

Regierungsratsbeschluss

vom 4. November 2024

Nr. 2024/1790

KR.Nr. VA 0157/2024 (STK)

Volksauftrag «Politische Rechte für Menschen mit geistiger Behinderung» Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111; § 3, 4) ist wie folgt anzupassen:

§ 3 I. Begriff 1

¹ Stimmfähig sind Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr vollendet haben. ~~und von der Stimmfähigkeit nicht ausgeschlossen sind.~~

§ 4 Aufgehoben

2. Begründung

In der Schweiz ist die UNO-Behindertenrechtskonvention seit 15. Mai 2014 in Kraft. Sie verpflichtet dazu, Menschen mit Behinderungen gegen Diskriminierungen zu schützen und ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Dies schliesst die umfassende Teilhabe am politischen Leben mit ein (siehe § 29 der Konvention). Auch Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen wählen dürfen und gewählt werden können. Der Kanton Genf wie auch unsere Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich gewähren bereits heute auch Menschen mit einer geistigen Behinderung politische Rechte. Es gibt keinen Grund, mit der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention zu warten, bis der Bund handelt. Die Initiative entspricht auch dem «Leitbild Behinderung» des Kantons Solothurn aus dem Jahre 2021. Gemäss diesem sollen «alle Menschen an politischen Prozessen partizipieren». Zur Vereinfachung und besseren Verständlichkeit der Wahl- und Abstimmungsunterlagen kommt insbesondere die «leichte Sprache» in Betracht. Aktuell stehen im Kanton Solothurn 206 von 182'218 Stimmberechtigten (0,1 %) unter einer umfassenden Beistandschaft (Art. 398 ZGB) und haben deswegen keine politischen Rechte. Jährlich werden zudem ca. 60 Verträge von urteilsunfähig gewordenen Personen, die sich durch eine andere Person vertreten lassen (Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB), genehmigt. Die Auswirkungen dieses Volksauftrags auf Abstimmungen und Wahlen sind aufgrund der geringen Anzahl Betroffener beschränkt, bedeuten jedoch für die Betroffenen Menschen sehr viel!

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Mit den nationalen Meilensteinen wie der Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes, des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes oder auch der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention rückten in den letzten Jahren die Gleichstellung und Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderungen auf rechtlicher sowie politischer Ebene zunehmend in den Vordergrund. Auch der Kanton Solothurn hat ein inklusives Gesellschaftsverständnis und sieht sich in der Pflicht, die Rechte der Menschen mit Behinderung zu gewährleisten und mit geeigneten

Massnahmen – im Sinne der UN-BRK – ein gleichberechtigtes Leben für Menschen mit und ohne Behinderung zu fördern.

Aufgrund dieser Entwicklung wurde die Anpassung des Leitbildes Menschen mit Behinderungen im Kanton Solothurn, aus dem Jahr 2004, notwendig. Das neue Leitbild Behinderung 2021 – Zusammenleben im Kanton Solothurn – ist eine Absichtserklärung des Kantons Solothurn, mit welcher die Grundlage zum gleichberechtigten und selbstbestimmten Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderung im Kanton Solothurn geschaffen wurde. Das Leitbild Behinderung 2021 wurde von der Fachkommission «Menschen mit Behinderung»¹⁾ erarbeitet und richtet sich an Politikerinnen und Politiker, an Verwaltungen auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie an die Verantwortlichen aller Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens. Zudem wird auch die Bevölkerung des Kantons Solothurn mit dem Leitbild und den daraus entstehenden Massnahmen für die Thematik sensibilisiert.

Das neue Leitbild Behinderung wurde am 24. August 2021 genehmigt (RRB Nr. 2021/1246) und als verbindlich erklärt. Ziel des Leitbildes ist, dass Einwohnerinnen und Einwohner ihr Leben, welches in den unterschiedlichsten Lebensmodellen geführt wird, auch in Zukunft nach ihren individuellen Fähigkeiten in Eigenverantwortung entfalten sowie partizipieren können. Jede einzelne Person soll auf Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sachgerecht reagieren können, indem sie über die Ressourcen der Gesundheit, der Sicherheit, der Chancengleichheit sowie der Bildung und Kultur verfügt. Im Handlungsfeld der politischen Partizipation ist namentlich auch bei umfassender Beistandschaft zu gewährleisten, dass das Wahl- und Abstimmungsrecht nicht einzuschränken ist.

3.2 Erwägungen

Der Kanton Solothurn regelt den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht analog zum Bund (vgl. Artikel 136 Bundesverfassung, BV; SR 101 und Art. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR; SR 161.1). Gemäss § 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) sind Personen von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Das heutige Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im ZGB trägt dem Umstand der politischen Beteiligung von Menschen mit einer Behinderung Rechnung und sieht eine Einzelfallprüfung vor. Die KESB hat sich am Grundsatz, die Rechte einer Person so wenig wie möglich und nur so viel wie nötig einzuschränken, zu orientieren. Gegen verfügte Schutzmassnahmen können Betroffene eine Beschwerde einreichen, wodurch der Entscheid der KESB gerichtlich überprüft wird. Zudem wird die Verhältnismässigkeit einer Massnahme periodisch kontrolliert. Die Beistandspersonen und die Betroffenen können ferner jederzeit bei der KESB einen Antrag auf Anpassung der Massnahme stellen.

Liegt ein Ausschlussgrund im Sinne von § 4 des Gesetzes über die politischen Rechte vor, so ist dies im Stimmregister verzeichnet, mit der Folge, dass die betroffenen Personen keine Wahl- und Abstimmungsunterlagen zugestellt erhalten. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass Personen nicht in der Lage sind, sich eine eigene politische Meinung zu bilden, wenn feststeht, dass sie Sinn und Tragweite ihres Handelns nicht erkennen können. Alle übrigen Stimmberechtigten, d.h. alle verbeiständeten Personen, welche nicht unter umfassender Beistandschaft stehen, haben Anspruch auf Aushändigung der an sie adressierten Unterlagen und erhalten folglich ihr Abstimmungs- und Wahlmaterial normal per Post zugestellt.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass bei den Gemeinden sowie der Staatskanzlei regelmässig Anfragen von betroffenen Angehörigen eingehen, die Zustellung der Wahl- und Abstimmungsmaterialien an verbeiständete oder auch ältere nicht verbeiständete Personen

¹⁾ Die Fachkommission «Menschen mit Behinderung» ist mit ihren vom Regierungsrat gewählten Mitgliedern ein beratendes Organ des Departements des Innern und prüft die von der Verwaltung vorbereiteten Geschäfte im Zusammenhang mit dem Sachbereich.

einzustellen, was grundsätzlich mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich ist. Solche Anfragen erfolgen häufig mit der Begründung, dass das Verständnis der betroffenen Personen zur Ausübung ihrer politischen Rechte fehlt. Zudem kommt es teilweise zu Verwirrung und Unsicherheit, wie mit solchen nicht gebrauchten Unterlagen umzugehen ist.

Im Kanton Solothurn werden zur Verhinderung von Missbrauch im Zusammenhang mit den politischen Rechten verbeiständeter Personen verschiedene Massnahmen getroffen. Beispielsweise gibt die Staatskanzlei für Alters- und Pflegeheime Empfehlungen im Umgang mit Wahl- und Abstimmungsunterlagen ab. Unter anderem wird den Heimleitungen empfohlen, verschiedene Vorkehrungen zu treffen, um beispielsweise die Abgabe des Abstimmungs- und Wahlmaterials belegen zu können.

Auch den Angehörigen oder anderen Personen, die von den Heimbewohnerinnen und -bewohnern berechtigt wurden, ihre Postzustellungen entgegenzunehmen, wird empfohlen, das Stimm- und Wahlmaterial den bevollmächtigten Personen gegen Quittung zu übergeben. Es ist davon auszugehen, dass die Angehörigen das Stimm- und Wahlmaterial den Heimbewohnerinnen und -bewohnern zur Stimmabgabe überlassen. Um die Missbrauchsgefahr durch Angehörige oder durch Drittpersonen zu minimieren, wird darauf hingewiesen, dass die Stimmabgabe durch den Heimbewohner bzw. durch die Heimbewohnerin persönlich zu erfolgen hat. Die Person, die anstelle der stimmberechtigten Person die Stimmabgabe ausübt, macht sich strafbar. Dieser Hinweis kann im Zusammenhang mit der Quittierung durch die Angehörigen standardmässig erfolgen, beispielsweise mit einem schriftlichen Vermerk auf der Quittung.

Die genannten Massnahmen zeigen, dass der Umgang mit dem Wahl- und Abstimmungsmaterial von Personen, welchen aus verschiedenen Gründen das Verständnis im Umgang mit diesen Unterlagen fehlt, in der Praxis auch einige Schwierigkeiten mit sich bringt.

3.2.1 Zu § 3 Absatz 1 GpR

Der Volksauftrag verlangt in § 3 Absatz 1 GpR den Satzteil «von der Stimmfähigkeit nicht ausgeschlossen sind» zu streichen mit der Folge, dass alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben stimmfähig sein sollen.

Grundsätzlich sind wir der Ansicht, dass im Kanton Solothurn alle Menschen an politischen Prozessen partizipieren sollen können. Im Rahmen der Debatte zum am 8. Juni 2021 angenommenen Postulat Po. 21.3296 Carobbio Guscetti «Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können» war der Bundesrat der Ansicht, dass es sinnvoll ist, die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen anzugehen und damit die Grundlage für eine Diskussion auf Bundesebene zu schaffen. Insbesondere die Herausforderungen bezüglich der Ausübung der politischen Rechte, wie namentlich der Schutz vor Missbräuchen, muss diskutiert werden. Eine einseitige Diskussion mit Fokus auf die Frage des Stimmrechtsausschlusses ist nicht sinnvoll, vielmehr müssen auch die Modalitäten der Ausübung dieser politischen Rechte insgesamt in Betracht gezogen werden. Beispielsweise, ob unter bestimmten Bedingungen (z.B. im Falle einer schweren Demenzerkrankung) in einem geregelten Verfahren die Zustellung von Wahl- und Stimmunterlagen sistiert werden könnte¹⁾.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung begrüssen wir. Wir halten es für sinnvoll, die Stimmfähigkeit bzw. den Ausschluss vom Stimmrecht sowie damit verbundene Anpassungen weiterhin einheitlich auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zu regeln.

¹⁾ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Mai 2021 zur Interpellation 21.3295 Baume-Schneider Elisabeth «Politische Rechte für Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung».

3.2.2 Zur Aufhebung von § 4 GpR:

«Von der Stimmfähigkeit ist ausgeschlossen, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird.»

Die Aufhebung von § 4 GpR ergibt sich als logische Konsequenz aus der beabsichtigten Anpassung von § 3 Absatz 1 GpR, wonach keine Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, mehr von der Stimmfähigkeit ausgeschlossen werden. Sollte die Anpassung von § 3 Absatz 1 GpR umgesetzt werden, ist die Aufhebung von § 4 GpR zwingend erforderlich.

3.3 Fazit

Wie bereits im Leitbild 2021 festgehalten, unterstützen wir die politische Teilhabe aller Menschen im Kanton Solothurn, unabhängig davon, ob sie eine Behinderung haben oder nicht. Bei den Anpassungen müssen jedoch auch mögliche Problembereiche, wie der Missbrauch von Stimm- und Wahlmaterial, berücksichtigt und klar geregelt werden. Wünschenswert wäre es, wenn der Bund in dieser Frage eine Vorreiterrolle übernehmen würde.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Die gesetzlichen Grundlagen sind dahingehend anzupassen, dass alle Menschen im Kanton Solothurn, unabhängig davon, ob sie eine Behinderung haben oder nicht, an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können und sich zu einer Wahl aufstellen lassen dürfen. Dabei sind insbesondere Aspekte wie der Schutz vor Missbrauch und ein geregeltes Verfahren zur Sistierung der Zustellung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen, etwa bei schweren kognitiven Beeinträchtigungen, zu berücksichtigen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (eng, rol, jol/ett)
Amt für Gesellschaft und Soziales
Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Erstunterzeichner: Lukas P. Spichiger, Talackerstrasse 1 5, 4562 Biberist