

Bürgerin und Bürger sein in einem Pflegeheim: Politische Rechte und ethische Herausforderungen

Zusammenfassung	2
1. Hintergrund des vorliegenden Dokuments	3
2. Die im Pflegeheim lebende Person und ihre politischen Rechte	3
2.1 Allgemeines	3
2.2 Die Bedeutung des Beurteilungsverfahrens	4
2.3 Empfehlungen des KEP an die AVALEMS	5
3. Verantwortlichkeiten der Pflegeheime in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohner	5
3.1 Das Pflegeheim als Ort der Ausübung der politischen Rechte	5
3.2 Verantwortlichkeiten der Pflegeheime	6
3.3 Empfehlungen des KEP an die AVALEMS und ihre Mitglieder	6
A. Für die AVALEMS und ihre Mitglieder	6
B. Für die Bewohnerinnen und Bewohner	7
4. Kurzfassung	7

Zusammenfassung

Aufgrund seiner Analyse empfiehlt der klinische Ethik-Pool (KEP) die nachfolgenden Massnahmen:

- Der **AVALEMS** wird in Bezug auf das Problem der Beurteilung der Urteilsfähigkeit empfohlen:
 - Statistiken über die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in Walliser Pflegeheimen anzufordern oder zu erstellen, die derzeit ihre politischen Rechte nicht mehr ausüben dürfen oder die Abstimmungs- und Wahlunterlagen de facto nicht mehr erhalten;
 - das allgemeine Verfahren zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte zu klären und dabei Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen beteiligten Akteure (Bewohner/innen, Angehörige, Heimleitung, medizinisches Personal, KESB, Gemeinde usw.) miteinzubeziehen;
 - die Leitung jeder Institution aufzufordern, das Verfahren für das Verteilen der Abstimmungs- und Wahlunterlagen zu klären und festzulegen.
- Der **AVALEMS und ihren Mitgliedern** wird bezüglich der Verantwortlichkeiten der Pflegeheime im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohnerinnen und Bewohner empfohlen:
 - das Personal für die Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohnerinnen und Bewohner zu sensibilisieren, indem insbesondere die in diesem Dokument enthaltenen Best Practices klar kommuniziert werden;
 - das Verfahren zur Meldung eines Betrugsverdachts festzulegen und klar zu kommunizieren;
 - die Bewohnerinnen und Bewohner über die Abstimmungs- und Wahlmodalitäten (Frist, Methode usw.) zu informieren;
 - die Abstimmungs- und Wahlperioden bei der soziokulturellen Animation zu thematisieren.

1. Hintergrund des vorliegenden Dokuments

Der klinische Ethik-Pool (KEP) wurde per Anfrage aufgefordert, die ethischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte in Pflegeheimen zu beleuchten. Zweck dieses Dokuments ist deshalb, die Bewohnerinnen und Bewohner, Familienangehörigen, Pflegefachkräfte und Verantwortlichen in den Institutionen auf bestimmte ethische Probleme aufmerksam zu machen, die bei der Ausübung der politischen Rechte durch die Heimbewohner auftreten können. Ausserdem sollen die beteiligten Akteure sensibilisiert und Überlegungen darüber angestossen werden, wie diese grosse Herausforderung kollektiv und individuell angegangen werden kann.

2. Die im Pflegeheim lebende Person und ihre politischen Rechte

2.1 Allgemeines

Alle Personen, die in einer Institution leben, sind vollwertige Bürgerinnen und Bürger. Als solche besitzen sie dieselben Rechte und Pflichten wie jeder andere Bürger, insbesondere das Recht, politische Rechte auszuüben und an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen. Die im Pflegeheim lebende Person verfügt somit über das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht¹. Das Pflegeheim garantiert die freie Ausübung dieser Rechte, indem es den Bewohnerinnen und Bewohnern die Abstimmungs- und Wahlunterlagen zugänglich macht und es ihnen ermöglicht, **persönlich** und **frei** abzustimmen bzw. zu wählen.

Gemäss Bundesverfassung ist die **Urteilsfähigkeit Voraussetzung für die Ausübung politischer Rechte**². Dementsprechend sind Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen³.

Diese politischen Rechte können einer Person also in bestimmten spezifischen Situationen aufgrund dauernder Urteilsunfähigkeit durch eine Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) entzogen werden.

Im Hinblick auf die Urteilsfähigkeit ist jedoch Folgendes zu beachten:

¹ Für Referenzen siehe das Handbuch des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), Sandra Egli, *Grundrechte im Alter – Ein Handbuch*, 2019, S. 33ff. Hier verfügbar: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/1905_Grundrechte_im_Alter_DE.pdf

² Art. 136 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)

³ Art. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) (SR 161.1)

- **Die Urteilsfähigkeit wird grundsätzlich vermutet.** Damit geht einerseits einher, dass die Person nicht ihre eigene Urteilsfähigkeit beweisen muss, sondern die Beweislast bei der Person liegt, die deren Urteilsunfähigkeit behauptet. Andererseits kann jede Person ihre politischen Rechte ausüben, solange nicht durch die Anordnung einer Schutzmassnahme der KESB eine dauerhafte Urteilsunfähigkeit festgestellt wurde.
- **Die Urteilsfähigkeit muss immer im Einzelfall beurteilt werden.** Sie kann nur in einer konkreten Situation für eine bestimmte Fragestellung geprüft werden. Jegliche Verallgemeinerung ist unzulässig. Es ist deshalb nicht erlaubt, die Urteilsfähigkeit bzw. Urteilsunfähigkeit systematisch an ein bestimmtes Alter oder an eine bestimmte medizinische Diagnose, wie zum Beispiel Demenz, zu knüpfen. In Bezug auf die politischen Rechte ist es daher wichtig, die Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit einer bestimmten Abstimmung oder Wahl zu beurteilen. Wesentlich ist dann die Frage des Beurteilungsverfahrens, die weiter unten erörtert wird.
- Die Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit einer Abstimmung oder Wahl ist völlig unabhängig von den politischen Entscheidungen einer Person. Es geht um **die Fähigkeit, eine gegebene Situation zu verstehen und sich eine Meinung zu bilden**, und nicht um die politischen Überzeugungen der Person und/oder der ihr nahestehenden Personen.
- **Der Entzug der politischen Rechte einer Person muss klar aus einer Verfügung der Behörde hervorgehen.** Dabei müssen sowohl die persönlichen Freiheiten als auch der Grundsatz der Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger geachtet werden. Insbesondere ist es verboten, eine Person aufgrund einer Behinderung oder wegen ihres Alters oder Wohnortes, zum Beispiel eines Pflegeheimes, zu diskriminieren. Aus diesem Grund kann eine Person ihre politischen Rechte nur dann nicht mehr ausüben, wenn sie unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird.

2.2 Die Bedeutung des Beurteilungsverfahrens

Das Verfahren zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit einer Abstimmung oder Wahl ist von wesentlicher Bedeutung. **In dieser Frage ist die KESB zuständig.** Sie hört die betroffene Person an und trifft ihre Entscheidung in der Regel auf Grundlage eines medizinisch-rechtlichen Gutachtens.

Die KESB kann auf Antrag der Person selbst, ihrer Angehörigen, ihres Arztes, des Personals oder der Leitung der Einrichtung eingreifen. Bei dauernder Urteilsunfähigkeit informiert die KESB die Wohngemeinde der Person, damit das Stimm- und Wahlregister aktualisiert werden kann.

Mit diesen grundlegenden Elementen kann das Verfahren geklärt werden, das in Bezug auf die politischen Rechte anzuwenden ist. **Mit Ausnahme der Fälle, in denen die Person unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird, muss ihr demnach das Abstimmungs- und Wahlmaterial ausgehändigt werden**, damit sie ihre Rechte ausüben kann. Nur die Feststellung einer dauernden Urteilsunfähigkeit durch die KESB rechtfertigt, dass die Bewohnerin oder der Bewohner die Unterlagen nicht erhält. In allen anderen Fällen müssen sie ihr bzw. ihm abgegeben werden⁴. Das Rücksenden der Dokumente ist zu untersagen, um das Stimm- und Wahlgeheimnis und insbesondere die Identität derjenigen zu schützen, die abgestimmt bzw. gewählt haben oder eben nicht.

2.3 Empfehlungen des KEP an die AVALEMS

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der KEP der AVALEMS:

- eine Bestandsaufnahme der Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in Walliser Pflegeheimen zu erstellen, die ihre politischen Rechte nicht mehr ausüben dürfen oder die Abstimmungs- und Wahlunterlagen de facto nicht mehr erhalten;
- für die Institutionen das allgemeine Verfahren zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte zu klären und dabei Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen beteiligten Akteure (Bewohner/innen, Angehörige, Heimleitung, medizinisches Personal, KESB, Gemeinde usw.) miteinzubeziehen;
- die Leitung jedes Pflegeheims aufzufordern, das Verfahren für das Verteilen der Abstimmungs- und Wahlunterlagen zu klären und festzulegen. Daraus soll insbesondere hervorgehen, dass nur die Feststellung einer dauernden Urteilsunfähigkeit durch die KESB und/oder die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft oder eines Vorsorgeauftrags rechtfertigt, dass die Bewohnerin oder der Bewohner das Abstimmungs- und Wahlmaterial nicht erhält. In allen anderen Fällen müssen diese Unterlagen ausgehändigt werden.

3. Verantwortlichkeiten der Pflegeheime in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohner

3.1 Das Pflegeheim als Ort der Ausübung der politischen Rechte

⁴ Siehe dazu die Empfehlung des Ethikrates des Westschweizer Pflegeheimverbandes (AVDEMS), **Abstimmungen in Pflegeheimen** (2016): «Pflegeheime können nicht frei entscheiden, ob sie einer Bewohnerin oder einem Bewohner die Abstimmungs- und Wahlunterlagen aushändigen oder nicht.» (S. 1)

Das Pflegeheim ist der Ort, in dem die Bewohnerinnen und Bewohner leben. Es ist sowohl ihr Wohnort als auch ihr sozialer Raum. Bei der Gestaltung dieses Lebensraumes müssen die Heimbewohner stets im Zentrum stehen. Die **grösste Herausforderung** für die Pflegeheime besteht daher darin, **die besten Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, damit die dort lebenden Personen ihre politischen Rechte ausüben können.**

3.2 Verantwortlichkeiten der Pflegeheime

Im Allgemeinen sorgen die Pflegeheime für **optimale Voraussetzungen, damit alle Bewohnerinnen und Bewohner ihre politischen Rechte ausüben** können. Das Personal in den Pflegeheimen unterstützt und hilft bei der Ausübung dieser Rechte und achtet dabei darauf, den Inhalt der Abstimmung oder die Wahl nicht zu beeinflussen.

Ausserdem müssen allfällige Risiken vermieden werden, die die Ausübung der politischen Rechte beeinträchtigen könnten. Auf der einen Seite bedeutet dies die **Verhinderung bestimmter Praktiken, die darauf abzielen, die Verletzlichkeit der Bewohnerinnen und Bewohner auszunutzen**, um politische Meinungen zu verbreiten. Dies betrifft primär die aktive Präsenz von Parteien und Kandidaten im Pflegeheim, die an sich nicht problematisch ist, da das Heim ein Ort ist, der der Gesellschaft offensteht. Sie wird jedoch dann zu einem Problem, wenn sie in Form von parteipolitischen Bekehrungstätigkeiten erfolgt.

Auf der anderen Seite ist es wichtig, **Einflussnahme und andere Manipulationen bei Abstimmungen und Wahlen so weit wie möglich zu verhindern**. Problematische Situationen können entstehen, wenn Angehörige, Familienmitglieder oder Freunde das Vertrauen der Bewohnerinnen und Bewohner missbrauchen und die Abstimmungen und Wahlen manipulieren (gefälschte Unterschriften, unterschlagenes Wahlmaterial, Druck usw.). In der Praxis ist es zwar schwierig, diese Probleme festzustellen, doch müssen sie besondere Aufmerksamkeit erhalten.

3.3 Empfehlungen des KEP an die AVALEMS und ihre Mitglieder

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der KEP der AVALEMS und ihren Mitgliedern die folgenden Massnahmen:

A. Für die AVALEMS und ihre Mitglieder

- Das gesamte Personal soll für die Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohnerinnen und Bewohner sensibilisiert werden, indem insbesondere die in diesem Dokument enthaltenen Best Practices entwickelt und kommuniziert werden.
- Sämtliche Mitarbeitenden sind darauf aufmerksam zu machen, dass insbesondere die politisch engagierten Personen (in politischen Parteien oder Gruppen, als Mitglieder einer Behörde, Kandidaten usw.) strikte Neutralität wahren müssen.

- Das Verfahren zur Meldung eines Betrugsverdachts muss festgelegt und klar kommuniziert werden (z. B. Meldung an die Heimleitung oder Pflegedienstleitung).

B. Für die Bewohnerinnen und Bewohner

- Die Bewohnerinnen und Bewohner müssen über die politischen Fristen unterrichtet werden, damit optimale Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte geschaffen werden.
- Die im Heim lebenden Personen werden über die Abstimmungs- und Wahlmodalitäten (Frist, Briefwahl oder Wahlurne, verschiedene gleichzeitig stattfindende Abstimmungen usw.) informiert, um ihnen die Bedeutung der Stimmabgabe bewusztzumachen und die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern.
- Auf Wunsch der Bewohnerinnen und Bewohner können Informationsveranstaltungen und Austauschtreffen mit politischen Vertreterinnen und Vertretern organisiert werden. In diesem Fall sorgt das Pflegeheim für eine ausgewogene Vertretung der politischen Meinungen.

4. Kurzfassung

Aufgrund seiner Analyse empfiehlt der KEP die folgenden Massnahmen:

- Der **AVALEMS** wird in Bezug auf das Problem der Beurteilung der Urteilsfähigkeit empfohlen:
 - Statistiken über die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in Walliser Pflegeheimen anzufordern oder zu erstellen, die derzeit ihre politischen Rechte nicht mehr ausüben dürfen oder die Abstimmungs- und Wahlunterlagen de facto nicht mehr erhalten;
 - das allgemeine Verfahren zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte zu klären und dabei Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen beteiligten Akteure (Bewohner/innen, Angehörige, Heimleitung, medizinisches Personal, KESB, Gemeinde usw.) miteinzubeziehen;
 - die Leitung jeder Institution aufzufordern, das Verfahren für das Verteilen der Abstimmungs- und Wahlunterlagen zu klären und festzulegen.
- Der **AVALEMS und ihren Mitgliedern** wird bezüglich der Verantwortlichkeiten der Pflegeheime im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohnerinnen und Bewohner empfohlen:

- das Personal für die Ausübung der politischen Rechte durch die Bewohnerinnen und Bewohner zu sensibilisieren, indem insbesondere die in diesem Dokument enthaltenen Best Practices klar kommuniziert werden;
- das Verfahren zur Meldung eines Betrugsverdachts festzulegen und klar zu kommunizieren;
- die Bewohnerinnen und Bewohner über die Abstimmungs- und Wahlmodalitäten (Frist, Methode usw.) zu informieren;
- die Abstimmungs- und Wahlperioden bei der soziokulturellen Animation zu thematisieren.

Sitten, im Juli 2020

Géraldine Gianadda
Präsidentin des KEP

Dr. Johan Rochel
Mitglied des KEP