

## **7. Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft**

Behördeninitiative Gemeinderat Zürich vom 7. Juni 2023

KR-Nr. 233/2023

*Ratspräsidentin Sylvie Matter:* Eintreten auf Behördeninitiativen ist obligatorisch. Gemäss Paragraf 139 des Gesetzes über die politischen Rechte ist festzustellen, ob die vorliegende Behördeninitiative von mindestens 60 Ratsmitgliedern unterstützt wird.

*Mandy Abou Shoak (SP, Zürich):* Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat uns eine behördliche Initiative überwiesen, mit der die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit einer Beistandschaft gefordert wird. Die BI wurde im Gemeinderat von einer breiten Allianz getragen, dabei sind SP, Grüne, AL, GLP, EVP und die Mitte. Sie haben uns dieses Geschäft überwiesen. Was wir heute hier machen, ist: Wir fällen einen Grundsatzentscheid. Möchten wir Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft die politische Teilhabe in diesem Kanton ermöglichen, ja oder nein?

Für uns alle hier in diesem Saal ist es selbstverständlich, dass wir mitbestimmen dürfen, indem wir wählen und abstimmen. Für uns ist es selbstverständlich, dass wir im Verlauf des Jahres immer mal wieder ein Couvert erhalten, welches uns dazu einlädt, mitzubestimmen. Gewissen Menschen wird dieses Recht verwehrt, Menschen, die wegen Urteilsunfähigkeit unter einer zivilrechtlichen Schutzmassnahme, wie der umfassenden Beistandschaft stehen, verlieren heute in fast allen Kantonen ihre politischen Rechte, auch hier im Kanton Zürich. Urteilsunfähigkeit kann aufgrund einer geistigen Behinderung oder psychischen Störung resultieren. Sie wird danach beurteilt, ob eine Beistandschaft für die Verwaltung privater Angelegenheiten notwendig ist.

Entgegen dieser Annahme ist es durchaus möglich, dass eine Person nicht in der Lage ist, ihr Vermögen zu verwalten, jedoch die Fähigkeit besitzt, sich eine politische Meinung zu bilden und dies zum Ausdruck zu bringen. Vor diesem Hintergrund ist es diskriminierend und unnötig, Menschen pauschal ihre demokratischen Rechte zu entziehen, nur weil sie bei der Verwaltung privater Angelegenheit Hilfe benötigen. Eine Person, die aufgrund einer geistigen oder psychischen Behinderung nicht in der Lage sein sollte, zu erkennen, was eine Abstimmung oder eine Wahl ist, wird ihr Stimm- und Wahlrecht ohnehin nicht wahrnehmen. Es macht keinen Sinn, diesen Menschen das per se zu verwehren. Wenn eine Person aber mit – und ich sage hier bewusst nicht «trotz», sondern «mit» – ihrer Behinderung in der Lage ist, politische Rechte auszuüben, ist es diskriminierend, sie daran zu hindern. Die aktuellen gesetzlichen Regelungen stehen damit im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention. Denn diese verpflichtet die Schweiz als Vertragsstaat gemäss Artikel 29 dazu, allen Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte zu garantieren.

Teilprotokoll – Kantonsrat, 17. KR-Sitzung vom 18. September 2023

Die aktuelle Gesetzgebung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die politische Rechte der Betroffenen dar. Ihre Meinung zählt nicht. Sie werden nicht als gleichwertige Bürgerinnen und Bürger anerkannt. Dieser Ausschluss beruht auf der generalisierten und schematischen Vorstellung, dass Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft nicht zu einer politischen Meinungsbildung fähig sind. Die Realität sieht anders aus: Wie in der restlichen Bevölkerung gibt es auch in dieser Gruppe Menschen, die politisch aktiv sind, und andere, die nicht in der Lage sind oder kein Bedürfnis empfinden, sich mit politischen Themen auseinanderzusetzen. Der kategorische Ausschluss von Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft verstösst gegen die Grundwerte unserer Verfassungsordnung. Es lässt sich mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung nicht vereinbaren. Der Entscheid der Genfer Stimmberechtigten aus dem Jahr 2020 mit 75 Prozent Ja, das kantonale Stimm- und Wahlrecht auch an Schweizerinnen und Schweizer mit einer umfassenden Beistandschaft zukommen zu lassen, ist folgerichtig. Die Kantone Bern und Basel haben eine entsprechende Motion zur Ausarbeitung an die Regierung überwiesen. Auch in den Kantonen Neuenburg und Waadt sind entsprechende Motionen hängig. Im Kanton Wallis setzt sich der Verfassungsrat damit auseinander. Europäische Länder, zum Beispiel Frankreich und Österreich, haben ihre Gesetze angepasst, damit Menschen mit Behinderung im Bereich der politischen Rechte nicht diskriminiert werden. Auch unsere Fraktion hat noch Fragen, Fragen, die uns unsere Kolleginnen aus dem Feld mitgegeben haben, so zum Beispiel die Frage, ob nicht grundsätzlich noch zu viele vollumfassende Beistandschaften verfügt werden, und die Frage, ob Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen, eine umfassende Beistandschaft in eine angepasste Beistandschaft umzuwandeln. Also, diese Fragen beschäftigen auch uns, aber sie sind für uns kein Grund, dieser wichtigen behördliche Initiative im Wege zu stehen. Nein, im Gegenteil, wir danken unseren Kolleginnen und Kollegen im Gemeinderat für diese wichtige Initiative. Unsere Fraktion sagt Ja zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit einer vollumfänglichen Beistandschaft im Kanton Zürich und wir laden euch alle dazu ein, dem zu folgen.

*Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch):* Ganz grundsätzlich ist festzuhalten, dass die UNO-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014 von der Schweiz ratifiziert wurde und damit verbindlich ist. Sie verlangt, dass allen Menschen mit Behinderung die volle politische Teilhabe ermöglicht wird, inklusive Stimm- und Wahlrecht. Menschen mit Behinderung sind besonders vor Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion sowie ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Wird von einer Urteilsunfähigkeit ausgegangen, wird eine umfassende Beistandschaft errichtet und damit das Stimm- und Wahlrecht entzogen. Bei uns in der Schweiz gilt es festzuhalten, dass das Erwachsenenschutzrecht zwar massgeschneiderte Massnahmen für betroffene Menschen vorsieht, sich jedoch wohl noch zu wenig damit auseinandergesetzt hat, ob die betroffenen Person sich allenfalls für politische Themen interessiert und in der Lage ist, sich dazu ein grobes Bild zu machen. Es gibt nämlich durchaus Personen mit einer Behinderung, die

zwar in diversen Bereichen nicht urteilsfähig oder zumindest eingeschränkt urteilsfähig sind, sich aber sehr dafür interessieren, was in der Gesellschaft und in der Welt passiert. Unsere direkte Demokratie zeichnet sich ja gerade dadurch aus, dass alle ihre Meinung äussern und mitentscheiden können.

Mit der Umsetzung der Behördeninitiative würde denjenigen Personen, die sich für politische Themen interessieren, die Möglichkeit eröffnet, zu partizipieren. Ein allfälliger Missbrauch in Bezug auf Wahl- und Stimmrechtsausübung der Beistände ist eher weit hergeholt. Beistände werden von der KESB (*Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörde*) eingesetzt und legen periodisch einen Rechenschaftsbericht ab. Sie haben Rechte und Pflichten und das Amt wird in aller Regel vertrauenswürdig ausgeübt. Aber wir sind uns sicher einig: Eine Beeinflussung kann immer stattfinden, wenn Menschen zusammenkommen und über ein Thema diskutieren. Wir kennen das selber. Wir werden vielleicht von unseren älter gewordenen Eltern um Rat bei Wahl- und Abstimmungsvorlagen gebeten oder von unseren jungen erwachsenen Kindern. Das erachte ich eigentlich als normal und menschlich. Hingegen erachte ich es als unmenschlich, wenn Menschen mit Behinderungen nicht in den vollen Genuss ihrer Rechte und Freiheiten kommen. Die Mitte spricht sich sehr für diese Behördeninitiative aus. Besten Dank.

*Benjamin Krähenmann (Grüne, Zürich):* Demokratie und Menschenrechte, das sind die häufigsten Antworten von Schweizer Politikerinnen und Politikern auf die Frage, was politisch nicht verhandelbar ist. So weit, so gut. Eine Demokratie ist aber kein statisches Konstrukt, das einmal geschaffen wurde und danach keiner Verhandlung mehr bedarf. Und gerade jetzt zum 175. Geburtstag der Bundesverfassung wäre eigentlich ein guter Zeitpunkt, unsere Demokratie weiterzuentwickeln. Doch wo bleibt eigentlich der Gestaltungswille der rechtsbürgerlichen Kräfte? Die Freisinnigen sehen sich ja gerne als Nachfolgerinnen der radikalen und liberalen Gründerväter von 1848. Doch visionär und mutig, wie der Freisinn des 19. Jahrhunderts, sind sie im Seitenwagen der SVP leider schon lange nicht mehr. Auf der anderen Seite stehen die linksgrünen Kräfte der Stadt Zürich, die die Demokratie stärken und mehr Menschen ein politisches Mitspracherecht ermöglichen wollen, sei es durch ein kantonales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer oder eben durch ein umfassendes Stimm- und Wahlrecht in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft.

Bei der heute diskutierten Behördeninitiative geht es aber nicht nur um die Demokratie, sondern auch um den zweiten eingangs erwähnten Begriff, die Menschenrechte. Gemäss Artikel 21 der Menschenrechte (*Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*) hat jeder Mensch das Recht, frei gewählte Vertreterinnen und Vertreterinnen in ein Parlament zu wählen. Und gerade hier hat die Schweiz ein Defizit, wie der Schattenbericht von «Inclusion Handicap» zeigt. Menschen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, sind vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Das Schweizer Rechtssystem basiert noch immer auf einem medizinischen, defizitorientierten Verständnis von Behinderung. Das Konzept der Inklusion, wie es der UNO-Behindertenrechtskonvention zugrunde

liegt, ist weder auf den Ebenen von Bund, Kantonen noch Gemeinden systematisch aufgenommen sowie umgesetzt worden. Und mit diesem System fällt die Schweiz auch im internationalen Vergleich ab. In Schweden, in Frankreich, in Österreich, Italien, Grossbritannien oder Spanien haben Menschen mit Behinderung bereits das allgemeine Wahlrecht. Wir haben es ja schon gehört, es gibt wenigstens auch in der Schweiz einen kleinen Lichtblick. Genf ist schon einen Schritt weiter und hält als einziger Kanton die von der Schweiz ratifizierte verbindliche UNO-Behindertenrechtskonvention ein. Vor bald drei Jahren schon sprach sich eine deutliche Mehrheit von 75 Prozent der Genfer Stimmbevölkerung für die vollen politischen Rechte auf kommunaler und kantonaler Ebene für Menschen mit Behinderung aus.

Tun wir es also den Genferinnen und Genfern gleich. Wir Grüne sagen klar Ja zur vorliegenden Behördeninitiative, damit die Gemeinden im Kanton Zürich eine Vorreiterrolle einnehmen und einen wichtigen Schritt in Richtung einer inklusiven Gesellschaft gehen können.

*Isabel Garcia (FDP, Zürich):* Die Verbesserung der gesellschaftlichen Partizipation von Menschen mit geistiger oder körperlicher Beeinträchtigung auf allen Staatsebenen ist begrüssenswert. Dass Verbeiständete ausserdem dabei unterstützt werden, diese Partizipation auch umzusetzen, ist ebenfalls begrüssenswert. Die vorliegende Behördeninitiative fordert aber – und hier geht sie eben zu weit – auch das Stimm- und Wahlrecht für Personen, die wegen andauernder Urteilsunfähigkeit verbeiständet sind. Sie verlangt damit etwas, was sachlich unmöglich ist: ein Stimm- und Wahlrecht für Menschen, die dauernd urteilsunfähig sind. Denn was würde das bedeuten? Das wäre nichts anderes als ein zusätzliches Stimm- und Wahlrecht für die betreffenden Beistände. Die FDP unterstützt die vorliegende Behördeninitiative nicht.

*Beat Monhart (EVP, Gossau):* Aktuell ist die rechtliche Handhabung so, dass Menschen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, kein Stimm- und Wahlrecht haben, und dies trotz des Umstandes, dass die Schweiz die UNO-Behindertenrechtskonvention im April 2014 ratifiziert hat und diese eigentlich verbindlich wäre. Mit ihrem Beitritt zu diesem Übereinkommen verpflichtete sich die Schweiz einerseits Hindernisse zu beseitigen, mit denen Menschen mit Behinderung konfrontiert sind, andererseits auch Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung zu schützen und weiter ihre Inklusion sowie ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Diese Behördeninitiative schafft die Möglichkeit, dass diese Mitmenschen künftig in den politischen und demokratischen Prozess einbezogen werden und teilhaben dürfen, wenn sie das wollen. Es würde dem Kanton Zürich gut anstehen, hier aktiv zu werden. Die EVP unterstützt diese Behördeninitiative der Stadt Zürich.

*Susanne Brunner (SVP, Zürich):* Die vorliegende Idee mag auf den ersten Blick menschlich und gut erscheinen: politische Teilhabe für alle, ein hehres Ziel. Auch

ein Appell von der anderen Seite an Vision und Mut tönt ganz gut, doch wir müssen diese Behördeninitiative wie alle Geschäfte in diesem Rat sachlich betrachten, mit Blick auf unsere Verfassung und die geltende Rechtsordnung. Der Vorstoss fordert ein Stimm- und Wahlrecht für Personen mit einer Beistandschaft.

Diesen Vorstoss können wir nicht unterstützen, denn der Vorstoss ist in sich widersprüchlich. Er fordert ein Stimm- und Wahlrecht für Personen, die andauernd urteilsunfähig sind. Aus diesem Grund verfügen diese Personen über eine umfassende Beistandschaft. Darum kann hier auch nicht mit Inklusion, Antidiskriminierung oder vermehrter Teilhabe argumentiert werden. Auch die anderen Beispiele, die genannt wurden, von anderen Kantonen oder Ländern, können hier nicht herangezogen werden. Es würde sich hierbei einfach um die Aufweichung unserer verfassungsmässigen Grundsätze handeln. Wir würden vielmehr einen fatalen Fehler begehen, würden wir diesen Vorstoss unterstützen. Wir würden das grundlegende verfassungsmässige Prinzip der politischen Gleichheit verletzen. Der Vorstoss würde dazu führen, dass Beistände ein mehrfaches Stimm- und Wahlrecht hätten. Dazu können wir keine Hand bieten. Die SVP lehnt die Behördeninitiative.

*Gabriel Mäder (GLP, Adliswil):* Die GLP unterstützt die Initiative zur Gewährleistung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit Beistandschaft, sowohl im Sinne der sozialen Inklusion und Gleichberechtigung als auch aus liberaler Sicht, sollte die Einschränkung von politischen Rechten doch mit grösster Zurückhaltung erfolgen. Dass dabei gerade eine Massnahme, die zum Wohl und Schutz einer Person ausgesprochen wird, die Beistandschaft, dazu führen kann, dass eine Person vom politischen Geschehen ausgeschlossen wird, ist störend. Wir attestieren der KESB, dass die Prüfungen der Beistandschaften wesentlich differenzierter als früher erfolgen und immer weniger Personen von einer umfassenden Massnahme betroffen sind. Trotzdem sind wir nicht überzeugt, dass die Abklärungen geeignet sind, den Ausschluss des Stimm- und Wahlrechts zu rechtfertigen. Aus Sicht der GLP ist diese Verknüpfung von Erwachsenenschutzmassnahme und politischen Rechten nicht notwendig.

Wir sehen in der Aufhebung dieser Verknüpfung keine Gefahr für die Gesellschaft, die Demokratie und die staatlichen Institutionen, sondern sind der Ansicht, dass die Ausübung der politischen Rechte eine Wertschätzung ist, welche auch Personen mit Behinderung verdient haben und die sie sicherlich mit grosser Freude und Engagement wahrnehmen werden.

*Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich):* Mit dieser BI wird ein offenes Scheunentor eingerannt. Der kantonale Aktionsplan Behindertenrechte sieht das Ziel vor, ich zitiere: «Der Kanton Zürich sorgt dafür, dass seine Gesetzgebung UNO-BRK-konform ist», also UNO-Behindertenrechtskonventions-konform. Vorgesehen ist unter anderem die Massnahme A3, Wahlrecht für alle. Die gesetzte Frist ist 2025. Pikant nun an dieser ganzen Geschichte ist die Parteizugehörigkeit des ursprünglichen Initianten und der verantwortlichen Regierungsrätin für die Umsetzung der Massnahme A3: Es ist beide Male die SP. Und ehrlich gesagt finde

ich, dass Jacqueline Fehr (*Regierungsrätin*) in diesem Bereich sehr gute Arbeit leistet, wir sind eigentlich schon gut unterwegs. Zwar geht es der AL gleich wie dem Gemeinderat der Stadt Zürich, die Langsamkeit der Umsetzung der UNO-BRK geht uns wirklich gegen den Strich. Für uns drückt sich damit letztlich eine paternalistische Haltung aus, die wirklich sehr von oben herab kommt und so Gleichstellung mehr oder weniger widerwillig gibt, weil man halt muss wegen der BRK.

Für uns wäre es eigentlich wichtiger, die Lücken im Aktionsplan zu schliessen, denn diese sind durchaus vorhanden. Und bezüglich dieser Behördeninitiative und dieser Massnahme A3 wäre ja dann auch die ganz grosse Frage: Wie gestalten wir denn politische Bildung für Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung, die zum Beispiel auf leichte Sprache angewiesen sind, die wirklich auf das Reduzieren von komplexen Inhalten in einfacher Sprache angewiesen sind? Wie machen wir das? Das wäre eigentlich für mich viel das wichtigere Thema.

Dennoch finden wir: Wir werden das überweisen, weil wir halt im Grundsatz dafür sind, dass es geschieht, und auch um den Druck zu erhöhen, dass es schnell geschieht und dass es gut geschieht. Besten Dank.

#### *Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der Behördeninitiative KR-Nr. 233/2023 stimmen 96 Ratsmitglieder.** Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht worden. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

*Ratspräsidentin Sylvie Matter:* Die Behördeninitiative wird an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.