

Beschluss Nr. 744/2023
Schwyz, 24. Oktober 2023 / ju

Motion M 9/23: Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit psychischer oder geistiger Behinderung
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 21. April 2023 haben Kantonsrat Martin Raña und Kantonsrätin Aurelia Imlig-Auf der Maur folgende Motion eingereicht:

«Ende November 2020 haben sich im Kanton Genf rund drei Viertel der Stimmberechtigten dafür ausgesprochen, dass Menschen, die wegen einer geistigen oder psychischen Behinderung unter umfassender Beistandschaft stehen, die politische Rechte auf Gemeinde- und Kantonsebene künftig nicht mehr entzogen werden.

Dieser Entscheid folgt der Tendenz, die Gewährung politischer Rechte auszuweiten, und er ist im Einklang mit Artikel 29 der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK): Mit ihrem Beitritt zur BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit einer Behinderung politische Rechte zu gewähren und ihnen die Möglichkeit zu geben, diese Rechte gleichberechtigt mit anderen in der Zivilgesellschaft auszuüben.

Konkret hat der Kanton Genf entschieden, dass die Gewährung der politische Rechte jeglicher Einschränkung vorgeht.

Die Behindertenverbände begrüssen diesen Entscheid zu den politischen Rechten als vielversprechenden Schritt. Inclusion Handicap weist darauf hin, dass sich aufgrund des häufig negativen Bilds psychischer Krankheiten in der Gesellschaft eine Stigmatisierung ergibt und dass der Entzug der politischen Rechte als ungerecht und als Ausschluss von der Teilnahme am öffentlichen Leben empfunden wird.

Der kategorische Ausschluss gewisser Menschen mit einer Behinderung ist nicht im Einklang mit den verfassungsmässigen Grundrechten. Er ist nicht vereinbar mit dem in der Verfassung verankerten Verbot der Diskriminierung aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung, und der Ausschuss ist ein Verstoss gegen völkerrechtliche Verpflichtungen, welche die Schweiz durch die Ratifizierung der BRK eingegangen ist.

Im kantonalen «Konzept zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderung Kanton Schwyz» stehen bei Kapitel 5 «Grundsätze im Behindertenwesen» im Unterkapitel 5.1 «Allgemeine Grundsätze Zentralschweizer Rahmenkonzept» folgende von der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK)» verabschiedete allgemeingültige Grundsätze, die für eine bedarfs- und wirkungsorientierte Behindertenpolitik gelten sollen.

Unter anderem folgende Ziele sollen mit Hilfe dieser Grundsätze verfolgt werden:

- Die Chancen- und Rechtsgleichheit sowie die Integration von Menschen mit Behinderung fördern.*
- Die Selbstverantwortung, Selbstbestimmung und Selbständigkeit der Menschen mit Behinderung stärken.*

Im Moment schliesst der Kanton Schwyz Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft von Wahlen und Abstimmungen aus. Die Art der Beistandschaft sagt nichts darüber aus, ob sich eine Person gewissenhaft mit politischen Fragen auseinandersetzt oder nicht. Diese Unterscheidung ist willkürlich. Menschen, unabhängig von ihrer Behinderung, sollen selbst bestimmen können, ob sie wählen und abstimmen wollen. Nicht zuletzt dient es auch der Demokratie, wenn mehr Menschen mitbestimmen dürfen.

Zur Vereinfachung und besseren Verständlichkeit der Wahl- und Abstimmungsunterlagen soll die «Leichte Sprache» in Betracht gezogen werden. Bereits heute nutzen der Bund und andere Kantone dieses Instrument, um komplizierte Vorlagen verständlich zu machen. Durch die Vereinfachung der Sprache können auch weitere Teile der Bevölkerung, die sich heute wegen hoher Komplexität der Wahlunterlagen nicht an Wahlen und Abstimmungen beteiligen, angesprochen werden.

Mit dieser Motion fordern wir den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung von § 26 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 und zur Streichung von § 4 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 zu unterbreiten, damit Menschen mit einer psychischen und geistigen Behinderung an Wahlen und Abstimmungen auf Gemeinde-, Bezirks- und Kantonebene in Zukunft selbstbestimmt teilnehmen können.

Wir danken dem Regierungsrat für das wohlwollende Aufnehmen unserer Forderung.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Schwyz knüpft die Frage des kantonalen (und damit auch des kommunalen) Stimm- und Wahlrechts an die Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben für eidgenössische Angelegenheiten. Der Bundesrat ist derzeit im Rahmen einer umfassenden Bestandaufnahme daran, zu überprüfen, ob gestützt auf die auch von den Motionären vorgebrachte UNO-Konvention eine Änderung der Bundesverfassung zur Debatte gestellt bzw. angestossen werden soll. Ein diesbezüglich-

ches Vorpreschen des Kantons Schwyz mit einer eigenen Verfassungsänderung und das damit verbundene Auseinanderfallen von eidgenössischen und kantonalen Stimm- und Wahlrechtsvoraussetzungen ist klarerweise abzulehnen.

2.2 Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 136 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) i. V. m. Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. November 1976 (BPR, SR 161.1) sind volljährige Schweizerinnen und Schweizer vom Stimmrecht ausgeschlossen, wenn sie wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder (ebenfalls wegen dauernder Urteilsunfähigkeit) durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Neben der dauernden Urteilsunfähigkeit müssen für den Ausschluss des Stimm- und Wahlrechts demnach auch die entsprechenden erwachsenenschutzrechtlichen Tatbestände erfüllt sein (vgl. Art. 398 und 363 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]).

Gemäss § 26 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) sind diejenigen Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Kanton in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sind, womit die entsprechenden Voraussetzungen an die Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben für eidgenössische Angelegenheiten geknüpft werden. In Wiederholung der bundesrechtlichen Regelung ist gemäss § 4 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) sodann vom Stimmrecht ausgeschlossen, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Wollte man die kantonalen Stimm- und Wahlrechtsvoraussetzungen – wie dies die Motionäre beantragen – anders regeln als die bundesrechtlichen Voraussetzungen für eidgenössische Angelegenheiten, so müsste die KV geändert werden. Würde man dagegen bei einer allfälligen späteren Anpassung der BV diese Änderungen kantonsrechtlich nachvollziehen, würde dafür eine Gesetzesänderung genügen.

Der Bundesrat ist derzeit gestützt auf eine Interpellation der damaligen Ständerätin Elisabeth Baume-Schneider (Interpellation Nr. 21.3295) vom 18. März 2021 daran, im Rahmen einer umfassenden und auch länder- und kantonsvergleichenden Bestandsaufnahme zu überprüfen, ob die heutige Regelung in der Bundesverfassung dem Art. 29 der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (BRK, SR 0.109, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014) zur Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben widerspricht und ob entsprechend eine Verfassungsrevision zur Debatte gestellt bzw. angestossen werden soll. Aus Sicht des Bundesrates sind in diesem Zusammenhang richtigerweise auch die Herausforderungen bezüglich der konkreten Ausübung der politischen Rechte und dabei namentlich der Schutz vor Missbräuchen eingehend zu erörtern.

Bundesweit kennt derzeit nur der Kanton Genf ein Stimm- und Wahlrecht für kantonale Angelegenheiten, das im Sinne des Vorschlags der Motionäre vom Stimmrechtsausschluss in eidgenössischen Angelegenheiten abweicht, im Kanton Zürich soll künftig ein solches Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten verankert werden.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Aufgrund der derzeit laufenden und umfassenden, länder- und kantonsvergleichenden Bestandsaufnahme des Bundesrates für eine allfällige Verfassungsrevision auf Bundesebene gilt es deren Ergebnis abzuwarten und besteht für den Kanton Schwyz kein Bedarf, hier vorzupreschen. Das Risiko eines Auseinanderfallens von eidgenössischen und kantonalen Stimm- und Wahlrechtsvoraussetzungen gilt es auf jeden Fall zu vermeiden. Auch die erwachsenenschutzrechtlichen Regelungen im ZGB sind sodann Bundesrecht. Zu beachten gilt es ferner, dass etwa die umfassende

Beistandschaft gemäss Art. 398 ZGB (frühere Entmündigung) nur als ultima ratio angeordnet werden soll und dauernd urteilsunfähige Personen gemäss Art. 17 i. V. m. Art. 398 Abs. 3 ZGB von Gesetzes wegen handlungsunfähig sind. Die Handlungsunfähigkeit bezieht sich dabei auf die Personen- und Vermögenssorge sowie den gesamten Rechtsverkehr. Dass vor diesem Hintergrund gerade das anforderungsreiche Stimm- und Wahlrecht noch selbstbestimmt ausgeübt werden können soll, darf durchaus bezweifelt werden und würde letztlich auch die Frage eines Stimm- und Wahlrechts unabhängig von Alter und kognitiver Fähigkeiten zur Debatte stellen. Die BRK schliesst denn auch aus der Sicht der Schweiz nicht aus, Personen das Stimmrecht zu entziehen, wenn sie sich bezüglich Wahlen und Abstimmungen auch mit der gebotenen Unterstützung keinen eigenständigen Willen bilden können. Ob und inwieweit die heutige schematische Regelung in Art. 136 BV (welcher der Kanton Schwyz in seiner Verfassung folgt) den Voraussetzungen des Art. 29 BRK widerspricht und ob gestützt darauf eine Revision der BF angestossen werden soll (welche eine Abstimmung mit Volks- und Ständemehr erforderlich machen würde), ist auf Bundesstufe zu entscheiden. Im Rahmen der Bestandesaufnahme wird insbesondere auch erhoben werden, wie das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzung der dauernden Urteilsunfähigkeit heute in den einzelnen Kantonen geprüft wird. Vor allem aber wird auch der latenten Missbrauchsgefahr (dass das Stimm- und Wahlrecht von dauernd urteilsunfähigen Menschen schliesslich nicht von diesen selbstbestimmt ausgeübt, sondern vielmehr faktisch zu einem mehrfachen Stimm- und Wahlrecht von Betreuern und Vertretern wird) eingehend Beachtung zu schenken sein.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 9/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber