



An den Grossen Rat

21.5475.02

PD/P215475

Basel, 1. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021

Motion Oliver Thommen und Konsorten betreffend «politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2021 die nachstehende Motion Oliver Thommen und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

«Nach § 40 der Kantonsverfassung ist vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen, wer "wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird". Dies stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die politischen Rechte der Betroffenen dar. Ihre Meinung zählt nicht; sie werden nicht als gleichwertige Bürgerinnen und Bürger anerkannt. Dieser Ausschluss beruht auf der zu generalisierten und schematischen Vorstellung, dass Personen, die für die Bewältigung des Alltages auf den Schutz einer umfassenden Beistandschaft oder einer Vertretung angewiesen sind, zur politischen Meinungsbildung nicht fähig sind. Die Realität sieht anders aus: Wie in der restlichen Bevölkerung gibt es auch in dieser Gruppe von Menschen solche, die politisch aktiv sein wollen und andere, die sich nicht in der Lage sehen oder kein Bedürfnis empfinden, sich mit politischen Themen auseinanderzusetzen. Der Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten ist historisch betrachtet stetig gewachsen. Heute kommen die politischen Rechte nach § 40 der Kantonsverfassung deshalb einem ausserordentlich weiten Personenkreis zu. Der kategorische Ausschluss gewisser Menschen mit Behinderungen steht quer zu dieser Entwicklung und verstösst gegen die Grundwerte unserer Verfassungsordnung. Er lässt sich mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung nicht vereinbaren. Er widerspricht auch den völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz beider Ratifizierung der UN-BRK eingegangen ist. Der eindeutige Entscheid der Genfer Stimmberechtigten aus dem Jahr 2020 (75% Ja- Stimmen), das kantonale Stimm- und Wahlrecht auch diesen Schweizerinnen und Schweizern zukommen zu lassen, ist folgerichtig. In den Kantonen Neuenburg und Waadt sind entsprechende Motionen hängig, im Wallis setzt sich der Verfassungsrat damit auseinander. Europäische Länder, Z.B. Frankreich und Österreich, haben ihre Gesetze angepasst, damit Menschen mit Behinderungen im Bereich der politischen Rechte nicht mehr diskriminiert werden. Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, eine Änderung von § 40 der Kantonsverfassung und § 3 des Wahlgesetzes vorzulegen, die keinen Menschen mehr von der Stimmberechtigung ausschliesst, welche Behinderung er auch immer haben möge.

Oliver Thommen, Georg Mattmüller, Brigitte Gysin, Luca Urgese, Claudia Baumgartner, Jérôme Thiriet, Jessica Brandenburger, Sandra Bothe, Johannes Sieber, Joël Thüring, Edibe Gölgeli, Lea Wirz, Pascal Messerli, Oliver Bolliger, Beatrice Isler, Christoph Hochuli, Harald Friedl, Nicole Amacher, Franziska Roth, Bülent Pekerman, René Brigger, Tonja Zürcher, Raphael Fuhrer, Melanie Nussbaumer»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates als auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen dem Grosse Rat und dem Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, Änderungen von § 40 der Kantonsverfassung und § 3 des Wahlgesetzes vorzulegen, die Menschen mit Behinderung nicht von der Stimmberechtigung ausschliessen.

Gemäss Art. 34 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Dabei handelt es sich um eine abstrakte Formulierung, die zum Ausdruck bringen soll, dass die politischen Rechte in dem Umfang gewährleistet werden, wie sie vom Recht des Bundes und der Kantone eingerichtet wurden (vgl. STEINMANN, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich, 3. Aufl. 2014, Art. 34, Rz. 10). Die Kantone regeln die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV). Der Kanton Basel-Stadt regelt dies in den §§ 40 ff. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100), wobei die Stimmberechtigung im Sinne der

Kantonsverfassung nicht nur das Recht beinhaltet, an Abstimmungen teilzunehmen, sondern auch das aktive und passive Wahlrecht umfasst (§ 41 Abs. 1 der Kantonsverfassung). Dabei wird in § 40 Abs. 1 der Kantonsverfassung festgehalten, dass stimmberechtigt ist, wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Stadt politischen Wohnsitz hat und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Es handelt sich dabei um eine Bestimmung, die sowohl für kantonale Wahlen und Abstimmungen als auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen gilt. Die Einwohnergemeinden können das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohnerinnen und Einwohner ausdehnen, nicht aber einschränken (§ 40 Abs. 2 der Kantonsverfassung). Die Verfassungsbestimmungen werden im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz; SG 132.100) konkretisiert.

Mit der Motion wird der Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt, mit welcher § 40 der Kantonsverfassung und § 3 des Wahlgesetzes anzupassen sind. In welcher Weise diese Anpassung zu erfolgen hat, wird folgendermassen formuliert: *«eine Änderung von § 40 der Kantonsverfassung und § 3 des Wahlgesetzes (...), die keinen Menschen mehr von der Stimmberechtigung ausschliesst, welche Behinderung er auch immer haben möge»*. Die Motion formuliert den Inhalt der Anpassung somit nicht konkret. Sie enthält jedoch die Vorgabe, dass eine Behinderung (welcher Art auch immer) kein Ausschlussgrund von der Stimmberechtigung mehr sein darf. Neben der Kantonsverfassung sind das Wahlgesetz und allenfalls weitere kantonale Erlasse zu ändern. Dabei sind auch Erlasse zu prüfen, die sich beispielsweise mit den Voraussetzungen der Wählbarkeit in kantonale Ämter befassen. Der Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Begrifflichkeiten

Die vorliegende Motion sowie die zu führende Diskussion setzt die Kenntnis einiger Begriffe voraus, welche nachfolgend erläutert werden sollen.

Menschen mit Behinderung: Bei Menschen mit Behinderung handelt es sich gemäss dem kantonalen Behindertenrechtsgesetz um Menschen, die langfristige körperliche, psychische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können (Art. 3 Abs. 1 BRG)-

Umfassende Beistandschaft: Eine Beistandschaft kann unter anderem dann errichtet werden, wenn eine Person «wegen einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines ähnlichen in der Person liegenden Schwächezustands ihre Angelegenheiten nur teilweise oder gar nicht besorgen kann» (Art. 390 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB). Gemäss Art. 393 ff. ZGB gibt es verschiedene Arten von Beistandschaften, unter anderem die vorliegend relevante umfassende Verbeiständung (Art. 398 ZGB). Im Regelfall sollen Verbeiständungen individuell auf die betroffene Person ausgestaltet werden, indem die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person nur für diejenigen Sachbereiche eingeschränkt und von einer Beistandsperson übernommen wird, welche tatsächlich nicht mehr von der verbeiständeten Person selbst wahrgenommen werden können. Die umfassende Verbeiständung gilt als ultima ratio, und soll nur bei besonderer Hilfsbedürftigkeit, namentlich bei dauernder Urteilsunfähigkeit angeordnet

werden. Sie bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Personen- und Vermögenssorge sowie des Rechtsverkehrs und die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person entfällt von Gesetzes wegen. Die Massnahme ist also grundsätzlich ganzheitlicher und dauerhafter Natur (vgl. PHILIPPE MEIER, in: FamKomm 2013, N 9 zu Art. 398).

Vorsorgeauftrag: Der Vorsorgeauftrag gemäss Art. 360 ff. ZGB sieht die Möglichkeit vor, für den Fall des Eintritts der Urteilsunfähigkeit gewisse Vorkehrungen namentlich für finanzielle und rechtliche Angelegenheiten vorzusehen, namentlich Vertretungspersonen zu bezeichnen und mit Vollmachten auszustatten. So kann sichergestellt werden, dass beispielsweise die Verwaltung des Vermögens nahtlos fortgesetzt wird. Der Vorsorgeauftrag ist nur gültig, wenn er in urteilsfähigem Zustand errichtet wurde und entfaltet erst bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit seine Wirkung. Sollte die Urteilsfähigkeit wiedererlangt werden, verliert der Vorsorgeauftrag seine Wirksamkeit von Gesetzes wegen (Art. 369 Abs. 1 ZGB).

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

2.2 Ausgangslage

2.2.1 Kanton Basel-Stadt

Die Rechte von Menschen mit Behinderung haben im Kanton Basel-Stadt eine grosse Bedeutung. Per 1. Januar 2021 trat das kantonale Behindertenrechtegesetz (SG 140.500) mit gleichzeitiger Schaffung der beim Präsidialdepartement angesiedelten Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderung in Kraft, womit der Kanton Basel-Stadt eine Pionierrolle übernommen hat.

Die vorliegende Motion bezieht sich auf den Lebensbereich der politischen Rechte, von welchem Menschen mit Behinderung bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen ausgeschlossen sind. § 40 der Kantonsverfassung sowie § 3 des Wahlgesetzes sehen vor, dass Personen, «die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden», nicht zum Kreis der Stimmberechtigten gehören. Die Stimmberechtigung umschliesst gemäss § 41 KV sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht, also sowohl die Möglichkeit, sich an Abstimmungen und Wahlen zu beteiligen als auch, sich in öffentliche Ämter wählen zu lassen. Diese Regelung ist im Kanton Basel-Stadt der einzige Fall eines Ausschlusses einer volljährigen Person mit Schweizer Bürgerrecht vom Stimmrecht.

2.2.2 Andere Kantone

Die grosse Mehrheit der Kantone in der Schweiz verfügt für den Ausschluss von der Stimmberechtigung über inhaltlich gleiche Regelungen wie der Kanton Basel-Stadt. Die Kantone Waadt (Art. 74 Abs. 1 Kantonsverfassung) und Neuenburg (Art. 37 Abs. 2 Kantonsverfassung) kennen zwar ebenfalls einen Ausschluss dieses Personenkreises, sehen aber im Einzelfall eine Möglichkeit vor, trotz generellem Ausschluss nach individueller Prüfung die Stimmberechtigung zurückzuerhalten. Bis vor kurzem sah auch der Kanton Genf vor, dass die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden können (Art. 48 Abs. 4 Kantonsverfassung). Am 29. November 2020 haben die Stimmberechtigten des Kantons Genf sämtliche Bestimmungen, welche die politischen Rechte von Menschen mit Behinderung einschränkten, ersatzlos aufgehoben. Eine entsprechende Verfassungsänderung wurde mit einem Stimmenanteil von 75 % angenommen.

Mit dieser Rechtsänderung ist der Kanton Genf Vorreiter in einer Entwicklung, welche mittlerweile auch andere Teile des Landes erfasst hat. Im Kanton Waadt, – der immerhin eine Möglichkeit kennt, das Stimmrecht wiederzuerlangen – hat der Grosse Rat am 5. Oktober 2021 eine Motion angenommen; diese sieht eine Aufhebung oder Änderung der Verfassungsbestimmung vor, welche Personen unter umfassender Beistandschaft grundsätzlich von der Stimmberechtigung ausschliesst.

Es gibt aber auch andere Tendenzen: Der Kanton Basel-Landschaft hat gestützt auf die kantonale Verfassungsinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» einen Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderung erarbeitet, dessen Vernehmlassung bis am 30. November 2021 dauerte. Im Vorschlag enthalten sind zwar auch Regelungen betreffend die politischen Rechte, von einer Streichung des Stimmrechtsausschlusses wie ihn auch der Kanton Basel-Stadt derzeit kennt, wird jedoch ausdrücklich Abstand genommen: Bislang würden in der Schweiz weder der Bund noch die Kantone über Erfahrungen darüber verfügen, welche Problemstellungen eine Ausdehnung der politischen Rechte auf alle Menschen mit Behinderungen mit sich bringen würde. Es sollen deshalb zunächst die Erfahrungen im Kanton Genf abgewartet werden (Landratsvorlage Ziff. 8.1.).

Während die gesetzlichen Regelungen zum Ausschluss des Stimmrechts in den Kantonen relativ einheitlich ausgestaltet sind, ergibt ein Blick auf die Anzahl Betroffener ein ganz anderes Bild. Im interkantonalen Vergleich gibt es grosse Unterschiede darin, ab welchem Grad der Hilfsbedürftigkeit eine Person unter eine umfassende Beistandschaft gestellt wird. So waren im Kanton Genf zum Zeitpunkt der Volksabstimmung rund 1'900 Personen von einer Massnahme, welche den Ausschluss von der Stimmberechtigung zur Folge hat, betroffen, im Kanton Basel-Stadt hingegen sind es zum heutigen Zeitpunkt knapp 100 Personen, Tendenz fallend. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) des Kantons Basel-Stadt, die diese Massnahme verfügt, orientiert sich streng am Grundsatz, die Rechte der Person so wenig wie möglich und so viel wie nötig einzuschränken. Dies hat zur Folge, dass nur diejenigen Personen unter eine umfassende Beistandschaft gestellt werden, die tatsächlich auch aufgrund ihres Bewusstseinszustands nicht in der Lage sind, ihre politischen Rechte wahrzunehmen.

2.2.3 Bund

Die Bundesverfassung sieht in Art. 136 vor, dass «Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind» von den politischen Rechten im Ganzen ausgenommen sind. Der Begriff der «Entmündigten» ist noch dem alten Vormundschaftsrecht entnommen und entspricht gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) heute «Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden». Die BPR-Bestimmung entspricht folglich exakt der Formulierung, wie sie der Kanton Basel-Stadt und die grosse Mehrheit der Kantone kennen.

Das Parlament hat sich in der Sommersession 2021 mit zwei ähnlich gelagerten Vorstössen befasst und in diesem Zusammenhang das umfassendere Postulat Carrobio (21.3269) überwiesen. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, die Massnahmen aufzuzeigen, die es braucht, damit auch Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Die Massnahmen sollen dazu führen, dass es der Schweizer Gesellschaft ermöglicht wird, alle ihre Mitglieder zu integrieren und keine Kategorie zu isolieren. Mit dieser Bestandesaufnahme, die auch die Beantwortung der während der gleichen Session behandelten Interpellation Baume Schneider (21.3295) beinhalten wird, soll eine Diskussionsgrundlage für die weitere Entwicklung geschaffen werden. Ganz grundsätzlich zeigt sich offenbar eine Tendenz, dass in der lateinischen Schweiz geringere Schranken für die Schaffung einer umfassenden Beistandschaft bestehen als in der Deutschschweiz. So entfallen nach Angaben des Bundes derzeit rund 70 % aller Anordnungen von umfassenden Beistandschaften auf Westschweizer Kantone oder das Tessin und nur 30 % auf die Deutschschweiz. Somit unterscheiden sich die Kantone hin-

sichtlich der praktischen Relevanz und der Auswirkungen einer Rechtsänderung, was einen direkten Vergleich erschwert. Ein wesentlicher Aspekt in der Beantwortung des Postulats wird es deshalb sein, diese kantonalen Unterschiede zu erfassen.

2.2.4 International

Die Rechtslage im internationalen Vergleich zeigt sich als sehr heterogen. So gibt es in Europa beispielsweise Regelungen, welche ähnlich dem heute geltenden Recht von Basel-Stadt sowie beim Bund an eine (meist umfassende) Verbeiständung automatisch den Ausschluss des Wahlrechts knüpfen (z. B. Bulgarien, Griechenland, Belgien, bis vor Kurzem Dänemark). Auch Regelungen, wie sie die Kantone Neuenburg und Waadt kennen, wonach zumindest Verfahren bestehen, das Stimmrecht nach erfolgtem automatischen Ausschluss wiederzuerlangen, finden sich, so zum Beispiel in Slowenien. Schliesslich gibt es auch Nationen wie beispielsweise Schweden, welche keine grundsätzlichen Einschränkungen des Wahlrechts für Personen mit Behinderung kennen.

Einen grossen Einfluss auf die Entwicklung besonders im europäischen Raum hatte der Erlass der UN Behindertenrechtskonvention (UN BRK) im Jahr 2006. Nach deren Art. 29 lit. a verpflichten sich die Vertragsstaaten unter anderem, «sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden». Die UN BRK wurde von der Schweiz 2014 ratifiziert und die Einhaltung der Bestimmungen durch die Schweiz wird im Rahmen von periodischen ordentlichen Kontrollen durch den UNO Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich im Frühjahr 2022 erstmals kontrolliert. Im Anschluss daran wird der Ausschuss Vorschläge und Empfehlungen auf der Grundlage des Berichts äussern. Aufgrund der Ergebnisse aus anderen Nationen darf erwartet werden, dass der automatische Ausschluss von den politischen Rechten bei Vorliegen einer umfassenden Verbeiständung oder Geltung eines Vorsorgeauftrags, so wie dies auf Bundesebene oder derzeit auch im Kanton Basel-Stadt gesetzlich vorgesehen ist, als nicht vereinbar mit Art. 29 lit. a UN BRK gerügt wird. Dementsprechend haben im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der UN BRK einige Staaten ihre Gesetzgebung bereits angepasst, so zum Beispiel jüngst Dänemark, Frankreich, Österreich oder Deutschland.

Insbesondere im Zuge einer internationalen Betrachtungsweise muss allerdings berücksichtigt werden, dass viele Länder zumindest auf nationaler Ebene keine Sachabstimmungen vorsehen. Ebenfalls wird in vielen Nationen eine Unterscheidung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht vorgenommen.

Aus internationaler Sicht ist schliesslich auch noch auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hinzuweisen. Das Urteil erging am 20. Mai 2010 und betraf Ungarn, das zu diesem Zeitpunkt die UN BRK bereits ratifiziert hatte. Darin wurde festgehalten, dass es nicht zulässig sei, Personen automatisch und pauschal von der Ausübung ihres Wahlrechts auszuschliessen, bloss, weil sie unter Sachwalterschaft (was gemäss schweizerischem Recht der umfassenden Beistandschaft entspricht) steht. Allerdings anerkannte der Gerichtshof auch, dass ein Ausschluss unter gewissen Umständen zulässig sei, es aber eine individuelle Prüfung brauche. (*Urteil EGMR Nr. 38832/06 in Sachen Kiss gegen Ungarn vom 20. Mai 2010*).

2.3 Motionsanliegen

Die vorliegende Motion folgt mit ihrer Stossrichtung der aktuellen internationalen und nationalen Tendenz, keinen Ausschluss von den politischen Rechten gestützt auf eine Behinderung zuzulassen. Die ersten Abschnitte des Textes der Motion lassen darauf schliessen, dass in erster Linie der generalisierte und schematische Anknüpfungspunkt des Entzugs der politischen Rechte an den Vorsorgeauftrag oder die umfassende Beistandschaft nicht haltbar sei, weniger aber der Umstand, dass im Einzelfall ein Ausschluss vom Stimmrecht möglich ist. Denn die Motion hebt ausdrücklich

hervor, dass es zwar vom Ausschluss Betroffene gebe, welche ohne Weiteres zur Wahrnehmung ihrer politischen Rechte gewillt und auch fähig wären, aber auch andere, *«die sich nicht in der Lage sehen oder kein Bedürfnis empfinden, sich mit politischen Themen auseinanderzusetzen»*. Somit *«steht der kategorische Ausschluss gewisser Menschen mit Behinderungen (...) quer zu dieser Entwicklung und verstösst gegen die Grundwerte unserer Verfassungsordnung. Er [der kategorische Ausschluss], Anm. hinzugefügt) lässt sich mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung nicht vereinbaren.»*

Der letzte Satz der Motion hingegen fordert ausdrücklich, dass überhaupt kein Ausschluss von Menschen mit Behinderung aus dem Kreis der Stimmberechtigten erfolgen darf.

Je nachdem, welche Rechtswirkung von der Motion beabsichtigt ist, ergeben sich unterschiedliche gesetzgeberische Konsequenzen. Geht es darum, eine pauschale Kategorisierung durch Anknüpfung an die Verbeiständung beziehungsweise Wirkung eines Vorsorgeauftrags zu beseitigen, aber dennoch die individuelle Voraussetzung der Urteilsfähigkeit in Bezug auf die politischen Rechte beizubehalten, so wäre eine neue, tauglichere Beurteilungsmöglichkeit gesetzlich zu schaffen. Sollte hingegen jeglicher Ausschluss von der Stimmberechtigung von Personen mit Behinderung verunmöglicht werden, so wäre dem Beispiel des Kantons Genf zu folgen und die bestehende Regelung wäre ersatzlos zu streichen. Als Folge wäre im Kanton Basel-Stadt keine Möglichkeit mehr gegeben, eine volljährige Person mit Schweizer Bürgerrecht vom Stimmrecht auszuschliessen.

2.4 Stellungnahme des Regierungsrates

Der schematische Entzug der politischen Rechte anknüpfend an eine KESB-Massnahme erscheint tatsächlich unbefriedigend. Ausserdem wirkt die Anknüpfung des Entzugs der politischen Rechte an ursprünglich privatrechtlich geprägte Institute der Beistandschaft und des Vorsorgeauftrags sachfremd. Während die Wahrnehmung der politischen Rechte ein fundamentales Grundrecht und für das Funktionieren einer Demokratie unerlässlich ist, sind Einschränkungen der Handlungsfähigkeit wie die Beistandschaft oder der Vorsorgeauftrag auf die Sicherstellung eines ordentlichen Rechtsverkehrs ausgelegt.

Durch die Umsetzung des Anliegens würde sich schliesslich der Kreis der Stimmberechtigten erweitern. Zumindest ein Teil dieser neuen Stimmberechtigten könnte das Stimmrecht voraussichtlich nur mit einer gewissen Unterstützung ausüben. Deshalb wären Begleitmassnahmen vorzusehen, welche auch Personen, die bisher vom Stimmrecht ausgeschlossen waren, einen verantwortungsvollen Umgang mit den politischen Rechten im Allgemeinen ermöglichen. Ohne diese Unterstützungsangebote würden die Rechtsänderungen wohl kaum zu einer tatsächlichen Verbesserung für viele der Betroffenen führen. Angaben zu den Kosten und zur organisatorischen Einbindung dieser Unterstützungsmassnahmen sollten aus Transparenzgründen zusammen mit dem Bericht zur Umsetzung des Begehrens erfolgen. Die Motion selber äussert sich nicht zur Thematik der Begleitmassnahmen.

Zusammengefasst beinhaltet die Motion aus Sicht des Regierungsrats ein wichtiges und aktuelles Anliegen. Sie wirft allerdings für die Umsetzung Fragen bezüglich ihres konkreteren Inhalts auf. Es ist deshalb von Bedeutung, welche Möglichkeiten der Regierungsrat bei der Umsetzung einer Motion hat. Im Rahmen der kürzlich behandelten Motion Gölgei zur Offenlegung der Parteienfinanzierung (21.5320) wurde auf den verpflichtenden Charakter von Motionen hingewiesen, der den Interpretationsspielraum von Motionstexten sehr stark einschränkt. Der Regierungsrat sollte keine Deutungshoheit für den Sinn einer Motion beanspruchen. Die sich vorliegend stellende Frage, ob lediglich der Anknüpfungspunkt der Beistandschaft respektive des Vorsorgeauftrags beseitigt werden soll oder ob überhaupt kein Ausschluss von der Stimmberechtigung vorzusehen ist, beinhaltet aber einen erheblichen Spielraum. Dazu kommt, dass die Motion keine Aussagen zu Begleitmassnahmen enthält bzw. dazu, ob diese überhaupt gewollt sind. Bei einer Umsetzung der Motion sollten nach Auffassung des Regierungsrats aber auf jeden Fall Begleitmassnahmen geprüft werden.

Der Regierungsrat erkennt den Handlungsbedarf und möchte die sich stellenden Fragen in der notwendigen Sorgfalt möglichst ergebnisoffen beantworten. Es soll eine nicht bloss symbolische, sondern auch handhabbare und tragfähige rechtliche Regelung erarbeitet werden. Um dem Regierungsrat die entsprechende Umsetzungsflexibilität zu gewähren, kann die Motion gemäss § 36 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 auch als Anzug überwiesen werden, was der Regierungsrat hiermit beantragt.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Oliver Thommen und Konsorten betreffend «Politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin