

Antrag des Regierungsrates vom 19. März 2025

KR-Nr. 233a/2023

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 233/2023
des Gemeinderates der Stadt Zürich
«Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung
eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden
für Menschen mit einer Beistandschaft»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. März 2025,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 233/2023 des Gemeinderates der Stadt Zürich «Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen. Die Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen, die Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat der Stadt Zürich.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

1. Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom; Gegenvorschlag zur Behördeninitiative zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. März 2025,

beschliesst:

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Stimm- und
Wahlrecht

Art. 22 Das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen und das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben.

E. Politische Teilhabe

Politische Teil-
habe

Art. 39 ¹ Kanton und Gemeinden fördern die politische Teilhabe. Sie unterstützen das demokratische politische Engagement sowie Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Ständerat

Art. 82 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ An der Wahl können sich auch Schweizerinnen und Schweizer beteiligen, die im Ausland wohnen, das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und ihre Stimmgemeinde im Kanton Zürich haben.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

2. Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(Änderung vom; Gegenvorschlag zur Behördeninitiative zur Einführung eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. März 2025,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 3. Abs. 1 lit. a–c unverändert.
lit. d wird aufgehoben.

b. Voraussetzungen

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 6 a. Die staatlichen Organe sorgen dafür, dass an Wahlen und Abstimmungen auch teilnehmen kann, wer wegen einer Behinderung dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.

Förderung der politischen Teilhabe

§ 109. ¹ Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sind bei den Ständeratswahlen stimmberechtigt und wählbar, soweit sie nach dem Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 (ASG) an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Art. 17 ASG über den Ausschluss vom Stimmrecht ist nicht anwendbar.

Ständerat

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Diese Gesetzesänderung steht unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten die Änderung vom der Verfassung des Kantons Zürich betreffend Einführung eines Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden für Menschen mit einer Beistandschaft vom ... annehmen.

Der Kantonsrat hat am 7. Juni 2023 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 31. Mai 2023 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag

Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschliesst, beim Kantonsrat eine Behördeninitiative einzureichen, mit der dieser beauftragt wird, im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) auf kantonaler Ebene eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die es den Gemeinden ermöglicht, die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für alle Menschen mit Beistandschaft zu ermöglichen.

Begründung

Nicht alle Menschen mit einer Behinderung haben in der Stadt Zürich das Wahlrecht. Und das, obwohl die UNO-Behindertenrechtskonvention, die im April 2014 von der Schweiz ratifiziert wurde und damit verbindlich ist. Mit ihrem Beitritt zum Übereinkommen verpflichtet sich die Schweiz, Hindernisse zu beseitigen, mit denen Menschen mit Behinderung konfrontiert sind, Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion sowie ihre Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Trotzdem werden Menschen mit Behinderungen immer noch aus dem politischen und demokratischen Prozess ausgeschlossen. Menschen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben kein Stimm- und Wahlrecht. Das Gesetz über die politischen Rechte verweist diesbezüglich auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte (§ 3 GPR i.V.m. Art. 2 BPR mit Verweis auf Art. 136 Abs. 1 BV). Das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht wird auf kantonaler Ebene geregelt. Orientierung soll zudem der Kanton Genf leisten, der bereits 2020 das kommunale und kantonale Stimmrecht für Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung ermöglicht hat.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Gültigkeit**

Die vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützten Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Behördeninitiative wahrt die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu prüfen bleibt, ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kantone sind bei der Regelung ihrer politischen Rechte somit autonom. Entsprechend steht es ihnen von Bundesrechts wegen auch frei, den Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten für kantonale und kommunale Angelegenheiten im Vergleich zum Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten auszuweiten, unter Beachtung der bundesrechtlichen Schranken (insbesondere Art. 8, 34, 37 Abs. 2 und 51 BV). Insbesondere können die Kantone selbst bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Menschen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten einräumen wollen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Behördeninitiative, die den Gemeinden die Einführung eines kommunalen Stimm- und Wahlrechts für alle Menschen mit einer Beistandschaft ermöglichen soll, als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV sind erfüllt, womit die Gültigkeit der Behördeninitiative zu bejahen ist.

B. Inhalt

I. Ausgangslage

Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht

Im Kanton Zürich steht das Stimm- und Wahlrecht (nachfolgend: Stimmrecht) in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten gemäss Art. 22 KV allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnhaft sind, das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Die Stimm- und Wahlberechtigung knüpft damit dynamisch an das Bundesrecht an.

In eidgenössischen Angelegenheiten sind volljährige Schweizerinnen und Schweizer gemäss Art. 136 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) vom Stimmrecht ausgeschlossen, wenn sie wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Für Auslandschweizerinnen und -schweizer bestimmt sich der Ausschluss vom Stimmrecht in ähnlicher Weise nach Art. 17 des Auslandschweizergesetzes (ASG; SR 195.1). Der Ausschluss vom Stimmrecht knüpft folglich an ein materielles und ein formelles Kriterium an: Als materielle Voraussetzung muss in erster Linie eine dauernde Urteilsunfähigkeit vorliegen. Als formelle Voraussetzung für einen Ausschluss vom Stimmrecht muss zudem zwingend eine erwachsenenschutzrechtliche Massnahme nach Art. 363 (Vorsorgeauftrag) oder Art. 398 (umfassende Beistandschaft) des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) bzw. nach ausländischem Recht vorliegen. Dies gilt im Kanton Zürich durch die dynamische Verweisung auf Bundesrecht auch für kantonale und kommunale Angelegenheiten.

Betroffene im Kanton Zürich

Eine Schätzung der Bundeskanzlei sowie des Bundesamtes für Statistik geht davon aus, dass rund 0,3% der ständigen, erwachsenen Wohnbevölkerung mit Schweizer Staatsbürgerschaft vom Stimmrecht auf eidgenössischer Ebene ausgeschlossen sind. Dies entspricht rund 16 000 Personen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Bestand an umfassenden Beistandschaften in der lateinischen Schweiz im Vergleich zur Deutschschweiz hoch ist. Für den Kanton Zürich kann als Indikator die Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) über die betroffenen erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen herangezogen werden. Gemäss der KOKES-Statistik 2022 wurden im Kanton Zürich per 31. Dezember 2022 insgesamt 392 umfassende Beistandschaften verzeichnet. Im Kanton Zürich sind demnach derzeit einige Hundert Bürgerinnen und Bürger vom Stimmrechtsausschluss betroffen.

II. Beurteilung der Behördeninitiative

UNO-BRK und ihre Umsetzung im Kanton Zürich

Die Schweiz ratifizierte 2014 das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109). Mit dem Beitritt zur UNO-BRK verpflichtet sich die Schweiz, Menschen mit Behinderungen gegen Diskriminierung zu schützen und ihre Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Die Vertragsstaaten sind gehalten, die mit der UNO-BRK eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten umzusetzen.

Die UNO-BRK sieht den Schutz von Menschen mit Behinderungen in den verschiedensten Lebensbereichen vor, darunter auch die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben. Die Vertragsstaaten verpflichten sich gemäss Art. 29 UNO-BRK, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Dies schliesst auch das Recht ein, zu wählen und gewählt zu werden. Der Wortlaut von Art. 29 UNO-BRK nennt keine Ausnahme von dieser Garantie. Namentlich finden sich auch keine Hinweise für zulässige Ausschlüsse vom Stimm- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen. Der BRK-Ausschuss vertritt in seiner ständigen Praxis die Auffassung, dass ein Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht wegen einer geistigen Behinderung gegen Art. 29 UNO-BRK verstösst. Nach dessen Ansicht soll auch die Notwendigkeit von Unterstützungsleistungen bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Ausübung der politischen Rechte kein Grund sein, Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen von ihren Rechten – darunter das Stimm- und Wahlrecht – auszuschliessen.

Zur Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich beschloss der Regierungsrat im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 die Erarbeitung eines Aktionsplans. Dieser «Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025» wurde am 6. Juli 2022 vom Regierungsrat festgesetzt (RRB Nr. 980/2022). Mit Bezug auf die politischen Rechte sieht dieser als Massnahme A3 die Prüfung einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung vor, damit Menschen, die heute vom Stimmrechtsausschluss betroffen sind, bei Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können.

Beurteilung des Stimmrechtsausschlusses

Der Bundesrat nahm in seinem Bericht «Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung» in Erfüllung des Postulats 21.3296 Carobbio Guscetti eine umfassende, differenzierte verfassungs- und völkerrechtliche Auslegeordnung zum geltenden Stimmrechtsausschluss gemäss Art. 136 Abs. 1 BV vor. Nach

Ansicht des Bundesrates besteht grundsätzlich ein legitimes öffentliches Interesse daran, Personen vom Stimmrecht auszuschliessen, die weder Bedeutung noch Wirkung politischer Entscheide verstehen und keinen eigenständigen Willen bilden und äussern können. Gleichzeitig äussert er sich insbesondere mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und die Garantien der UNO-BRK kritisch zum geltenden Stimmrechtsausschluss gemäss Art. 136 Abs. 1 BV. Namentlich die Verknüpfung des Stimmrechtsausschlusses mit einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme führt laut Bundesrat dazu, dass Personen mit denselben kognitiven Fähigkeiten unterschiedlich behandelt würden. Insofern können nach der heutigen Regelung (auch bezüglich politischer Angelegenheiten) dauerhaft urteilsunfähige Personen das Stimmrecht behalten, sofern sie nicht unter einer umfassenden Beistandschaft stehen bzw. durch keine vorsorgeberechtigte Person vertreten werden. Umgekehrt lässt es die geltende Regelung auch zu, dass eine Person vom Stimmrecht ausgeschlossen wird, die in politischen Angelegenheiten durchaus fähig wäre, einen eigenständigen Willen zu bilden und auszuüben. Der Bundesrat verweist hierbei auf einen Entscheid des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das die ehemalige deutsche Regelung, die derjenigen der Schweiz ähnlich war, als Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und damit als verfassungswidrig einstufte. Gemäss Bundesrat ist es jedoch eine rechtspolitische Frage, wie das vorgenannte öffentliche Interesse an einem Stimmrechtsausschluss mit den individuellen Interessen der Betroffenen in Einklang zu bringen sei. Folglich stimmt die geltende bundesrechtliche Regelung zum Ausschluss des Stimm- und Wahlrechts von Menschen unter umfassender Beistandschaft mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben überein.

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der geltenden kantonalen Bestimmungen zum Stimm- und Wahlrecht, die dynamisch an die bundesrechtlichen Vorgaben anknüpfen, nicht zwingend. Allerdings teilt der Regierungsrat die genannten rechtlichen Bedenken des Bundesrates in Bezug auf das Rechtsgleichheitsgebot. Darüber hinaus sieht auch eine Überprüfung der kantonalen Gesetzgebung zum Stimmrechtsausschluss auch mit Blick auf die Vorgaben der UNO-BRK angebracht. Die genannte Rechtsauffassung des BRK-Ausschusses, wonach der Ausschluss vom Stimmrecht wegen einer geistigen Behinderung gegen Art. 29 BRK verstosse, ist zwar nicht unmittelbar bindend. Sie ist aber eine wichtige Erkenntnisquelle für die Auslegung der UNO-BRK (vgl. BGE 137 I 305 E. 6.5, S. 325 f.). Diese Rechtsauffassung scheint auch im europäischen Kontext vermehrt durchzusetzen. So haben viele Staaten ihre Gesetzgebung aufgrund der Ratifizierung der UNO-BRK angepasst. Von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verzichteten heute 13 Staaten auf den Ausschluss vom Stimmrecht aufgrund einer geistigen Beeinträchtigung (Dänemark, Deutschland,

Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Niederlande, Österreich, Schweden, Slowakei und Spanien), darunter somit sämtliche Nachbarländer der Schweiz.

Mit Blick auf die genannten verfassungs- und völkerrechtlichen Überlegungen zum geltenden Stimmrechtsausschluss teilt der Regierungsrat das Anliegen der Behördeninitiative im Grundsatz. Dabei gilt es, zu berücksichtigen, dass bei der Anordnung einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme nicht die Frage der Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten geprüft wird, sondern vielmehr der Schutz der hilfsbedürftigen Person im Fokus steht (vgl. Art. 388, 390 und 398 ZGB). Die Urteilsfähigkeit mit Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte als höchstpersönliches Recht wäre ohnehin schwer zu beurteilen, da nicht an eine faktische Hilfsbedürftigkeit wie bei Angelegenheiten der Personensorge oder der Vermögenssorge angeknüpft werden kann. Es liegt denn auch im Wesen der Demokratie, dass die Stimmberechtigten ihre Stimme ohne Prüfung ihrer Kompetenzen und ihres Wissensstandes abgeben können und dürfen. Bei der Stimmabgabe steht – im Gegensatz zu anderen Entscheidungen – vielmehr das Vertrauen im Vordergrund, sei es in die zur Wahl stehenden Kandidierenden oder in die Expertise von bestimmten Akteurinnen und Akteuren zu einzelnen Sachvorlagen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass vom bestehenden Stimmrechtsausschluss im Kanton Zürich rund 400 Personen betroffen sind. Von denjenigen Personen, die neu das Stimmrecht erhalten würden, würden wiederum nicht alle das Stimmrecht auch tatsächlich ausüben. Für diejenigen Menschen, die ihr Stimmrecht aber neu wahrnehmen könnten, wäre diese Änderung ein bedeutender Schritt in Richtung politische und gesellschaftliche Inklusion, wie sie sowohl die UNO-BRK, der Bund als auch der Kanton Zürich mit dem Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-BRK anstrebt. Die Gefahr, dass andere Personen missbräuchlich anstelle der Betroffenen wählen oder abstimmen würden, erachtet der Regierungsrat als vernachlässigbar. Sie steht jedenfalls in keinem Verhältnis zu dem bereits heute bestehenden Missbrauchsrisiko im Zusammenhang mit der brieflichen Stimmabgabe.

Entwicklungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates jüngst eine Motion (24.4266) zur Gewährleistung politischer Rechte für Menschen mit Behinderungen gutgeheissen und den Bundesrat beauftragt, einen Entwurf zur Änderung von Art. 136 BV auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang soll insbesondere der Wortlaut von Art. 136 Abs. 1 BV überprüft werden, der einen Ausschluss von Menschen festschreibt, die «wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt sind». Mit der Überweisung der Motion an den

Bundesrat hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine von der Behindertensession 2023 als Petition eingereichte Forderung für ein «autonomes und ungehindertes Wahl- und Stimmrecht» (23.2019) aufgenommen. Der Bundesrat hat die Motion im November 2024 angenommen. Darüber hinaus wurde er mit der Motion 22.3371 «Stimmgeheimnis. Ein Recht für alle» beauftragt, die Voraussetzungen für die Verwendung von Abstimmungsschablonen für blinde und sehbehinderte Menschen bei eidgenössischen Volksabstimmungen zu schaffen.

Entwicklungen in den Kantonen

Die meisten Kantone regeln die Stimmrechtsausschlüsse wie der Bund. In mehreren Kantonen wird derzeit jedoch über deren Aufhebung oder Anpassung in Bezug auf Menschen mit einer Beistandschaft diskutiert. Einige Kantone haben in dieser Sache bereits eine Entscheidung getroffen, andere befinden sich mitten im politischen Prozess.

Der Kanton Genf ist der erste von zwei Kantonen, der den Stimmrechtsausschluss für dauerhaft urteilsunfähige Personen aufgehoben hat. Die Aufhebung im Kanton Genf mit der Volksabstimmung vom 29. November 2022 erfolgte ausdrücklich im Sinne der Umsetzung von Art. 29 UNO-BRK. Begleitend dazu hat der Kanton Genf verschiedene unterstützende Massnahmen eingeführt wie die digitale Bereitstellung einer Informationsbroschüre «comment voter» und Erklärungsvideos zu den Wahlen und Abstimmungen in leichter Sprache. Für die Verbreitung des Informationsmaterials steht die kantonale Verwaltung in engem Kontakt mit relevanten Organisationen. Die Kosten für die Bereitstellung des Materials übernimmt die Staatskanzlei.

Neben dem Kanton Genf soll auch im Kanton Appenzell Innerrhoden der heutige Stimmrechtsausschluss für dauerhaft urteilsunfähige Personen aufgehoben werden. Dies wurde an der Landsgemeinde vom 28. April 2024 mit der Annahme der totalrevidierten Kantonsverfassung beschlossen. In den Kantonen Waadt und Neuenburg können vom Stimmrecht ausgeschlossene Personen ihre Urteilsfähigkeit nachweisen und das Stimmrecht wieder erlangen.

In vielen Kantonen wurden zudem parlamentarische Vorstösse mit dem Ziel der Aufhebung des genannten Stimmrechtsausschlusses eingereicht. In den Kantonen Waadt, Basel-Stadt, Neuenburg, Jura und Zug wurde jeweils eine Motion angenommen; die Umsetzung ist bei den jeweiligen Regierungen hängig. In den Kantonen Bern, Basel-Landschaft und Aargau wurde je eine Motion in ein Postulat umgewandelt und an die jeweiligen Regierungen überwiesen. Die Kantone Thurgau, Luzern, Solothurn, Schwyz und Freiburg verzichteten derzeit auf eigene

Bemühungen, das kantonale Recht dahingehend zu ändern, da sie eine einheitliche Regelung auf eidgenössischer Ebene begrüßen würden. Im Kanton Luzern wurde jedoch eine kantonale Volksinitiative («Teilhabe-Initiative») eingeleitet, die das Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen einführen will.

Entwicklungen in der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich wurde im September 2024 ein Postulat an den Stadtrat mit der Forderung überwiesen, die Einführung von Aktivitäten zu politischer Bildung für alle in Zürich wohnhaften Menschen zu überprüfen, die unter einer Beistandschaft sind. Das Postulat hält fest, dass der Inhalt der Aktivitäten namentlich durch Institutionen und Organisationen für und von Menschen mit Behinderungen in der Stadt Zürich miterarbeitet werden soll.

Einheitliche Regelung im Kanton Zürich

Die Behördeninitiative der Stadt Zürich verlangt, dass die Gemeinden auf kommunaler Ebene den Ausschluss vom Stimmrecht fakultativ aufheben können. Angesichts der völker- und verfassungsrechtlichen Überlegungen zum heutigen Stimmrechtsausschluss von Menschen mit einer Beistandschaft bzw. mit einer Behinderung, der tiefen Zahl der Betroffenen und mit Blick auf den Prüfauftrag im Rahmen des Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-BRK empfiehlt der Regierungsrat eine einheitliche Regelung sowohl für Kantons- als auch Gemeindeebenen. Unterschiedliche Regelungen auf Kantons- und Gemeindeebene wären aus Vollzugssicht wenig effizient und würden die Aufbereitung der Stimmunterlagen und die Auszählung unnötig erschweren. Sie würden zu einem Flickenteppich der politischen Rechte im Kanton führen, was wiederum die rechtliche Gleichbehandlung von Betroffenen je nach Wohnort infrage stellt. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Behördeninitiative ab und unterbreitet dem Kantonsrat einen ausformulierten Gegenvorschlag (§ 139a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 139b Abs. 2 GPR).

C. Gegenvorschlag

I. Inhalt

Der Regierungsrat lehnt die Behördeninitiative ab, unterstützt jedoch das von ihr vertretene Anliegen. Der vom Regierungsrat ausformulierte Gegenvorschlag soll den genannten Stimmrechtsausschluss von Menschen mit einer Beistandschaft sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene aufheben. Gleichzeitig sollen gesetzliche Grund-

lagen geschaffen werden, damit Kanton und Gemeinden die zur Umsetzung der UNO-BRK notwendigen Massnahmen für eine gleichberechtigte Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben treffen können. Dazu bedarf es einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte.

Aufhebung Stimmrechtsausschluss

Art. 29 Bst. a UNO-BRK weist im Rahmen des Rechts auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben darauf hin, «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». Folglich soll Menschen mit einer Beistandschaft sowohl das aktive als auch das passive Stimm- und Wahlrecht zustehen. Der Gegenvorschlag des Regierungsrates sieht entsprechend das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht für alle volljährigen Schweizerinnen und Schweizer mit oder ohne Beistandschaft im Kanton Zürich vor. Mit der vorgeschlagenen Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses wird darüber hinaus dem Gebot der Rechtsgleichheit Rechnung getragen. Schliesslich knüpft der Gegenvorschlag auch an aktuelle Bestrebungen auf kommunaler und kantonaler Ebene sowie an laufende Entwicklungen auf Bundesebene zur politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an.

Anpassung der Bestimmung zum politischen Engagement

Im Weiteren verlangt die UNO-BRK, dass die Vertragsstaaten geeignete unterstützende Massnahmen treffen, damit «Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können» (Art. 29 Bst. a UNO-BRK). Dazu gehören einerseits Massnahmen, die sicherstellen, «dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben» sind (Art. 29 Bst. a [j] UNO-BRK). Andererseits soll aktiv ein Umfeld gefördert werden, «in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können» (Art. 29 Bst. b UNO-BRK). Diese Regelungen der UNO-BRK zielen darauf ab, Menschen mit einer Behinderung bei der Ausübung ihrer Rechte – einschliesslich der politischen Rechte – zu unterstützen und damit zur selbstbestimmten Wahrnehmung ihrer Rechte zu befähigen.

Vor diesem Hintergrund wird neben der Aufhebung des genannten Stimmrechtsausschlusses auch eine moderate Anpassung der Kantonsverfassung betreffend «demokratisches Engagement» sowie des Ge-

setzes über die politischen Rechte (vgl. nachfolgend, Ausführungen zu § 6a neu GPR) vorgeschlagen. Auf diese Weise soll die Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen bei deren politischen Teilhabe, insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte, ermöglicht werden.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gegenvorschlages

1. Verfassung des Kantons Zürich

Art. 22 Stimm- und Wahlrecht

Der heutige Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht von Entmündigten im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV soll für kantonale und kommunale Angelegenheiten aufgehoben werden. Der Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten soll im Übrigen unverändert bleiben. Das Stimm- und Wahlrecht sowie die weiteren politischen Rechte sollen im Kanton Zürich folglich allen Schweizerinnen und Schweizern zustehen, die im Kanton wohnen und das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben. Da diese Voraussetzungen bereits in Art. 22 KV ausdrücklich genannt sind, kann auf die Verweisung auf die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten verzichtet werden.

Art. 39 Politische Teilhabe

Abschnittstitel und Marginalie: Art. 39 KV liegt die Überzeugung zugrunde, dass es für eine lebendige Demokratie nicht ausreicht, die politischen Rechte zu gewähren. Vielmehr bedarf es eines politischen Engagements der Bevölkerung und einer tatsächlichen Ausübung der politischen Rechte (vgl. zum Ganzen: Madeleine Camprubi, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 [zit. Kommentar KV], Art. 39 N. 2 f.). Art. 39 KV verleiht dem Gemeinwesen eine aktive, fördernde Rolle, die über die Verantwortlichkeit für die korrekte Umsetzung der in der Verfassung verankerten politischen Rechte hinausgeht. In diesem Sinne und insbesondere auch mit Blick auf die in Art. 29 UNO-BRK verankerte Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben bedarf es geeigneter staatlicher Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer politischen Rechte zu unterstützen und damit zur selbstbestimmten Wahrnehmung ihrer Rechte zu befähigen. Unterstützende Leistungen sind zwar vom Geist des geltenden Art. 39 KV umfasst, nicht jedoch von dessen Wortlaut. Es ist deshalb eine begriffliche Änderung des Abschnittstitels und der Marginalie von Art. 39 KV vorzunehmen, wonach der Kanton und die Ge-

meinden die «politische Teilhabe» (anstelle von «demokratisches Engagement») fördern und unterstützen. Unter dem Begriff der politischen Teilhabe wird in umfassender Weise die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf allen föderalen Ebenen verstanden. Der Begriff umfasst damit sowohl die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit, die politischen Rechte auszuüben, als auch weitere Formen des demokratischen politischen Engagements, die mitunter in Ausübung anderer Grundrechte wie der Meinungsfreiheit erfolgen. Er deckt damit einerseits den gesamtgesellschaftlichen Aspekt des für eine lebendige Demokratie zentralen «demokratischen politischen Engagements» im Sinne des geltenden Art. 39 KV ab. Andererseits umfasst der Begriff auch die individuellen Interessen der Bürgerinnen und Bürger, am politischen und öffentlichen Leben gleichberechtigt mit anderen teilzuhaben und von ihren Grundrechten wie den politischen Rechten oder der Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen. Letzterer Punkt soll mit der vorgeschlagenen Änderung der Marginalie zusätzlich bzw. stärker zum Ausdruck gebracht werden.

Abs. 1: Die vorgeschlagene begriffliche Änderung bündelt die Regelungsabsicht und konkretisiert die Umsetzung der Verpflichtungen insbesondere aus Art. 29 UNO-BRK. Der Kanton und die Gemeinden haben die Teilhabe der Bevölkerung an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu «fördern». Sie sollen das demokratische politische Engagement sowie Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte unterstützen. Zu denken ist etwa an barrierefreie, adressatengerechte und einfach verständliche Informationen zu Wahlen- und Abstimmungen, digitale Unterstützungsinstrumente oder politische Bildungsangebote. Dabei sind die staatlichen Organe zum Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV stets den Grundsätzen der Objektivität und Sachlichkeit verpflichtet. Die staatliche Bereitstellung von Informationen sowie die damit verbundenen Unterstützungsinstrumente und Bildungsangebote sollen Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen die Ausübung der politischen Rechte erleichtern. Die staatlichen Organe nehmen auf diese Weise ihre aktive und fördernde Rolle zur Förderung der politischen Teilhabe wahr, ohne jedoch in irgendeiner Weise in den Prozess der Meinungs- und Willensbildung einzugreifen. Art. 39 KV legitimiert den Staat denn auch nicht, inhaltlich in den Willensbildungsprozess einzugreifen. Es soll weiterhin jeder Person selbst überlassen werden, inwiefern sie sich politisch betätigen und an der demokratischen Willensbildung teilhaben will (vgl. zum Ganzen: Madeleine Camprubi, a. a. O., und die nachstehenden Ausführungen zu § 6a neu GPR).

Art. 82 Ständerat

Gemäss Art. 150 Abs. 3 BV wird die Wahl in den Ständerat vom Kanton geregelt, was im Kanton Zürich in Art. 82 KV erfolgt. Auch wenn der Ständerat keine Vertretung der Kantone im juristischen Sinne darstellt, sollen die Kantone ihre Repräsentation weitgehend autonom bestimmen können. Die Kantone können namentlich das Wahlverfahren, die Amtsdauer, die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit ihrer Ständeratsvertretung durch kantonales Recht festlegen (Walter Haller, in: Kommentar KV, Art. 82 N. 2 f.). So steht es den Kantonen namentlich frei, das aktive und das passive Wahlrecht abweichend von den Nationalratswahlen zu regeln und etwa Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Ständeratswahlen zuzulassen oder auszuschliessen (Stefan G. Schmid/Andrea Caroni, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 150 Rz. 16).

Abs. 3: Für die politischen Rechte von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sind die Kantone zuständig (vgl. Art. 15 ASG). Im Kanton Zürich wird Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern bei den Ständeratswahlen grundsätzlich das aktive und passive Wahlrecht gewährt (Art. 82 Abs. 3 KV, § 109 Abs. 1 GPR). Art. 82 Abs. 3 KV knüpft für die Stimmberechtigung und Wählbarkeit von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern an die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten an. Gemäss Art. 17 ASG sind im Ausland wohnende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ebenfalls vom Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ausgeschlossen, wenn diese als «entmündigt» im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV gelten. Um diesen Personen auch die Teilnahme an den Ständeratswahlen im Kanton Zürich zu ermöglichen, ist folglich eine Änderung von Art. 82 Abs. 3 KV notwendig. In diesem Sinne soll die Verweisung auf die Stimmberechtigung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern «in eidgenössischen Angelegenheiten» durch das Erfordernis eines Bezugs zum Kanton Zürich ersetzt werden. Das ergibt sich aus der Tatsache, dass für eine Teilnahme oder Wählbarkeit an den Ständeratswahlen des Kantons Zürich ein Bezug zu diesem notwendig ist. Es drängt sich somit eine (analoge) Regelung zu Art. 18 ASG betreffend die Ausübung des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten auf, der an den letzten Wohnsitz in der Schweiz und subsidiär an die Heimatgemeinde anknüpft.

2. Gesetz über die politischen Rechte

§ 3. Politische Rechte und Pflichten b. Voraussetzungen

Die bis anhin in § 3 Abs. 1 lit. d enthaltene Verweisung «wer, von der Ausübung der politischen Rechten auf Bundesebene nicht ausgeschlossen ist» kann aufgehoben werden (vgl. Ausführungen zu Art. 22 KV).

§ 6a. (neu) Förderung der politischen Teilhabe

Marginalie: Mit dem neuen § 6a GPR soll primär den Anforderungen der UNO-BRK im Zusammenhang mit den politischen Rechten von Personen mit einer Behinderung nachgekommen werden (vgl. Ausführungen zu Art. 39 KV, Marginalie). Darüber hinaus soll im Rahmen von § 6a GPR auch Art. 39 Abs. 1 KV Nachachtung verschafft werden. Die neue Regelung von § 6a GPR trägt dem allgemeinen Umstand Rechnung, dass heute Menschen mit einer Behinderung nicht am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Es ist jedoch im Interesse einer lebendigen Demokratie, dass sich möglichst alle Stimm- und Wahlberechtigten und auch Menschen mit einer Behinderung wirksam an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen können. Dies setzt voraus, dass die Stimm- und Wahlberechtigten befähigt werden, daran teilzunehmen.

§ 6a: Mit § 6a GPR soll eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung für staatliche Organe geschaffen werden, Massnahmen und Regelungen zu treffen, damit neu stimmberechtigte Menschen mit einer Behinderung an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. § 6a statuiert einen individuellen Anspruch der betroffenen Personen auf Unterstützungsleistungen. Der Anspruch beschränkt sich jedoch sachlich auf geeignete Massnahmen, die eine Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen gewährleisten (z.B. nicht betreffend das Initiativrecht). Mit Blick auf die Umsetzung der UNO-BRK sind namentlich Massnahmen zu ergreifen, damit Menschen mit einer Behinderung gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können und sich so in der Politik vertreten fühlen (vgl. Art. 29 UNO-BRK). Darunter fallen beispielsweise barrierefrei zugängliche und einfach verständliche Informationen zu Abstimmungen, Anleitungen zur Verwendung des Stimm- und Wahlmaterials, physische und digitale Unterstützungsinstrumente (z.B. Abstimmungsschablonen und politische Bildungsangebote), wie dies u.a. auch der Kanton Genf Menschen mit einer Behinderung zur Verfügung stellt. Die vorliegende Bestimmung orientiert sich an den Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, wie sie vom Bundesrat am 15. Dezember 2023 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Gemäss dessen Art. 6 Abs. 2 VE-BPR sollen Bund und Kantone künftig

verpflichtet werden, bei eidgenössischen Abstimmungen Stimmzettel zur Verfügung zu stellen, die von sehbehinderten und blinden Stimmberechtigten selbstständig ausgefüllt werden können. Zu beachten ist, dass auch mit Bezug auf die Umsetzung des § 6a GPR der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt. Weiter kann es Fälle geben, in denen Betroffene auch mit Unterstützung nicht in der Lage sind, die für eine Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen erforderlichen Handlungen selbstständig auszuüben (z.B. bei einer besonders schweren Beeinträchtigung aufgrund einer körperlichen oder geistigen Behinderung).

§ 109. Ständerat

Abs. 1: Wie bereits in den Erläuterungen zu Art. 82 KV ausgeführt, soll neu Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern unter Beistandschaft die Teilnahme oder Wählbarkeit an den Ständeratswahlen des Kantons Zürich ermöglicht werden. Der geltende § 109 GPR, der die Ständeratswahlen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern regelt, legt als Voraussetzung fest, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nur dann stimmberechtigt und wählbar sind, «soweit sie nach dem Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können». Art. 17 ASG hält fest, dass im Ausland wohnende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ausgeschlossen sind, wenn diese als «entmündigt» im Sinne von Art. 136 Abs. 1 BV gelten. Um im Ausland wohnenden Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern unter Beistandschaft, die ihre Stimmgemeinde im Kanton Zürich haben, die Teilnahme an den Ständeratswahlen zu ermöglichen, ist deshalb in § 109 Abs. 1 GPR eine Verweisung auf die Nichtanwendbarkeit von Art. 17 ASG notwendig. Diese Verweisung entspricht somit auch der vorgeschlagenen Änderung des Art. 82 Abs. 3 KV (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 82 Abs. 3 KV).

III. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses von Menschen mit einer Beistandschaft sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene vor. Im Kanton Zürich sind nur einige Hundert Bürgerinnen und Bürger vom Stimmrechtsausschluss betroffen. Wird dieser aufgehoben, können diese Personen an den kommunalen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Mit der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit einer Beistandschaft fallen für die Bereitstellung der entsprechenden Unterstützungsmassnahmen Mehrkosten für den Kanton an. Die anfallenden Kosten lassen sich zurzeit nicht beziffern, werden sich aber angesichts der zur Bevölke-

rung verhältnismässig geringen Anzahl Personen, die im Kanton Zürich vom Stimmrechtsausschluss betroffen sind, in einem überschaubaren Rahmen bewegen.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Behördeninitiative KR-Nr. 233/2023 abzulehnen und dem ausformulierten Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli