

verneint (vgl. oben Kap. 2.3.2). Die Auslegungen der jeweiligen Konvention durch den zuständigen UNO-Ausschuss stehen damit in einem gewissen Widerspruch.<sup>127</sup> Der Wortlaut von Artikel 29 BRK verbietet den Vertragsstaaten nicht ausdrücklich, einen Ausschluss vom Stimmrecht vorzusehen. Er verpflichtet die Vertragsstaaten vielmehr im Sinne einer positiven Formulierung dazu, die politischen Rechte von Menschen mit einer Behinderung zu garantieren, ohne dabei die Möglichkeit von Ausnahmen zu erwähnen. Ob die Garantie begründete Ausnahmen zulässt oder nicht, erschliesst sich daher nicht direkt aus dem Wortlaut, sondern ist interpretationsweise zu ermitteln. Die Auffassung des BRK-Ausschusses bindet die Schweiz dabei nicht unmittelbar, sie ist aber eine wichtige Erkenntnisquelle für die Auslegung der BRK.<sup>128</sup>

Die unterschiedlichen Ansätze des BRK-Ausschusses (vgl. Kap. 2.3.2) einerseits und der Praxis des EGMR, der Auslegung des UNO-Pakt II sowie den Vorgaben des Code of Good Practice in Electoral Matters (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.3) andererseits öffnen ein rechtliches Spannungsfeld für die Ausgestaltung entsprechender Regelungen.<sup>129</sup>

### 3.3.2 Spannungsfeld für Regelungsansätze

In der völkerrechtlichen Literatur werden die bestehenden Regelungsansätze grundsätzlich in drei Kategorien eingeteilt, wobei die dritte Kategorie aus völkerrechtlicher Sicht als problematisch betrachtet wird<sup>130</sup>. Nach dieser Einteilung können Regelungen unterschieden werden, die:

1. vollständig auf Stimmrechtsausschlüsse verzichten;
2. für den Ausschluss vom Stimmrecht auf die tatsächlichen Fähigkeiten einer Person in Bezug auf dessen Wahrnehmung abstellen;
3. für den Ausschluss vom Stimmrecht am rechtlichen Status einer Person anknüpfen, z. B. auf den Bestand einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme.

Nach Auffassung des BRK-Ausschusses ist ein Ausschluss vom Stimmrecht wegen mangelnder Urteilsfähigkeit generell unzulässig, weil als Kriterium an der geistigen Verfassung einer Person angeknüpft wird, was Menschen mit einer geistigen Behinderung systematisch ausschliesse. Die Regelungen würden daher eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 2 BRK darstellen und die Betroffenen stigmatisieren.<sup>131</sup> Dieser Auffassung zufolge ist der Verzicht auf den Stimmrechtsausschluss die einzige zulässige Regelung. Lediglich auf diese Weise sei sichergestellt, dass eine Person mit einer Behinderung nicht diskriminiert werde, indem sie vom Stimmrecht ausgeschlossen werde oder sie gegenüber den Behörden Rechenschaft über ihre geistigen Fähigkeiten abzulegen habe, was bereits als Diskriminierung zu betrachten sei.

Gleichzeitig ist in der Literatur durchaus anerkannt, dass gewisse Personen selbst mit der gebotenen Unterstützung nicht in der Lage sind, in politischen Angelegenheiten einen eigenen Willen zu bilden und zu äussern, wie dies beispielsweise bei Komapatienten oder bei Personen mit fortgeschrittener Demenz der Fall ist. An diesem Punkt setzt die zweite Kategorie von Regelungen an, die den Stimmrechtsausschluss im Rahmen einer individuellen Beurteilung auf diejenigen Personen begrenzen, die selbst mit der gebotenen Unterstützung nicht in der Lage

<sup>127</sup> Vgl. dazu TOBLER, S. 332, wonach der Widerspruch zugunsten der jüngeren, spezifischeren BRK aufgelöst werden sollte, die dem «globalen und normativen Standard» entsprechen würde. Anstatt von einem Widerspruch zu sprechen, könnte allerdings auch argumentiert werden, die beiden Konventionen enthielten unterschiedliche Schutzniveaus.

<sup>128</sup> Vgl. dazu BGE 137 I 305, E. 6.5 im Zusammenhang mit dem UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW, SR 0.108).

<sup>129</sup> TOBLER, S. 344; vgl. auch ANDERSON, S. 118.

<sup>130</sup> TANQUEREL, *Droits politiques*, S. 244f.; BECKMAN, S. 224ff.; Thematic study (Fn. 40), Rz. 38f.; siehe auch EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, *Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum Europäischen Parlament*, SOC/554-EESC-2017-00587, Ziff. 5.1.

<sup>131</sup> Thematic study (Fn. 41), Rz. 69.

sind, ihr Stimmrecht wahrzunehmen. Die Anforderungen sind dabei so tief wie möglich anzusetzen: die betroffenen Personen sollen den Sinn und die Wirkung des Stimmens und Wählens verstehen und bewusste Entscheide fällen können<sup>132</sup>. Aufgrund der Einzelfallentscheidung und der Fokussierung auf die tatsächlichen Fähigkeiten bezüglich des Stimmens und Wählens reduziert sich die Gefahr eines zu weit gehenden Stimmrechtsausschlusses. Die Regelungen stossen in der Praxis aber auf ihre Grenzen, weil kein wissenschaftlich zuverlässiger Massstab besteht, wie die Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten beurteilt werden kann.<sup>133</sup> Ausserdem ist der Vollzug aufwändig.

Die schweizerische Regelung im Bund enthält Elemente der zweiten und der dritten Kategorie, indem zwar primär auf die Urteilsunfähigkeit abgestellt wird (vgl. Kap. 2.1.3), aber zudem als zwingende Voraussetzung ein bestimmter Status einer Person hinzutreten muss. Der Wortlaut der Bestimmungen in Artikel 136 BV und Artikel 2 BPR präzisiert auch nicht, dass die Urteilsunfähigkeit bezüglich der Wahrnehmung des Stimmrechts bestehen muss. Die Bundesregelung ist daher grundsätzlich der dritten Kategorie zuzuordnen. Sie ist aus völkerrechtlicher Sicht damit kritisch zu betrachten.

Insgesamt überzeugt kein Regelungsansatz vollumfänglich: Ausschlussregelungen der zweiten und dritten Kategorie bergen die Gefahr des ungerechtfertigten Entzugs des Stimmrechts. Die Regelungen der ersten Kategorie führen auf der anderen Seite dazu, dass Personen das Stimmrecht erhalten, die auch mit der gebotenen Unterstützung in politischen Angelegenheiten keinen eigenständigen Willen bilden und äussern können und damit zweifellos nicht wählen und stimmen können.<sup>134</sup>

### 3.4 Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe

#### 3.4.1 Problemstellung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts vermittelt Artikel 34 Absatz 2 BV den Stimmberechtigten einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>135</sup> Der freie Wille der Stimmberechtigten, auf den das Bundesgericht Bezug nimmt, beruht auf deren Fähigkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden und vernunftgemäss zu entscheiden.<sup>136</sup> Der verfassungsrechtlichen Garantie liegt damit das Bild der Stimmbürgerin respektive des Stimmbürgers als Person zugrunde, die zu einem eigenen Urteil fähig ist (zur Urteilsfähigkeit vgl. Kap. 3.2.1). Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese Vorstellung zur Forderung steht, Personen das Stimmrecht einzuräumen, die auch in politischen Angelegenheiten urteilsunfähig sind und daher nicht in der Lage sein werden, einen eigenständigen politischen Willen zu bilden und zu äussern.<sup>137</sup>

#### 3.4.2 Rechtliche Wirkungen von Willensäusserungen urteilsunfähiger Personen

Im Zivilrecht führt die Urteilsunfähigkeit in Bezug auf eine konkrete Handlung dazu, dass der geäusserte Wille der betroffenen Person unmassgeblich ist, und zwar unabhängig davon, ob die Willensäusserung zustimmend oder ablehnend ist.<sup>138</sup> Es stellt sich die Frage, ob dies

<sup>132</sup> Vgl. die Rechtsprechung des EGMR in *Alajos Kiss v. Hungary* (Fn. 51), Ziff. 38; *Caamaño Valle v. Spain* (Fn. 51), Ziff. 64; für Deutschland siehe BVerfGE 151, 1, Ziff. 88ff.; für die USA siehe *Doe v. Rowe*, 156 F. Supp. 2d 35 (D. Me. 2001) sowie HURME/APPELBAUM, S. 964f.

<sup>133</sup> Namentlich gibt es keinen wissenschaftlich definierbaren Punkt, ab dem die Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten abgesprochen werden kann. Vgl. dazu FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 89; HURME/APPELBAUM, S. 962.

<sup>134</sup> BECKMAN, S. 223.

<sup>135</sup> Zuletzt Urteil 1C\_473/2021 des Bundesgerichts vom 17. Juni 2022, E. 3.1; BGE 146 I 129, E. 5.1; BGE 145 I 1 E. 4.1, BGE 143 I 92, E. 3.3.

<sup>136</sup> Siehe dazu AUER, Rz. 4 mit Hinweisen auf BGE 98 Ia 615, E. 4a und BGE 98 Ia 73, E. 3b.

<sup>137</sup> Vgl. dazu BBl 1993 III 445, hier: 462f.; GRODECKI, S. 1791; HESS-KLEIN/SCHEFER, S. 515ff.

<sup>138</sup> BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 81.

auch für die Wahl- und Abstimmungshandlung und die entsprechenden Willensäusserungen gelten müsste. Wahlen und Abstimmungen sind allerdings kollektive Entscheide, bei denen die Willensäusserungen der einzelnen Stimmberechtigten summiert werden und im aggregierten Zustand bestimmend sind. Der individuelle Wahl- und Stimmentscheid ist dabei durch das Stimmgeheimnis geschützt und lässt sich, einmal formgemäss abgegeben, nicht mehr ungeschehen machen. Würde die Willensäusserung eines urteilsunfähigen Stimmberechtigten als unmassgeblich angesehen, könnte dieser Mangel in der Praxis also nicht einfach behoben werden.

Falls dem Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung ein Mangel anhaftet, so wird diese nicht *eo ipso* aufgehoben.<sup>139</sup> Vielmehr muss ein Mangel gravierend sein und das Ergebnis beeinflusst haben können. Das Bundesgericht erachtet es dabei als ausreichend, wenn ein anderer Ausgang der Wahl oder Abstimmung möglich erscheint.<sup>140</sup> Befürworterinnen und Befürworter einer Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse setzen an diesem Punkt an und machen geltend, die Ausschlussregelungen gingen implizit und unzutreffender Weise davon aus, die betroffenen Personen würden auch tatsächlich an den Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. In der Praxis sei es hingegen wahrscheinlich, dass wer keinen Wahl- oder Stimmentscheid treffen könne, auch nicht an Wahlen und Abstimmungen teilnehme. Daher sei der Stimmrechtsausschluss, so die Kritik, eine unverhältnismässige Massnahme, welche die betroffenen Personen unnötigerweise stigmatisiere.<sup>141</sup>

### 3.4.3 Anforderungen an den individuellen Stimm- und Wahlentscheid?

Befürworterinnen und Befürworter einer Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses stellen die Fähigkeit zu vernunftgemässem Handeln als Bedingung für die Erteilung des Stimmrechts grundsätzlich infrage. Sie machen geltend, bei Stimm- und Wahlentscheiden gebe es weder ein Richtig noch ein Falsch: Die obsiegende Mehrheit der Abstimmenden handle ebenso vernünftig wie die unterliegende Minderheit.<sup>142</sup> Ausserdem könne nicht allgemein davon ausgegangen werden, alle Stimmberechtigten würden bei ihrem Entscheid stets vernunftgemäss handeln. Es sei denkbar und komme in der Praxis auch vor, dass einzelne Stimmberechtigte z. B. nach dem Zufallsprinzip oder im Rauschzustand abstimmen und wählen, also nicht vernunftgemäss handeln, was für die Stimmberechtigung und die Gültigkeit der Stimme selbstverständlich folgenlos bliebe.<sup>143</sup> Daher sei nicht einzusehen, weshalb Personen, denen die Urteilsfähigkeit (mutmasslich) fehle, das Stimmrecht abgesprochen werde.<sup>144</sup>

Die Politikwissenschaft untersucht die Entscheidungskompetenz der Stimmberechtigten und damit einhergehend die Entscheidungsqualität bei Volksabstimmungen.<sup>145</sup> Nach der Abstimmungsforschung sind die Schweizer Stimmberechtigten grösstenteils in der Lage, gemäss ihren Präferenzen zu stimmen, sei dies nun, indem sie sich vorgängig umfassend mit einer Vorlage befassen oder sich für ihren Entscheid Heuristiken (z. B. Parteiparolen, Empfehlungen von Bekannten oder Behörden etc.) bedienen.<sup>146</sup> Die empirische Forschung kann letztlich aber nicht ergründen, aus welchen Gründen die Stimmberechtigten so oder anders stimmen und wählen. Es lässt sich nicht ausschliessen, dass Stimmberechtigte bei ihrem Stimm- und Wahlentscheid dem richterlichen Idealbild (vgl. Kap. 3.4.1) nicht vollumfänglich entsprechen. Dies

<sup>139</sup> HILLER, S. 412ff.

<sup>140</sup> BGE 145 I 207, E. 4.1; BGE 145 I 1, E. 4.2; BGE 143 I 78, E. 7.1.

<sup>141</sup> FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 92f.

<sup>142</sup> FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 87. Siehe zu diesem Umstand auch AUER, S. 23.

<sup>143</sup> TANQUEREL, S. 246; AUER, S. 32f.; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 93; siehe auch TOBLER, S. 342.

<sup>144</sup> Vgl. KARLAN, S. 924f.; DORAISAMY, S. 141.

<sup>145</sup> Siehe dazu MILIC/ROUSSELOT/VATTER, S. 263ff.

<sup>146</sup> MILIC/ROUSSELOT/VATTER, S. 282f.; 363.



stellt den Grundsatz und damit die Rechtsprechung aber nicht infrage. Das Bild des vernünftigen Stimmberechtigten dient dem Bundesgericht als Massstab, mit dem es gerügte Mängel im Meinungs- und Willensbildungsprozess beurteilen und die Autonomie der Stimmbürgerschaft schützen kann.<sup>147</sup>

Gleichwohl könnte die Erteilung des Stimmrechts an Personen, die weder Bedeutung noch Wirkung der politischen Teilnahme verstehen, als Beeinträchtigung der Legitimität der Stimmbürgerschaft wahrgenommen werden. Aus Sicht des Bundesrates besteht daher grundsätzlich ein legitimes staatliches Interesse, Personen ohne die genannte Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit vom Stimmrecht auszuschliessen.<sup>148</sup> In der Diskussion geht es dabei nicht lediglich um tatsächliche Beeinträchtigungen, sondern auch um die Wahrnehmung und das Vertrauen in die Integrität von Wahlen und Abstimmungen.<sup>149</sup> Der Stimmrechtsausschluss hat in dieser Hinsicht auch, wenn nicht sogar überwiegend, symbolische Bedeutung.<sup>150</sup>

#### 3.4.4 Missbrauchsrisiko bei der Ausübung des Stimmrechts

Im Zusammenhang mit der politischen Teilnahme von Personen mit einer kognitiven Behinderung wird überdies auf die erhöhten Missbrauchsgefahren bei der Ausübung des Stimmrechts hingewiesen.<sup>151</sup> Insbesondere bei Personen, die gegenwärtig vom Stimmrecht ausgeschlossen sind und entsprechend besonders hilfsbedürftig sind (vgl. Kap. 3.2.2), bestehe die Gefahr, dass Dritte sich die Stimmunterlagen aneignen und anstelle der betroffenen Personen stimmen könnten. Oder Dritte die betroffenen Personen manipulieren würden und ihren eigenen politischen Willen an deren Stelle zum Ausdruck bringen. Befürworterinnen und Befürworter der Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses erachten diese Gefahr als überschätzt und machen geltend, es gebe keine empirische Evidenz für ein besonders hohes Missbrauchsrisiko.<sup>152</sup> Ausserdem weisen sie darauf hin, die Missbrauchsgefahren würden bei anderen Abhängigkeitsverhältnissen für die Zuerkennung der Stimmberechtigung auch nicht berücksichtigt. So würde das Stimmrecht z. B. bei sehbehinderten oder in Pflegeheimen wohnhaften Stimmberechtigten nicht infrage gestellt, obwohl auch hier eine Abhängigkeit von Drittpersonen bestehen dürfte.<sup>153</sup>

Das Missbrauchsrisiko wird sich je nach Grad der Abhängigkeit allerdings durchaus unterscheiden. Ausserdem spielt es für die Beurteilung von Missbrauchsrisiken eine Rolle, wie die Ausübung des Stimmrechts konkret ausgestaltet ist, z. B. ob die Stimmberechtigten sich für die Eintragung im Stimmregister anmelden müssen oder – wie in der Schweiz – von Amtes wegen eingetragen werden und das komplette Stimmmaterial automatisch zugestellt erhalten. Die zulässigen Formen der Stimmabgabe wie die persönliche Stimmabgabe im Urnenlokal und die (voraussetzungslos oder auf Antrag mögliche) briefliche oder elektronische Stimmabgabe beeinflussen die Beurteilung von Missbrauchsrisiken ebenfalls.<sup>154</sup> Das Risiko von Missbräuchen des Stimmrechts bei Personen in Abhängigkeitsverhältnissen ist schwierig abzuschätzen, da nach Kenntnis des Bundesrates lediglich einzelne Fälle dokumentiert sind.<sup>155</sup> In der Praxis ist

<sup>147</sup> AUER, S. 35ff.; TSCHANNEN, S. 522f.

<sup>148</sup> Vgl. dazu Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 38; BVerfGE 151, 1, LS 3.

<sup>149</sup> AUER, S. 35f. und BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 34, Rz. 27 sprechen von einer «demokratienotwendigen Fiktion» des bundesgerichtlichen Menschenbildes.

<sup>150</sup> DORAISAMY, S. 144ff.; HURME/APPELBAUM, S. 964.

<sup>151</sup> Siehe z.B. GRODECKI, S. 1791.

<sup>152</sup> TANQUEREL, S. 246; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 86.

<sup>153</sup> TANQUEREL, S. 246; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 86. Zum generellen Risiko von unzulässigen Beeinflussungen bei Personen in Abhängigkeitsverhältnissen siehe BUCHER/AEBI, BK, Art. 16 RZ 70ff.

<sup>154</sup> Vgl. dazu BGE 121 I 187, E. 3e.

<sup>155</sup> Hinweise auf entsprechende Fälle in BBl 1993 III 445, hier: 463; vgl. auch BGE 97 I 659 zu den Gemeinderatswahlen von 1970 in der Stadt Zürich. Seit der Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmabgabe in den 1990er Jahren dürften Missbräuche mittlerweile wohl schwieriger zu entdecken sein.

die Problematik jedenfalls ein Thema. Einige Kantone haben im Zusammenhang mit der Ausübung des Stimmrechts in Alters- und Pflegeheimen deshalb Weisungen erlassen.<sup>156</sup>

### 3.4.5 Zwischenfazit

Der Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit liegt die Vorstellung zugrunde, wonach die Stimmberechtigten in der Lage sind, einen freien politischen Willen zu bilden und zu äussern. Die Erteilung des Stimmrechts an Personen, die weder Bedeutung noch Wirkung der politischen Teilnahme verstehen, könnte daher als Beeinträchtigung der Legitimität der Stimmbürgerschaft wahrgenommen werden. Dieser Einwand wird von den Befürworterinnen und Befürwortern einer Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses relativiert: Einerseits dürften die tatsächlichen Begebenheiten bei der Entscheidungsfindung nicht idealisiert werden und andererseits würden die Missbrauchsrisiken überschätzt. Nach Ansicht des Bundesrates besteht grundsätzlich ein legitimes öffentliches Interesse daran, Personen vom Stimmrecht auszuschliessen, die weder Bedeutung noch Wirkung politischer Entscheide verstehen und keinen eigenständigen Willen bilden und äussern können. In welchem Verhältnis dieses Interesse zum individuellen Interesse der Betroffenen steht und wie sie in Einklang zu bringen sind, ist eine rechtspolitische Frage.

### 3.5 Verhältnis zur Stimmpflicht

Als Stimmpflicht wird die rechtliche Verpflichtung der Stimmberechtigten verstanden, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Das Bundesrecht enthält nach der herrschenden Lehre keine solche Stimmpflicht. Artikel 136 Absatz 1 BV nennt zwar den Grundsatz der gleichen Rechte *und Pflichten* aller Stimmberechtigten. Die Gleichheit der Pflichten wurde jedoch aus Gründen der Symmetrie in die Verfassung aufgenommen, ohne konkrete Pflichten im Zusammenhang mit dem Stimmrecht vorzusehen.<sup>157</sup>

Allerdings lässt das Bundesrecht zu, dass die Kantone die Teilnahme an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen für obligatorisch erklären oder stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger beispielsweise verpflichten, in einem Wahlbüro mitzuhelfen.<sup>158</sup> Mehrere Kantone kennen eine Stimmpflicht, die teilweise ausdrücklich auch die Teilnahme an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen umfasst.<sup>159</sup> Der Kanton Schaffhausen ist allerdings der einzige Kanton, der das unentschuldigte Versäumen der Stimmpflicht mit Busse sanktioniert, d. h. einen sogenannten «Stimmzwang»<sup>160</sup> kennt. Die Stimmpflicht in Schaffhausen ist dabei auf Personen bis zum 65. Altersjahr begrenzt.<sup>161</sup>

Da das Versäumen der Stimmpflicht grundsätzlich sanktionslos bleibt, ergeben sich für Personen, die das Stimmrecht faktisch nicht ausüben können, in der Praxis keine Probleme. Falls – wie im Kanton Schaffhausen – ein Stimmzwang vorgesehen ist, können respektive sollten Ausnahmen von der Stimmpflicht vorgesehen werden.<sup>162</sup> Die Regelungen in Artikel 136 BV und im

<sup>156</sup> So z.B. die Kantone BS, BE, SZ. Siehe dazu auch Kap. 5.5.

<sup>157</sup> BBl 1997 I 1, hier: 359. Trotz Fehlen rechtlicher Pflichten wird von den Stimmberechtigten erwartet, dass sie z.B. sorgsam mit den Stimmunterlagen umgehen und so allfälligen Missbräuchen entgegenwirken (siehe dazu BBl 2006 5225, hier: 5227).

<sup>158</sup> BBl 1997 I 1, hier: 359. Siehe auch BGE 72 I 165, E. 4.

<sup>159</sup> § 59 Verfassung des Kantons Aargau; Art. 20 Verfassung des Kantons Uri; Art. 22 Verfassung des Kantons Obwalden (eidg. Urnenabstimmungen sind ausdrücklich genannt); Art. 13 Verfassung des Kantons Nidwalden; Art. 21 Verfassung des Kantons Glarus; Art. 23 Verfassung des Kantons Schaffhausen. Die Verfassung des Kantons Zug verpflichtet die Stimmberechtigten lediglich zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung. In Appenzell Innerrhoden sind die Stimmberechtigten zur Teilnahme an der Landsgemeinde verpflichtet (Art. 17 Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden; siehe dazu BGer 1C\_147/2021, Urteil vom 24. Februar 2022, E. 6.4.4).

<sup>160</sup> SCHAUB, S. 586.

<sup>161</sup> Art. 9 des Gesetzes vom 15. März 1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz).

<sup>162</sup> Vgl. dazu Art. 10 Wahlgesetz/SH. Für die entsprechende Diskussion in Australien siehe RYAN/HENDERSON/BONYTHON, S. 1064f., S. 1071.

kantonales Recht haben weitgehend programmatischen Charakter.<sup>163</sup> Sie sind damit zumindest Ausdruck einer Erwartungshaltung an Bürgerinnen und Bürger, ihr Stimmrecht auch tatsächlich zu gebrauchen.<sup>164</sup> Die Zustellung der Stimmunterlagen aktualisiert diese Erwartung vor jeder Wahl oder Volksabstimmung, was zuweilen auch als Zumutung wahrgenommen wird. In der Praxis sind immer wieder Anfragen zu verzeichnen, worin darum gebeten wird, die Zustellung der Stimmunterlagen durch die Behörden einzustellen, um so Betroffene und Angehörige zu entlasten (siehe Kap. 5.5). Eine Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse dürfte solche Forderungen verstärken.

### 3.6 Verhältnis zum Stimmrechtsalter

Neben der Staatsangehörigkeit und dem Fehlen der Urteilsunfähigkeit gehört auch das Stimmrechtsalter zu den persönlichen Stimmrechtsvoraussetzungen (Kap. 2.1.2). Die Notwendigkeit, ein Stimmrechtsalter festzulegen, ist weitgehend unbestritten, wobei auch in diesem Bereich bereits dafür plädiert wurde, ganz auf solche Regelungen zu verzichten.<sup>165</sup> Das Stimmrechtsalter gilt als vereinbar mit Artikel 8 Absatz 2 BV, der Diskriminierungen wegen des Alters grundsätzlich ausschliesst. Rechtsprechung und Lehre erachten das Alter als einen «atypischen Diskriminierungstatbestand». Das Bundesgericht wendet ihn ähnlich wie den allgemeinen Gleichheitssatz an, wobei es bei der Verhältnismässigkeitsprüfung einen etwas strengeren Massstab anlegt.<sup>166</sup> Gegenstand politischer Auseinandersetzungen im Bund und den Kantonen ist nicht die Altersgrenze an sich, sondern deren Höhe<sup>167</sup>.

Die Diskussionen über das Stimmrechtsalter und die Stimmrechtsausschlüsse weisen gewisse Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf.<sup>168</sup> Die Begründung einer Altersgrenze für das Stimmrecht beruht – vergleichbar mit dem Stimmrechtsausschluss – auf der Vorstellung, die Ausübung des Stimmrechts setze eine gewisse Reife und Fähigkeit zur politischen Urteilsbildung voraus.<sup>169</sup> Die Regelung ist zudem naturgemäss schematisch und nicht auf den Einzelfall ausgerichtet: Den Unterschieden in der individuellen Entwicklung der Jugendlichen trägt sie nicht Rechnung.<sup>170</sup> Ausserdem steht das Stimmrechtsalter gegenwärtig mit dem zivilrechtlichen Handlungsfähigkeitsrecht im Einklang (Art. 12ff. ZGB); namentlich entsprechen sich die politische und die zivilrechtliche Volljährigkeit.

Angesichts dieser Gemeinsamkeiten wird die Frage aufgeworfen, wie sich ein Stimmrechtsalter weiterhin rechtfertigen könne, wenn auf einen Stimmrechtsausschluss wegen fehlender Urteilsfähigkeit verzichtet würde. Aus welchem Grund kann minderjährigen, politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern das Stimmrecht verwehrt werden, wenn es gleichzeitig Personen eingeräumt wird, die nicht oder nur mit erheblicher Unterstützung in der Lage sind, einen eigenständigen politischen Willen zu bilden und zu äussern?<sup>171</sup> Befürworterinnen und Befürworter einer Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses verweisen in diesem Zusammenhang

<sup>163</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 38.

<sup>164</sup> Vgl. dazu HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 40, die in diesem Zusammenhang auf Art. 6 und die Präambel der BV verweisen, wonach jede Person nach «ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft» beizutragen habe bzw. «frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht».

<sup>165</sup> Die Einführung eines Kinderstimmrechts wurde z.B. mit der Pa.Iv. 99.454 Zwiggart und der Mo. 08.3711 Müller gefordert. Zur Notwendigkeit einer Altersgrenze siehe HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 64. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 774a.

<sup>166</sup> BGE 147 I 1, E. 5.2.

<sup>167</sup> Auf Bundesebene wird seit Ende der 1990er Jahre regelmässig ein Stimmrechtsalter von sechzehn Jahren gefordert (siehe zuletzt Pa. Iv. 19.415 Arslan; davor bereits Po. 14.3470 Reynard; Pa. Iv. 07.456 Allemann; Mo. 00.3180 SPK-N; Pa. Iv. 99.457 Wyss). In den Kantonen wurde das Stimmrecht mit sechzehn Jahren in jüngerer Vergangenheit wiederholt an der Urne verworfen, so z.B. am 25. September 2022 im Kanton Bern, am 15. Mai 2022 im Kanton Zürich, am 26. September 2021 im Kanton Uri, am 9. Februar 2020 im Kanton Neuenburg und am 4. März 2018 im Kanton Basel-Landschaft. Der einzige Kanton mit einem Stimmrechtsalter von sechzehn Jahren ist der Kanton Glarus.

<sup>168</sup> TOBLER, S. 354.

<sup>169</sup> TOBLER, S. 353 m.w.H.; SCHWINGRUBER, S. 54; GIACOMETTI, S. 190.

<sup>170</sup> Die Stimmberechtigten im Kanton Neuenburg lehnten am 9. Februar 2020 die Volksinitiative «Pour le droit de vote à 16 ans sur demande» ab. Nach dem Vorschlag hätten sechzehn- und siebzehn-jährige Bürgerinnen und Bürger das aktive Stimmrecht erhalten, falls sie die Eintragung in das Stimmregister ausdrücklich beantragen. Kritisch dazu KLEY, S. 53f.

<sup>171</sup> ANDERSON, S. 120; RYAN/HENDERSON/BONYTHON, S. 1046, der in diesem Zusammenhang von einer «slippery slope» spricht.

auf Unterschiede in der Diskriminierungsproblematik: Eine Diskriminierung wegen einer (geistigen) Behinderung sei rechtlich strenger zu beurteilen, zumal das Anknüpfungsmerkmal eine Personengruppe betrifft, die historisch schlechter gestellt und politisch ausgegrenzt wurde. Sowohl völker- als auch landesrechtlich seien Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung verboten.<sup>172</sup> Im Übrigen unterscheidet sich die Altersgrenze vom Stimmrechtsausschluss dadurch, dass die Einschränkung ein Aufschub der Berechtigung bedeutet und in diesem Sinne nicht auf Dauer angelegt ist.

### 3.7 Verhältnis zur Wählbarkeit

Nach Artikel 143 BV ist die einzige Wählbarkeitsvoraussetzung für den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht die Stimmberechtigung in Bundesangelegenheiten.<sup>173</sup> Ohne Ergänzung der Wählbarkeitsvoraussetzungen erhielten bisher vom Stimmrecht ausgeschlossene Personen bei einem Wegfall der Stimmrechtsausschlüsse das passive Wahlrecht.

Im Völkerrecht schützen sowohl der UNO-Pakt II als auch die BRK das aktive und das passive Wahlrecht.<sup>174</sup> Nach Auffassung des BRK-Ausschusses sind das aktive und das passive Wahlrecht gestützt auf die BRK gleich zu behandeln. Die Urteilsfähigkeit respektive die Handlungsfähigkeit dürfe seiner Ansicht nach kein Kriterium sein, um einer Person mit einer Behinderung die Wählbarkeit abzusprechen; vielmehr sei die Wählbarkeit durch den Staat zu gewährleisten, wobei, falls nötig und gewünscht, die gebotene Unterstützung sicherzustellen sei.<sup>175</sup> Wird eine Person in ein politisches Amt gewählt, die wegen einer dauernden Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten wird, wird sie das Amt allerdings auch mit Unterstützung in der Regel nicht ausüben können.

Dennoch dürfte kein Bedarf bestehen, das aktive und passive Wahlrecht unterschiedlich zu regeln.<sup>176</sup> Die Wählbarkeit ist das Recht, für ein öffentliches Amt zu kandidieren. Die Wahl der kandidierenden Personen ist nach Massgabe des Wahlverfahrens Sache des Wahlkörpers. Im Bund sind die Nationalratswahlen direkte Volkswahlen (Art. 149 Abs. 2 BV), die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts werden durch die Bundesversammlung gewählt (Art. 168 und 175 BV). Es liegt in der Verantwortung des Wahlkörpers, die Amtsfähigkeit einer Person zu beurteilen. Der Kanton Genf hat im Zusammenhang mit der Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse denn auch auf Einschränkungen beim passiven Wahlrecht verzichtet.<sup>177</sup> Je nach Wahlverfahren (z. B. Zulässigkeit stiller Wahlen) und zu besetzender Ämter wird sich die Frage möglicherweise aber unterschiedlich beurteilen lassen.

Die Kantone kennen anders als der Bund vereinzelt Unterschiede zwischen den Voraussetzungen für das aktive und das passive Wahlrecht. Beispielsweise liegt das Stimmrechtsalter im Kanton Glarus bei sechzehn Jahren, während für die Wählbarkeit das vollendete achtzehnte Lebensjahr vorausgesetzt ist.<sup>178</sup> Und im Kanton Neuenburg sind Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene stimmberechtigt, nicht aber wählbar.<sup>179</sup> Die im Bund gegenwärtig im

<sup>172</sup> TOBLER, S. 354; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 94.

<sup>173</sup> BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 143, Rz. 5.

<sup>174</sup> Art. 25 Bst. B UNO-Pakt II, Art. 29 Bst. a Ziff. ii) BRK.

<sup>175</sup> COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES (Fn. 45), Art. 29, Rz. 48–49. Siehe auch Thematic Study (Fn. 40), Rz. 42ff. Demgegenüber ging die Schweiz bei der Ratifikation der BRK bezüglich des passiven Wahlrechts ausdrücklich davon aus, der gleichberechtigte Zugang könne in diesem Bereich eingeschränkt werden. Siehe dazu KÄLIN ET AL., S. 61.

<sup>176</sup> Siehe dazu HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 255. Für Deutschland siehe THUM, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 15, Rz. 12.

<sup>177</sup> Art. 48 Constitution de la République et Canton de Genève (Cst.-GE, RS A 2 00).

<sup>178</sup> Art. 56 Abs. 1 sowie Art. 57 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a der Verfassung Kanton Glarus (KV-GL, GS I A/1/1).

<sup>179</sup> Art. 37 Abs. 1 Bst. c und Art. 47 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.-NE, RSN 101).

Zuge der Pa. Iv. 19.415 Arslan diskutierte Senkung des Stimmrechtsalters auf sechzehn Jahre umfasst ebenfalls nur das aktive Stimm- und Wahlrecht, nicht aber die Wählbarkeit.

Im internationalen Vergleich schränken Staaten das passive Wahlrecht wegen psychosozialen oder geistigen Behinderungen und/oder wegen mangelnder Handlungsfähigkeit häufiger ein als das aktive Wahlrecht: So verzichteten von den 27 EU-Mitgliedstaaten lediglich 8 Staaten aus in dieser Hinsicht auf Einschränkungen bei der Wählbarkeit, während 19 Staaten solche Einschränkungen kennen.<sup>180</sup>

#### 4 Handlungsoptionen im Bereich des Stimmrechts

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Regelung des Stimmrechtsausschlusses in Bundessachen den gewandelten grund- und völkerrechtlichen Standards nicht mehr vollumfänglich entspricht. Die national und international geführten Diskussionen machen gleichzeitig aber auch die verschiedenen Regelungsansätze in anderen Staaten deutlich. Auf dieser Grundlage sollen nachfolgend zwei Handlungsoptionen aus Schweizer Sicht erörtert werden.

##### 4.1 Aufhebung des Ausschlusses vom Stimmrecht

Eine mögliche Handlungsoption besteht darin, die Bestimmungen über den Stimmrechtsausschluss vollständig aufzuheben, wie dies der Kanton Genf für kantonale und kommunale Angelegenheiten getan hat. Dazu müssten Artikel 136 Absatz 1 BV und Artikel 2 BPR angepasst respektive gestrichen werden, was entsprechende Beschlüsse der Bundesversammlung voraussetzt. Die Verfassungsänderung wäre ausserdem obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Bürgerinnen und Bürgern, die bis anhin vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, würde mit der Rechtsänderung – ohne Sonderregelung – auch das passive Wahlrecht eingeräumt.

Eine Streichung der Stimmrechtsausschlüsse in Artikel 136 BV und Artikel 2 BPR würde den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten erteilen. Die Kantone hätten hingegen selbst zu entscheiden, ob sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten Stimmrechtsausschlüsse vorsehen wollen. Nach Artikel 39 Absatz 1 BV regeln die Kantone die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selbst.

Grundsätzlich wäre es jedoch denkbar, die Bundesverfassung mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Stimmrechtsausschlüsse auf allen staatlichen Ebenen unzulässig sind. Gemäss der alten Bundesverfassung von 1874 hatte der Bund noch die Kompetenz, den Stimmrechtsausschluss schweizweit zu regeln, wovon er aber nur beschränkt Gebrauch machte (vgl. Kap. 2.1.4). Im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts wurde entsprechend diskutiert, ob es schweizweit eingeführt werden sollte oder ob jeder Kanton die Frage für seinen Bereich beantworten soll.<sup>181</sup> Im vorliegenden Zusammenhang wäre der Erlass einer für die ganze Schweiz geltenden Regelung aus völkerrechtlicher Sicht möglicherweise begrüssenswert. Überdies würde ein solches Vorgehen die Kantone von administrativen Erschwernissen entlasten, die bei Differenzen zwischen der eidgenössischen und der kantonalen Stimmbürgerchaft entstehen können.<sup>182</sup> Andererseits sprechen gewichtige Gründe gegen eine vereinheit-

<sup>180</sup> Siehe dazu EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S.40ff.

<sup>181</sup> Vgl. dazu BBl 1970 I 61, hier: 94f.

<sup>182</sup> Der Wunsch nach einheitlichen Regelungsansätzen kommt auch in den kantonalen Diskussionen verschiedentlich zum Ausdruck. Für Hinweise zu den kantonalen Vorstössen siehe Kap. 2.2.4. Siehe auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 138. Die Kantone kennen aber bereits heute solche Differenzen z.B. aufgrund des Auslandschweizer- und Ausländerstimmrechts oder wegen Karenzfristen.

lichende Regelung in der Bundesverfassung. Zunächst sind wie gezeigt verschiedene Regelungsansätze denkbar, weshalb eine einheitliche Regelung aus grund- und völkerrechtlicher Sicht nicht zwingend ist. Eine solche Bundesregelung würde erheblich in einen zentralen Kompetenzbereich der Kantone eingreifen. Ausserdem stellen sich auf der kantonalen Ebene, abhängig vom politischen System, gegebenenfalls zusätzliche Fragen, für die Lösungen entwickelt werden müssten, zum Beispiel im Zusammenhang mit versammlungsdemokratischen Prozessen. Nach Ansicht des Bundesrates sollen die Kantone daher eigenständig entscheiden, wie sie mit den gegenwärtigen Stimmrechtsausschlüssen umgehen wollen.

#### 4.2 Regelung eines individualisierten Ausschlussentscheids

Eine weitere Handlungsoption besteht darin, die Vorschriften dahingehend anzupassen, dass nicht mehr am Bestehen einer Massnahme des Erwachsenenschutzrechts angeknüpft wird, sondern die Urteilunfähigkeit in politischen Angelegenheiten spezifisch geprüft werden muss, damit eine Bürgerin oder ein Bürger vom Stimmrecht ausgeschlossen werden kann. Damit könnte nicht mehr vermutet werden, eine von der Erwachsenenschutzbehörde festgestellte dauernde Urteilsunfähigkeit, die zur Anordnung einer umfassenden Beistandschaft oder zur Validierung eines Vorsorgeauftrags führt, bedeute «automatisch» eine Urteilsunfähigkeit in politischen Angelegenheiten.

Eine solche Regelung wäre in der Rechtsanwendung anspruchsvoll und aufwändig. Es würden sich zunächst Zuständigkeitsfragen stellen. Die Erwachsenenschutzbehörden wären aus fachlicher Perspektive wohl grundsätzlich in der Lage, die Urteilsfähigkeit auch in politischen Angelegenheiten zu beurteilen.<sup>183</sup> Sie haben bei ihrer Tätigkeit jedoch einen anderen Fokus: Bei den erwachsenenschutzrechtlichen Entscheidungen geht es in erster Linie um den Schutz der betroffenen Personen, nicht um die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen. Auf der anderen Seite fehlt den Wahl- und Abstimmungsbehörden, d. h. den für die Stimmregisterführung und die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zuständigen Behörden, die nötige fachliche Expertise, um die komplexe Frage der Urteilsfähigkeit einer Person zu beurteilen. Sie hätten sich daher zwangsläufig auf externe Beurteilungen zu stützen. Abgesehen von diesen Zuständigkeitsfragen ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Kriterien, anhand derer die Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten beurteilt werden soll (vgl. dazu Kap. 3.2).

Die geltende Regelung im Kanton Waadt sieht nicht ausdrücklich vor, dass die zuständige Erwachsenenschutzbehörde die Urteilsfähigkeit spezifisch in Bezug auf politische Angelegenheiten prüfen muss. Sie auferlegt den zuständigen Behörden in dieser Hinsicht aber eine Informationspflicht. Der Kanton Waadt kennt ferner wie einige andere Kantone (vgl. Kap. 2.2) ein Verfahren für die Wiederaufnahme in das Stimmregister. Die Zuständigkeit liegt gemäss der gesetzlichen Regelung bei der Wohnsitzgemeinde. Es wäre denkbar, dass eine Regelung des individualisierten Ausschlussentscheids im Bund mit einem Verfahren auf Wiederaufnahme in das Stimmregister kombiniert werden könnte. Die Zweckmässigkeit solcher Verfahren ist mit Blick auf die gegenwärtige Praxis allerdings fraglich.<sup>184</sup> So zeigt eine Studie der Universität Freiburg, welche die Verfahren in einigen Westschweizer Kantonen untersucht, dass diese kaum genutzt werden. Sie kommt weiter zum Schluss, betroffene Personen seien ohne ein

<sup>183</sup> Die Erwachsenenschutzbehörde ist nach Art. 440 ZGB eine Fachbehörde. Die Kantone können diese Aufgabe einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht übertragen, wobei die mitwirkenden Personen interdisziplinär zusammengesetzt sein müssen (siehe dazu BBl 2006 7001, hier: 7073).

<sup>184</sup> BACH, S. 5 und 10.

proaktives und sie betreuendes Netz kaum in der Lage, sich selbst um die Integration in die Stimmbürgerschaft zu bemühen<sup>185</sup>.

Ob die Umsetzung der in dieser Ziffer vorgestellten Handlungsoption ohne Verfassungsänderung möglich wäre, ist unklar. Einerseits bedarf die Regelung in Artikel 136 Absatz 1 BV bereits heute der Konkretisierung in Artikel 2 BPR, weil das Institut der Entmündigung nicht mehr existiert. Insofern könnte der Schluss gezogen werden, eine Präzisierung im hier skizzierten Sinn, allenfalls ergänzt mit verfahrensrechtlichen Vorgaben, könne auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Andererseits sprechen jedoch gewichtige Gründe dafür, Artikel 136 BV auch im Fall einer Umsetzung dieser Handlungsoption anzupassen. Der Wortlaut dieser Bestimmung hat stigmatisierenden Charakter und sollte nicht weitergeführt werden, wenn der Rechtsbereich neu geregelt wird.<sup>186</sup> Andererseits enthält die Verfassungsbestimmung im Grundsatz die Anknüpfung an eine altrechtliche vormundschaftsrechtliche Massnahme (Entmündigung), der ein anderes Institut (umfassende Beistandschaft) im geltenden Erwachsenenschutzrecht nachgefolgt ist.<sup>187</sup> Das Prinzip der Anknüpfung am Bestehen einer vormundschafts- respektive erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme ist daher verfassungsrechtlicher Natur. Ohne Verfassungsänderung liesse sich die Handlungsoption nur dahingehend umsetzen, dass in politischen Angelegenheiten Urteilsunfähige ausgeschlossen werden, wenn sie gleichzeitig unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Die allfällige Ungleichbehandlung mit urteilsunfähigen Personen, für welche keine Erwachsenenschutzmassnahme besteht, würde damit bestehen bleiben.

In Bezug auf die völkerrechtlichen Vorgaben erscheint die vorliegende Handlungsoption ambivalent. Sie wäre auf der einen Seite nicht vereinbar mit der Auslegung der BRK durch den BRK-Ausschuss, wonach Stimmrechtsausschlüsse wegen einer geistigen Behinderung grundsätzlich unzulässig sind. Es ist deshalb absehbar, dass die Schweiz in den Staatenberichtsverfahren zur Umsetzung der BRK weiterhin in der Kritik stehen würde. Auf der anderen Seite wäre eine solche Regelung mit den im UNO-Pakt-II enthaltenen Garantien und der für die Schweiz nicht-verbindlichen EGMR-Rechtsprechung vereinbar.

## **5 Ausübung des Stimmrechts von Bürgerinnen und Bürgern mit einer Behinderung**

Neben der Frage der Stimmberechtigung von Bürgerinnen und Bürgern mit einer geistigen Behinderung wirft das Postulat Fragen zur Ausübung des Stimmrechts auf. Sie stellen sich nicht bloss im Hinblick auf Personen, die gegenwärtig vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Jedoch werden gerade für den Fall einer Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen zusätzliche Massnahmen gefordert.<sup>188</sup>

### **5.1 Landesrecht**

Das geltende Recht macht verschiedene Vorgaben, damit Stimmberechtigte mit einer Behinderung ihr Stimmrecht auch tatsächlich ausüben können. So haben die Kantone nach Artikel 6 BPR dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus anderen Gründen dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. In der Bestimmung kommt zum Ausdruck, dass es beim Stimmrecht nicht bloss um die Anerkennung der Stimmberechtigung geht, sondern grundsätzlich auch die Ausübung ermöglicht

<sup>185</sup> Schlussbericht des Projekts 20.I.020 «Mon Vote, ma voix» : soutenir les personnes présentant une déficience intellectuelle dans l'exercice de leurs droits politiques, Freiburg 2022, S. 28. Weitere Informationen zu diesem Projekt: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > EBGB > Finanzhilfen > Unterstützte Projekte > Projekte im Fokus.

<sup>186</sup> BBl 2006 7001, hier: 7015ff. Zum Reformbedarf von Artikel 136 siehe auch SEFEROVIC, Rz. 8.

<sup>187</sup> BBl 2006 7001, hier: 7017.

<sup>188</sup> TOBLER, S. 349.

werden soll.<sup>189</sup> Dabei gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Massnahmen werden insoweit verlangt, als sie zu dem damit verbundenen Aufwand in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>190</sup> Weiter lässt Artikel 5 Absatz 6 BPR ausdrücklich zu, dass schreibunfähige Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen können. Ähnliches gilt nach Artikel 61 Absatz 1<sup>bis</sup> i.V.m. Artikel 70 BPR auch für das Unterzeichnen von Volksinitiativen und Referenden.

## 5.2 Völkerrecht

Im Völkerrecht enthält die BRK besondere Anforderungen bezüglich der Ausübung des Stimmrechts. So verlangt Artikel 29 Buchstabe a Ziffern i–iii BRK von den Vertragsstaaten:

- die Sicherstellung, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;
- den Schutz des Rechts von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben;
- die Garantie der freien Willensäusserung von Menschen mit Behinderungen, wobei sich diese im Bedarfsfall und auf ihren Wunsch hin bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen dürfen.

Im Übrigen schützt Artikel 29 Buchstabe a Ziffer ii BRK das passive Wahlrecht: Die Vertragsstaaten sollen gewählten Personen mit einer Behinderung gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern, damit sie ihre amtlichen Tätigkeiten wahrnehmen können.<sup>191</sup> Wie im nationalen Recht verlangt auch Artikel 29 BRK von den Vertragsstaaten, die politischen Rechte von Bürgerinnen und Bürgern mit einer Behinderung nicht nur formal zuzuerkennen, sondern darüber hinaus zu gewährleisten, dass die Rechte auch ausgeübt werden können.<sup>192</sup>

## 5.3 Zugänglichkeit des Stimm- und Wahlverfahrens

### 5.3.1 Stimmabgabe

Verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts gewährleisten, dass Bürgerinnen und Bürger mit einer Behinderung ihre politischen Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Neben den bereits erwähnten spezifischen Bestimmungen für die Ausübung der politischen Rechte (Kap. 5.1) bilden insbesondere die verschiedenen Stimmkanäle einen wichtigen Pfeiler für den barrierefreien Zugang zur Ausübung der politischen Rechte. Sämtliche Stimmberechtigte erhalten die Stimm- und Wahlunterlagen mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Urnengang persönlich zugestellt.<sup>193</sup> Die Stimmabgabe ist ab dem Zeitpunkt der Zustellung möglich (Art. 8 Abs. 2 BPR). Die briefliche Stimmabgabe vermeidet verschiedene Hürden, welche die Zugänglichkeit beim Abstimmen und Wählen im Urnenlokal einschränken.<sup>194</sup> Da das Stimmrecht «von zu Hause aus» ausgeübt werden kann, ist es ohne Weiteres möglich, sich bei der Stimmabgabe durch Dritte unterstützen zu lassen. Die Artikel 280–283 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) setzen dabei die Grenzen zulässiger Unterstützungsleistungen. Die Zugänglichkeit des Stimm- und Wahlverfahrens für Stimmberechtigte mit einer Behinderung

<sup>189</sup> BGE 45 I 148, E. 3; vgl. dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 509.

<sup>190</sup> BBI 1975 I 1317, hier: 1332 hält fest, die Ausübung der politischen Rechte sei Stimmberechtigten mit einer Behinderung «nach Möglichkeit» zu ermöglichen. Vgl. dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 510. In BGE 45 I 148, E. 3 macht das Bundesgericht deutlich, es könne nicht jeder Einzelne verlangen, dass seine besonderen Verhältnisse berücksichtigt werden.

<sup>191</sup> BBI 2013 661, hier: 710.

<sup>192</sup> Thematic Study (Fn. 40), Rz. 15; FREI, SHK UNO-BRK, Art. 29, Rz. 35ff.

<sup>193</sup> Art. 11 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2, Art. 48 BPR.

<sup>194</sup> FONTANA-LANA ET AL., S. 156; EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S.50ff., 62, 72.



soll ausserdem mit der elektronischen Stimmabgabe weiter verbessert werden, die im Rahmen eines Versuchsbetriebs von einigen Kantonen angeboten wird.<sup>195</sup> Nach Artikel 27g Absatz 1 VPR ist der Prozess der elektronischen Stimmabgabe ausdrücklich so auszugestalten, dass die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, die aufgrund einer Behinderung ihre Stimme nicht autonom abgeben können, berücksichtigt werden.

### 5.3.2 Wahl- und Abstimmungsinformationen

Im Bereich der Informationstätigkeit im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sind diverse Massnahmen umgesetzt, welche die Zugänglichkeit sicherstellen. Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates stehen beispielsweise als barrierefreie elektronische Dokumente zur Verfügung und erklärende Abstimmungsvideos werden auch in Gebärdensprache angeboten. Einfach verständliche Informationen zu Wahlen und Abstimmungen finden sich ausserdem auf der in Bezug auf die Barrierefreiheit optimierten Webseite *ch.ch*.

Spezifisch in Bezug auf die politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit einer geistigen Behinderung steht bei den Nationalratswahlen ausserdem eine Wahlanleitung in Leichter Sprache zur Verfügung. Diese wurde im Sinne eines Pilotprojekts anlässlich der Nationalratswahlen 2019 erstmals erstellt und in elektronischer Form auf der behördlichen Wahlinformationsplattform (*ch.ch*) angeboten. Für die Nationalratswahlen 2023 wird sie als gedruckte Broschüre hergestellt und über Organisationen für Menschen mit einer Behinderung zur Verfügung gestellt. Der Kanton Genf stellt seit der Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse die Anleitung «Comment voter» in Leichter Sprache zur Verfügung, die – ähnlich wie die Wahlanleitung – die Stimmabgabe bei Volksabstimmungen erklärt.<sup>196</sup> Technische Informationen in Form von Stimm- und Wahlanleitungen können adressatenspezifisch (z. B. in Leichter Sprache) ausgestaltet werden, da es im Wesentlichen darum geht, ungültige Stimmabgaben zu verhindern. Der Bund ist allerdings nicht immer der geeignete Herausgeber für solche Hilfestellungen, weil in der Schweiz die Kantone die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen durchführen. Im Falle der Nationalratswahlen machen technische Informationen des Bundes Sinn, weil das Wählen nach Verhältniswahlrecht eine gewisse Komplexität aufweist und Artikel 34 BPR ausdrücklich eine Wahlanleitung verlangt. Bei Volksabstimmungen sollten technische Informationen hingegen von den Kantonen ausgehen, da nur diese den Unterschieden in den kantonalen Verfahren genügend Rechnung tragen können.

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates werden behördenseitig nicht in Leichter Sprache angeboten. Sowohl der Bundesrat als auch der Nationalrat lehnten die Durchführung entsprechender Pilotversuche ab.<sup>197</sup> Behördliche Informationen, die den Inhalt von Abstimmungsvorlagen betreffen und ihn aus Behördensicht bewerten, sollten für alle Stimmberechtigten dieselben sein. Dabei müssen sie den rechtlichen Anforderungen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen.<sup>198</sup> Die Texte lassen sich nicht beliebig vereinfachen, weil die Behörden die gesetzten Anforderungen ansonsten nicht

<sup>195</sup> Für weiterführende Informationen zur elektronischen Stimmabgabe siehe [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > E-Voting.

<sup>196</sup> [www.ge.ch](http://www.ge.ch) > Etat civil et droits civiques > Voter et m'engager dans la vie civile > Scrutins, résultats, archives.

<sup>197</sup> Der Nationalrat lehnte die Mo. 18.4395 Rytz Regula mit 56 gegen 133 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab (AB 2019 N 1186). Der Kanton Tessin bietet anlässlich der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 aber erstmals Erläuterungen in Leichter Sprache an. Siehe dazu [www.ti.ch/diritti-politici](http://www.ti.ch/diritti-politici) > Votazione.

<sup>198</sup> Art. 10a Abs. 2 BPR. Die Gebote der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit sind verfassungsrechtlicher Natur und leiten sich aus Art. 34 Abs. 2 BV ab (BGE 145 I 1, E. 5.2.1).

erfüllen könnten.<sup>199</sup> Die Leichte Sprache entspricht dem Leseniveau A1 bis A2 des europäischen Referenzrahmens.<sup>200</sup> Sie erschwert oder verunmöglicht sprachliche Differenzierungen, welche die Kontrahenten der politischen Auseinandersetzung von den Behörden zu Recht erwarten. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten zur Hauptsache auf der politischen Auseinandersetzung der gesellschaftlichen Akteure (Parteien, Verbände etc.) und der Bürgerinnen und Bürger untereinander basiert.<sup>201</sup>

#### 5.4 Stimm- und Wahlassistenz?

Nach Artikel 29 Buchstabe a Ziffer iii BRK sollen die Vertragsstaaten die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen garantieren. Dabei sollen sich diese im Bedarfsfall und auf ihren Wunsch hin, bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen dürfen. Die Bestimmung steht im Einklang mit dem Grundsatz der BRK, wonach Menschen mit Behinderungen Zugang zur Unterstützung zu verschaffen ist, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen (vgl. Kap. 2.3.2.1). Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum Stand der Umsetzung der BRK in der Schweiz forderten zivilgesellschaftliche Organisationen daher, Bund und Kantone sollten im Zuge der verlangten Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse «professionelle Strukturen zur unterstützten Entscheidungsfindung bei der Ausübung politischer Rechte» schaffen.<sup>202</sup> Die Unterstützung soll dabei zum Zuge kommen, wenn die allgemeinen Massnahmen zur Zugänglichkeit (siehe Kap. 5.3) nicht ausreichen.<sup>203</sup> Im Übrigen werden von den Staaten Schutzmassnahmen gefordert, um Missbräuche zu verhindern, sodass der Wille und die Präferenzen der betroffenen Personen geachtet werden.<sup>204</sup>

Die meisten europäischen Staaten verfügen wie die Schweiz über allgemeine Bestimmungen betreffend Hilfeleistungen bei der Stimmabgabe, die häufig nicht nach der Art der Behinderung unterscheiden.<sup>205</sup> Sie sehen in der Regel vor, dass die betroffenen Personen die Assistenzpersonen selbst bestimmen können, wie dies die BRK fordert.<sup>206</sup> Die Vorgaben in Artikel 5 Absatz 6 und Artikel 6 BPR sind mit den Regelungen anderer europäischer Länder grundsätzlich vergleichbar (vgl. Kap. 5.1). In Deutschland wurde die Regelung über die Wahlassistenz in § 14 Absatz 5 BWahlG infolge der Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses auf alle Behinderungen erweitert, weil die Inanspruchnahme einer Hilfsperson bis dahin auf Leseunkundige und Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen beschränkt war.<sup>207</sup> Erlaubt ist nach § 14 Absatz 5 BWahlG ausdrücklich nur eine technische Hilfeleistung bei der Kundgabe der Entscheidung, die aber vom Stimmberechtigten selbst getroffen und geäußert werden muss. Eine missbräuchliche Einflussnahme, welche die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Stimmberechtigten ersetzt oder verändert, ist ausdrücklich verboten und steht unter Strafdrohung.<sup>208</sup> In Deutschland haben betroffene Personen Anspruch auf die Wahl und die Zulassung einer Hilfsperson, nicht aber auf die Bereitstellung und die Finanzierung derselben durch den

<sup>199</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates auf die Mo. 18.4395 Rytz Regula.

<sup>200</sup> Siehe dazu Faktenblatt Leichte Sprache, S. 2, verfügbar unter: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > EBGB > Themen der Gleichstellung > E-Accessibility > Barrierefreie digitale Kommunikation > Leichte Sprache.

<sup>201</sup> Der BRK-Ausschuss fordert auch von Parteien und einzelnen Kandidierenden, bei Veranstaltungen und Wahlmaterialien die Zugänglichkeit und leichte Verständlichkeit sicherzustellen; siehe dazu FREI, SHK UNO-BRK, Art. 29, Rz. 37.

<sup>202</sup> HESS-KLEIN/SCHEIBLER, S. 99.

<sup>203</sup> FREI, SHK-UNO-BRK Art. 29, Rz. 42.

<sup>204</sup> Detailliert dazu FREI, SHK-UNO-BRK Art. 29, Rz. 43 m.w.H.

<sup>205</sup> EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S. 79ff.

<sup>206</sup> Vgl. die Übersicht in EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S. 81.

<sup>207</sup> THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, Rz. 16. Der Zuzug einer Hilfsperson ist auch bei der brieflichen Stimmabgabe zulässig (THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, Rz. 24).

<sup>208</sup> Nach § 107a Abs. 1 des Strafgesetzbuchs der Bundesrepublik Deutschland wird bestraft «wer unbefugt wählt oder sonst ein unrichtiges Ergebnis einer Wahl herbeiführt oder das Ergebnis verfälscht». Die Bestimmung präzisiert zudem: «Unbefugt wählt auch, wer im Rahmen zulässiger Assistenz entgegen der Wahlentscheidung des Wahlberechtigten oder ohne eine geäußerte Wahlentscheidung des Wahlberechtigten eine Stimme abgibt».

Staat.<sup>209</sup> In Frankreich hält das Wahlgesetz ausdrücklich fest, eine Person unter Beistandschaft habe ihr Stimmrecht selbst auszuüben und dürfe nicht von ihrem Beistand vertreten werden<sup>210</sup>. Die Stimmberechtigten mit einer Behinderung, die ihre Stimme nicht selbst abgeben können, dürfen sich von einer stimmberechtigten Person ihrer Wahl unterstützen lassen.<sup>211</sup> Die Wahl der Hilfsperson ist allerdings beschränkt: Einerseits muss die Hilfsperson selbst stimmberechtigt sein und andererseits dürfen Beistände oder andere Personen, die in professionellen Einrichtungen für die Betreuung der Betroffenen zuständig sind, nicht beigezogen werden.<sup>212</sup>

In der Schweiz stimmen und wählen die Stimmberechtigten grösstenteils brieflich. Die Stimm- und Wahlzettel werden im Gegensatz zu anderen Ländern nur zu einem geringen Anteil in den staatlich kontrollierten Stimmlokalen abgegeben. Die Frage von Stimm- und Wahlassistenzen stellt sich daher in einem anderen Kontext. Es bestehen weitgehende Möglichkeiten, sich bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen. Die Grenze des Zulässigen bestimmt die Gesetzgebung über die politischen Rechte und das Strafrecht.<sup>213</sup> Das Stimmrecht ist ein höchstpersönliches Recht. Es erlaubt jedem und jeder Stimmberechtigten, bei Wahlen und Abstimmungen eine Stimme abzugeben. Die Stimmabgabe durch Stellvertretung ist in der Schweiz nicht zulässig, lediglich der Botengang ist nach Massgabe des kantonalen Rechts erlaubt.<sup>214</sup> Das Bundesrecht bestimmt in Artikel 6 BPR überdies den Grundsatz, dass auch stimmen können soll, wer die nötigen Handlungen nicht selbst vornehmen kann. Diese Vorgabe gilt unabhängig von der Art einer Behinderung und wird durch die Kantone umgesetzt. Aus Sicht des Bundesrates besteht auf Bundesebene daher kein Rechtssetzungsbedarf bezüglich der Unterstützung von Stimmberechtigten mit einer geistigen Behinderung.

## 5.5 Zustellung von Stimm- und Wahlunterlagen

Nach geltendem Recht haben die Behörden allen Stimmberechtigten die Stimm- und Wahlunterlagen zuzustellen.<sup>215</sup> Stimmberechtigte können auf die Zustellung nicht verzichten. Die Rechtslage trägt dem Umstand Rechnung, dass das Stimmrecht mit der Erwartung an die Stimmberechtigten verbunden ist, es auch auszuüben (vgl. Kap. 3.5). Für Stimmberechtigte (und ihre Angehörigen) kann dies als eine ungerechtfertigte Zumutung wahrgenommen werden, wenn sie nicht in der Lage sind, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Es stellt sich mit Blick auf die Selbstbestimmung deshalb die Frage, ob im Gesetz eine Möglichkeit zu schaffen ist, wonach Stimmberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen beantragen können, dass die Zustellung von Stimm- und Wahlunterlagen sistiert wird.

Die Schaffung einer solchen Möglichkeit wurde Ende der 1980er Jahre bereits einmal vorgeschlagen. Der Bundesrat lehnte den Vorschlag damals ab, weil eine informelle Sistierung vorgeschlagen wurde und er das Missbrauchsrisiko entsprechend als erheblich betrachtete.<sup>216</sup> Ausserdem erachtete er die Regelungen zum Stimmrechtsausschluss als genügend, die in einem ordentlichen Verfahren mit entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten angeordnet werden. Falls die Stimmrechtsausschlüsse abgeschafft würden, wäre die Diskussion aus Sicht des Bundesrates neu zu führen. Eine Sistierung der Zustellung von Stimm- und Wahlunterlagen dürfte dabei weder gegen den Willen der Stimmberechtigten noch auf Druck von Dritten hin

<sup>209</sup> THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, Rz. 22.

<sup>210</sup> Art. L72-1, al. 1 Code électoral, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Die Stimmabgabe durch Stellvertretung ist in Frankreich grundsätzlich erlaubt.

<sup>211</sup> Art. L64 al. 1 Code électoral, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>212</sup> Art. L64 al. 1 i.V.m. Art. L72-1, al. 2 Code électoral. Nach Anhang 9 des Kreisschreibens CIV/04/2019 vom 25. März 2022 des Justizministeriums soll dies die Integrität des Urnengangs schützen; ebenfalls verfügbar unter [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr).

<sup>213</sup> Art. 34 und 136 BV, Art. 5–8a BPR; Art. 280–283 StGB.

<sup>214</sup> Art. 5 Abs. 6 BPR.

<sup>215</sup> Art. 11 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2, Art. 48 BPR.

<sup>216</sup> BBl 1993 III 445, hier: 474.

erfolgen.<sup>217</sup> Es wäre ein ordentliches Verfahren mit Rechtsschutzmöglichkeiten zu schaffen, das durch einen Antrag auf Sistierung der Zustellung eingeleitet würde. Das Stimmrecht bliebe stets erhalten, die Ausübung desselben würde dagegen ruhen. Die Sistierung der Zustellung wäre mit der Situation von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vergleichbar, mit dem Unterschied allerdings, dass sich diese nach Artikel 19 Absatz 1 ASG für die Ausübung der politischen Rechte nicht ab-, sondern anmelden müssen.

## 5.6 Weitere Massnahmen

Das Postulat stellt ferner spezifische Unterstützungsprogramme zur Förderung der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe zur Diskussion. Die Forderung betrifft die Gleichstellung von Menschen mit einer (geistigen) Behinderung im Bereich der politischen Bildung. Zur politischen Bildung laufen bei den zuständigen Stellen bereits verschiedene Initiativen.<sup>218</sup> Aus Sicht des Bundesrates kann das Thema durch die zuständigen Fachstellen im jeweiligen Kontext eingebracht werden.

## 6 Schlussbetrachtungen

Der Stimmrechtsausschluss nach Artikel 136 BV lässt es zu, dass – auch bezüglich politischer Angelegenheiten – dauerhaft urteilsunfähige Schweizerinnen und Schweizer das Stimmrecht behalten, falls sie nicht unter einer umfassenden Beistandschaft stehen respektive nicht durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Umgekehrt ist es denkbar, dass eine Person vom Stimmrecht ausgeschlossen wird, weil eine solche Massnahme des Erwachsenenschutzes besteht, obschon sie in politischen Angelegenheiten einen eigenständigen Willen bilden und ausdrücken könnte. Aus diesen Gründen steht die gegenwärtige Regelung im Konflikt mit der Rechtsgleichheit und völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Aus Sicht des Bundesrates ist ein Ausschluss vom Stimmrecht für urteilsunfähige Schweizerinnen und Schweizer nicht *a priori* unzulässig. Mit einem Verzicht auf solche Bestimmungen würden einige Personen das Stimmrecht erhalten, die auch mit der gebotenen Unterstützung in politischen Angelegenheiten keinen eigenständigen und damit freien Willen bilden und äussern können. Es gibt entsprechend legitime Gründe für einen Stimmrechtsausschluss. Auf der anderen Seite bergen solche Regelungen stets die Gefahr, dass Bürgerinnen und Bürgern das Stimmrecht ungerechtfertigt entzogen wird und ausserdem muss die Rechtsgleichheit gewahrt werden.

Ob Stimmrechtsausschlüsse nötig sind, ist eine verfassungspolitische Frage. Auf der einen Seite besteht ein legitimes öffentliches Interesse, Personen vom Stimmrecht auszuschliessen, die weder Bedeutung noch Wirkung politischer Entscheide verstehen und keinen eigenständigen und freien Willen bilden und äussern können. Auf der anderen Seite gebieten die Rechtsgleichheit und das Verbot von Diskriminierungen, dass niemandem wegen einer Behinderung Rechte entzogen werden. Das Verhältnis zwischen dem Interesse an der Integrität von Wahlen und Abstimmungen einerseits und dem Interesse an einer rechtsgleichen Behandlung durch den Staat andererseits sollte auf Ebene der Bundesverfassung geklärt werden.

In Bezug auf die Ausübung des Stimmrechts wirft das Postulat ebenfalls Forderungen auf, die allerdings nicht unbedingt Folge einer Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse sind. In Bezug auf Stimmberechtigte mit einer geistigen Behinderung stehen dabei die behördlichen Informationen sowie die Frage nach individuellen Hilfestellungen bei der Stimmabgabe im Fokus.

<sup>217</sup> FONTANA-LANA ET. AL., S. 152.

<sup>218</sup> Vgl. dazu Politische Bildung in der Schweiz – Gesamtschau, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.4595 Caroni.

Nach Ansicht des Bundesrates werden im Bereich der eidgenössischen Wahlen bereits genügend Informationen bereitgestellt, die den Vorgang des Wählens erklären (Wahlanleitung in Leichter Sprache), damit Menschen mit einer geistigen Behinderung an den Wahlen teilnehmen können. Im Bereich der Volksabstimmungen gibt es gegenwärtig – ausser im Kanton Genf – keine solchen Informationen in Leichter Sprache, die den Vorgang der Stimmabgabe erklären. Hierzu ist auf kantonaler Ebene zu prüfen, ob ein solches Angebot zu schaffen ist. Auf Bundesebene wurden bei den Nationalratswahlen 2019 Erfahrungen mit einer Wahlanleitung in Leichter Sprache gesammelt, die auf der Wahlplattform publiziert wurde. Für die Nationalratswahlen 2023 gibt es eine Wahlanleitung in Form einer gedruckten Broschüre. Das Angebot wird nach den Wahlen analysiert und die nötigen Schlussfolgerungen werden gezogen.

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates enthalten Informationen über die einzelnen Vorlagen, die zur Abstimmung gelangen. Diese Erläuterungen sollen behördenseitig auch in Zukunft nicht in Leichter Sprache angeboten werden. In dieser Form könnten sie insbesondere den in Artikel 10a Absatz 2 BPR niedergelegten Anforderungen der Vollständigkeit und der Sachlichkeit nicht genügen. Ausserdem wären sprachliche Differenzierungen, welche die Kontrahenten der politischen Auseinandersetzung von den Behörden zu Recht erwarten, nicht möglich. Nach Ansicht des Bundesrates soll vielmehr der Grundsatz gelten, wonach alle Stimmberechtigten von den Behörden die gleichen Informationen erhalten. Daneben findet die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zur Hauptsache im zivilgesellschaftlichen Bereich statt.

In Bezug auf Stimm- und Wahlleistungen besteht aus Sicht des Bundesrates kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die bestehenden Regelungen ermöglichen den Stimmberechtigten, sich bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen. Ausserdem zieht die Gesetzgebung über die politischen Rechte und das Strafrecht bereits mit genügender Deutlichkeit die Grenzen zulässiger Unterstützungsleistungen durch Dritte bei der Stimmabgabe.

Schliesslich erachtet es der Bundesrat als zweckmässig, wenn im Rahmen der Gesetzgebung eine Grundlage geprüft wird, wonach Stimmberechtigte unter eng definierten Voraussetzungen und in einem ordentlichen Verfahren beantragen können, dass ihnen die Stimmunterlagen bis zu einem allfälligen Widerruf nicht mehr zugestellt werden sollen. Das Verfahren müsste dabei so ausgestaltet sein, dass Missbräuche verhindert und betroffene Personen nicht unter Druck gesetzt werden, auf die Ausübung der politischen Rechte zu verzichten.

## Literaturverzeichnis

AMSTUTZ MARC ET AL. (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. Auflage, Zürich 2016 (zitiert: AUTOR/-IN, Handkommentar Privatrecht, Art. ..., Rz. ...).

ANDERSON JOEL, Intellectual Disability and the Human Right to Vote: Evolving Conceptions of the Universality of Suffrage, in: Anderson / Philips (Hrsg.), Disability and universal human rights: legal, ethical, and conceptual implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Utrecht 2012, S. 99–121.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS ET AL. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Lfg. 5, Basel/Zürich/Bern 1993 (zitiert: AUTOR/-IN, Kommentar BV-1874, Art. ..., Rz. ...).

AUER ANDREAS, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Ziegler/Wälti (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich 2012, S. 19–37.

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

BACH MANON, Synthèse des dispositions législatives, des pratiques associées et des projets de loi en cours dans les cantons de l'étude, Annexe 2a2 du rapport final du projet 20.I.020 « 'Mon Vote, ma Voix' : soutenir les personnes présentant une déficience intellectuelle dans l'exercice de leurs droits politiques », Freiburg 2022.

BECKMAN LUDVIG, The Accuracy of Electoral Regulations: The Case of the Right to Vote by People with Cognitive Impairments, Social Policy & Society 2014, S. 221–233.

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (zitiert: BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. ..., Rz. ...).

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2020.

BOENTE WALTER, Der Erwachsenenschutz, Die eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetzes wegen, Art. 360–387 ZGB, ZK – Zürcher Kommentar zum ZGB, Zürich 2015 (zitiert: BOENTE, ZK zum ZGB, Art. ..., Rz. ...).

BORGHİ MARCO, Art. 136 cpv. 1 Diritti politici, in: Weerts et al. (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 241–243.

BUCHER EUGEN / AEBI-MÜLLER REGINA (Hrsg.), Die natürlichen Personen, Art. 11-19d ZGB – Rechts- und Handlungsfähigkeit, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, BK-Berner Kommentar, 2. Auflage, Bern 2017 (zitiert: AUTOR/-IN, BK zum ZGB, Art. ..., Rz. ...).

DORAISAMY NAOMI, Out of mind, out of sight: voting restrictions based on mental competency, Idaho Law Review 56/2021, S. 135–153.

FIALA-BUTORA JÁNOS / STEIN MICHAEL A. / LORD JANET E., The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities, Harvard International Law Journal 55/2014, S. 71–104.

FONTANA-LANA BARBARA / PETITPIERRE GENEVIÈVE / BACH MANON, Participation politique et déficience intellectuelle : accompagner l'exercice du droit de vote, Les Cahiers de l'Actif N° 556/557, S. 149–163 (zitiert: FONTANA-LANA ET. AL., S. ...).

FOUNTOULAKIS CHRISTIANA, Die Teilnahme urteilsunfähiger Erwachsener am Rechtsverkehr, Basler juristische Mitteilungen (BJM), 2015, S. 189–225.

GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941

GRODECKI STÉPHANE, Le corps électoral dans les cantons et les communes, in: Diggelmann / Hertig Randall / Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 1783–1806.

GROS SARAH, La capacité de discernement de l'adulte en droit privé, Lausanne 2019.

HÄFELI CHRISTOPH, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Bern 2021.

HÄFLIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023.

HESS-KLEIN CAROLINE, Le cadre conventionnel et constitutionnel du droit de l'égalité des personnes handicapées, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel, L'égalité des personnes handicapées, principes et concrétisation, Genève 2017, S. 9–99.

HESS-KLEIN CAROLINE / SCHEIBLER ELIANE, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des Ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022.

HILLER CHRISTOPH, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990.

HORLACHER MAJ-BRITT, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Zürich 2018.

HOTTELIER MICHEL, La Suisse et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, in: Andreas R. Ziegler/Julie Kuffer (ed.), Les Minorités et le droit: mélanges en l'honneur du professeur Barbara Wilson, Genève 2016, S. 325–336.

HURME SALLY BALCH / APPELBAUM PAUL S., Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the right of Voters, McGeorge Law Review 38/2016, S. 931–1014.

KARLAN PAMELA S., Framing the voting Rights Claims of Cognitively Impaired Individuals, McGeorge Law Review 38/2016, S. 917–930.

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG / WYTTENBACH JUDITH / SCHNEIDER ANNINA / AKAGÜNDÜZ SABIHA, Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz, Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

EBGB, Bern 2008 (unpubliziert, verfügbar unter: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > EBGB > Recht > International > UNO-Konvention > Zusatzinformationen).

KLEY ANDREAS, Können Menschenrechte von Bedingungen abhängen?, in: Petermann Frank Th. (Hrsg.), St. Galler Tagung zur Urteilsfähigkeit 2018, Zürich 2019, S. 47–66.

KOSTKIEWICZ KREN ET AL. (Hrsg.), ZGB Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, OFK – Orell Füssli Kommentar, 4. aktualisierte Auflage, Zürich 2021 (zitiert: AUTOR/-IN, OFK zum ZGB, Art. ..., Rz. ...).

MEIER PHILIPPE, Der Erwachsenenschutz, Die behördlichen Massnahmen, Allgemeine Grundsätze - Die Beistandschaften, Erster Teilband, Art. 388–404 ZGB, ZK – Zürcher Kommentar, Zürich 2021 (zitiert: MEIER, ZK zum ZGB, Art. ..., Rz. ...).

MILIC THOMAS / ROUSSELOT BIANCA / VATTER ADRIAN, Handbuch der Abstimmungsforschung, Zürich 2014.

MÖCKLI DANIEL, Völkerrechtliche Vorgaben für den Rechtsschutz in Wahlsachen, in: Glaser/Langer (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, St. Gallen 2020, S. 177–204.

NADAKAVUKAREN SCHEFER K. / CARNEY T. / CERA R. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / KÜHNEL V. / LESPÉRANCE J. / SCHULZE M. / VASQUEZ A. / VIENNET C. / WESTERMARK H., Persons with disabilities' right to autonomy and their right to vote, E-Avis ISDC 2019-18, verfügbar unter: [www.isdc.ch](http://www.isdc.ch) > Publikationen > E-Avis.

NAGUIB TAREK / PÄRLI KURT / LANDOLT HARDY / DEMIR EYLEM / FILIPPO MARTINA (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Stämpflis Handkommentar (SHK), Bern 2023 (zitiert: AUTOR/-IN: SHK UNO-BRK, Art. ..., Rz. ...).

RENZ NICO, Der Vorsorgeauftrag und seine Validierung, Zürich 2020.

RYAN TREVOR / HENDERSON ANDREW / BONYTHON WENDY, A comparative study of the voting rights of persons with mental disabilities, UNSW Law Journal 39(3)2016, S. 1038–1071.

SCHAUB LUKAS, Die Stimpfpflicht als «Nudge»: Versuche einer regulatorischen (Neu-)Einordnung, ZBI 118/2017, S. 583–604.

SCHEFER MARKUS / HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

SCHREIBER WOLFGANG (Hrsg.), BWahlG – Kommentar, Bundeswahlgesetz, Hürth 2021 (zitiert: AUTOR/-IN, Kommentar zum BWahlG, § ..., Rz. ...).

SCHWINGRUBER ANTON, Das Stimmrecht in der Schweiz, Nussbaumen 1978.

SEFEROVIC GORAN, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Torney Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, Version vom 3.4.2023 (zitiert: SEFEROVIC, Rz. ...).



TANQUEREL THIERRY, Art. 136 al. 1 Droits politiques, in: Weerts et al. (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 244–247.

TOBLER CHRISTA, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), 2021/II, S. 277–375.

TSCHANNEN PIERRE, Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: Diggelmann / Hertig Randall / Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, Bd. 1 II.11, S. 511–528.

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995 (zitiert: TSCHANNEN, Stimmrecht, Rz. ...).