



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

IFF Working Paper Online No 30

Die politische Teilhabe von Menschen mit psychischen Behinderungen in der Schweiz im Lichte der UNO-BRK

Jonas Pauchard

November 2021

Zitiervorschlag: Jonas Pauchard, Die politische Teilhabe von Menschen mit psychischen Behinderungen in der Schweiz im Lichte der UNO-BRK, IFF Working Paper Online No 30, Fribourg, November 2021.
<https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2021.30>

University of Fribourg
Institute of Federalism
Av. Beauregard 1
CH-1700 Fribourg

Phone +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Die IFF Working Paper Online und andere Publikationen des Instituts für Föderalismus, Freiburg, sind auf der IFF-Website www.unifr.ch/federalism/de/forschung/ verfügbar.

© IFF, 2021

Institut für Föderalismus, Universität Freiburg

Avenue Beauregard 1

1700 Freiburg

Schweiz

federalism@unifr.ch



Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Lizenz veröffentlicht (CC BY 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Autor: Jonas Pauchard

Die Beiträge werden im Namen der Autorin/des Autors veröffentlicht. Ihre Meinung gibt nicht unbedingt die Meinung des Instituts für Föderalismus wieder.

DOI: <https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2021.30>

ISSN: 2813-5261 (Online)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Der Behinderungsbegriff	4
2.1	Behinderung im Allgemeinen	4
2.2	Psychische Behinderungen insbesondere.....	6
3	Die UNO-BRK	6
3.1	Ziel und Zweck	6
3.2	Die Teilhabe am politischen Leben insbesondere	7
4	Die Schweizer Rechtsordnung in Bezug auf die politischen Rechte von Menschen mit psychischen Behinderungen	8
4.1	Die UNO-BRK und die aus ihr resultierenden Verpflichtungen für die Schweiz	8
4.2	Bundesebene	9
4.2.1	Kriterien für die Wahrnehmung politischer Rechte..	9
4.2.2	Die «Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» insbesondere	9
4.2.3	Die umfassende Beistandschaft	10
4.2.4	Die dauernde Urteilsunfähigkeit.....	10
4.3	Kantonale Ebene	11
4.3.1	Grundsatz: Die Übernahme von Bundesrecht	11
4.3.2	Ausnahmen	11
5	Die Konventionskonformität des Schweizer Landesrechts	12
5.1	Die UNO-BRK.....	12
5.2	Das Landesrecht	13
5.3	Der EGMR-Fall Kiss vs. Ungarn und seine Bedeutung für die Schweiz	14
5.4	Schlussfolgerungen	15
5.4.1	Völkerrechtskonforme Auslegung.....	15
5.4.2	Direkte Anwendbarkeit von Art. 29 UNO-BRK und der Vorrang des Völkerrechts.....	16
6	Fazit und Ausblick.....	17
7	Schlusswort.....	19
	Literaturverzeichnis.....	20
	Materialienverzeichnis	22
	Abkürzungsverzeichnis	24

1 Einleitung

Menschen, die aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter einer umfassenden Beistandschaft stehen, sind in der Schweiz vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen.¹ Damit bleibt ihnen die politische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben vollständig verwehrt.² Von einer umfassenden Beistandschaft dürften aufgrund der angenommenen Hilfsbedürftigkeit hauptsächlich Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen betroffen sein.³ Im Gegensatz dazu verpflichtet die UNO-BRK die Vertragsstaaten und damit auch die Schweiz, welche sie 2014 ratifiziert hat,⁴ Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte zu garantieren.⁵ Diese geforderte gleichberechtigte politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen stellte auch der EGMR in der Rechtssache Kiss vs Ungarn im Jahre 2010 fest.⁶ Im Wesentlichen erklärte der EGMR, die pauschale Wahlrechtsbeschränkung für Menschen mit Behinderungen, die unter Vormundschaft stehen, verstosse gegen die Menschenrechte wie etwa das Diskriminierungsverbot oder das Recht auf Teilhabe am politischen Leben.⁷ Schweizer Behindertenorganisationen fordern Bezug nehmend auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zu revidieren.⁸

Die vorliegende Arbeit nimmt sich dieses scheinbaren Widerspruchs an und geht der Frage nach, ob und inwiefern der Ausschluss von Menschen mit psychischen Behinderungen von der politischen Teilhabe in der Schweiz UNO-BRK-konform ist.

Nach einer Definition des Behinderungsbegriffs werden Ziel und Zweck sowie die rechtliche Grundlage zur politischen Teilhabe der UNO-BRK erläutert, um im Anschluss auf die gesetzlichen Grundlagen der Schweiz hinsichtlich politischer Rechte von Personen mit psychischen Behinderungen eingehen zu können. Sowohl die politischen Rechte auf Bundesebene wie auch jene auf kantonaler Ebene sollen betrachtet werden. Die damit geschaffene Übersicht bietet im zweiten Teil der Arbeit die Gelegenheit zur eingehenden Diskussion der Konformität der aus dem Völkerrecht hervorgehenden Bestimmungen mit dem geltenden Landesrecht.

2 Der Behinderungsbegriff

2.1 Behinderung im Allgemeinen

Der Begriff der Behinderung ist im Alltag sowie in der Rechtswissenschaft weit verbreitet, ohne dass eine einheitliche und allgemeingültige Definition existiert.⁹ Die UNO-BRK definiert als Menschen mit Behinderungen all jene, «die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen

¹ SGK-KLEY, Art. 136 BV N 9.

² Art. 136 I BV i.V.m. Art. 2 BPR.

³ Art. 390 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB und Art. 398 Abs. 1 ZGB; BSK-BIDERBOST/HENKEL, Art. 398 ZGB N 33.

⁴ AS 2014 1117.

⁵ Art. 29 UN-BRK.

⁶ EGMR 38832/06 (Kiss/Ungarn) vom 20.05.2010.

⁷ EGMR 38832/06 (Kiss/Ungarn) vom 20.05.2010; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 72 ff.

⁸ INCLUSION HANDICAP, Schattenbericht, S. 139.

⁹ ROTHFRITZ, S. 154.

und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können».¹⁰ Es handelt sich hierbei um eine nicht abschliessende Bestimmung, welche die Behinderung an sich als «dynamisches und offenes Konzept» betrachtet.¹¹ Die Definition der Behinderung der UNO-BRK umfasst sowohl eine medizinische, als auch eine soziale Komponente.¹² Der medizinische Aspekt betrifft die langfristige körperliche, geistige, seelische oder Sinnesbeeinträchtigung.¹³ Es geht dabei um eine Schädigung, die sich in einer Abweichung des medizinischen, biologischen oder organischen Zustands von einem Normalzustand äussert.¹⁴ Da die Schädigung im Individuum selbst liegt, wird gefolgert, dass Beeinträchtigung behoben, rehabilitiert, geheilt oder behandelt werden müsse.¹⁵ Die nicht näher bestimmte «Langfristigkeit» der Beeinträchtigungen grenzt den Begriff der Behinderung zudem von jenem der Krankheit ab.¹⁶ Der soziale Aspekt bezieht sich auf die Barrieren, die betroffene Menschen daran hindern, vollumfänglich, wirksam und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzuhaben.¹⁷ Der Aspekt schliesst zusätzlich die Gesellschaft und ihre Reaktion bzw. Nichtreaktion auf eine Beeinträchtigung mit ein, was im Ergebnis in einer Behinderung resultieren kann, sofern eine Person durch ihre Beeinträchtigung unterdrückt oder diskriminiert wird.¹⁸ Damit wird gut ersichtlich, dass die UNO-BRK die Behinderung nicht als «individuelle Eigenschaft» betrachtet, sondern diese immer in einer Wechselwirkung zwischen der Beeinträchtigung der Person selbst und den gesellschaftlichen Reaktionen bzw. Barrieren hierauf sieht.¹⁹

Auf Verfassungsebene wird der Begriff «Behinderung» im Rahmen des Diskriminierungsverbots erwähnt und sogleich in die drei Kategorien von Behinderungen (körperliche, geistige und psychische) unterteilt.²⁰ Für das Bundesgericht stellen Personen mit Behinderungen im Sinne des Diskriminierungsverbots jene dar, die «in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach ihrer Form schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat».²¹ Damit unterscheidet sich die verfassungsmässige Definition des Behinderungsbegriffs, welche das Bundesgericht konkretisiert und im Rahmen des Diskriminierungsverbots jeweils heranzieht, nicht wesentlich von derjenigen der UNO-BRK. Auch das Bundesgericht scheint demnach sowohl den medizinischen Aspekt (der körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung selbst) als auch den sozialen Aspekt (der Ausschluss oder die Stigmatisierung durch die Gesellschaft) bei der Prüfung des Vorliegens einer Behinderung zu berücksichtigen.²²

¹⁰ Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK.

¹¹ AICHELE/ALTHOFF, N 12.

¹² ROTHFRITZ, S. 165 ff.

¹³ ROTHFRITZ, S. 165 f.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ DELLA FINA/CERA/PALMISANO, S. 42.

¹⁶ ROTHFRITZ, S. 167.

¹⁷ ROTHFRITZ, S. 166.

¹⁸ DELLA FINA/CERA/PALMISANO, S. 42.

¹⁹ AICHELE/ALTHOFF, N 12.

²⁰ Art. 8 Abs. 2 BV: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht [...] wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.»

²¹ BGE 135 I 49, E. 6.1 S. 58.

²² SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 12.

2.2 Psychische Behinderungen insbesondere

Im in der Bundesverfassung festgehaltenen Diskriminierungsverbot wird die psychische Behinderung nebst der körperlichen und geistigen Behinderung explizit als eine Erscheinungsform von Behinderung erwähnt.²³ Dabei ist jedoch die Abgrenzung zwischen geistigen und psychischen Behinderungen nicht trennscharf.²⁴ Während sich geistige Behinderungen in Defiziten in der intellektuellen und kognitiven Funktionsfähigkeit manifestieren,²⁵ werden psychische Behinderungen - im Sinne von Abweichungen im Denken, Wahrnehmen und Erleben²⁶ - weitergefasst. Bei psychischen Behinderungen sind somit auch die übrigen Persönlichkeitsmerkmale wie zum Beispiel die Gefühle eines Menschen betroffen.²⁷

Aufgrund der fehlenden Trennschärfe in der Abgrenzung der beiden Behinderungsformen und der Tatsache, dass sich die Auswirkungen in Bezug auf die politische Teilhabe nicht unterscheiden,²⁸ scheint es mir angezeigt, in der vorliegenden Arbeit bei psychischen Behinderungen auch geistige Behinderungen einzubeziehen.

3 Die UNO-BRK

3.1 Ziel und Zweck

Im folgenden Abschnitt soll ein kurzer Einblick in Entstehung, Ziele und Zweck der UNO-BRK gegeben werden, um den in der Arbeit näher zu untersuchenden Konventionstext betreffend die politische Teilhabe besser einordnen und kontextualisieren zu können. Weiter soll die Bedeutung der UNO-BRK für die Schweiz thematisiert werden.

Die UNO-BRK wurde 2006 von der UNO-Generalversammlung mit der Resolution 61/106 verabschiedet und trat im Mai 2008 in Kraft.²⁹ Sie wurde von einem *Ad-hoc*-Ausschuss, der sich aus Vertretungen der UN-Mitgliedstaaten und UN-Sonderorganisationen, von Nichtregierungsorganisationen sowie von nationalen Menschenrechtsorganisationen zusammensetzte, binnen vier Jahren erarbeitet.³⁰ Im Wesentlichen verbietet die UNO-BRK jede Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, basierend auf den Grundprinzipien der Menschenrechtsübereinkommen.³¹ Ziel ist es, Menschen mit Behinderungen eine selbstständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.³² Die Mehrzahl der Bestimmungen würden sich, so die Botschaft des Bundesrats zur Ratifizierung der UNO-BRK, primär an den Gesetzgeber richten, der diese im Rahmen seiner Tätigkeit zu beachten

²³ Art. 8 Abs. 2 BV.

²⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 14.

²⁵ LINGG/THEUNISSEN, S. 17.

²⁶ LINGG/THEUNISSEN, S. 19.

²⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 14.

²⁸ Die UNO-BRK sieht keine Privilegierung bestimmter Behinderungsformen vor. Sie ist für alle Menschen mit Behinderungen gleichermassen anwendbar. Vgl. Art. 1 UNO-BRK: «Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten [...]»

²⁹ A/RES/61/106.

³⁰ ROTHFRITZ, S. 107 ff.

³¹ FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 83.

³² Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 662.

habe.³³ Art. 35 UNO-BRK sieht vor, dass sämtliche Vertragsstaaten innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention einen Initialstaatenbericht zuhanden des BRK-Ausschusses über den Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen müssen. Dieser erste Bericht soll die Massnahmen aufzeigen, welche der Vertragsstaat sich zur Erfüllung der aus der UNO-BRK resultierenden Verpflichtungen vorgenommen und welche Fortschritte er dabei erzielt hat.³⁴ Im Anschluss haben die Vertragsstaaten jeweils mindestens alle vier Jahre einen weiteren Bericht vorzulegen, in welchem auf die vom Ausschuss gemachten Bemerkungen zum vorausgehenden Bericht eingegangen werden soll.³⁵ Der genannte Ausschuss setzt sich aus 18 von den Vertragsstaaten gewählten Mitgliedern zusammen und ist u.a. für die Prüfung der Staatenberichte und, auf deren Grundlage, für die Ausarbeitung von Empfehlungen zuhanden der jeweiligen Vertragsstaaten zuständig.³⁶

3.2 Die Teilhabe am politischen Leben insbesondere

Die Teilhabe bzw. Partizipation wird in der UNO-BRK als Querschnittsthema behandelt, weshalb bereits die Präambel³⁷ und der Art. 1³⁸ sowie Art. 3 UNO-BRK³⁹ das grundlegende Prinzip der «vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft» verankern.⁴⁰ Nebst der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben enthält die UNO-BRK sodann die Partizipation in Bezug auf weitere spezifische Rechte, beispielsweise das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 UNO-BRK) oder das Recht auf Bildung (Art. 24 UNO-BRK).

Der *Chapeau* von Art. 29 UNO-BRK besagt, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Behinderung in der Wahrnehmung der politischen Rechte benachteiligt werden dürfen. Menschen mit Behinderungen unterliegen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte «gleichberechtigt» denselben Beschränkungen wie die nichtbehinderten Mitbürgerinnen.⁴¹ In Bezug auf die politische Teilhabe ist der erste Absatz des Artikels 29 der UNO-BRK relevant, der das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, d. h. das aktive und passive Wahlrecht sowie das Recht, gleichberechtigt mit anderen ein Amt auszuüben, garantieren soll.⁴² Die drei Unterabsätze verpflichten die Vertragsstaaten dazu, konkrete Massnahmen zu treffen, die Menschen mit Behinderungen die Ausübung des aktiven und

³³ Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 673.

³⁴ Art. 35 Abs. 1 UNO-BRK.

³⁵ Art. 35 Abs. 2 UNO-BRK.

³⁶ EDI, Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde.html>>, (besucht am 5. November 2021).

³⁷ So lautet lit. y der Präambel der UNO-BRK: «[I]n der Überzeugung, dass ein umfassendes und in sich geschlossenes internationales Übereinkommen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern einen massgeblichen Beitrag zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre Teilhabe am bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage der Chancengleichheit fördern wird.»

³⁸ Vgl. Art. 1 UNO-BRK: «Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten [...]»

³⁹ So etwa Art. 3 lit. c UNO-BRK: «[Die Grundsätze dieses Übereinkommens sind] die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft.»

⁴⁰ CERA, S. 529.

⁴¹ ROTHFRITZ, S. 450 f.

⁴² CERA, S. 528.

passiven Wahlrechts überhaupt erst ermöglichen. Es handelt sich hierbei beispielsweise um den Zugang zu geeigneten, barrierefreien sowie leicht zu handhabenden und zu verstehenden Wahlverfahren, -materialien und -einrichtungen oder die Möglichkeit, dass sich die wahlberechtigte Person mit einer Behinderung bei der Stimmabgabe von einer Person ihrer Wahl unterstützen lassen darf.⁴³ Auf genannte Massnahmen soll in der folgenden Arbeit nicht näher eingegangen werden, da es sich bei diesen um nachgelagerte Verpflichtungen handelt. Zuerst bedarf es der politischen Rechte an sich, bevor eine Diskussion über Massnahmen des erleichterten Zugangs zu ebendiesen geführt werden kann.

4 Die Schweizer Rechtsordnung in Bezug auf die politischen Rechte von Menschen mit psychischen Behinderungen

4.1 Die UNO-BRK und die aus ihr resultierenden Verpflichtungen für die Schweiz

Da die Schweiz in Bezug auf die Integration des Völkerrechts in Landesrecht das System des Monismus verfolgt und damit das Völkerrecht ab Inkrafttreten innerstaatlich gilt,⁴⁴ ist die UNO-BRK seit ihrer Ratifikation durch die Schweiz integrierender Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung. Die Frage, ob eine Einzelperson aus einer völkerrechtlichen Bestimmung direkt Rechte ableiten und sich auf eine entsprechende Norm berufen kann, ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis vom Vorliegen gewisser Voraussetzungen abhängig.⁴⁵ So erachtet es das Bundesgericht als notwendig, dass die Bestimmung die Rechtsstellung Privater betreffen, justiziabel sein und sich an die rechtsanwendenden Behörden richten muss.⁴⁶ Das Kriterium der Justiziabilität bedarf einer hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit der entsprechenden Norm.⁴⁷ Die Botschaft des Bundesrats nimmt zur Justiziabilität von Art. 29 UNO-BRK keine Stellung, vermerkt allerdings, dass das Bundesgericht regelmässig die Justiziabilität von bürgerlichen und politischen Menschenrechten anerkennt.⁴⁸ Deshalb könne davon ausgegangen werden, dass auch den in der UNO-BRK enthaltenen Bestimmungen mit bürgerlichem und politischem Menschenrechtscharakter die Justiziabilität zugesprochen werden dürfte.⁴⁹ Das Fakultativprotokoll zur UNO-BRK, welches die Möglichkeit für Individualbeschwerden an den Vertragsausschuss und die Durchführung von Untersuchungen vorsieht, wurde von der Schweiz bislang nicht ratifiziert.⁵⁰ Dies hat zur Folge, dass betroffenen Einzelpersonen, die einen Verstoß gegen die UNO-BRK geltend machen, keine Möglichkeit zur Individualbeschwerde an den Ausschuss zusteht.

⁴³ ROTHFRITZ, S. 452.

⁴⁴ KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI, S. 110 f.

⁴⁵ Beispielhaft hierfür etwa BGE 106 Ib 187; BGE 124 III 90, E. 3a S. 91 f.

⁴⁶ BGE 118 Ia 112, E. 2b S. 116 f.; BGE 121 V 246, E. 2b S. 249; BGE 124 III 90, E. 3a S. 91 f.; Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 674.

⁴⁷ BGE 106 Ib 187; BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 78 N 25.

⁴⁸ Beispielhaft hierfür etwa BGE 124 III 90, E. 3 S. 91 ff., in welchem das Bundesgericht die inhaltliche Bestimmtheit und Klarheit und damit die direkte Anwendbarkeit von Art. 12 UNO-KRK bejaht; KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI, S. 133.

⁴⁹ Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 674 ff; ZIEGLER, N 275.

⁵⁰ Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 666; Optional Protocol (13.12.2006).

4.2 Bundesebene

«Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt worden sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.»⁵¹ Der Begriff «politische Rechte» fungiert hier als Oberbegriff für das Stimmrecht, das aktive und passive Wahlrecht sowie das Recht, Referenden und Initiativen zu unterzeichnen.⁵² Eine Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmung auf Bundesebene wird auf Gesetzesstufe durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte vorgenommen, wobei sich dieses auf die Kompetenznorm in Art. 39 Abs. 1 BV stützt.⁵³

4.2.1 Kriterien für die Wahrnehmung politischer Rechte

Aus der oben genannten verfassungsrechtlichen Bestimmung gehen die folgenden drei Voraussetzungen hervor, die zur Ausübung der politischen Rechte erforderlich sind und hierfür kumulativ erfüllt sein müssen.⁵⁴ Als Erstes ist das Schweizer Bürgerrecht erforderlich. Alle Schweizerinnen und Schweizer im Sinne der Bürgerrechtsgesetzgebung, wozu auch Doppel- und Mehrfachbürgerinnen zählen, gelten grundsätzlich als stimmberechtigt.⁵⁵ Des Weiteren bedarf die Ausübung der politischen Rechte der politischen Volljährigkeit. Diese wird im Zeitpunkt der Vollendung des 18. Lebensjahres erlangt. Sie erfolgt mit der zivilrechtlichen Volljährigkeit nach Art. 14 ZGB.⁵⁶ Schliesslich darf kein Stimmrechtsausschlussgrund vorliegen, damit eine Person als stimmberechtigt im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV gilt. Einziger Grund, der zu einem Stimmrechtsausschluss führen kann, ist die «Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche». Ein solcher Ausschluss ergründet sich in der Annahme, dass es diesen Personen an der Urteilsfähigkeit zur Ausübung ihrer politischen Rechte fehlt.⁵⁷ Die Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche im Sinne der Bundesverfassung umfasst «Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden».⁵⁸

4.2.2 Die «Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» insbesondere

Die beiden in Art. 2 BPR genannten Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine Person als «wegen einer Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt» gilt, werden folgend im Einzelnen behandelt. Dies vor allem deshalb, weil Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen mit der Anordnung behördlicher Massnahmen konfrontiert werden, sofern ihnen eine Gefährdung ihres rechtlichen Wohls als Folge ihrer Beeinträchtigung drohen könnte.⁵⁹

⁵¹ Art. 136 Abs. 1 BV.

⁵² SGK-KLEY, Art. 136 BV N 2.

⁵³ Ingress des BPR.

⁵⁴ BSK-TSCHANNEN, Art. 136 BV N 7; BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 126 N 75.

⁵⁵ BSK-TSCHANNEN, Art. 136 BV N 8.

⁵⁶ SGK-KLEY, Art. 136 BV N 5.

⁵⁷ BSK-TSCHANNEN, Art. 136 BV N 10; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1367.

⁵⁸ Art. 2 BPR; SGK-KLEY, Art. 136 N 9.

⁵⁹ BSK-BIDERBOST/HENKEL, Vor Art. 388-399 ZGB N 5.

4.2.3 Die umfassende Beistandschaft

Die umfassende Beistandschaft stellt den schwersten behördlichen Eingriff im Erwachsenenschutzrecht dar, weil sie im Vergleich zu den anderen Beistandschaften zur vollen Handlungsunfähigkeit führt.⁶⁰ Sie kommt etwa dann zum Zug, wenn eine Person geschützt werden soll, weil sie ihre Angelegenheiten unzweckmässig besorgt und damit gegen ihre eigenen anzunehmenden Interessen handelt, sodass es nicht verantwortbar scheint, dass die Person weiterhin Rechtshandlungen vornimmt.⁶¹ Die umfassende Beistandschaft fungiert zudem als das Mittel *ultima ratio* und kann angeordnet werden, wenn mildere Massnahmen und Beistandsformen die handlungsunfähige Person nicht im ausreichenden Masse schützen würden.⁶² Sie findet folglich nur Anwendung, wo die Massnahme für die betroffene Person einen besonderen Schutz darstellt oder wo der Entzug der Handlungsfähigkeit die erforderliche Klarheit schaffen kann.⁶³ In der Schweiz stehen per 31. Dezember 2020 14'050 Personen unter einer umfassenden Beistandschaft.⁶⁴ Dabei ist auffallend, dass der Anteil der Personen mit einer umfassenden Beistandschaft gemessen an der kantonalen Wohnbevölkerung in der Westschweiz und im Tessin deutlich höher ist als in der Deutschschweiz.⁶⁵

Art. 398 Abs. 1 ZGB besagt, dass eine umfassende Beistandschaft errichtet wird, wenn eine Person, namentlich wegen dauernder Urteilsunfähigkeit, besonders hilfsbedürftig ist.⁶⁶ Der Wortlaut «namentlich» deutet auf ein exemplarisches Kriterium zur Anordnung der umfassenden Beistandschaft hin, weshalb anzunehmen ist, dass nicht jede unter umfassender Beistandschaft stehende Person dauernd urteilsunfähig und folglich vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen ist.⁶⁷ Umgekehrt erfüllen die als dauernd urteilsunfähig geltenden Personen, die nicht unter umfassender Beistandschaft stehen, ebenso wenig die Voraussetzungen von Art. 2 BPR.⁶⁸ Nach Auffassung von Steck würden vermutlich Menschen mit einer geistigen Behinderung teilweise unter letztere Konstellation fallen, weil die Anordnung einer umfassenden Beistandschaft bei erwähnten Personen von der Erwachsenenschutzbehörde als nicht erforderlich erachtet wird.⁶⁹

4.2.4 Die dauernde Urteilsunfähigkeit

Die Urteilsfähigkeit bedarf der Fähigkeit eines vernunftgemässen Handelns.⁷⁰ Dieses vernunftgemässe Handeln setzt sowohl ein «intellektuelles Element» (die Fähigkeit, den Sinn und den Zweck einer bestimmten Handlung zu erkennen) als auch ein voluntatives Element (die Fähigkeit, gemäss der vernünftigen Erkenntnis nach seinem freien Willen zu handeln und allfälliger fremder Willensbeeinflussung in normaler Weise Widerstand zu leisten) voraus.⁷¹ Die Urteilsfähigkeit kann nicht

⁶⁰ HAUSHEER/GEISER/AEBI-MÜLLER, N 19.30.

⁶¹ BSK-BIDERBOST/HENKEL, Art. 398 ZGB N 2.

⁶² Botschaft Erwachsenenschutz, 7048 f.

⁶³ HAUSHEER/GEISER/AEBI-MÜLLER, N 20.117.

⁶⁴ KOKES-Statistik 2020, <https://www.kokes.ch/application/files/7216/3116/8880/KOKES-Statistik_2020_Erwachsene_Bestand_Vorjahr_A3.pdf>, (besucht am 5. November 2021).

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ BSK-BIDERBOST/HENKEL, Art. 398 ZGB N 2.

⁶⁷ HÄFELI, N 19.67.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ CHK-STECK, Art. 449c ZGB N 8.

⁷⁰ HÜRLIMANN-KAUP/SCHMID, N 602.

⁷¹ HÜRLIMANN-KAUP/SCHMID, N 603 f.

absolut, d.h. in Hinblick auf sämtliche Rechtshandlungen einer Person betrachtet werden.⁷² Vielmehr muss die Frage nach der Urteilsfähigkeit einer Person Bezug nehmend auf eine Rechtshandlung spezifisch – beispielsweise hinsichtlich der Ausübung der politischen Rechte – eruiert werden.⁷³ In der Folge würde dies bedeuten, dass die in Art. 2 BPR genannte dauernde Urteilsunfähigkeit als ein dauerhaft fehlendes, vernunftgemässes Handeln in Bezug auf die Ausübung politischer Rechte verstanden werden dürfte.

4.3 Kantonale Ebene

Die Bundesverfassung sieht in Art. 39 Abs. 1 vor, dass die Kantone die Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene regeln. So dürfen die Kantone in den Schranken der aus dem Bundesrecht sowie Art. 25 des UNO-Pakts II hervorgehenden Bestimmungen beispielsweise die Voraussetzungen zur Ausübung des Stimm- und Wahlrechts autonom gestalten.⁷⁴ In Bezug auf weitere als die von Bundesrecht vorgesehenen Einschränkungen haben die Kantone aufgrund des aus der Bundesverfassung hervorgehenden Diskriminierungsverbots sowie Rechtsgleichheitsgebots praktisch keine Gestaltungsmöglichkeiten.⁷⁵

4.3.1 Grundsatz: Die Übernahme von Bundesrecht

Die Mehrzahl der Kantone macht von obgenannter Gestaltungsautonomie in Bezug auf den Stimmrechtsausschlussgrund der umfassenden Beistandschaft aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit keinen Gebrauch und übernimmt den bundesrechtlichen Terminus. Beispielhaft hierfür sind etwa die Kantone Bern, Freiburg, Graubünden, St. Gallen oder Zürich zu nennen, die in ihren Verfassungen oder Gesetzen über die politischen Rechte auf Bundesrecht verweisen oder den bundesrechtlichen Stimmrechtsausschlussgrund explizit erwähnen.⁷⁶

4.3.2 Ausnahmen

Nur wenige Kantone weichen von der bundesrechtlichen Bestimmung betreffend Ausschlussgrund zur Ausübung der politischen Rechte ab. Die Stimmbevölkerung des Kantons Genf hat am 29. November 2020 eine Verfassungsänderung angenommen, welche die Streichung von Art. 48 Abs. 4 Cst-GE – eine Bestimmung, die den richterlichen Behörden durch Verfügung eine Entziehung der politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Menschen ermöglichte – zur Folge hatte.⁷⁷ Damit ist Genf der erste und bislang einzige Kanton, der den unter umfassender Beistandschaft stehenden und dauernd urteilsunfähigen Menschen die politischen Rechte auf kantonaler Ebene ausnahmslos zuspricht.

⁷² HÜRLIMANN-KAUP/SCHMID, N 608.

⁷³ BK-BUCHER/AEBI-MÜLLER, Vorbemerkungen vor Art. 12-19d ZGB N 30.

⁷⁴ BELSER/WALDMANN, S. 366 N 14 sowie S. 367 N 16.

⁷⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1367.

⁷⁶ BE: Art. 6 Abs. 1 PRG-BE; FR: Art. 2b Abs. 1 PRG-FR; GR: Art. 9 Abs. 2 KV-GR; SG: Art. 31 KV-SG; ZH: § 3 lit. d GPR-ZH.

⁷⁷ Abstimmungsergebnisse GE vom 29. November 2020, <<https://www.ge.ch/votations/20201129/cantonal/1/>>, (besucht am 5. November 2021); Abstimmungsunterlagen GE zur Abstimmung vom 29. November 2020, <<https://www.ge.ch/votations/20201129/doc/Brochure-cantonale.pdf>>, (besucht am 5. November 2021).

Der Kanton Waadt sieht grundsätzlich auch, wie die grosse Mehrheit der Kantone und der Bund, die umfassende Beistandschaft aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit als Stimmrechtsausschlussgrund vor.⁷⁸ Im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte wird präzisiert, dass den Personen, die wegen Geistesschwäche oder eines geistigen Gebrechens unter umfassender Beistandschaft stehen, die politischen Rechte entzogen werden.⁷⁹ Im Unterschied zu den anderen Kantonen, die der bundesrechtlichen Bestimmung folgen, sieht die Waadt ein vereinfachtes Verfahren durch die Wohnsitzgemeinde vor, welches es unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen erlauben soll, ihre politischen Rechte zurückzuerlangen, sofern sie ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen vermögen.⁸⁰

5 Die Konventionskonformität des Schweizer Landesrechts

Um die Frage der Konventionskonformität des Schweizer Landesrechts beantworten zu können, bedarf es vorerst einer völkerrechtskonformen Auslegung der bezüglich politischer Rechte im Zentrum stehenden Normen des Landesrechts.⁸¹ Hierzu soll geklärt werden, ob den Menschen, die aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen, nach Art. 29 UNO-BRK ihre politischen Rechte entzogen werden dürfen. Falls eine solche Einschränkung der politischen Rechte gemäss Verständnis der UNO-BRK nicht zulässig sein sollte, bleibt zu klären, welche Art von Einschränkungen, falls denn solche überhaupt UNO-BRK konform wären, gerechtfertigt sind.

5.1 Die UNO-BRK

Art. 29 UNO-BRK fordert eine gleichberechtigte Möglichkeit zur Ausübung der politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen (vgl. Kap. 3.2.). Der Wortlaut von Art. 29 UNO-BRK bringt dies deutlich zum Ausdruck.⁸² In Verbindung mit Art. 3 UNO-BRK (Allgemeine Grundsätze), Art. 4 UNO-BRK (Allgemeine Verpflichtungen) und Art. 5 UNO-BRK (Gleichheit und Nichtdiskriminierung) zeigt Art. 29 UNO-BRK noch unmissverständlicher, dass die UNO-BRK Ausgrenzungspraktiken aufgrund einer Behinderung verbietet.⁸³ Auch wenn Art. 29 lit. a der UNO-BRK Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung der garantierten Rechte nicht explizit nennt, geht etwa Rothfritz vom Bestehen solcher Rechtfertigungsmöglichkeiten aus.⁸⁴ Allerdings nur insoweit, als der Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff nicht allein «das Vorliegen einer Behinderung darstellt».⁸⁵ Als Beispiel für einen nicht gerechtfertigten Eingriff wird von ihm «ein an alle Menschen mit geistiger Behinderung gerichtetes Verbot, sich zur Wahl zu stellen» genannt.⁸⁶ Der Behindertenrechtsausschuss präzisierte in einem *general comment* zu Art. 29 UNO-BRK, «*this means that a person's decision-making ability cannot be a justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights, including the right to vote, [...]*».⁸⁷ Der verwendete Begriff der Entscheidungsfähigkeit

⁷⁸ Art. 74 Abs. 1 Cst-VD.

⁷⁹ Art. 3 Abs. 1 LEDP.

⁸⁰ Art. 3 Abs. 2 LEDP.

⁸¹ BGE 125 II 417, E. 4c S. 424; ZIEGLER, N 281.

⁸² Vgl. Art. 29 UNO-BRK: «Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu geniessen.»

⁸³ FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, S. 75 f.

⁸⁴ ROTHFRITZ, S. 453.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ CRPD/C/GC/1, S. 12.

(*decision-making ability*) ist zwar kein in der Schweizer Rechtsordnung existierender Rechtsbegriff und nicht gleichzusetzen mit der Urteilsfähigkeit. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die beschriebene Entscheidungsfähigkeit im Gegensatz zur Urteilsfähigkeit keine solch hohen Anforderungen an ein vernunftgemässes Handeln stellt (vgl. Kap. 4.2.4). Unter dieser Annahme lässt sich ableiten: Wenn bereits aufgrund seiner Entscheidungsfähigkeit niemand in der Wahrnehmung seiner politischen Rechte eingeschränkt werden darf, stellt das Kriterium der Urteilsfähigkeit aus Sicht des Behindertenrechtsausschusses erst recht kein zulässiger Rechtfertigungsgrund im Sinne des Art. 29 UNO-BRK dar. Zur schweizerischen Rechtslage und dem von der Schweiz 2016 eingereichten Staatenbericht hat sich der Ausschuss bislang nicht geäussert, weil die Diskussion über den Initialbericht im Ausschuss noch ausstehend ist und voraussichtlich im März 2022 stattfinden wird.⁸⁸ Die Rückfragen des Ausschusses zum Initialbericht der Schweiz, wie viele Personen aufgrund des schweizerischen Stimmrechtsausschlussgrundes von den politischen Rechten ausgeschlossen werden, lässt vermuten, dass sich der Ausschuss genauer mit diesem Aspekt beschäftigt und ihn im Rahmen des im März stattfindenden Dialogs womöglich aufgreifen wird.⁸⁹ Die Schweiz ihrerseits lässt in den Antworten an den Ausschuss verlauten, sie verfüge über keine Statistik, welche die Zahl der vom Stimmrechtsausschluss betroffenen Personen statuieren würde.⁹⁰

5.2 Das Landesrecht

Die im Landesrecht massgebenden und auszulegenden Bestimmungen sind sowohl Art. 136 Abs. 1 BV sowie Art. 2 BPR. Da die in Art. 136 Abs. 1 BV erwähnte Formulierung «Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» noch dem Vormundschaftsrecht entstammt und sich dessen damaligem Wortlaut bediente, musste mit dem 2013 in Kraft getretenen Erwachsenenschutzrecht der nun im ZGB nicht mehr vorhandene Begriff der Entmündigung mittels Art. 2 BPR interpretiert werden.⁹¹ Demnach gelten «Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden» als Entmündigte im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV.⁹² Die Botschaft zur Revision des Erwachsenenschutzrechts führt aus, dass beim Stimmrechtsausschlussgrund von Art. 2 BPR «im Wesentlichen auf die dauernde Urteilsunfähigkeit abgestellt wird» und ergänzt im Anschluss, dass es «allerdings» einem Bestehen der umfassenden Beistandschaft aufgrund des «Schwächezustands» bedürfe.⁹³ Sowohl vor als auch nach der 2013 in Kraft getretenen Revision des Erwachsenenschutzrechts wird für den in Art. 136 Abs. 1 BV enthaltenen Stimmrechtsausschlussgrund folglich unverändert an ein Rechtsinstitut des Erwachsenenschutzes geknüpft. Bucher/Aebi-Müller erachten die Bestimmung von Art. 2 BPR – ausgehend von einer zurückhaltenden Anordnung der umfassenden Beistandschaft – als wenig problematisch, weil bei einem gravierenden Schwächezustand, der die Urteilsunfähigkeit in allen Lebensbelangen – einschliesslich politischer Fragen – tangiert, der in Art. 2 BPR definierte Stimmrechtsausschlussgrund als folgerichtige Konsequenz der erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme erscheine. «Die Problematik des Automatismus» dürfe aber trotzdem nicht unterschätzt werden.⁹⁴ Über den Zweck der Bestimmung von Art. 136 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 2 BPR des expliziten Ausschlusses von «wegen

⁸⁸ *Note on the Status of reports*, N 162.

⁸⁹ CRPD/C/CHE/Q/1, S. 6.

⁹⁰ EBGB, Antworten der Schweiz auf die List of Issues (LoI) zum Initialbericht der Schweiz zur UNO-BRK, N 76.

⁹¹ SGK-KLEY, Art. 136 BV N 9.

⁹² Art. 2 BPR.

⁹³ Botschaft Erwachsenenschutzrecht, 7109.

⁹⁴ BK-BUCHER/AEBI-MÜLLER Vorbemerkung vor Art. 12 – 19d ZGB, N 26.

Geisteskrankheit oder Geistesschwäche Entmündigten» besteht eine gewisse Unschärfe.⁹⁵ Tschannen ortet den Grund in der rechtlich unwiderlegbaren, wenn auch faktisch anfechtbaren Vermutung, dass es den entsprechenden Personen selbst an einem Minimum der politischen Urteilsfähigkeit fehlt.⁹⁶ Es handelt sich um eine Begründung, die für die teleologische Auslegung der Bestimmung allerdings nicht weiterhelfen kann, weil sie sich ausschliesslich am Wortlaut zu orientieren scheint.⁹⁷ Vertragsstaaten, die einen ähnlichen Automatismus des Ausschlusses von politischen Rechten kennen bei Personen, die unter einer behördlichen Massnahme stehen, begründen das Ausschlusskriterium häufig mit dem Schutz vor Wahlbetrug.⁹⁸ Dass das Schweizer Stimmvolk sowie der Schweizer Gesetzgeber einen ähnlichen Zweck verfolgen und einen Missbrauch der politischen Rechte unterbinden wollen, lässt sich deshalb nur vermuten und scheint aus meiner Sicht wahrscheinlich.⁹⁹

Was die überwiegende Mehrzahl der Kantone betrifft, die in ihren Bestimmungen den bundesrechtlichen Stimmrechtsausschlussgrund unverändert übernehmen (vgl. Kap. 4.3.1), gelten die obgenannten Ausführungen analog. Für die Waadt, die den bundesrechtlichen Terminus zwar übernimmt, zur Wiedererlangung der politischen Rechte für betroffene Personen, die ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen vermögen, allerdings ein Verfahren durch die Wohnsitzgemeinde ermöglicht, bliebe in Erfahrung zu bringen, ob Erwachsene unter umfassender Beistandschaft dieses Verfahren bereits erfolgreich durchlaufen haben. Wäre diese Frage zu bejahen, scheint offensichtlich, dass der von Bucher/Aebi-Müller als problematisch erachtete Automatismus einer Verknüpfung der umfassenden Beistandschaft mit den politischen Rechten tatsächlich zu einem Ausschluss von hinsichtlich politischer Fragen urteilsfähigen Personen führen kann.¹⁰⁰ Der Kanton Genf sieht als einziger Kanton keinen Stimmrechtsausschlussgrund auf kantonaler Ebene mehr vor (vgl. Kap. 4.3.2).

5.3 Der EGMR-Fall Kiss vs. Ungarn und seine Bedeutung für die Schweiz

Eine wegweisende Entscheidung des EGMR (Kiss vs. Ungarn) beschäftigte sich mit dem Automatismus des Stimmrechtsausschlusses eines Mannes mit psychischer Behinderung, der aufgrund seiner manischen Depression unter Vormundschaft stand.¹⁰¹ Der Beschwerdeführer wurde in diesem Fall von der Eintragung ins Wahlregister ausgeschlossen.¹⁰² Dies mit der Begründung, er stehe unter einer teilweisen Vormundschaft. Der Gerichtshof befand, dass dieser Ausschluss gegen das Recht auf freie Wahlen gemäss Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK verstosse, und wies das Argument des Vertragsstaates zurück, dass der automatische Entzug des Wahlrechts für alle Personen unter gesetzlicher Vormundschaft eine verhältnismässige Massnahme sei.¹⁰³ Zwar hat die Schweiz das erste Zusatzprotokoll nicht ratifiziert¹⁰⁴ und der Automatismus betreffend die Anknüpfung der politischen

⁹⁵ Über den Zweck der Bestimmung von Art. 136 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 2 BPR sind diesbezüglich keine klaren Hinweise zu entnehmen.

⁹⁶ BSK-TSCHANNEN, Art. 136 BV N 10.

⁹⁷ FORSTMOSER/VOGT, S. 585 N 110.

⁹⁸ CERA, S. 531.

⁹⁹ Vgl. analog die Begründung zum Kriterium der politischen Volljährigkeit, nach welcher ein Kinderstimmrecht auf ein doppeltes Stimmrecht für den gesetzlichen Vertreter hinauslaufen würde (BSK-TSCHANNEN, Art. 136 BV N 9).

¹⁰⁰ BK-UCHER/AEBI-MÜLLER, Vorbemerkung vor Art. 12-19d ZGB N 26.

¹⁰¹ EGMR 38832/06 (Kiss/Ungarn) vom 20.05.2010.

¹⁰² EGMR 38832/06 (Kiss/Ungarn) vom 20.05.2010, Ziff. 3.

¹⁰³ CERA, S. 532.

¹⁰⁴ Council of Europe, Chart of signatures and ratifications.

Rechte an eine umfassende Beistandschaft könnte vor dem EGMR unter diesen Umständen nicht gerügt werden. Dennoch erweist sich der Entscheid für die Schweiz in Bezug auf die Auslegung der landesrechtlichen Bestimmungen und der UNO-BRK meines Erachtens als bedeutsam. Dies insbesondere deshalb, weil der EGMR in Auslegung der UNO-BRK zum Schluss kommt, dass ein Entzug des Wahlrechts ohne individuelle richterliche Prüfung und allein aufgrund der angeordneten Vormundschaft in Folge der Behinderung, mit der UNO-BRK nicht zu vereinbaren ist.¹⁰⁵

5.4 Schlussfolgerungen

5.4.1 *Völkerrechtskonforme Auslegung*

Dass Art. 29 UNO-BRK die politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen ausnahmslos vorsieht und die Bundesverfassung i.V.m. dem Gesetz über die politischen Rechte für den Stimmrechtsausschluss die aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit vorliegende umfassende Beistandschaft als Rechtfertigungsgrund verankert, lässt sich durch eine konforme Auslegung meines Erachtens nicht in Einklang bringen. Der Behindertenrechtsausschuss als Hüter der UNO-BRK bringt deutlich zum Ausdruck, dass seiner Ansicht nach die Entscheidungsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung einen Entzug der politischen Rechte nicht zu rechtfertigen vermag.¹⁰⁶ Auch wenn der Ausschlussgrund der wegen dauernder Urteilsunfähigkeit angeordneten umfassenden Beistandschaft zumindest dem Wortlaut nach nicht explizit ein behinderungsbedingter ist und beispielsweise Rothfritz in diesem Fall Rechtfertigungsgründe als mit der UNO-BRK in Einklang zu bringen erachtet,¹⁰⁷ schiene mir eine konventionskonforme Auslegung nicht denkbar. Psychisch oder geistig beeinträchtigte Menschen, welche die beiden kumulativ erforderlichen Kriterien zum Stimmrechtsausschluss erfüllen, jedoch gerne ihre politischen Rechte wahrnehmen würden und der Ansicht sind, dazu auch in der Lage zu sein, werden vom Staat durch diese Massnahme offenkundig in deren Ausübung gehindert. Dabei kommt neben dem medizinischen auch der soziale Aspekt des Behinderungsbegriffs zum Ausdruck,¹⁰⁸ nämlich die einschränkenden rechtlichen Rahmenbedingungen zur gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft. Damit kann aus meiner Sicht der in Verfassung und Gesetz verankerte Rechtfertigungsgrund für einen Stimmrechtsausschluss aufgrund von dauernder Urteilsunfähigkeit angeordneter umfassender Beistandschaft zumindest indirekt durchaus als ein behinderungsbedingter Grund betrachtet werden. Er ist demzufolge nicht konform mit der in Art 29 UNO-BRK geforderten Gleichberechtigung bei der Ausübung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Genanntes gilt ebenso in Bezug auf sämtliche Kantone, die sich betreffend Stimmrechtsausschlussgrund an der bundesrechtlichen Bestimmung orientiert haben.¹⁰⁹ Der Kanton Waadt sieht zwar eine Möglichkeit vor, damit vom Stimmrechtsausschluss betroffene Personen, die ihre Urteilsfähigkeit nachweisen können, ihre politischen Rechte zurückerlangen können und ihnen so das von der UNO-BRK geforderte Recht auf politische Teilhabe gewährt werden kann.¹¹⁰ Diese kantonale Bestimmung kann meines Erachtens trotzdem nicht konventionskonform ausgelegt werden, weil sich der vorab zum Zuge kommende

¹⁰⁵ EGMR 38832/06 (Kiss/Ungarn) vom 20.05.2010, Ziff. 44.

¹⁰⁶ CRPD/C/GC/1, S. 12.

¹⁰⁷ ROTHFRITZ, S. 453.

¹⁰⁸ DELLA FINA/CERA/PALMISANO, S. 42.

¹⁰⁹ Vgl. beispielhaft hierfür etwa die in Kap. 4.3.1. genannten Verfassungs- bzw. Gesetzesbestimmungen aus BE, FR, GR, SG, und ZH.

¹¹⁰ Art. 74 Abs. 1 Cst-VD i.V.m. Art. 3 Abs. 2 LEDP.

Stimmrechtsausschlussgrund nicht von der bundesrechtlichen Bestimmung unterscheidet. Auch vermag die nachgelagerte Möglichkeit, dass vom Stimmrechtsausschluss Betroffene ihre politischen Rechte auf Antrag hin und nach Erbringen des Nachweises ihrer Urteilsfähigkeit zurückerlangen können,¹¹¹ die konventionswidrige Rechtslage nicht zu entschärfen. Dies insbesondere, weil damit faktisch eine Prüfung der Urteilsfähigkeit nur bei Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung unter umfassender Beistandschaft stehen, stattfindet und eine ausschliessliche, individuelle Prüfung der Urteilsfähigkeit bei Menschen mit psychischen Behinderungen, wie der Behindertenrechtsausschuss im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens gegen Ungarn klar festgehalten hat, nicht konform mit Art. 29 UNO-BRK wäre.¹¹² Damit ist der Kanton Genf seit dem Wegfall des auf Kantonsverfassungsebene verankerten Stimmrechtsausschlussgrundes der einzige Kanton, dessen kantonalen politischen Rechte im Einklang mit Art. 29 UNO-BRK stehen.¹¹³

Es schiene zwar theoretisch denkbar, dass Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung der politischen Rechte grundsätzlich in Einklang mit der Garantie auf politische Rechte und der Möglichkeit der gleichberechtigten Wahrnehmung dieser für Menschen mit Behinderungen gebracht werden könnten. Eine individuelle Prüfung der Urteilsfähigkeit in Bezug auf die politische Willensbildung für sämtliche Menschen, die volljährig sind und über das Schweizer Bürgerrecht verfügen, würde ich zwar als konventionskonform erachten, weil die Urteilsfähigkeit nicht an eine wegen der Behinderung eingetretene erwachsenenschutzrechtliche Massnahme geknüpft würde. Eine generelle Urteilsfähigkeitsprüfung schiene mir allerdings kaum praktikabel.

5.4.2 Direkte Anwendbarkeit von Art. 29 UNO-BRK und der Vorrang des Völkerrechts

Der durch völkerrechtskonforme Auslegung nicht zu beseitigende Widerspruch zwischen den landesrechtlichen Bestimmungen und der UNO-BRK führt zur Frage, ob Art. 29 UNO-BRK direkt anwendbar wäre und falls dies bejaht würde, welche der in Widerspruch stehenden Bestimmungen Vorrang genießt. Damit eine völkerrechtliche Norm direkt anwendbar ist, muss diese hinreichend konkret und bestimmt sein, sodass für Private daraus direkt Rechte und Pflichten abgeleitet und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend gemacht werden können.¹¹⁴ Am Beispiel eines Bundesgerichtsentscheids von 1997 wird gut ersichtlich, dass sich das Bundesgericht zur Prüfung der direkten Anwendbarkeit einer Norm (in diesem Beispiel Art. 12 UNO-KRK) insbesondere an allfälligen Aussagen der Botschaft zum Konventionsbeitritt sowie an der Konvention selbst orientiert.¹¹⁵ Zur direkten Anwendbarkeit des Art. 29 UNO-BRK selbst nimmt die Botschaft keine Stellung,¹¹⁶ geht allerdings aufgrund der Lehre, welche die Justiziabilität bei bürgerlichen und politischen Rechten bejaht,¹¹⁷ davon aus, dass auch die in der UNO-BRK enthaltenen bürgerlichen und politischen Rechte entsprechend als direkt anwendbar betrachtet werden würden.¹¹⁸ Diese Aussage würde die Justiziabilität bzw. die direkte Anwendbarkeit von Art. 29 UNO-BRK stützen, weil es sich offensichtlich um ein politisches

¹¹¹ Art. 3 Abs. 2-4 LEDP.

¹¹² CRPD/C/10/D/4/2011, E. 9.2 S. 12.

¹¹³ Art. 48 Cst-GE.

¹¹⁴ BGE 118 Ia 112, E. 2b S. 116 f.; BGE 121 V 246, E. 2b S. 248 f.; BGE 124 III 90, E. 3a S. 91 f.; BSK-EPINEY, Art. 5 BV N 78; Bericht Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, S. 4 f.

¹¹⁵ BGE 124 III 90, E. 3a S. 91 f.

¹¹⁶ Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 710.

¹¹⁷ BESSON, N 1492; ZIEGLER, N 275.

¹¹⁸ Botschaft Genehmigung UNO-BRK, 675.

und bürgerliches Recht handelt. Die Bestimmungen richtet sich direkt an Menschen mit Behinderungen und verleiht ihnen daraus unmittelbar Rechte, woraus sich schliessen lässt, dass diese auch vor rechtsanwendenden Behörden geltend gemacht werden könnten. Zu welchem Entscheid das Bundesgericht kommen würde, lässt sich abschliessend allerdings nur schwer abschätzen, da aus der existierenden Rechtsprechung kaum Rückschlüsse gezogen werden können. Als ebenfalls komplex erweist sich die Frage nach dem innerstaatlichen Rang des Völkerrechts im Falle eines Konflikts zwischen einer Verfassungs- oder Bundesgesetzesnorm und einer völkerrechtlichen Bestimmung.¹¹⁹ Weder Art. 5 Abs. 4 BV noch Art. 190 BV schaffen eindeutig Klarheit über den Rang des Völkerrechts im Verhältnis zur Verfassung.¹²⁰ Art. 190 BV verleiht dem Bundesgericht lediglich einen Anwendungsgrundsatz von Völkerrecht und Bundesrecht, d.h. dem Bundesgericht wird im Falle einer nicht mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmung die Kompetenz eingeräumt, die völkerrechtliche bzw. bundesrechtliche Norm anzuwenden.¹²¹ Daraus lässt sich folgern, dass, ausgegangen von der Justiziabilität von Art. 29 UNO-BRK, diese Bestimmung vom Bundesgericht angewendet und Art. 136 BV konsequenterweise ausser Acht gelassen würde. Was den Konflikt zwischen Art. 2 BPR und Art. 29 UNO-BRK anbelangt, muss dieser gesondert betrachtet werden. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts geht im Fall einer Normenkollision zwischen Bundes- und Völkerrecht grundsätzlich von einem Vorrang des Völkerrechts aus.¹²² Die Ausnahme dieses Grundsatzes bildet die bislang vom Bundesgericht nie widerrufen und auch in jüngeren Entscheiden jeweils erwähnte Schubert-Praxis, die einen Vorrang eines später erlassenen Bundesgesetzes vorsieht, wenn der Gesetzgeber den Verstoß gegen Völkerrecht bewusst in Kauf genommen hat.¹²³ Von einer solchen Ausnahme ginge das Bundesgericht mit ziemlicher Sicherheit nicht aus, weil zum Zeitpunkt der Ratifikation der UNO-BRK durch die Schweiz im Jahre 2014¹²⁴ der durch die Erwachsenenschutzrechtsrevision entstandene Art. 2 BPR bereits in Kraft war.¹²⁵ Auch wenn mit diesen Ausführungen die direkte Anwendbarkeit von Art. 29 UNO-BRK vermutet und ein Vorrang der Konventionsnorm gegenüber der Bundesverfassung und dem Gesetz über die politischen Rechte angenommen werden dürfte, bestehen meinerseits Zweifel, ob das Bundesgericht zu einer solchen Entscheidung käme, sollte es künftig über diese Frage zu befinden haben. In der Vergangenheit wurden solche «echten Konflikte» vom Bundesgericht nur mit äusserster Zurückhaltung entschieden.¹²⁶

6 Fazit und Ausblick

Wie erläutert, können trotz Auslegung die bundesrechtlichen sowie die kantonalen Bestimmungen, mit Ausnahme derjenigen des Kantons Genf, nicht in Einklang mit Art. 29 UNO-BRK gebracht werden. Im Verständnis des Behindertenrechtsausschusses lässt Art. 29 UNO-BRK den Vertragsstaaten im Hinblick auf allfällige Rechtfertigungsgründe zur gleichberechtigten Garantie der politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen praktisch keinen Handlungsspielraum (vgl. Kap. 5.1). Weder

¹¹⁹ ZIEGLER, N 277.

¹²⁰ BESSON, N 1441.

¹²¹ BSK-EPINEY, Art. 190 BV N 21; SGK-HANGARTNER/LOOSER, Art. 190 BV N 8.

¹²² BGE 125 II 417, E. 4d S. 425; BGE 135 II 243, E. 3.1 S. 249; BGE 138 II 524, E. 5.1 S. 532 f.; ZIEGLER, N 284.

¹²³ BGE 99 Ib 39, E. 3-4 S. 43 ff.; BGE 139 I 16, E. 5.1 S. 28.

¹²⁴ AS 2014 1117.

¹²⁵ AS 2011 725.

¹²⁶ BGE 125 II 417, E. 4. S. 420 ff.; BGE 130 I 312, E. 1.1 S. 318 und 4.3.1 S. 328; BGE 131 II 352, E. 1 S. 353 ff.; BGE 133 V 367, E. 11 S. 386 f.; SGK-HANGARTNER/LOOSER, Art. 190 BV N 34.

dürften Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer «Entscheidungsfähigkeit» von der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte ausgeschlossen werden,¹²⁷ noch wäre eine individuelle Prüfung der Urteilsfähigkeit von Menschen mit psychischen Behinderungen ein zulässiger Rechtfertigungsgrund von Art. 29 UNO-BRK.¹²⁸ Fraglich scheint auch die Verknüpfung des Stimmrechtsausschlussgrundes mit der umfassenden Beistandschaft als Rechtsinstitut des Erwachsenenschutzrechts. Die umfassende Beistandschaft wird nur angeordnet, sofern eine mildere behördliche Massnahme die betroffene Person nicht im erforderlichen Masse zu schützen vermag (vgl. Kap. 4.2.1).¹²⁹ Damit wird bereits deutlich, dass eine solche Anordnung vordergründig den Schutz der betroffenen erwachsenen Person gewährleisten soll. Beim Stimmrechtsausschlussgrund von Art. 2 BPR steht offensichtlich nicht der Schutz einer vom Ausschluss betroffenen Person im Zentrum – vielmehr stehen dahinter wohl demokratiepolitische Gründe (vgl. Kap. 5.2).¹³⁰ Der erwachsenenschutzrechtliche Zweck der umfassenden Beistandschaft wird damit entfremdet. Der vermutete Zweck, welcher hinter der Bestimmung von Art. 2 BPR steht, wird zudem wohl kaum vollumfänglich erreicht, weil durch die kumulative Erfordernis von dauernder Urteilsunfähigkeit und umfassender Beistandschaft beispielsweise urteilsunfähige Menschen, die unter keiner umfassenden Beistandschaft stehen, ihre politischen Rechte erhalten.¹³¹ Der Stimmrechtsausschluss von aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen führt letztlich auch zu Ungleichbehandlungen zwischen beispielsweise als urteilsunfähig statuierten Personen, die unter einer umfassenden Beistandschaft stehen und jenen, die einer milderen behördlichen Massnahme unterstehen.¹³² Zur Beseitigung der aktuellen Situation bedürfte es einer Änderung der konventionswidrigen Bestimmungen des Landesrechts. Meines Erachtens vermag nur die Streichung des Stimmrechtsausschlussgrundes der aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit angeordneten umfassenden Beistandschaft in Art. 136 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 2 BPR den bestehenden Konflikt mit Art. 29 UNO-BRK aufzuheben. Einerseits wäre zur Änderung des in Art. 136 Abs. 1 BV festgehaltenen Stimmrechtsausschlussgrundes eine Teilrevision der Bundesverfassung notwendig.¹³³ Andererseits wäre eine Gesetzesrevision zur Streichung des Art. 2 BPR, die sowohl durch den Bundesrat als auch durch die Bundesversammlung oder einen Kanton initiiert werden kann, erforderlich.¹³⁴ Dass per Ende 2020 14'050 Personen von einer umfassenden Beistandschaft betroffen waren, lässt nur vermuten, wie viele Menschen von einem Ausschluss der politischen Rechte betroffen sein könnten.¹³⁵ Dass gerade Genf, ein Kanton, der wie andere Westschweizer Kantone im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl eine hohe Anzahl umfassender Beistandschaften aufweist, im November 2020 im Rahmen einer Volksabstimmung den Stimmrechtsausschlussgrund aus seiner Kantonsverfassung strich, zeigt, dass die Bevölkerung und die Politik die Problematik durchaus erkannt haben. Auch die Bevölkerung des Kantons Waadt wird aufgrund einer vom Grossen Rat angenommenen Motion, welche die Streichung des Stimmrechtsausschlussgrundes aus der Kantonsverfassung fordert, die

¹²⁷ CRPD/C/GC/1, N 48.

¹²⁸ CRPD/C/10/D/4/2011, E. 9.2 S. 12.

¹²⁹ BSK-BIDERBOST/HENKEL, Art. 398 ZGB N 2.

¹³⁰ CERA, S. 531.

¹³¹ HÄFELI, N 19.67.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 296 N 15.

¹³⁴ BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 319 f. N 72 ff.

¹³⁵ KOKES-Statistik 2020, <https://www.kokes.ch/application/files/7216/3116/8880/KOKES-Statistik_2020_Erwachsene_Bestand_Vorjahr_A3.pdf>, (besucht am 5. November 2021).

Gelegenheit haben, darüber abzustimmen.¹³⁶ Schliesslich hat auch auf Bundesebene ein im Ständerat angenommenes Postulat den Bundesrat mit der Vorlegung eines Berichts beauftragt, der die Massnahmen aufzeigen soll, die es brauche, damit Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können.¹³⁷

7 Schlusswort

Im Verlaufe der Arbeit hat sich herauskristallisiert, dass in der Schweiz die aus der UNO-BRK hervorgehenden Bestimmungen noch wenig beleuchtet und ausgelegt wurden. Politische Vorstösse zeigen, dass das Bewusstsein für die fehlende UNO-BRK-Konformität hinsichtlich Ausübung von politischen Rechten verstärkt vorhanden ist. Dies wohl nicht zuletzt auch aufgrund der im Kanton Genf angenommenen Initiative, die sämtlichen erwachsenen Menschen, unabhängig von einer allfälligen Behinderung, die Ausübung ihrer politischen Rechte ermöglicht. Bis zu einer Bereinigung der konventionswidrigen Rechtslage auf Bundesebene werden vermutlich noch einige politische Debatten über Chancen und Risiken einer entsprechenden Anpassung des Stimmrechtsausschlussgrundes stattfinden.

¹³⁶ Motion-VD 19_MOT_117, <<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/2f62bdde-ffd7-4a89-96a8-cd4c1da25380/meeting/1003920/>>, (besucht am 5. November 2021).

¹³⁷ Postulat 21.3296.

Literaturverzeichnis

Sofern bei den einzelnen Publikationen nicht anders angegeben, werden die aufgeführten Werke mit dem Nachnamen der Autorin oder des Autors und der entsprechenden Fundstelle zitiert.

- AICHELE VALENTINA/ALTHOFF NINA, Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention: Welke Antje (Hrsg.) UN-Behindertenrechtskonvention, mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin 2012
- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich et al. 2020
- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Staatsorganisationsrecht, Zürich 2017
- BESSON SAMANTHA, Droit international public, Précis de droit et résumés de jurisprudence, Bern 2019
- BIDERBOST YVO/HENKEL HELMUT, Kommentar zu Art. 398 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456), 6. Aufl., Basel 2018
- BIDERBOST YVO/HENKEL HELMUT, Vorbemerkungen zu Art. 388-398 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456), 6. Aufl., Basel 2018
- BUCHER EUGEN/AEBI-MÜLLER REGINA, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Die natürlichen Personen, Art. 11-19d ZGB, Rechts- und Handlungsfähigkeit, 2. Aufl., Bern 2017
- CERA RACHELE, Kommentar zu Art. 29 UNO-BRK, in: Della Fina Valentina/Cera Rachele/Palmisano Giuseppe (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Berlin 2017
- DELLA FINA VALENTINA/CERA RACHELE/PALMISANO GIUSEPPE, A New Human Rights Model of Disability, in: Della Fina Valentina/Cera Rachele/Palmisano Giuseppe (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Berlin 2017
- EBGB, Antworten der Schweiz auf die List of Issues (LoI) zum Initialbericht der Schweiz zur UNO-BRK, https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/amtliches/CRPD_Antworten%20der%20Schweiz%20auf%20List%20of%20Issues%20Deutsch_%20definitiv.pdf, (besucht am 5. November 2021)
- EDI, Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde.html>, (besucht am 5. November 2021)
- EPINEY ASTRID, Kommentar zu Art. 190 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015
- FIALA-BUTORA JANOS/STEIN MICHAEL ASHLEY/LORD JANET E., The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities, in: 55 Harvard International Law Journal 2014, S. 71 ff.
- FORSTMOSER PETER/VOGT HANS-UELI, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012
- HÄFELI CHRISTOPH, Grundriss zum Kindes- und Erwachsenenschutz, 2. Aufl., Bern 2006

- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020
- HANGARTNER YVO/LOOSER MARTIN E., Kommentar zu Art. 190 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band II, 3. Aufl., Zürich 2014
- HAUSHEER HEINZ/GEISER THOMAS/AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Eheschliessung, Scheidung, Allgemeine Wirkungen der Ehe, Güterrecht, Kindesrecht, Erwachsenenschutzrecht, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat, 6. Aufl., Bern 2018
- HÜRLIMANN-KAUP BETTINA/SCHMID JÖRG, Einleitungsartikel des ZGB und Personenrecht, 3. Aufl., Zürich 2016
- INCLUSION HANDICAP, Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/424/dok_schattenbericht_unobrk_inclusion_handicap_barrierefrei.pdf?lm=1528210534>, (besucht am 5. November 2021)
- KÄLIN WALTER/EPINEY ASTRIC/CARONI MARTINA/KÜNZLI JÖRG, Völkerrecht, Eine Einführung, 4. Aufl., Bern 2016
- KLEY ANDREAS, Kommentar zu Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band II, 3. Aufl., Zürich 2014
- LINGG ALBERT/THEUNISSEN GEORG, Psychische Störungen und geistige Behinderungen. Ein Lehrbuch und Kompendium für die Praxis, 7. Aufl., Freiburg im Breisgau 2017
- ROTHFRITZ LAURI-PHILIPP, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, Diss. Dresden 2010
- SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014
- STECK DANIEL, Kommentar zu Art. 449c ZGB, in: Breitschmid Peter/Jungo Alexandra (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht (Art. 1-456 ZGB) inkl. Partnerschaftsgesetz, 3. Aufl., Zürich 2016
- TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015
- ZIEGLER ANDREAS R., Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl., Bern 2020

Materialienverzeichnis

- A/RES/61/106** United Nations, General Assembly vom 24. Januar 2007 zur Resolution adopted by the General Assembly on 13 December 2006, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_61_106.pdf>, (besucht am 5. November 2021)
- Bericht Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** Der Bundesrat, Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.3805 vom 12. Juni 2015, <<https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2013/20133805/Bericht%20BR%20D.pdf>>, (besucht am 5. November 2021)
- Botschaft Erwachsenenenschutzrecht** Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht), BBl 2014 529 ff.
- Botschaft Genehmigung UNO-BRK** Botschaft vom 19. Dezember 2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661 ff.
- Council of Europe, Chart of signatures and ratifications** Council of Europe, Treaty Office zu Chart of signatures and ratifications of Treaty 009, Status vom 5. November 2021, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=009>>, (besucht am 5. November 2021)
- CRPD/C/10/D/2011** United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Committee on the Rights of Persons with Disabilities vom 16. Oktober 2013 zu Communication No. 4/2011, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=009>>, (besucht am 5. November 2021)
- CRPD/C/CHE/Q/1** United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Committee on the Rights of Persons with Disabilities vom 29. Oktober 2019 zu List of Issues in relation to the initial report of Switzerland,

- <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCHE%2FQ%2F1&Lang=en>, (besucht am 5. November 2021)
- CRPD/C/GC/1** United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Committee on the Rights of Persons with Disabilities vom 19. Mai 2014 zu General comment No. 1 (2014), <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCHE%2FQ%2F1&Lang=en>, (besucht am 5. November 2021)
- Note on the Status of reports** Committee on the Rights of Persons with Disabilities, When will the Committee consider my country?, Note on the Status of reports of 183 parties to the Convention, Updated, 31 July 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Tentative_forecasts_Country_reviews.docx>https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Tentative_forecasts_Country_reviews.docx>, (besucht am 5. November 2021)
- Optional Protocol (13.12.2006)** United Nations, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Status vom 5. November 2021, <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&clang=_en>, (besucht am 5. November 2021)

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
BE	Bern
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BK	Berner Kommentar
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BSG	Bernische systematische Gesetzessammlung
BSK	Basler Kommentar
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	Beziehungsweise
CHK	Handkommentar zum Schweizer Privatrecht
CRPD	<i>Committee on the Rights of Persons with Disabilities</i> (dt.: Behindertenrechtsausschuss)
Cst-GE	<i>Constitution de la République et canton de Genève</i> (dt.: Verfassung der Republik und des Kantons Genf) vom 14. Oktober 2013 (SR/GE A 2 00)
Cst-VD	<i>Constitution du Canton du Vaud</i> (dt.: Kantonsverfassung des Kantons Waadt) vom 14. April 2003 (SR/VD 101.01)
dt.	Deutsch
E.	Erwägung
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
f./ff.	folgend/fortfolgende
FR	Freiburg
GE	Genf
GPR-ZH	Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)

GR	Graubünden
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m	in Verbindung mit
inkl.	Inklusive
Kap.	Kapitel
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
KV-GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)
KV-SG	Verfassung des Kantons Sankt Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1)
LEDP	<i>Loi sur l'exercice des droits politiques</i> (dt.: Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte) vom 16. Mai 1989 (SR/VD 160.01)
lit.	Litera
LS	Loseblattsammlung
N	Randnote(n)
PRG-BE	Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 (BSG 141.1)
PRG-FR	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 6. April 2001 (SGF 115.1)
S.	Seite(n)
SG	Sankt Gallen
SGF	Systematische Gesetzessammlung Kanton Freiburg
SGK	St. Galler Kommentar
sGS	Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SR	Systematische Rechtssammlung
UN/UNO	Vereinte Nationen/Organisation der Vereinten Nationen
UNO-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109)
UNO-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
VD	Waadt
vgl.	Vergleiche
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer