

Politische Teilhabe – auch Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung können mitbestimmen

Jan Habegger und Tabea Mündlein

Zusammenfassung

In der Schweiz stehen rund 12 000 Menschen, teilweise mit kognitiver Beeinträchtigung, unter umfassender Beistandschaft und sind somit von den politischen Rechten ausgeschlossen. Dieser Stimmrechtsausschluss widerspricht der Behindertenrechtskonvention (BRK). Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Hintergründe und aktuelle Entwicklungen. Ausserdem stellt er einige Initiativen, Projekte und Veranstaltungen vor, die darauf abzielen, die politische Teilhabe von Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung in der Schweiz zu fördern. Denn auch Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung wollen ihre Stimme abgeben und zur Gesellschaft gehören – ganz gemäss dem Grundsatz «Nichts über uns ohne uns».

Résumé

En Suisse, environ 12 000 personnes – dont certaines ont une déficience intellectuelle – sont sous curatelle de portée générale et sont, de ce fait, privées de leurs droits politiques. Cette privation du droit de vote est contraire à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Cet article se penche sur la situation actuelle et son évolution. Il présente également plusieurs initiatives, projets et manifestations visant à promouvoir la participation politique des personnes ayant une déficience intellectuelle en Suisse. En effet, elles veulent aussi voter et faire partie de la société, conformément au principe « Rien sur nous sans nous ».

Keywords: kognitive Beeinträchtigung, politische Bildung, Behindertenrechte, Empowerment, Partizipation / déficience intellectuelle, éducation politique, droits des personnes handicapées, empowerment, participation

DOI: <https://doi.org/10.57161/z2025-07-02>

Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Jg. 31, 07/2025



Wer darf abstimmen und wählen – und wer nicht?

Das sagt das Gesetz

Alle volljährigen Schweizer:innen dürfen abstimmen und wählen, oder? Nicht ganz, denn gemäss Artikel 136 der Bundesverfassung (BV) stehen die politischen Rechte nur denjenigen volljährigen Schweizer Bürger:innen zu, die «nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind». Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) präzisiert, dass unter diesem veralteten Ausdruck Menschen zu subsumieren sind, die «wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden» (BPR, Art. 2).

Der Vorsorgeauftrag und die Beistandschaft sind Teil des Erwachsenenschutzes und sollen sicherstellen, dass hilfsbedürftige Personen die benötigte Unterstützung erhalten und ihr Schutz gewährleistet ist. So kann jede urteilsfähige Person einen Vorsorgeauftrag errichten und eine Person bestimmen, die die Vertretung in persönlichen und finanziellen Belangen übernimmt, falls die eigene Urteilsfähigkeit verloren geht.¹ Im Gegensatz dazu ist eine Beistandschaft eine behördliche Massnahme. Es gibt massgeschneiderte Beistandschaften, die auf den individuellen Unterstützungsbedarf angepasst sind, sowie die umfassende Beistandschaft. Personen unter umfassender Beistandschaft dürfen nicht an

¹ In diesem Beitrag wird nicht näher auf den Vorsorgeauftrag eingegangen, da er für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung nur eine marginale Rolle spielt.

nationalen Abstimmungen und Wahlen teilnehmen. In Verbindung mit Artikel 143 der BV können sie auch nicht in den Nationalrat, den Bundesrat oder das Bundesgericht gewählt werden. Auf nationaler Ebene besitzen sie somit weder das aktive noch das passive Wahlrecht.²

Die Kantone bestimmen für die kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen, ob ein Stimmrechtsausschluss besteht. Die meisten Kantone haben ihre Bestimmungen den Bundesregelungen angeglichen und übernehmen häufig den Wortlaut des Bundesrechts oder verweisen darauf (Bundesrat, 2023). Zahlreiche Kantone haben den Stimmrechtsausschluss in den vergangenen Jahren aufgehoben, so der Kanton Genf, oder entsprechende politische Vorstösse lanciert, zum Beispiel in den Kantonen Bern, Glarus und Zug.

Zahlreiche Kantone haben den Stimmrechtsausschluss in den vergangenen Jahren aufgehoben.

Beistandschaften für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung

Gemäss der *Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz* (KOKES, 2024, Bestand Erwachsene) stehen in der Schweiz rund 100 000 Personen unter einer Beistandschaft³, davon rund 12 263 Personen unter umfassender Beistandschaft. Ohne dass exakte Zahlen vorliegen, ist davon auszugehen, dass Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung einen beträchtlichen Teil davon ausmachen. So schätzt *insieme Schweiz* (o. J.), dass in der Schweiz rund 85 000 Personen mit einer kognitiven Beeinträchtigung leben. Und auch von den rund 12 000 Personen mit einer umfassenden Beistandschaft dürften viele Personen eine (schwere) kognitive oder mehrfache Behinderung haben (Hess-Klein & Scheibler, 2022).

Beistandschaft und politische Rechte

Eine Beistandschaft wird nur dann angeordnet, wenn die benötigte Unterstützung nicht durch Familie, nahestehende Personen oder private beziehungsweise öffentliche Dienste sichergestellt ist (ZGB, Art. 289). Dabei überprüft die Behörde nicht, ob die hilfsbedürftige Person in politischen Fragen urteilsfähig ist. Das ist logisch, denn beim Wahl- und Stimmrecht kann man nicht von einem Beistand oder einer Beiständin vertreten werden.

Kommt die Erwachsenenschutzbehörde zum Schluss, dass aufgrund eines hohen Hilfebedarfs eine umfassende Beistandschaft notwendig ist, wird der betroffenen Person die Handlungsfähigkeit entzogen. Damit erfolgt auch der pauschale Ausschluss von politischen Rechten. Dieser Automatismus, ohne die Urteilsfähigkeit in Bezug auf politische Fragestellungen abzuklären, wird in der Doktrin zurecht kritisiert und widerspricht den Menschenrechten (Frei, 2023).

Der Stimmrechtsausschluss verstösst ausserdem gegen Artikel 29 der Behindertenrechtskonvention (BRK). Dieser verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Menschen mit einer Behinderung politische Rechte zuzugestehen, die sie gleichberechtigt wahrnehmen können. Dabei sieht die BRK keine Ausnahmen von dieser Garantie vor. In seinen abschliessenden Empfehlungen von 2022 legt der *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen* (BRK-Ausschuss) der Schweiz daher nahe, alle gesetzlichen Bestimmungen aufzuheben, die Menschen mit einer Behinderung von ihren politischen Rechten ausschliessen (CRPD-Committee, 2022, Ziff. 56).

Umfassende Beistandschaften: unterschiedliche Praxis in den Kantonen

Eine zusätzliche Problematik – im Hinblick auf die Verknüpfung von umfassender Beistandschaft und Entzug der politischen Rechte – ist die ungleichmässige Verteilung der Anzahl umfassender Beistandschaften in der Schweiz. Die Zahlen der KOKES (2024) zeigen, dass in der französisch- und der italienischsprachigen Schweiz sowohl absolut als auch relativ

² Das aktive Wahlrecht bedeutet, dass man abstimmen und wählen darf. Das passive Wahlrecht bedeutet, dass man sich als stimmberechtigte Person zur Wahl stellen kann, zum Beispiel zur Wahl in den Nationalrat.

³ Die Gründe für einen Hilfsbedarf, der eine Beistandschaft rechtfertigt, sind vielfältig. Sie gehen von kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen über Alters- und Demenzercheinungen hin zu Hirnverletzungen und Komata.

zur Bevölkerungszahl viel mehr umfassende Beistandschaften eingerichtet werden. Es gibt bereits heute zahlreiche Kantone, die sie nur noch als *Ultima Ratio* einsetzen. Ein gutes Beispiel ist der Kanton Uri, in dem es nur noch fünf umfassende Beistandschaften gibt. Andere Kantone weisen diesbezüglich jedoch höhere Zahlen auf. Der Kanton Waadt bildet mit über 3300 die Spitze (KOKES, 2024, Bestand Erwachsene). Somit sind Personen in Kantonen mit vielen umfassenden Beistandschaften eher von ihren politischen Rechten ausgeschlossen. Es ist stossend, dass die Frage, ob man politische Rechte hat oder nicht, davon abhängt, in welchem Kanton man wohnt.

Politische Vorstösse gegen den Ausschluss

Auf nationaler Ebene

Im Jahr 2021 reichten die damalige Ständerätin Elisabeth Baume-Schneider und die Ständerätin Marina Carobbio Guscetti zeitgleich eine Interpellation beziehungsweise ein Postulat ein.⁴ Daraufhin veröffentlichte der Bundesrat am 25. Oktober 2023 einen Bericht, um die parlamentarischen Vorstösse zu erfüllen. Darin wurde die politische Teilhabe von Schweizer:innen mit geistiger Behinderung untersucht, die rechtliche Situation analysiert und aufgezeigt, wie der Stimmrechtsausschluss aufgehoben werden könnte (Bundesrat, 2023).

Die Forderung wurde in der Behindertensession 2023 erneut aufgegriffen. Daraus resultierte die Motion 24.4266 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, welche eine Änderung des Artikels 136 der BV verlangt. Die Motion wurde vom Nationalrat am 5. Mai 2025 mit 109 Ja-Stimmen, 68 Nein-Stimmen und 16 Enthaltungen angenommen. Als Nächstes wird sich der Ständerat mit dem Geschäft befassen. Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, wird schliesslich das Stimmvolk in einer Abstimmung darüber entscheiden.

Auf kantonaler Ebene

Bereits im November 2020 stimmte die Stimmbevölkerung im Kanton Genf darüber ab, ob der Ausschluss auf kantonaler Ebene aufgehoben werden soll. 75 Prozent der Stimmberechtigten stimmten der Änderung der kantonalen Verfassung zu. Somit ist der Kanton Genf der erste Kanton, in dem alle volljährigen Schweizer:innen – unabhängig von einer allfälligen Beistandschaft – wählen und abstimmen dürfen. Weitere Kantone sind auf dem Weg dorthin; sei es durch politische Vorstösse oder gar durch die Entscheidung, den Ausschluss definitiv aufzuheben.

Umfassende Beistandschaft und politische Rechte: Vorurteile und Gegenargumente

Fehlendes Wissen und Interesse

Ein häufig vorgebrachtes Argument, warum Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft ihre politischen Rechte nicht wahrnehmen können, ist, dass sie nicht über ihr eigenes Leben bestimmen können. Dem sind zwei Punkte entgegenzusetzen:

1. Manche Personen mit einer umfassenden Beistandschaft sind nicht in der Lage, sich politisch zu engagieren oder sie interessieren sich nicht für Politik. Diese Personen werden auch nach einer allfälligen Verfassungsänderung ihre politischen Rechte nicht wahrnehmen. Auch ein Grossteil der Bevölkerung ohne Beeinträchtigung macht keinen Gebrauch von politischen Rechten.

⁴ 21.3295 Interpellation «Politische Rechte für Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung» und 21.3296 Postulat «Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am öffentlichen und politischen Leben teilhaben können»

2. Viele Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung erfahren keine politische Bildung. Das wäre jedoch eine Voraussetzung dafür, dass sich das Interesse an und das Verständnis von Politik auch bei mehr Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung entwickelt. Zusätzlich könnten sie damit ein Bewusstsein für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen aufbauen.

Beeinflussung durch das Umfeld

Ein weiteres Vorurteil ist, dass sich Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung von ihrem Umfeld beeinflussen lassen oder dass nahestehende Personen oder Beistände gar die Wahl- und Abstimmungsunterlagen für sie ausfüllen. Es ist klar, dass das Umfeld und die Familie die politische Meinungsbildung prägen. Dies betrifft auch Menschen ohne Beeinträchtigung. Darum ist es wichtig, für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung keine höhere Messlatte anzulegen als für den Rest der Bevölkerung.

Das Umfeld und die Familie prägen die politische Meinungsbildung auch bei Menschen ohne Beeinträchtigung.

Ansätze und Projekte zur Förderung politischer Teilhabe

Informationen zugänglich machen

Ein zentrales Hindernis für die politische Teilhabe von Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung ist der fehlende Zugang zu verständlichen Informationen. Diese sind jedoch notwendig, um sich eine fundierte Meinung bilden und informierte Entscheidungen treffen zu können. Um dem entgegenzuwirken, stellt *insieme Schweiz* seit 2019 Wahlanleitungen in Leichter Sprache für die Wahlen von National- und Ständerat zur Verfügung.

capito Zürich und *insieme Schweiz* erarbeiteten in einem partizipativen Prozess die Wahlanleitung 2023, die dann von der Bundeskanzlei herausgegeben wurde. Im Rahmen einer Begleitgruppe waren Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung aktiv in die Entwicklung eingebunden. Eine Prüfgruppe kontrollierte die Texte anschliessend auf Verständlichkeit.

In einer Evaluation von *insieme Schweiz* gaben 95 Prozent der befragten Nutzenden an, dass sie die Wahlanleitung als hilfreich empfanden und sie ihnen das Wählen erleichterte. 20 Prozent meinten sogar, dass sie ohne diese Unterstützung nicht gewählt hätten. Damit wird deutlich, dass der Bedarf an Informationen in Leichter Sprache gross ist und weit über die Zielgruppe der Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen hinausreicht (*insieme Schweiz*, 2024).

Wahlprozess unterstützen

Um Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung nicht nur zu informieren, sondern ihnen auch die Praxis des Wählens näherzubringen, wurde 2023 erstmals ein Wahlbüro in Leichter Sprache durchgeführt. Die von *insieme Schweiz* mit der Unterstützung der Stiftung *Mercator* organisierte Veranstaltung fand am 14. Oktober 2023 auf dem Waisenhausplatz in Bern statt. Das Wahlbüro bot eine praxisnahe Umgebung, um den Wahlvorgang zu üben, sich über Parteien zu informieren und sich über politische Themen auszutauschen. Besonders wichtig war die persönliche Begegnung mit Politiker:innen verschiedener Parteien, die sich den Fragen der Wählenden stellten.

Ein weiteres Beispiel für gelebte politische Teilhabe ist das Projekt *Bla-Bla-Vote* in Lausanne. Im Rahmen des Projekts treffen sich Bewohner:innen des Lausanner Quartiers Chailly zu einem moderierten Informationsaustausch über die eidgenössischen Abstimmungsunterlagen. Dabei spielen Vorwissen oder kognitive Fähigkeiten keine Rolle.

Nach der Verfassungsänderung im Kanton Genf startete *ASA Handicap Mental* mit Workshops und Projekten, die Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen ermutigen und befähigen sollen, sich aktiv in politische Prozesse einzubringen und sich für ihre eigenen Rechte einzusetzen. Gleichzeitig werden Betreuungspersonen und Institutionen sensibilisiert, um partizipative Strukturen nachhaltig zu verankern.

Stärkung durch politische Bildung

Politische Teilhabe beginnt nicht erst mit der Stimmabgabe, sondern mit dem Verständnis politischer Strukturen, Prozesse und Grundrechte. Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen benötigen hierfür oft leicht verständliche Informationen, Unterstützung und ausreichend Zeit. Zugängliche politische Bildung ist eine zentrale Voraussetzung für politische Teilhabe.

Ein Beispiel für ein solches Bildungsangebot ist der Politikkurs der *Volkshochschule Plus* in Bern. Er fördert Wissen über das politische System der Schweiz und die BRK. Die Inhalte umfassen grundlegende Fragen wie «Was ist Politik?» oder «Was bedeutet Demokratie?». Der Kurs schärft das Bewusstsein für die eigenen Rechte und Pflichten. Mithilfe von Bildern, Filmen, Gruppenarbeiten, Diskussionen und interaktiven Beispielen wird Politik erlebbar gemacht. Ziel ist es, dass die Teilnehmenden ihre Rechte kennen, sich eine eigene Meinung bilden können und sich trauen, sich politisch zu äussern oder zu engagieren.

Sichtbarkeit und Einbezug auf politischer Ebene

Die erste Behindertensession war ein bedeutender Schritt für die politische Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen. Sie fand am 24. März 2023 im Bundeshaus statt. 44 Menschen mit Behinderungen erhielten die Möglichkeit, ihre politischen Anliegen im Bundeshaus einzubringen und zu diskutieren. Die Teilnehmenden der Session verabschiedeten eine Resolution, die konkrete Massnahmen zur Umsetzung der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen fordert: verständliche Informationen, barrierefreie Abstimmungs- und Wahlprozesse sowie rechtliche Gleichstellung im Wahlrecht (Pro Infirmis, 2023). Die Resolution wurde an das Parlament und den Bundesrat übergeben und bildet die Grundlage für zahlreiche politische Vorstösse.

Eine **Spezialsendung** der SRF-Arena begleitete die Behindertensession. In dieser Sendung kamen Teilnehmende der Behindertensession und Politiker:innen zu Wort. Selbstvertretende und Politiker:innen mit Behinderungen machten auf bestehende Missstände aufmerksam, formulierten klare Forderungen und schilderten Barrieren, die ihnen eine gleichberechtigte politische und gesellschaftliche Mitwirkung erschweren.

Die erste Behindertensession war ein bedeutender Schritt für die politische Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen.

Fazit und Ausblick

Menschen mit umfassender Beistandschaft werden von Gesetzes wegen von den politischen Rechten ausgeschlossen. Dabei werden individuelle Fähigkeiten und Interessen der betroffenen Personen nicht berücksichtigt. Die Annahme der Motion 24.4266 durch den Nationalrat markiert einen entscheidenden Moment für die politische Gleichstellung in der Schweiz und somit auch für die Umsetzung der BRK. Sollte es zu einer Abstimmung kommen, wird das Stimmvolk über eine zugänglichere Demokratie entscheiden. Es bleibt zu hoffen, dass die Schweiz ein starkes Zeichen für Gleichberechtigung und Inklusion setzt – rechtlich, gesellschaftlich und politisch. Denn zahlreiche Initiativen zeigen, dass Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung sehr wohl politisch interessiert und engagiert sein können – wenn sie die nötige Unterstützung und verständliche Informationen erhalten.



Jan Habegger
Projekt- und Themenverantwortlicher
Stv. Geschäftsführer
insieme Schweiz, Bern
jhabegger@insieme.ch



Tabea Mündlein
Projekt- und Themenverantwortliche
insieme Schweiz, Bern
tmuendlein@insieme.ch

Literatur

- Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand am 23. Oktober 2022), SR 161.1.
- Bundesrat (2023). *Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung. Bericht in Erfüllung des Postulats 21.3296 Carobbio Guscetti*. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/83729.pdf>
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD-Committee) (2022). *Concluding observations on the initial report of Switzerland*. <https://digitallibrary.un.org/record/3970220?v=pdf>
- Frei, N. (2023). Art. 29. In T. Naguib, K. Pärli, H. Landolt, E. Demir & M. Filippo (Hrsg.), *UNO-Behindertenrechtskonvention* (S. 875–906). Stämpfli.
- Hess-Klein, C. & Scheibler, E. (2022). *Aktualisierter Schattenbericht*. Editions Weblaw.
- insieme Schweiz (2024). *Wahlanleitung in Leichter Sprache – Evaluationsbericht*. <https://insieme.ch/wp-inside/uploads/2025/04/wahlanleitung-in-leichter-sprache-2023-evaluationsbericht-final.pdf>
- insieme Schweiz (o. J.). *Geistige Behinderung*. <https://insieme.ch/thema/geistige-behinderung/> [Zugriff: 05.08.2025].
- KOKES (2024). *KOKES-Statistik 2023: Erwachsene. Bestand nach Massnahmenart und Kanton*. https://www.kokes.ch/application/files/1517/2730/1898/KOKES-Statistik_2023_Erwachsene_Bestand_Massnahmenarten_Details_A3.pdf
- Pro Infirmis (2023). *Resolution: Vollständige politische Teilhabe jetzt!* <https://www.proinfirmis.ch/inklusion/politische-partizipation/behindertensession/resolution.html> [Zugriff: 27.05.2025].
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2025), SR 210.
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) vom 13. Dezember 2006, durch die Schweiz ratifiziert am 15. April 2014, in Kraft seit dem 15. Mai 2014, SR 0.109.