

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2021/410](#) «Behindertengleichstellung leben – Demokratie stärken»
[wird durch System eingesetzt]

vom 28. Mai 2024

1. Text des Postulats

Am 10. Juni 2021 reichte Miriam Locher die Motion 2021/410 «Behindertengleichstellung leben – Demokratie stärken» ein, die vom Landrat am 2. Juni 2022 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

*Blickt man in der Geschichte der Schweiz und unseres Kantons zurück, so zeigt sich, dass es keineswegs selbstverständlich ist, dass alle an demokratischen Prozessen teilnehmen und abstimmen oder wählen können. Seit jeher gab es Gruppen von Menschen, die von eben jenen Rechten ausgeschlossen wurden. Gefängnisinsassen, «Sittenlose», Wirtshausschläger, Menschen ohne festen Wohnsitz, Auslandschweizer*innen, oder auch Frauen und viele andere Gruppen mehr blieben teils sehr lange vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen obwohl sie Schweizer Staatsbürger:innen sind und es dauerte viele Jahre, bis sich dieser Umstand geändert hat. Für knapp ein Viertel aller Menschen in der Schweiz ist dieser Zustand jedoch noch immer Tatsache, weil sie keine Schweizer Staatsbürger:innen sind. Aber auch unter den Menschen mit Staatsbürgerschaft gibt es etliche, die vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen bleiben. Sie werden aufgrund von Beeinträchtigungen in ihren Rechten eingeschränkt. Denn Personen mit einer umfassenden Beeinträchtigung aufgrund einer geistigen und psychischen Beeinträchtigung sind von der Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen. Ist eine geistige oder psychische Behinderung ein Grund keine eigene Meinung zu haben?*

2014 trat die Schweiz der UNO-Behindertenrechtskonvention bei. Seitdem ist leider nicht allzu viel passiert, was die Umsetzung dieser Konvention angeht. Denn laut Bundesverfassung sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger ab dem 18. Lebensjahr stimm- und wahlberechtigt. Aber nur, wenn sie nicht wegen Geisteserkrankung oder Geistesschwäche als unmündig gelten. Artikel 29 der UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet aber alle Mitgliederstaaten, allen Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung politische Rechte zu gewähren. Es geht in dieser Frage also auch darum, das internationale Behindertenrecht zu respektieren und umzusetzen, denn dieses duldet keine Einschränkungen bezüglich der politischen Rechte. "Die Entscheidungsfähigkeit einer Person darf nicht geltend gemacht werden, um die Ausübung politischer Rechte einzuschränken", besagt die Satzung. Eine Personengruppe, die sonst alle politischen Rechte besitzt, mit Verweis auf deren eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit pauschal auszuschliessen, ist daher auf jeden Fall nicht der richtige Weg. Diese Praxis muss korrigiert und angepasst werden.

Es ist auch zu erwähnen, dass die Formulierung in der Baselbieter Verfassung mit den Begriffen «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» aus einer anderen Zeit stammt, längst überholt ist und eine Anpassung dringend notwendig ist.*

Die Entscheidung über das Stimm- und Wahlrecht und die politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen ist auch eine Entscheidung über die Integration von Behinderten in die Gesellschaft. Denn eine eigene Meinung und Ansichten über die Gesellschaft kann man trotz gewisser Einschränkungen haben. Der Kanton Baselland wäre mit dieser Verfassungsänderung keineswegs alleine. Auch andere Kantone gehen diesen Schritt oder haben ihn schon vollzogen (z.B. der Kanton Genf) und stärken ihre Demokratie, indem sie Behindertengleichstellung auch im Bereich der politischen Rechte leben. Auch andere europäische Länder kennen das allgemeine Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit einer Behinderung.

Der Regierungsrat wird eingeladen die Kantonsverfassung dahingehend anzupassen, dass bei der Ausübung der politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene psychische Krankheiten oder geistigen Behinderungen keine (Ausschluss-)Kriterien darstellen.

***§ 21 Voraussetzungen**

¹Das Stimmrecht ist gewährleistet.

²Stimmberechtigt ist, wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Landschaft politischen Wohnsitz hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt ist.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitung

Die Förderung der Gleichstellung und Eingliederung von Menschen mit einer Behinderung in die Gesellschaft ist wichtig. Der Kanton Basel-Landschaft sieht sich in der Pflicht, die Rechte von Menschen mit einer Behinderung zu gewährleisten und ihre Teilnahme an gesellschaftlichen Prozessen mit geeigneten Vorkehrungen zu unterstützen. Namentlich wurden jüngst mit dem Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([Behindertenrechtegesetz BL, BRG BL](#), SGS 109; samt Änderungen der Spezialgesetzgebung) sowie dem Gesetz über Beiträge an Fahrdienste für mobilitätseingeschränkte Personen ([Fahrdienstgesetz](#), SGS 482) Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Personen mit Behinderungen umgesetzt.

Sodann steht ein derart wichtiges Thema wie der Verlust der politischen Rechte beziehungsweise der Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht als Folge einer Anordnung einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme bei dauernder Urteilsunfähigkeit im politischen Fokus. Es ist ein berechtigtes Anliegen, Menschen mit einer geistigen Behinderung das Stimm- und Wahlrecht zu geben, das ihnen vorenthalten wird. Aus diesem Grund ist es angezeigt, das geltende Recht anhand der völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie der kantonalen und europäischen Rechtsentwicklungen regelmässig zu überprüfen.

2.2. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragte im März 2022, die Motion 2021/410 «Behindertengleichstellung leben – Demokratie stärken» als Postulat entgegenzunehmen. Dabei verwies er auf das damals beim Bundesrat hängige [Postulat 21.3296](#) von Ständerätin Marina Carobbio Guscetti «Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung». Darin forderte die Ständerätin vom Bundesrat das Aufzeigen von Massnahmen, mit denen Personen mit einer geistigen Behinderung das eidgenössische Stimm- und Wahlrecht erhalten sollen. Die kantonale Bestimmung über Stimmrechtsausschlüsse von Menschen mit einer Behinderung (§ 21 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [[KV](#), SGS 100]) stimmt mit der Bundesregelung (Art. 136 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [[BV](#), SR 101]) überein, womit die Stimmbürgerschaft auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene dieselbe ist. Damit auch in Zukunft der Kreis der Stimmberechtigten gleichbleibt, wollte der Regierungsrat den Bericht in Erfül-

lung des Postulats 21.3296 des Bundes abwarten. Am 2. Juni 2022 überwies der Landrat den Vorstoss als Postulat. Der Bericht zum Postulat 21.3296 wurde vom Bundesrat am 25. Oktober 2023 verabschiedet.

Wahlen und Abstimmungen finden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene statt. Der Bund bestimmt, welche Personen bei den von ihm durchgeführten Abstimmungen und den Nationalratswahlen teilnehmen können. Die Kantone legen den Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten auf kommunaler und kantonaler Ebene fest. Schweizweit gibt es rund 16'000 Schweizerinnen und Schweizer, die vom eidgenössischen Stimmrecht ausgeschlossen sind. Zwei Drittel der Fälle sind auf die Romandie und das Tessin zurückzuführen. Im Kanton Basel-Landschaft sind es 96 Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen und damit vom Stimmrechtsausschluss betroffen sind ([KOKES-Statistik 2022](#)).

2.3. Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft regelt § 21 Abs. 2 KV, welchen Menschen politische Rechte zustehen. Dazu zählen Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht aufgrund einer Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurden. Gemäss § 22 Abs. 1 KV können diese Personen an den Abstimmungen des Kantons und der Einwohnergemeinde teilnehmen, Wahlvorschläge einreichen, sich an Wahlen beteiligen und in öffentliche Ämter gewählt werden sowie Volksbegehren einleiten und unterzeichnen. Die Kriterien, aufgrund derer jemandem das Stimmrecht entzogen wird, sind im Gesetz über die politischen Rechte ([GpR](#), SGS 120) niedergeschrieben. Gemäss Art. 1a Abs. 1 GpR handelt es sich um Menschen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Für einen Stimmrechtsausschluss muss somit zwingend eine erwachsenenschutzrechtliche Massnahme nach Art. 398 (umfassende Beistandschaft) oder Art. 363 (Vorsorgeauftrag) des Zivilgesetzbuchs ([ZGB](#), SR 210) gegeben sein.

Gemäss Art. 16 ZGB versteht man unter Urteilsfähigkeit die Fähigkeit, vernunftgemäss zu handeln. Eine geistige Behinderung und psychische Störung lässt hingegen eine Urteilsunfähigkeit vermuten¹. Die Regelung der Urteilsfähigkeit beruht auf der Annahme, dass eine Person entweder vollständig urteilsfähig oder völlig urteilsunfähig ist. Der Grundsatz der Relativität der Urteilsfähigkeit besagt jedoch, dass die Urteilsfähigkeit bezüglich einer konkreten Handlung zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt werden muss². Fehlt aber die Urteilsfähigkeit für die Besorgung zentraler Angelegenheiten (Personen- und Vermögenssorge sowie Rechtsverkehr) dauerhaft, d. h. wenn es (fast) ausgeschlossen oder zumindest in absehbarer Zeit unwahrscheinlich ist, die Urteilsfähigkeit wieder zu erlangen, und wird eine umfassende Beistandschaft oder ein Vorsorgeauftrag angeordnet, fehlt auch die Urteilsfähigkeit für die Ausübung des Stimmrechts^{3,4}. Dieser «Automatismus» wird kritisch gesehen. Die bestehenden kantonalen und nationalen Bestimmungen über den Stimmrechtsentzug sorgen nämlich dafür, dass Personen, die einer umfassenden Beistandschaft oder einem Vorsorgeauftrag unterstehen, das Stimmrecht weggenommen wird, obwohl einige von ihnen in politischen Angelegenheiten vernunftgemäss handeln könnten. Im Gegensatz dazu behalten dauerhaft urteilsunfähige Menschen, die weder einer umfassenden Beistandschaft noch einem Vorsorgeauftrag unterliegen, ihr Stimmrecht.

2.4. Andere Kantone

Die Mehrheit der Kantone⁵, neben dem Kanton Basel-Landschaft u.a. der Kanton Bern, Luzern, Basel-Stadt, Wallis und Solothurn, hat die eigenen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über

¹ Urteil 5A_912/2014 des Bundesgerichts vom 27. März 2015, E. 3.2.1 mit Verweisen.

² BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, Art. 16, Rz. 8, 132.

³ SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 515f. Vgl. dazu BBl 1975 I 1317 hier: 1328.

⁴ GROS, Rz. 749.

⁵ Z.B. Kanton BE: Art. 6 Abs.1 PRG; Kanton LU: § 4 Abs. 1; 4 StRG; Kanton BS: § 3 WahlG; Kanton GR: Art. 9 KV; Kanton FR: Art. 2b Abs. 1 und 2 PRG; Kanton VS: Art. 14 Abs. 1 GPR; Kanton SG: Art. 2 Abs. 2

die kantonalen Stimmrechtsausschlüsse dem Wortlaut des Bundesrechts angeglichen oder verweist wie der Kanton Zürich (Art. 22 KV) darauf. Der Kanton Genf ist der erste und bisher einzige Kanton, der den Ausschluss vom kantonalen und kommunalen Stimmrecht in Art. 48 Abs. 4 KV mit der Volksabstimmung vom 29. November 2020 aufgehoben hat. Vorher konnte die Justiz dauerhaft urteilsunfähigen Menschen die politischen Rechte verwehren, ein Vorsorgeauftrag oder eine umfassende Beistandschaft waren dafür nicht nötig. Es bestand somit bereits zuvor die Möglichkeit, dass Menschen mit einer geistigen Behinderung zwar das kantonale Stimmrecht, nicht aber das nationale besaßen und umgekehrt.

Der Stimmrechtsausschluss ist in vielen Kantonen ein aktuelles Thema. Wie im Kanton Basel-Landschaft fordert auch im Kanton Bern ein überwiesenes Postulat eine Berichterstattung zur Frage der kantonalen Ausschlüsse des Stimmrechts (Mo. 067/2022 Sancar). Der Kanton Zürich prüft im Rahmen des Aktionsplans Behindertenrechte bis 2025, ob betroffene Personen ihr Stimmrecht erhalten sollen (Massnahme A3, Ziff. 2.1.2, S. 13). In den Kantonen Basel-Stadt, Jura, Neuchâtel und Waadt⁶ sind zurzeit Motionen zur Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses in Umsetzung, während im Kanton Zug der Regierungsrat dem Kantonsrat die Motion 3382 Arnold et al. zur Abschaffung des Ausschlusses zur Annahme empfiehlt (Abstimmung ausstehend). Auch im Kanton Aargau wurde eine Motion eingereicht, die das Stimmrecht für Schweizerinnen und Schweizer mit einer geistigen Behinderung vorsieht (Mo. 24.34 Betsche et al.). Der Kanton Wallis hat im Vorwurf der revidierten Kantonsverfassung die Bestimmung zum Stimmrechtsausschluss entfernt (vom Stimmvolk am 3. März 2024 verworfen). In den Kantonen Luzern und Solothurn läuft die Unterschriftensammlung für zwei Volksinitiativen⁷, die das Stimm- und Wahlrecht für alle Menschen mit einer Behinderung fordern. Die Kantone Freiburg und Thurgau haben hingegen Motionen mit einer solchen Absicht abgelehnt und halten weiterhin an der Einschränkung des Stimmrechts fest. Begründet wird die Ablehnung damit, dass Zweifel bestehen, ob dauernd urteilsunfähige Personen eine eigene Meinung zu politischen Themen bilden können. Es bestehe die Möglichkeit der Beeinflussung und Manipulation durch ihre gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter. Zudem sei eine einheitliche Regelung auf Kantons- und Bundesebene sinnvoller, als wenn jeder Kanton die Frage des Stimmrechtsausschlusses selbst regeln würde.

2.5. Bund

Auf Bundesebene ist in Art. 136 Abs. 1 BV geregelt, wer Anspruch auf politische Rechte hat. Dazu gehören alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt worden sind. Diese Personen sind gemäss Art. 136 Abs. 2 KV berechtigt, an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes zu partizipieren sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten zu ergreifen und zu unterzeichnen. Das Stimmrecht kann gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ([BPR](#), SR 161.1) Personen vorenthalten werden, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft nach Art. 398 ZGB stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person nach Art. 363 ZGB vertreten werden.

Im [Bericht zum Postulat 21.3296 Carobbio](#) anerkennt der Bundesrat, dass die geltenden Stimm- und Wahlrechtsausschlüsse auf Bundesebene zu Spannungen mit der Rechtsgleichheit und völkerrechtlichen Verpflichtungen führen. Um dem entgegenzuwirken, werden zwei Optionen erörtert:

WAG; Kanton TI: Art. 12 LEDP; Kanton VD: Art. 4 Abs. 1 LEDP; Kanton ZG: § 27 Abs. 3 KV; Kanton AG: § 59 Abs. 1 KV; Kanton AI: Art. 16 Abs. 2 KV; Kanton SO: § 3 GpR; Kanton JU: Art. 2 Abs. 5 LDP. 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.

⁶ Kanton BS: Annahme Mo. 21.5475 Thommen am 19. Januar 2022; Kanton JU: Annahme Mo. 1428 Aubry Janketic am 23. November 2022; Kanton NE: Annahme Mo. 20.207 Groupe socialiste am 31. März 2021; Kanton VD: Annahme Mo. 117/2019 Buclin am 03. Februar 2021.

⁷ Kanton LU: [«Teilhabe-Initiative»](#), Start Unterschriftensammlung: Frühling 2024; Kanton SO: Initiative «Politische Rechte für Menschen mit geistiger Behinderung», Start Unterschriftensammlung: 09. Dezember 2022, Eingabefrist: 10. Juni 2024.

die Aufhebung von Stimmrechtsausschlüssen und ein individualisierter Ausschlussentscheid. Der erste Regelungsansatz folgt dem Beispiel des Kantons Genf, indem in Art. 136 Abs. 1 BV und Art. 2 BPR der Entzug des Stimmrechts auf Bundesebene gestrichen wird. Dafür müsste die Bundesversammlung entsprechende Beschlüsse fällen und das Volk über den geänderten Verfassungsartikel abstimmen. Bei einer Annahme erhalten alle Menschen mit einer geistigen Behinderung das eidgenössische Stimmrecht. Der Bundesrat hält diesbezüglich kritisch fest, dass es grundsätzlich im öffentlichen Interesse sei, dass Menschen, die die Bedeutung politischer Entscheide nicht verstehen und keine eigene Meinung bilden können, nicht an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Für den Bundesrat ist der Ausschluss daher nicht primär unzulässig. Die Beteiligung dauerhaft urteilsunfähiger Personen an politischen Angelegenheiten könnte die Legitimität der Stimmbürgerschaft und das Vertrauen in die Integrität von Abstimmungen und Wahlen beeinträchtigen⁸. Es wäre rechtspolitisch zu klären, ob das persönliche Interesse der Betroffenen das öffentliche Interesse überwiegt oder nicht. Mit dem ersten Vorschlag würde jedoch der Konflikt mit Art. 29 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([Behindertenrechtskonvention, BRK](#), SR 0.109) behoben (siehe Abschnitt 2.6).

Bei der zweiten Variante muss die Urteilsunfähigkeit der Betroffenen in politischen Angelegenheiten nachgewiesen werden, damit ihnen das Stimmrecht entzogen werden kann. Das Vorhandensein einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme reicht für eine vermutete Urteilsunfähigkeit in politischen Angelegenheiten und einen damit verbundenen Stimmrechtsausschluss nicht mehr aus. Der Nachteil dieses Regelungsansatzes ist, dass das Vorgehen relativ komplex und aufwändig ist. Zum einen müsste die Zuständigkeit geklärt werden. Die Erwachsenenschutzbehörde kann zwar eine dauerhafte Urteilsunfähigkeit feststellen, aber bei ihren Entscheidungen steht nicht die politische Partizipation, sondern der Schutz des betroffenen Menschen im Zentrum. Den Wahl- und Abstimmungsbehörden fehlt hingegen die Expertise, eine dauerhafte Urteilsunfähigkeit zu diagnostizieren. Ungeklärt ist zudem, anhand welcher Kriterien die Urteilsunfähigkeit im politischen Bereich beurteilt werden soll. Art. 136 BV sollte so angepasst werden, um den stigmatisierenden Charakter zu korrigieren. Völkerrechtlich wäre dieser zweite Regelungsansatz mit der Auslegung des Pakts über bürgerliche und politische Rechte ([UNO Pakt II](#), SR 0.103.2) vereinbar, aber nicht mit jener der BRK.

Der Bericht geht nicht auf das weitere Vorgehen des Bundes zur Aufhebung oder Anpassung der nationalen Bestimmungen über den Ausschluss von Menschen mit einer geistigen Behinderung vom Stimm- und Wahlrecht ein. Aktuell liegen (noch) keine Folgeaufträge vor. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) hat den Bericht des Postulats 21.3296 am 11. Januar 2024 zur Kenntnis genommen und diskutiert. Die SPK-N hat das Postulat 24.3001 beschlossen und den Bundesrat damit beauftragt, Massnahmen zu prüfen, die die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen garantieren soll. Ursprünglich war der Bericht des Postulats 21.3296 auch in der Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S) traktandiert, wurde dann aber aus dem Kommissionsprogramm entfernt resp. auf eine künftige Sitzung verschoben.

2.6. Internationales Recht

Gemäss Art. 25 des UNO-Pakts II, dem die Schweiz 1992 beigetreten ist, steht allen Staatsbürgerinnen und -bürgern das Stimm- und Wahlrecht zu, ohne jegliche Unterscheidung nach Merkmalen aus Art. 2 UNO-Pakt II und ohne unangemessene Einschränkung. Art. 2 UNO-Pakt II nennt zwar Behinderungen nicht explizit, aber sie gelten als unzulässiges Unterscheidungsmerkmal. Laut dem General Comment Nr. 25 von 1996 des UNO-Menschenrechtsausschusses sind aber Stimmrechtsausschlüsse von dauerhaft urteilsunfähigen Personen zulässig. Diese Auslegung wurde zeitlich vor der BRK verabschiedet. Die Schweiz verpflichtet sich seit ihrem Beitritt zur BRK im Jahr 2014 dazu, Personen mit einer Behinderung gegen Diskriminierung zu schützen und ihre Gleichstellung und gesellschaftliche Inklusion zu fördern. Die Vertragsstaaten müssen die Bestimmun-

⁸ Vgl. dazu Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 38; BVerfGE 151, 1, LS 3.

gen, die nicht unmittelbar einklagbare Rechte für Einzelpersonen begründen, schrittweise im Rahmen ihrer Möglichkeiten in nationales Recht umsetzen. Art. 29 BRK besagt, dass der Staat Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte gewährleisten und dafür sorgen muss, dass sie diese gleichberechtigt mit anderen beanspruchen können. Der Wortlaut der Bestimmung verbietet den Stimmrechtsausschluss nicht explizit. Gemäss der Praxis des BRK-Ausschusses wird Art. 29 BRK durch einen Stimmrechtsausschluss aufgrund einer (geistigen) Behinderung verletzt, selbst wenn die Urteilsunfähigkeit im Einzelfall ermittelt wird⁹. Der BRK-Ausschuss hat der Schweiz im Rahmen des Berichtsverfahrens 2022 empfohlen, «alle gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Kantonebene aufzuheben, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere solche mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, das Wahlrecht verweigert wird»¹⁰.

Hingegen erachtet es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) grundsätzlich als zulässig, dass die Vertragsstaaten Personen das Stimmrecht entziehen, wenn ihnen die nötige Entscheidungsfähigkeit fehlt. Nicht zulässig sind nach Ansicht des EGMR aber staatliche Regelungen, die das Stimmrecht ohne eine individuelle Prüfung der Entscheidungsfähigkeit, sondern allein gestützt auf den Status einer Person (z.B. Personen, die wegen einer geistigen Behinderung unter einer teilweisen Vormundschaft stehen) entziehen (vgl. Bericht des Bundesrats «Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung» vom 25. Oktober 2023 E. 2.2.1, 2.3.2 und 2.3.3).

Im europäischen Vergleich erlauben 13 EU-Mitgliedstaaten, dass urteilsunfähige Personen wählen und abstimmen dürfen (Dänemark¹¹, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei und Spanien). In den übrigen 14 Staaten wird das Stimmrecht vorwiegend Menschen vorenthalten, die in einem Betreuungsverhältnis stehen, weil sie Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen können¹².

2.7. Beurteilung und Fazit

Der Regierungsrat teilt das Grundanliegen einer Aufhebung der Stimmrechtsausschlüsse im Kanton. Die vom Bundesrat in seinem Bericht «Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung» vom 25. Oktober 2023 vorgeschlagenen Stossrichtungen werden begrüsst. Von den zwei Regelungsansätzen erweist sich die erste Variante zur Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses für dauerhaft urteilsunfähige Personen als zweckmässiger. Es ist zwar möglich, dass das Vertrauen in die Legitimität der kantonalen Abstimmungen und Wahlen abnimmt, wenn Personen teilnehmen, die keinen eigenständigen Willen bilden und keine politischen Entscheide nachvollziehen können. Weil aber in der Regel betroffene Personen selten wählen und abstimmen und diese im Kanton BL eine Minderheit bilden, hält sich diese Befürchtung eher in Grenzen¹³. Eine Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses hätte hingegen eine symbolische Bedeutung und würde die Inklusion der Betroffenen fördern. Die zweite Option «Einzelfallentscheid» ist, wie bereits erwähnt, mit einer Reihe von unbeantwortbaren Fragen bezüglich Zuständigkeit, Machbarkeit und Aufwand verbunden und wird deshalb als nachteilig angesehen.

⁹ 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>.

¹⁰ 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 > EBGB > Recht > International > UNO Konvention > Staatenberichtsverfahren.

¹¹ Gilt nur für regionale Wahlen und EU-Parlamentswahlen, für die nationalen Parlamentswahlen gibt es gemäss Art. 29 Abs. 1 der dänischen Verfassung einen Stimmrechtsausschluss.

¹² EUROPEAN DISABILITY FORUM (Fn. 63), S.39.

¹³ FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 92f.

Würde der Kanton Basel-Landschaft vordringen und den Stimmrechtsausschluss anpassen resp. aufheben, könnte er zusammen mit den anderen Kantonen, in denen ähnliche Bestrebungen laufen, ein Zeichen nach Bundesbern senden. Jedoch ist es gemäss Postulatsbericht 21.3296 eher unwahrscheinlich, dass der Bund kurzfristig die Partizipationsvoraussetzungen ändern wird. Sollte der Bund dennoch tätig werden, besteht das Risiko, dass die nationale Bestimmung nicht der kantonalen angeglichen wird. In diesem Fall müsste die erfolgte kantonale Anpassung wieder geändert werden. Einen solchen zusätzlichen Mehraufwand gilt es zu vermeiden.

Der Regierungsrat erachtet es indes als sinnvoll, dass die Stimmfähigkeit respektive der Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht (und allfällige im Zusammenhang stehende weitere Anpassungen) auf eidgenössischer und kantonalen bzw. kommunaler Stufe weiterhin einheitlich geregelt werden. Dies würde den Kanton weiterhin administrativ entlasten, da allen Stimmberechtigten im Kanton Basel-Landschaft dieselben kantonalen und eidgenössischen Abstimmungs- und Wahlunterlagen zugestellt werden müssen¹⁴. Unterschiede zwischen der kantonalen und eidgenössischen Stimmbürgerschaft sind nicht anzustreben. Als Folge müssten nämlich dauerhaft urteilsunfähige Personen die kantonalen Abstimmungs- und Wahlunterlagen erhalten, nicht aber die eidgenössischen. Allfällige Anpassungen im kantonalen Recht drängen sich zurzeit nicht auf. Sollte der Bund aktiv werden, wird der Regierungsrat dem Landrat eine Anpassung beantragen, damit eine Übereinstimmung der Stimmbürgerschaft auf allen drei Staatsebenen gewährleistet ist. Im Übrigen würde im Zuge einer entsprechenden Änderung ebenso der überholte Wortlaut der KV angepasst werden.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2021/410 «Behindertengleichstellung leben – Demokratie stärken» abzuschreiben.

Liestal, 28. Mai 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

¹⁴ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, RZ. 138. Die Kantone kennen bereits heute solche Unterschiede z.B. wegen des Auslandschweizer- und Ausländerstimmrechts oder Karenzfristen.