



**Interpellation von Mirjam Arnold, Anna Bieri, Michael Felber und Andreas Lustenberger
betreffend Menschen mit Beeinträchtigungen**

(Vorlage Nr. 3289.1 - 16696)

Antwort des Regierungsrats
vom 7. Dezember 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsratsmitglieder Mirjam Arnold, Anna Bieri, Michael Felber und Andreas Lustenberger haben am 28. August 2021 obgenannte Interpellation eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 30. September 2021 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Vorbemerkungen

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK) wurde 2006 von der Generalversammlung der UNO verabschiedet. Es ist 2008 in Kraft getreten und zählt heute 175 Vertragsstaaten. Die UNO-BRK wurde von der Schweiz 2014 ratifiziert, der Zuger Regierungsrat hat die Ratifikation der UNO-BRK unterstützt.

Mit ihrem Beitritt zum Übereinkommen verpflichten sich Bund und Kantone, Hindernisse für Menschen mit Behinderungen zu beheben, sie gegen Diskriminierungen zu schützen sowie ihre Teilhabe und Gleichstellung zu fördern. Unter anderem fordert die UNO-BRK die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bei Wahlen und Abstimmung. Dies betrifft auch Menschen unter umfassender Beistandschaft sowie jene, welche durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Sie sind auf nationaler Ebene wie auch in den meisten Kantonen nach wie vor vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Das Genfer Stimmvolk hat im November 2020 als erster Kanton per Verfassungsrevision beschlossen, allen Menschen unabhängig von ihrer Behinderung das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler und kantonaler Ebene zu gewähren. Ähnliche Bestrebungen laufen momentan auch in anderen Kantonen.

Der Kanton Zug kennt eine ähnliche Verfassungsbestimmung wie der Kanton Genf vor der Revision, die sowohl Menschen unter umfassender Beistandschaft wie auch Personen, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimm- und Wahlrecht ausschliesst. Während jedoch im Kanton Genf im Jahr 2020 1686 Erwachsene unter umfassender Beistandschaft standen, waren es im Kanton Zug im selben Jahr nur gerade 7 Erwachsene (KOKES-Statistik 2020). Dies dürfte historisch-kulturelle Gründe haben. Gerade in den Westschweizer Kantonen wird die umfassende Beistandschaft häufiger verfügt, während der Kanton Zug diese nur in Ausnahmefällen anordnet. So wurden im Kanton Zug seit Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts seit dem 1. Januar 2013 lediglich vier Personen unter umfassende Beistandschaft gestellt.

In Bezug auf Personen, welche von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, gibt es keine kantonalen Vergleiche. Im Kanton Zug wurden seit Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2020 insgesamt 85 Vorsorgeaufträge validiert.

B. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Anerkennt der Regierungsrat, dass der Kanton Zug die UNO-BRK nur dann erfüllt, wenn er auch Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft oder solchen, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, das Stimm- und Wahlrecht erteilt?

Bereits aufgrund des Diskriminierungsverbots aus Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung dürfen Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte nicht diskriminiert werden.¹ Die UNO-BRK konkretisiert das Recht auf Gleichstellung bei Wahlen und Abstimmungen. Sie lässt dabei keinen Spielraum: Der Ausschluss von den politischen Rechten von Menschen unter umfassender Beistandschaft und jenen, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, lässt sich nicht mit den Bestimmungen der UNO-BRK vereinbaren. Art. 29 der Konvention garantiert die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben. Menschen mit Behinderungen dürfen demnach nicht aufgrund ihrer Behinderung gegenüber anderen Menschen bei der Teilnahme am politischen Leben eingeschränkt werden. Explizit darunter fällt die Gleichberechtigung bei Wahlen und Abstimmungen. Hierfür sind gemäss UNO-BRK von Bund und Kantonen Massnahmen zu treffen. Die Abschaffung des Ausschlusses von Menschen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, wird denn auch von Schefer et. al.¹ als konkrete Anforderung an die Kantone zur Erfüllung der UNO-BRK genannt.²

Alleine aus dem Kriterium der Urteilsunfähigkeit kann laut Experten nicht geschlossen werden, dass eine Person per se und in jeder Frage «unfähig» ist, zu wählen oder abzustimmen. Das Argument einer allfälligen Beeinflussbarkeit könnte bspw. auch bei älteren Menschen oder Erstwählern ins Feld geführt werden. Im Sinne der Gleichbehandlung müsste man bei allen anderen Menschen ebenfalls prüfen, ob sie ein genügendes Geistesvermögen und die nötige Unbeeinflussbarkeit aufweisen. Die Zahl der Menschen unter umfassender Beistandschaft und derjenigen, welche von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, ist im Kanton Zug gering. Trotzdem dürfte das Recht auf politische Partizipation etwaige Bedenken in Bezug auf eine allfällige Verfälschung von Wahlen und Abstimmungen überwiegen.

Hinsichtlich passivem Wahlrecht – das Genf ebenfalls allen behinderten Menschen gewährt – muss angefügt werden, dass es kaum denkbar ist, dass eine Person, die unter umfassender Beistandschaft steht oder von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten wird, sich zur Wahl stellt oder vom Volk gewählt würde.

Frage 2: Inwiefern kann die Gesetzgebung des Kantons Genf betreffend das Wahl- und Stimmrecht für Menschen mit einer Behinderung vom Kanton Zug übernommen werden?

Das Genfer Stimmvolk hat das Stimm- und Wahlrecht für Menschen unter umfassender Beistandschaft 2020 durch eine Änderung der Kantonsverfassung beschlossen. Im Rahmen der Revision wurde lediglich ein Absatz in Art. 48 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV-GE; SR 131.234) gestrichen und eine zusätzliche Übergangsbestimmung aufgenommen. Der gestrichene Absatz 4 lautete: «Die politischen Rechte von dauernd urteilsunfähigen Personen können durch Verfügung einer richterlichen Behörde entzogen werden.»

Der Kanton Zug kennt mit § 27 Abs. 3 der Verfassung vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) eine vergleichbare Bestimmung. Dort heisst es: «Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person

¹ Schefer, M., Martin, C. & Hess-Klein, C (2020). Leitfaden zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts in den Kantonen. Band 1. Basel: Juristische Fakultät der Universität Basel, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht.

² Personen die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, sind aufgrund der Ausführungen der Autoren mitgemeint.

vertreten werden, haben kein Stimmrecht.» Diese Bestimmung wurde bereits in der letzten Verfassungsrevision im Jahr 2018 in ihrer Terminologie vom damaligen Wortlaut «Wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist (...)» auf die heutige Begrifflichkeit der umfassenden Beistandschaft wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit oder Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person revidiert. Soll die Rechtssetzung des Kantons Genf in der Frage des Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit Behinderung für den Kanton Zug übernommen werden, so wäre eine erneute Verfassungsrevision notwendig. Mit dieser wäre § 27 Abs. 3 zu streichen.

Frage 3: Welche rechtlichen Grundlagen müssen auf kantonaler Ebene geschaffen oder angepasst werden, so dass auch Menschen mit dauerhafter Urteilsunfähigkeit das Stimm- und Wahlrecht erhalten?

Wie zu Frage 2 erläutert, wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Diese hätte die Streichung von § 27 Abs. 3 der Verfassung zum Inhalt.

Frage 4: Welche Forderungen des Schattenberichts insbesondere der Seiten 139 und 140 erfüllt der Kanton Zug bereits, welche nicht?

Die Seiten 139 und 140 des periodischen Berichts der Zivilgesellschaft an den UN-Ausschuss (Schattenbericht) befassen sich mit Forderungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bei Wahlen und Abstimmungen. Diese umfassen nicht nur die Gleichberechtigung der Menschen unter umfassender Beistandschaft und derer, welche von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden. So wird im Bericht im Einklang mit Art. 29 der UNO-Behindertenrechtskonvention (vgl. Antwort auf Frage 1) gefordert, dass das Stimm- und Wahlrecht barrierefrei und möglichst autonom ausgeübt werden kann. Konkret bedeutet dies insbesondere, dass die Materialien so aufbereitet werden, dass sie für alle Menschen mit Behinderung nutzbar sind. Konkret fallen hierunter beispielsweise spezielle Angebote für blinde und sehbehinderte Menschen (z.B. Schablonen, um Wahlzettel ausfüllen zu können und barrierefreie elektronische Dokumente), Abstimmungsinformationen in leichter Sprache oder für körperbehinderte Menschen zugängliche Wahllokale.

Je nach Art der Behinderung erfüllt der Kanton Zug die Anforderungen an die Barrierefreiheit mehr oder weniger gut. Hervorzuheben ist insbesondere die kantonale Website www.zg.ch, die im Jahr 2009 die höchste Zertifikatsstufe AA+ von der Zertifizierungsstelle «Zugang für alle» erhalten hat. Die Abstimmungserläuterungen zu kantonalen Abstimmungen sind für sehbehinderte und blinde Personen als PDF oder Hörzeitschrift online abrufbar. Noch wenig etabliert sind Informationen in leichter Sprache, die auch für zahlreiche Menschen ohne Behinderung hilfreich für das Verständnis bei Wahlen und Abstimmungen wären. Erstmals setzt der Kanton leichte Sprache bei der Vernehmlassung zur Totalrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG; neu Gesetz über die Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf [LBBG]) ein. Aktuell nicht erfüllt wird die Forderung betreffend autonome Stimmabgabe. So sieht § 16 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) vor, dass die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber Menschen mit Behinderung bei der Stimmabgabe hilft, wenn sie dies nicht selber können. Somit ist für diese Personen das Wahlgeheimnis nicht vollumfänglich gewahrt, obschon die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber zur Geheimhaltung verpflichtet sind.

Der Regierungsrat des Kantons Zug ist bereit auch weitere substanzielle Entwicklungen und entsprechende konkrete Angebote, die einen möglichst autonomen Zugang für Menschen mit Behinderungen ermöglichen, zu prüfen.

Frage 5: Bei welchen der noch nicht erfüllten Forderungen sieht der Regierungsrat den grössten Handlungsbedarf bzw. das grösste Verbesserungspotential für Menschen mit einer Behinderung, auch für jene, die schon heute das Stimm- und Wahlrecht haben?

Einen grossen Handlungsbedarf sieht der Regierungsrat aktuell bei der Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens für Menschen mit Behinderung. Mit dem Projekt InBeZug hat er deshalb bereits 2017 den Auftrag zur Weiterentwicklung des kantonalen Unterstützungssystems in den Bereichen Wohnen und Arbeit/Tagesstruktur gegeben. Daraus resultierte schliesslich die Totalrevision des SEG. Diese verbessert die Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung, was ihre Wohnform und Arbeit/Tagesstruktur betrifft, entscheidend. Durch ambulante Angebote wird beispielsweise für viele Menschen mit Behinderung ein selbständiges Wohnen anstelle einer Heimunterbringung möglich.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung vorliegender Interpellation keine Priorisierung des Handlungsbedarfs vornehmen kann. Um Prioritäten einer kantonalen Behindertenpolitik zu definieren, ist die Konsultation aller betroffener Anspruchsgruppen – insbesondere der Einbezug der direktbetroffenen Zugerinnen und Zuger – unabdingbar. Im Entwurf der Totalrevision des SEG (neu LBBG) wird die Grundlage für eine künftige ganzheitliche Zuger Behindertenpolitik geschaffen.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 7. Dezember 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart