



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 6 BPR

Eine Kommentierung von Nula Katharina Frei

Herausgegeben von Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte
Tornay Schaller

Stand der Bearbeitung: 04.10.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20231004-134511-0

ZITIERVORSCHLAG

Nula Frei, Kommentierung zu Art. 6 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Frei, art. 6 PRA N. XXX.

Art. 6 Stimmabgabe Invaliden

Die Kantone sorgen dafür, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte und Bedeutung.....	3
II. Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung	4
III. Sachlicher Anwendungsbereich	5
IV. Persönlicher Anwendungsbereich.....	5
V. Massnahmen zur Ermöglichung der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen	7
A. Echte und unechte Stellvertretung	7
B. Vote électronique	9
VI. Bewertung	9
Literaturverzeichnis.....	10
Materialienverzeichnis	11

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND BEDEUTUNG

- 1 Art. 6 BPR beauftragt die Kantone, Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Stimme selbständig abgeben können. Die Bestimmung war bereits im Entwurf des Gesetzes von 1975 enthalten und sollte auf Bundesebene dem «seit Jahren vorgetragenen Wunsch von Invaliden Rechnung [tragen], auch körperlich behinderten Stimmberechtigten (z. B. Blinden, Lahmen) die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen».¹
- 2 Die zum Entstehungszeitpunkt unbestrittene Bestimmung – namentlich kannten die meisten Kantone bereits entsprechende Verfahren für Menschen mit Behinderungen² – ist etwas in die Jahre gekommen. Insbesondere hat sich die Schweiz mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention³ (BRK) im Jahre 2014 weitergehenden Verpflichtungen gegenüber von Menschen mit Behinderungen unterworfen, die bei der Auslegung von Art. 6 BPR zu berücksichtigen sind (N. 5 ff.). Über die verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung hinaus wäre auch eine Revision dieser Bestimmung angezeigt (N. 30).
- 3 Art. 6 BPR dient der Umsetzung des aus der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) fliessenden verfassungsmässigen Anspruchs, die Ausübung des Stimmrechtes praktisch zu ermöglichen.⁴ Dieser Anspruch ist auch ohne kantonale Umsetzungsmassnahmen unmittelbar anwendbar.⁵ Das Bundesgericht hat anerkannt, dass bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen der normalen Lage grösserer Bevölkerungskreise, wenn es auch Minderheiten sind, möglichst Rechnung zu tragen ist, indem darauf geachtet wird, dass der Ausübung ihres Stimmrechts infolge der besonderen Art der Anordnung nicht ein wesentliches praktisches Hindernis entgegensteht.⁶ Dadurch wird auch die Legitimität einer Wahl oder Abstimmung erhöht.⁷ Nicht nur die Mehrheit, sondern auch die Minderheit muss ohne wesentliche Beeinträchtigung an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Eine Missachtung dieses Grundsatzes verletzt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht nur die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, sondern auch das Rechtsgleichheitsgebot.⁸ Schliesslich ist Art. 6 BPR auch als eine Umsetzung des Diskriminierungsverbots aufgrund einer Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie der Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 29 BRK) zu verstehen (dazu näher N. 5 ff.).
- 4 Bei Stimmabgabeerleichterungen wie der vorliegenden – aber auch anderen – stehen sich der Grundsatz der möglichst breiten Erreichbarkeit einer Wahl oder Abstimmung respektive der richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft und der Grundsatz der geheimen Wahl bzw. Abstimmung gegenüber und müssen gegeneinander abgewogen werden.⁹ Insbesondere muss auch bei Stimmabgabeerleichterungen wie der Stellvertretung oder der brieflichen oder elektronischen Stimmabgabe sichergestellt werden, dass keine stimmberechtigte Person ihre Stimme mehr als einmal abgibt und dass keine Nicht-Stimmberechtigten an der Wahl oder Abstimmung teilnehmen.¹⁰

1. Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1317, S. 1332.

2. Ibid.

3. Übereinkommen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: BRK), SR 0.109.

4. Vgl. Schefer/Hess-Klein, S. 509.

5. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 188.

6. BGE 45 I 148 E. 3, S. 153 mit Bezug auf Lohnarbeiter, die durch die Teilnahme an einer auf den Samstagnachmittag angesetzten Gemeindeversammlung einen halben Tagesverdienst verlören.

7. Braun, N. 505 mit Verweis auf BGE 40 I 354 E. 2 S. 364 (Ausschluss von einem Viertel der Stimmberechtigten führt dazu, dass die Wahlergebnisse nicht als der «wahrhafte Ausdruck» der Mehrheit der Stimmberechtigten angesehen werden können).

8. BGE 45 I 148 E. 3, S. 153.

9. Braun, N. 504.

II. VERFASSUNGS- UND VÖLKERRECHTSKONFORME AUSLEGUNG

- 5 Seit dem Inkrafttreten des BPR im Jahre 1978 haben sich sowohl die gesellschaftlichen Anschauungen gegenüber von Menschen mit Behinderungen wie auch die Rechtslage auf verfassungs- und völkerrechtlicher Ebene wesentlich weiterentwickelt. Bereits ein Blick auf die Terminologie, die sich von «Invalide» über «Behinderte» hin zu «Menschen mit Behinderung» gewandelt hat,¹¹ lässt erkennen, dass es heute darum geht, die selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft zu gewährleisten statt sie als passive und hilfsbedürftige Leistungsempfänger zu behandeln. Entsprechend dieses gewandelten Verständnisses wird auch die grosse Bedeutung der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen zunehmend anerkannt.
- 6 Die totalrevidierte Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Menschen mit Behinderung dürfen folglich bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte nicht diskriminiert werden.¹²
- 7 Zudem verpflichtet Art. 8 Abs. 4 BV den Gesetzgeber dazu, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Der Gesetzgeber hat diesen Auftrag u.a. mit dem Erlass des BehiG¹³ umgesetzt, welches Benachteiligungen beim Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr, zu grossen Wohn- oder Arbeitsgebäuden, zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen, zu Aus- und Weiterbildung sowie in öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen beseitigen soll. Auf Wahlen und Abstimmungen nach Bundesrecht findet das BehiG Anwendung. Ihre Durchführung stellt eine «von jedermann beanspruchbare Dienstleistung» des Gemeinwesens im Sinne von Art. 3 lit. e BehiG dar.¹⁴ Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV ist mit Erlass des BehiG jedoch nicht erschöpft.¹⁵ Namentlich stünde es dem Gesetzgeber offen, in Anwendung dieses Auftrags Art. 6 BPR einer Aktualisierung zuzuführen (siehe N. 30).
- 8 Von grosser Bedeutung für die Auslegung von Art. 6 BPR ist die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK), welche die Schweiz im Jahr 2014 ratifiziert hat. Diese garantiert in Art. 29 BRK die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Nach dieser Bestimmung haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, was auch das Recht und die Möglichkeit einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden. Nebst der Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen und dem Abbau von Stimmrechtsausschlüssen von Menschen mit Behinderungen, die in vielen Vertragsstaaten – inklusive der Schweiz (Art. 136 Abs. 1 BV; siehe OK-Seferovic Art. 2 BPR) – nach wie vor existieren, verpflichtet Art. 29 BRK hauptsächlich zur Beseitigung der zahlreichen faktischen Hindernisse der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderung mittels proaktiver Massnahmen, so dass Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen und öffentlichen Lebens teilzunehmen.¹⁶ Unter anderem verpflichtet Art. 29 lit. a BRK dazu, Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien vorzusehen, die geeignet, zugänglich, leicht zu

10. Braun N. 505 m.w.N.

11. Siehe etwa Radio SRF, «Invalid bedeutet wertlos, nennt uns stattdessen behindert», mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit, den Plural («mit Behinderungen») zu verwenden, da Menschen nicht nur körperliche sondern auch Behinderungen im Alltag und in der Gesellschaft erleben, <https://www.srf.ch/radio-srf-1/radio-srf-1/korrekte-sprache-invalid-bedeutet-wertlos-nennt-uns-stattdessen-behindert> (zuletzt besucht am 4.7.2023).

12. Siehe Schefer/Hess-Klein, S. 508.

13. Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.

14. Schefer/Hess-Klein, S. 508 m.w.N.

15. Vgl. BSK-Waldmann, Art. 8 Abs. 4 BV N. 127 ff.

verstehen und zu handhaben sind. Ebenso müssen die Staaten gemäss dieser Bestimmung gegebenenfalls unter Einsatz unterstützender und neuer Technologien, die Stimm- und Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen schützen, und bei Bedarf und auf Wunsch dürfen sich Menschen mit Behinderungen bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.

III. SACHLICHER ANWENDUNGSBEREICH

- 9 In sachlicher Hinsicht erstreckt sich Art. 6 BPR auf Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten. Die meisten Kantone sehen Stimmrechtserleichterungen, wie sie in Art. 6 BPR vorgeschrieben sind, auch für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen vor (siehe nachfolgend N. 19). Damit erfüllen sie ihre Umsetzungspflichten von Art. 29 BRK und Art. 8 Abs. 2 BV, die gleichberechtigte Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu gewährleisten.
- 10 Soweit ersichtlich, sieht kein einziger Kanton gesetzlich Erleichterungen für die Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen in der Versammlungsdemokratie, namentlich an Landsgemeinden¹⁷ und/oder Gemeindeversammlungen, vor. Art. 6 BPR, der sich nur auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen erstreckt, ist auf diese Situationen zwar nicht anwendbar. Die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben sind jedoch einschlägig und müssen notfalls von der Praxis umgesetzt werden.¹⁸ Über das Vorhandensein von entsprechenden gesetzlichen Erleichterungen in Gemeindeerlassen gibt es bislang keine systematischen Untersuchungen.
- 11 Erleichtert werden sollen «die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen». Nicht erfasst vom Wortlaut von Art. 6 BPR sind die im Vorfeld der Stimmabgabe anfallenden Prozesse der politischen Willensbildung, auch wenn Menschen mit Behinderungen, insbesondere solche mit kognitiven Beeinträchtigungen, in dieser Hinsicht ebenfalls Unterstützungsbedarf haben, um ihre politischen Rechte gleichberechtigt mit anderen ausüben zu können.
- 12 Ebenfalls nicht erfasst vom Anwendungsbereich sind die Unterzeichnung von Referendumsbegehren und Initiativen, wofür Menschen mit Behinderungen u.U. ebenfalls Unterstützungsmassnahmen benötigen. Diesbezüglich enthält Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR eine Erleichterung für schreibunfähige Stimmberechtigte.

IV. PERSÖNLICHER ANWENDUNGSBEREICH

- 13 Adressaten der Bestimmung sind die Kantone. Sie haben dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen (siehe sogleich N. 14 ff.) an Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten teilnehmen können.
- 14 Der persönliche Anwendungsbereich von Art. 6 BPR umfasst – mit Ausnahme der Personen, die nach Art. 2 BPR vom Stimmrecht ausgeschlossen sind – gemäss ihrem Wortlaut Personen, die «wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig [sind], die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen». Die Terminologie ist, wie erwähnt (N. 5), veraltet. Entsprechend ihrer Zielrichtung ist die Bestimmung von Art. 6 BPR heute verfassungs- und völkerrechtskonform

16. Siehe BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Ziff. 10(b)(i) und (ii); dazu auch ausführlich SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 7; Cera, S. 529.

17. Die beiden Kantone mit einer Landsgemeinde, Appenzell-Innerrhoden sowie Glarus, regeln die erleichterte Stimmabgabe an der Landsgemeinde nicht, insbesondere ist auch keine Stellvertretung vorgesehen.

18. Im Kanton Glarus wird für blinde und sehbehinderte Menschen das Landsgemeinde-Memorial auf der Homepage der Staatskanzlei als Audio-Datei zur Verfügung gestellt sowie als CD verschickt (siehe online unter <https://www.landsgemeinde.gl.ch/>, zuletzt besucht am 4.7.2023). Das Angebot von Gebärdendolmetschern für Hörbehinderte an der Landsgemeinde wurde mangels Nachfrage wieder eingestellt.

dahingehend auszulegen, dass sie in ihrem persönlichen Anwendungsbereich nicht auf «Invalide» i.S. des IVG beschränkt ist.¹⁹ Vielmehr ist abzustellen auf die modernere Definition von Art. 1 Abs. 2 BRK. Nach dieser Bestimmung sind Menschen mit Behinderungen diejenigen Personen, die langfristige körperliche, seelische, geistige Beeinträchtigungen oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Diese Begriffsdefinition der BRK ist bewusst offen formuliert, in Anerkennung der Tatsache, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt.²⁰ Dieses *soziale Modell* von Behinderung berücksichtigt, dass eine Behinderung durch die Wechselwirkung zwischen biologischen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren entsteht, welche die betreffende Person an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.²¹

- 15 Im Lichte dieser menschenrechtsbasierten Definition von «Behinderungen» ist der persönliche Anwendungsbereich von Art. 6 so zu verstehen, dass er sich auf alle Menschen erstreckt, die aufgrund einer langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen Beeinträchtigung oder einer Sinnesbeeinträchtigung und in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren daran gehindert sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Diese Auslegung ist ohne Weiteres mit dem Wortlaut der Bestimmung vereinbar, der zusätzlich zu «Invaliden» auch alle jene erfasst, die «aus einem anderen Grund» ihr Stimmrecht nicht selbständig wahrnehmen können.²² Mehrere Kantone verwenden in ihrer Ausführungsgesetzgebung denn auch die neuere Terminologie und sprechen von «Menschen mit Behinderung»²³ resp. «handicapés»²⁴.
- 16 Daraus folgt auch, dass der persönliche Anwendungsbereich nicht auf Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen beschränkt ist. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber im Entstehungszeitpunkt hauptsächlich diese Gruppe im Visier hatte, wenn er in der Botschaft 1975 von «Blinden und Lahmen» sprach,²⁵ ist im Rahmen der geltungszeitlichen sowie der verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung nicht mehr von Belang. Vielmehr würde es eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 2 Abs. 2 BehiG und Art. 2 Abs. 3 BRK darstellen, Stimmabgabeerleichterungen nur Menschen mit körperlichen Behinderungen zu gewähren, hingegen nicht den Menschen mit einer geistigen oder psychischen Beeinträchtigung. Kantone, die sich in der Umsetzungsgesetzgebung auf schreibunfähige oder -unkundige Personen i.S.v. Art. 5 Abs. 6 BPR beschränken (vgl. N. 19), haben den Gesetzgebungsauftrag von Art. 6 BPR nicht vollständig erfüllt.
- 17 Hingegen erstreckt sich Art. 6 BPR nicht auf Personen, die aufgrund einer vorübergehenden gesundheitlichen Einschränkung an der politischen Teilhabe gehindert sind. Sowohl der Wortlaut von Art. 6 BPR («dauernd») wie auch derjenige der Definition der BRK («langfristig») machen deutlich, dass vorübergehende Verhinderungen (etwa aufgrund von Bettlägerigkeit oder Hospitalisierung) nicht von der Bestimmung erfasst sind. Einige Kantone sehen jedoch auch für erkrankte oder verunfallte Stimmbürgerinnen und -bürger Erleichterungen vor, indem sie die Stimmabgabe zu Hause oder in Heimen («Wanderurnen») ermöglichen.²⁶

19. Schefer/Hess-Klein, S. 510.

20. Siehe lit. e der Präambel zur BRK.

21. SHK-Naguib, Art. 1 BRK N. 2.

22. Schefer/Hess-Klein, S. 510.

23. So namentlich Art. 9 PRG-BE; § 9 WG-BS; § 85 GpR-SO; Art. 15 StWG-TG; Art. 23a WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 16 WAG-ZG.

24. Art. 23 REDP-GE; Art. 24 LDP-NE.

25. Siehe Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1332.

26. Art. 19 PRG-FR; Art. 24 LDP-NE; Art. 21 LEDP-VD.

V. MASSNAHMEN ZUR ERMÖGLICHUNG DER STIMMABGABE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

- 18 Art. 6 BPR enthält einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, da sie es sind, die mit der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen des Bundes betraut sind. Bundesrechtlich vorgegeben sind nicht bestimmte kantonale Massnahmen, sondern ein zu erreichendes Resultat, nämlich «dass auch stimmen kann, wer wegen [einer Behinderung] unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen». Die Bundesgesetzgebung überlässt es ohnehin zum grössten Teil den Kantonen, das Abstimmungsverfahren zu regeln, und so hat der Gesetzgeber bereits im Entstehungszeitpunkt 1975 festgehalten, es sei nicht sinnvoll, von Bundes wegen den Kantonen ein bestimmtes System zur Erleichterung der Stimmabgabe «Invaliden» vorzuschreiben, da die meisten bereits ein entsprechendes Verfahren bei kantonalen Abstimmungen kannten.²⁷ Die meisten²⁸ Kantone haben den Gesetzgebungsauftrag von Art. 6 BPR in ihren kantonalen Gesetzen über die politischen Rechte umgesetzt, wobei verschiedene Massnahmen gewählt wurden. Da es sich um einen unmittelbaren verfassungsmässigen Anspruch von Menschen mit Behinderungen handelt (oben N. 3), hat sich in Kantonen ohne genügende gesetzliche Regelung die Praxis zu behelfen.²⁹

A. Echte und unechte Stellvertretung

- 19 Sämtliche Kantone, die eine Regelung kennen, sehen eine Art der Stellvertretung vor.³⁰ Zu unterscheiden ist zwischen der «echten» und der «unechten» Stellvertretung, wobei diese in den kantonalen Regelungen teilweise verschmolzen sind. Bei der echten Stellvertretung füllt die Stellvertreterin den Stimmzettel des Vertretenen selber aus und bringt ihn zur Urne. Bei der unechten Stellvertretung besteht die Tätigkeit der Stellvertreterin lediglich darin, dass sie den Stimmzettel ins Wahllokal bringt und in die Urne legt.³¹ Diese Regelungen beziehen sich auf die Stimmabgabe an der Urne; es gibt hingegen keine kantonalen Regelungen zur Stellvertretung in der Versammlungsdemokratie (oben N. 10). Zu beobachten sind die folgenden Varianten:

- Die meisten Kantone lassen es zu, dass Menschen mit Behinderungen – wobei hier die Gruppen variieren, einige Kantone beschränken sich auf schreibunfähige oder -unkundige Personen i.S.v. Art. 5 Abs. 6 BPR, was wie oben (N. 16) erwähnt nicht ausreichend ist – sich beim *Ausfüllen des Stimmzettels* unterstützen oder vertreten lassen können.³²
- Ebenso lassen es viele Kantone zu, dass die *Stimmabgabe* durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter erfolgt³³ oder die betroffene Person sich dabei anderweitig unterstützen lassen kann, etwa indem stark gehbehinderte Stimmberechtigte bei nicht rollstuhlgängigen Abstimmungsräumen ihren Stimmzettel einer Person mit behördlicher Funktion übergeben dürfen.³⁴ Das Bundesgericht präzisiert, dass der Überbringer des Stimm- oder Wahlzettels eines

27. Botschaft BPR, BBl 1975 I S. 1332.

28. Nur die Kantone Schwyz und Schaffhausen haben derzeit keine Regelungen zur erleichterten Stimmabgabe durch Menschen mit Behinderungen erlassen.

29. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 188.

30. Zu den kantonalen Regelungen der Stellvertretung und der Stimmabgabe von «Körperbehinderten» siehe Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, S. 81 f. N. 185 ff.

31. Braun, Rz. 508.

32. § 17 GPR-AG; Art. 11 VUA-AI; Art. 17 GPR-AR; Art. 9 PRG-BE; § 7 GpR-BL; § 9 WG-BS; Art. 18 Abs. 2bis PRG-FR; Art. 14 GPR-GL; Art. 25 GPR-GR; § 59 und 61 StRG-LU; Art. 16 EG BPR-NW; Art. 30a AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 85 GpR-SO; § 15 StWG-TG; Art. 22 LEDP-TI; Art. 23a WAVG-UR; Art. 21 LEDP-VD; Art. 27 kGPR-VS; § 16 Abs. 2 WAG-ZG; § 11 VPR-ZH.

33. Art. 11 Abs. 2 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; Art. 2 Abs. 2 PRV-BE; Art. 14 GPR-GL; Art. 21 VPR-GR; § 59 und 61 StRG-LU; Art. 30a AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 15 StWG-TG; Art. 22 LEDP-TI; Art. 23a WAVG-UR; Art. 3 AGBPR-VS.

34. Art. 2 Abs. 1 PRV-BE.

alten, invaliden oder kranken Stimmberechtigten den ihm übergebenen Zettel weder eigenmächtig abändern noch durch einen anderen Zettel ersetzen darf. Er hat einzig die Funktion eines Boten.³⁵

- Drei Kantone sehen die Möglichkeit vor, dass die Stimmabgabe auf Anfrage in Anwesenheit einer Delegation des Wahlbüros bei der betroffenen Person *zu Hause* oder in Heimen und Krankenhäusern erfolgen kann.³⁶
- Ein Kanton sieht in allgemeiner Weise vor, dass Menschen mit Behinderungen sich von einer durch sie gewählten Person bei der Ausübung ihres Stimmrechts *unterstützen lassen* dürfen.³⁷

- 20 Die Unterstützung bei der Stimmabgabe erfolgt dabei entweder durch eine von der Betroffenen selbst gewählten Person³⁸ (häufig bei der Briefwahl) oder durch eine Person mit behördlicher Funktion³⁹ (häufig bei der Stimmabgabe im Wahllokal).
- 21 Wird der Stimmzettel durch eine andere Person ausgefüllt (echte Stellvertretung), ist das Stimmgeheimnis gegenüber dem Stellvertreter nicht mehr gewahrt.⁴⁰ Mehrere Kantone schreiben deshalb explizit eine Pflicht der stellvertretenden Person zur Wahrung von Stillschweigen vor.⁴¹ In der Literatur wurde eine entsprechende Ergänzung von Art. 6 BPR gefordert.⁴²
- 22 Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit Unterstützungshandlungen beim Ausfüllen der Stimmzettel ist die Gefahr einer unzulässigen Beeinflussung der stimmberechtigten Person oder des Missbrauchs der Hilflosigkeit. Gerade bei Personen mit geistigen Behinderungen wird die Problematik der Beeinflussung häufig diskutiert.⁴³ Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Gefahr von Beeinflussungen überall dort existiert, wo Abhängigkeitsverhältnisse bestehen, so auch etwa innerhalb von Familien und Lebenspartnerschaften oder in Heimen. Das Bundesgericht hat in einem älteren Urteil die Gefahr als gering erachtet, dass ein Stellvertreter seine Befugnisse überschreitet, wenn der oder die betroffene Stimmberechtigte ihn selber ausgewählt hat.⁴⁴ Einige Kantone postulieren explizit ein Verbot der Beeinflussung durch die Stellvertretung.⁴⁵
- 23 Der Vermeidung von Missbräuchen dient auch die Regel, dass niemand mehr als eine Stellvertretung übernehmen darf,⁴⁶ einige Kantone kennen zudem ein ausdrückliches Verbot der weitergehenden oder organisierten Stellvertretung.⁴⁷ Solche sind auch gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schon an sich unzulässig und können je nach ihrem Umfang zur Aufhebung einer Wahl oder Abstimmung führen.⁴⁸

35. BGE 97 I 659 S. 663 E. 4.

36. Art. 19 PRG-FR; Art. 24 LDP-NE; Art. 21 LEDP-VD.

37. Art. 23 REDP-GE.

38. § 18 GPR-AG; Art. 11 Abs. 3 VUA-AI; § 7 GpR-BL; § 9 WG-BS; Art. 18 Abs. 2bis PRG-FR; Art. 23 REDP-GE; Art. 14 GPR-GL; Art. 25 GPR-GR; § 61 StRG-LU; Art. 16 EG BPR-NW; Art. 30a Abs. 2 AG-OW; Art. 60 WAG-SG; § 15 StWG-TG; Art. 23a WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 16 Abs. 2 WAG-ZG; § 11 VPR-ZH.

39. Art. 11 Abs. 1 und 2 VUA-AI; § 17 GPR-AR; Art. 9 PRG-BE; Art. 19 PRG-FR; § 59 StRG-LU; Art. 30a Abs. 2 AG-OW; Art. 21 LEDP-VD; § 16 WAG-ZG.

40. Siehe Braun, Rz. 510.

41. Art. 11 Abs. 4 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; § 8a Abs. 3 WV-BS; Art. 16 Abs. 2 EG BPR-NW; Art. 23a Abs. 3 WAVG-UR; Art. 27 kGPR-VS; § 11 Abs. 4 VPR-ZH.

42. Braun, Rz. 511.

43. Siehe etwa <https://www.tagesanzeiger.ch/abstimmen-trotz-geistiger-behinderung-304525508350> (zuletzt besucht am 29.6.2023).

44. BGE 97 I 659 E. 4, S. 663.

45. Art. 11 Abs. 4 VUA-AI; Art. 17 Abs. 2 GPR-AR; Art. 17 Abs. OLDP-JU.

46. So etwa ausdrücklich Art. 18 Abs. 3 GPR-AR.

47. § 9 Abs. 2 WG-BS; Art. 16 Abs. 1 EG BPR-NW; Art. 23a Abs. 2 WAVG-UR.

48. BGE 97 I 659 E. 4, S. 663.

B. Vote électronique

- 24 Die elektronische Stimmabgabe könnte insbesondere für Menschen mit Seh- oder Mobilitätsbehinderungen Erleichterungen verschaffen, da sie es ihnen erlauben würde, ihre Stimme ohne fremde Hilfe und damit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses abzugeben.⁴⁹
- 25 Gemäss Art. 27g Abs. 1 VPR ist der Prozess der elektronischen Stimmabgabe so auszugestalten, dass die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, die aufgrund einer Behinderung ihre Stimme nicht autonom abgeben können, berücksichtigt werden. Die Bundeskanzlei kann Erleichterungen für Stimmberechtigte mit einer Behinderung vorsehen, soweit dadurch die Sicherheit nicht wesentlich eingeschränkt wird (Art. 27g Abs. 2 VPR). Gemäss Ziff. 4.10. des Anhangs zur VEleS dürfen für stimmberechtigte Personen mit einer Behinderung Erleichterungen zur Überprüfung der Beweise vorgesehen werden, und gemäss Ziff. 6.1. müssen die Stimmrechtsausweise nach Möglichkeit so ausgestaltet sein, dass sie Stimmberechtigten mit einer Behinderung einen barrierefreien Zugang zur elektronischen Stimmabgabe erlauben.
- 26 Hingegen ist bei der elektronischen Stimmabgabe die Stellvertretung untersagt (Art. 27h Abs. 2 VPR).

VI. BEWERTUNG

- 27 Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 6 BPR ist mit seiner Beschränkung auf die Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen relativ eng. Dieser Fokus mag entstehungsgeschichtlich begründet sein, erscheint jedoch in Anbetracht der Rechtsentwicklungen heute nicht mehr gerechtfertigt.
- 28 Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sich die Schweiz mit der Ratifikation der BRK verpflichtet hat, die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend zu garantieren. Art. 29 BRK verpflichtet die Staaten nicht nur dazu, diskriminierende Gesetze abzuschaffen, welche Menschen mit Behinderungen oder bestimmte Gruppen (namentlich Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen) vom Wahlrecht ausschliessen.⁵⁰ (vgl. Art. 2 BPR) Durch positive Massnahmen sollen Menschen mit Behinderungen vielmehr in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen und öffentlichen Lebens teilzunehmen.⁵¹ Dazu gehört nebst der Möglichkeit, sich durch eine Vertrauensperson assistieren zu lassen auch u.a. die Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Wahlmaterialien (etwa in leichter Sprache, als Audiodatei, in Gebärdensprache oder in Brailleschrift), die Barrierefreiheit von Wahllokalen und anderen Orten der politischen Willensbildung und -äusserung, die Ermutigung politischer Parteien, ihre Programme leicht zugänglich und verständlich zu machen, oder die gezielte politische Bildung von Menschen mit Behinderungen.⁵² Die Anerkennung der Tatsache, dass es nicht *eine* Form von Behinderungen gibt, sondern dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen variieren, ist dabei von grosser Bedeutung. In der Praxis liegt noch zu häufig der Fokus ausschliesslich auf körperliche und sensorische Beeinträchtigungen, während Unterstützungsmassnahmen für die politische Teilhabe von Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen oftmals nicht existieren.⁵³
- 29 Eine Vielzahl von zusätzlichen Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre deshalb vonnöten. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, welcher die Staatenberichte über die Umsetzung der BRK überprüft, hat denn auch der Schweiz empfohlen, sicherzustellen dass die Wahlverfahren für *alle* Menschen mit

49. Botschaft BRK, BBl 2013 S. 710; Bundesrat, Staatenbericht, Ziff. 179; siehe auch Inclusion Handicap, Schattenbericht, S. 26.

50. So auch BRK-Ausschuss, General Comment 6 (2018), Ziff. 70(a).

51. Siehe BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Ziff. 10(b)(i) und (ii).

52. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 55.

53. So auch schon Tobler, S. 345.

Behinderungen zugänglich sind.⁵⁴ Davon deckt Art. 6 BPR jedoch nur einen Teil ab, und der sachliche (anders als der persönliche) Anwendungsbereich von Art. 6 BPR lässt sich auch mit einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung nicht über den klaren Wortlaut hinaus ausdehnen. Es bleibt somit dabei, dass Art. 6 BPR nur für einen beschränkten Aspekt der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen eine Erleichterung vorschreibt. Gewisse weitere Aspekte ergeben sich aus dem BehiG: So haben die Behörden des Bundes im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen von Menschen mit Hör-, Seh- und Sprachbehinderungen zu nehmen (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Sofern es sich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lässt (Art. 11 BehiG), müssen deshalb Informationen zu den politischen Rechten in einer Form aufbereitet werden, welche die Informationen auch für Stimmberechtigte mit Behinderungen geeignet und zugänglich macht.⁵⁵ In diesem Bereich wird derzeit einiges unternommen (z.B. Erklärvideos zu Wahlen und Abstimmungen in Gebärdensprache, Abstimmungsinformationen als Audiodatei oder in Leichter Sprache)⁵⁶, generell dürfte aber auch im Rahmen des heutigen Regimes mehr getan werden, um die Ausübung des Stimmrechts von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern bzw. zu ermöglichen.⁵⁷ Besondere Massnahmen würden zudem erforderlich, wenn die heute geltenden Stimmrechtsausschlüsse (Art. 2 BPR) aufgehoben würden.⁵⁸

- 30 Eine Revision von Art. 6 BPR bzw. eine Ergänzung des BPR um zusätzliche Bestimmungen zur tatsächlichen Gewährleistung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre deshalb wünschenswert. Angesichts der Vielfalt und situativ wechselnden Natur von «Behinderung» (oben N. 14) ist eine abschliessende Regelung von Massnahmen auf Gesetzesstufe weder machbar noch sinnvoll, vielmehr drängt sich eine gesetzliche Rahmenregelung auf, welche die wesentlichen Elemente vorgibt und dabei gleichzeitig die für die Rechtsanwendung notwendigen Spielräume zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung wahrt. Wesentliche Elemente in diesem Sinne sind die Pflicht, Massnahmen zur Erleichterung der Stimmabgabe für alle Menschen mit Behinderungen zu treffen, sowie ihre politische Willensbildung zu ermöglichen und zu fördern. Beim Erlass dieser Normen ist darauf zu achten, dass dieser unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen sowie ihrer Organisationen stattfindet, wie es Art. 4 Abs. 3 BRK vorschreibt.⁵⁹

LITERATURVERZEICHNIS

Braun Nadja, Stimmgeheimnis: eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

BRK-Ausschuss, Concluding Observations on the initial report of Switzerland, CRPD/C/CHE/CO/1, March 25, 2022 (zit. Concluding Observations Switzerland).

BRK-Ausschuss, General Comment 6 on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, April 26, 2018.

BRK-Ausschuss, Communication No. 4/2011, Bujdosó et al. V. Hungary, 16. Oktober 2013, CRPD/C/10/DR/4/2011.

54. BRK-Ausschuss, Concluding Observations Switzerland, Ziff. 56(b).

55. Bundesrat, Bericht Behindertenpolitik, S. 36.

56. Vgl. Bundesrat, Staatenbericht, Ziff. 180; Bundesrat, Bericht Behindertenpolitik, S. 36; Bundesrat, Réponses de la Suisse, Ziff. 75.

57. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 55.

58. Tobler, S. 349.

59. Dazu Frei, Kurzstudie, S. 17 f.

Cera Rachele, Art. 29, in: Valentina Della Fina/Rachele Cera/Giuseppe Palmisano (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Cham 2017, S. 525 ff.

Frei Nula, Art. 29 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Frei, Art. 29 BRK).

Frei Nula, Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Gesetzgebung und der Formulierung von Politiken, die sie direkt betreffen, Kurzstudie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Bern 2019 (zit. Kurzstudie).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich 2023.

Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Naguib Tarek, Art. 1 BRK, in: Tarek Naguib/Kurt Pärli/Hardy Landolt/Eylem Demir/Martina Filippo (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), Bern 2023 (zit. SHK-Naguib, Art. 1 BRK).

Inclusion Handicap, Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern, 16. Juni 2017.

Tobler Christa, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, ZSR 2021 II, S. 277-375.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft vom 9.4.1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I S. 1317 (zit. Botschaft BPR).

Botschaft vom 19.12.2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661 (zit. Botschaft BRK).

Bundesrat, Behindertenpolitik. Bericht vom 9.5.2018.

Bundesrat, Réponses de la Suisse à la Liste de points concernant le rapport initial CDPH, CRPD/C/CHE/RQ/1, 16.10.2020 (zit. Réponses de la Suisse).

Bundesrat, Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29.6.2016, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf (zit. Staatenbericht).