



**Änderung der Kantonsverfassung (KV) und Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz; WAG)
betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 16. Januar 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die ad-hoc Kommission KV/WAG hat die Vorlage des Regierungsrats vom 10. September 2024 i.S. Änderung der Kantonsverfassung (KV) und Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz; WAG) betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen (Vorlage Nr. 3799) in insgesamt drei Sitzungen vom 6. November 2024, 5. Dezember 2024 und 16. Januar 2025 beraten und verabschiedet. Die Vorlage des Regierungsrats wurde vom Direktor des Innern, Andreas Hostettler, sowie in Vertretung durch Silvia Thalman-Gut, Volkswirtschaftsdirektorin, vertreten. Sie wurden von Séverine Feh, Generalsekretärin der Direktion des Innern bzw. von Manuela Leemann, Leiterin des Rechtsdiensts der Direktion des Innern, Felix Grämiger, juristische Mitarbeiter der Direktion des Innern, Landschreiber Tobias Moser und Peter Giss, Leiter Rechtsdienst der Staatskanzlei, unterstützt. Die Protokolle der Kommissionssitzungen führte Christa Hegglin.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionssitzung
3. Eintreten
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Abschreibung Motion Nr. 3382
7. Anträge

1. Ausgangslage

Im Kanton Zug schliesst § 27 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) i.V.m. § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht und vom aktiven und passiven Wahlrecht¹ aus. Dieser Ausschluss steht im Konflikt mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK; SR 0.109, das die Schweiz im Jahr 2014 ratifiziert hat. Art. 29 der UNO-BRK garantiert die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, und der UNO-Ausschuss hat im Jahr 2022 kritisiert, dass die Schweiz gegen diese Verpflichtungen verstösst. Auch die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen.

¹ Der Einfachheit halber wird nachfolgend lediglich von «Wahlrecht» gesprochen. Mit Wahlrecht gemeint ist jedoch jeweils sowohl das *aktive* Wahlrecht (das Recht zu wählen) wie auch das *passive* Wahlrecht (das Recht, sich selbst zu einer Wahl zu stellen bzw. gewählt zu werden).

Am 3. März 2022 reichten Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger die Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen (Vorlage Nr. 3382.1 - 16887) ein. Der Kantonsrat erklärte die Motion am 1. Dezember 2023 für erheblich. Die vorliegende Vorlage setzt diese Motion um.

2. Ablauf der Kommissionssitzung

Der Kommissionspräsident eröffnete die erste Kommissionssitzung vom 6. November 2024 mit einem kurzen Überblick über den Ablauf der Sitzung. Anschliessend führte der Direktor des Innern die anwesenden Mitglieder der Kommission in die Vorlage des Regierungsrats ein. In der Folge stellte Felix Grämiger, juristischer Mitarbeiter der Direktion des Innern, die Vorlage aus fachlicher und rechtlicher Sicht vor, worauf eine Fragerunde folgte. Anschliessend erläuterte der Leiter des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz und Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) des Kantons Zug, Mario Häfliger, die Voraussetzungen für Beistandschaften und Inkraftsetzung eines Vorsorgeauftrags. Nach der Fragerunde folgte die Eintretensdebatte, und anschliessend wurde die Detailberatung eröffnet. Die Kommission erteilte einen Abklärungsauftrag, in dessen Rahmen dargelegt werden soll, wie eine Einzelfallprüfung betreffend die Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten geregelt werden könnte.

Die Kommission schloss ihre Arbeiten mit der Schlussabstimmung an der dritten Kommissionssitzung vom 16. Januar 2025 ab.

3. Eintreten

Die Frage, ob der Kanton Zug das Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen einführen soll, hat in der Kommission zu einer intensiven Diskussion geführt. Die Kommissionsmitglieder haben sich sowohl mit den praktischen, rechtlichen und politischen Herausforderungen auseinandergesetzt als auch die gesellschaftlichen und ethischen Implikationen einer solchen Entscheidung erörtert. Dabei haben sich zwei Hauptpositionen herausgebildet: Einige Kommissionsmitglieder plädieren dafür, auf die Vorlage einzutreten und den Kanton Zug zu einem Vorreiter in dieser Frage zu machen. Andere Kommissionsmitglieder argumentieren, dass ein Nichteintreten sinnvoller sei, um auf eine bundesweite Regelung zu warten und potenzielle Inkohärenzen zu vermeiden. Die folgenden Abschnitte fassen die Argumente beider Seiten detailliert zusammen.

3.1. Gründe für ein Eintreten

Die Kommissionsmitglieder, die sich für ein Eintreten auf die Vorlage aussprechen, begründen ihre Haltung mit einer Reihe von politischen, gesellschaftlichen und pragmatischen Überlegungen. Ihre Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

3.1.1. Vorreiterrolle des Kantons Zug

Die Befürworter des Eintretens betonen, dass der Kanton Zug mit der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit Beeinträchtigungen eine Vorreiterrolle übernehmen könne. Sie weisen darauf hin, dass der Kanton Zug in anderen Fällen durchaus mutig und eigenständig vorgehe, und es sei an der Zeit, dies auch in diesem Bereich zu tun. Dies würde nicht

nur dem Kanton ein positives Image verleihen, sondern auch Druck auf den Bund ausüben, um eine flächendeckende Lösung auf nationaler Ebene zu beschleunigen.

3.1.2. Administrativer Mehraufwand als vorübergehende Herausforderung

Es wird anerkannt, dass die Einführung des Stimmrechts für Menschen mit Beeinträchtigungen zunächst zu einem administrativen Mehraufwand führen würde, da die Gemeinden zwischen kantonalen und eidgenössischen Abstimmungsunterlagen unterscheiden müssten. Dieser Aufwand sei jedoch vorübergehend und gerechtfertigt, um die Gleichberechtigung und Teilhabe aller Menschen zu fördern. Zudem könne der Kanton Zug durch sein Voranschreiten den Bund dazu bewegen, schneller eine einheitliche Regelung zu schaffen.

3.1.3. Bedenken zur Verfälschung von Wahlergebnissen

Die Befürworter argumentieren, dass das Argument der möglichen Verfälschung von Wahlergebnissen durch die Einbeziehung von Menschen mit Beeinträchtigungen differenziert betrachtet werden müsse. Sie verweisen darauf, dass es auch andere Formen der Beeinflussung gebe, wie beispielsweise die Beeinflussung von Jugendlichen durch ihre Eltern oder von älteren Menschen durch ihre Kinder. Zudem gebe es politisch desinteressierte Personen, die ihre Stimmzettel von anderen ausfüllen liessen. Diese Phänomene seien bereits Teil des politischen Prozesses und rechtfertigten keinen Ausschluss von Menschen mit Beeinträchtigungen.

3.1.4. Empathie und Respekt gegenüber den Betroffenen

Die Kommissionsmitglieder betonen, dass es nicht angebracht sei, über die Befindlichkeiten der betroffenen Personen zu urteilen. Sie weisen darauf hin, dass die Möglichkeit, auf kantonaler Ebene abstimmen und wählen zu dürfen, für viele Betroffene ein Gefühl von Stolz und Anerkennung vermitteln könne. Es sei nicht Sache der Politik, zu entscheiden, wie sich die Betroffenen fühlen würden, sondern ihnen die gleichen Rechte einzuräumen.

3.1.5. Innovation und Verpflichtung des Kantons Zug

Die Befürworter heben hervor, dass der Kanton Zug traditionell innovativ sei und seinen Verpflichtungen nachkomme. Sie sehen es als Aufgabe der gewählten Vertreterinnen und Vertreter, solche Themen aufzugreifen und zu diskutieren, unabhängig vom Ergebnis. Die Einführung des Stimmrechts für Menschen mit Beeinträchtigungen sei ein Schritt, der zum Selbstverständnis des Kantons passe.

3.1.6. Demokratische Legitimation

Es wird betont, dass die Entscheidung über die Vorlage letztlich vom Stimmvolk getroffen wird, da eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich wäre. Dies sei ein demokratischer Prozess, der respektiert werden müsse. Die Befürworter sehen es als ihre Pflicht an, das Thema zur Diskussion zu stellen und dem Volk die Entscheidung zu überlassen.

3.1.7. Gleichberechtigung und Teilhabe

Die Kommissionsmitglieder betonen, dass alle Menschen verschieden sind und jeder die Möglichkeit haben sollte, sich aktiv am politischen Leben zu beteiligen. Dies gelte auch für Menschen mit geistigen Behinderungen, selbst wenn sie nur an einzelnen Abstimmungen teilnehmen könnten. Die Einführung des Stimmrechts sei ein wichtiger Schritt zur Gleichberechtigung und zur Förderung der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger.

3.2. Gründe für Nichteintreten

Die Kommissionsmitglieder, die sich für ein Nichteintreten auf die Vorlage aussprechen, begründen ihre Haltung mit einer Reihe von praktischen, rechtlichen und politischen Überlegungen. Ihre Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

3.2.1. Praktische Herausforderungen

Die Kommissionsmitglieder weisen darauf hin, dass die Umsetzung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen mit Beeinträchtigungen im Kanton Zug erhebliche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen würde. Da auf Bundesebene weiterhin ein Ausschluss vom Stimmrecht bestehe, müssten die Gemeinden bei der Versandlogistik der Abstimmungsunterlagen genau unterscheiden, welche Personen nur kantonale und welche auch eidgenössische Unterlagen erhalten. Dieser administrative Aufwand sei nicht nur gross, sondern könnte auch bei den Betroffenen ein «komisches Gefühl» hinterlassen, da sie auf Bundesebene weiterhin ausgeschlossen wären.

3.2.2. Abwarten auf bundesweite Regelungen

Es wird darauf hingewiesen, dass der Bund bereits aktiv an einer Lösung arbeitet. Die staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) hat am 25. Oktober 2024 eine Motion beschlossen, die den Bundesrat beauftragt, die entsprechende Bestimmung in der Bundesverfassung zu streichen und eine Vorlage auszuarbeiten. Die Kommissionsmitglieder plädieren dafür, abzuwarten, bis der Bund eine saubere und einheitliche Regelung zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention vorlegt. Ein Vorpreschen des Kantons Zug könnte zu einer inkohärenten Lösung führen, insbesondere wenn der Bund später eine Einzelfallprüfung vorsieht, während der Kanton Zug bereits eine pauschale Regelung eingeführt hat.

3.2.3. Bedenken hinsichtlich der Wahlergebnisse

Ein weiteres Argument betrifft die möglichen Auswirkungen auf Wahlergebnisse. Die 288 betroffenen Personen würden zwar nur 0,35 Prozent der Stimmberechtigten im Kanton Zug ausmachen, doch bei knappen Wahlergebnissen – wie beispielsweise bei den Kantonsratswahlen 2022 – könnten bereits geringe Veränderungen in den Stimmabgaben das Ergebnis beeinflussen. Dies könnte den Eindruck einer Verfälschung der Wahlergebnisse erwecken, insbesondere wenn auf eine Einzelfallprüfung verzichtet würde.

3.2.4. Einzelfallprüfung als Alternative

Einige Kommissionsmitglieder äussern die Ansicht, dass eine Einzelfallprüfung der korrektere Weg wäre, um sicherzustellen, dass nur Personen, die tatsächlich in der Lage sind, am politischen Leben teilzunehmen, das Stimm- und Wahlrecht erhalten. Allerdings wäre eine solche Prüfung komplex und aufwändig. Dennoch sei dies eine faire und differenzierte Lösung, die den individuellen Fähigkeiten der Betroffenen gerecht werde.

3.2.5. Gesellschaftliche und ethische Überlegungen

Die Kommissionsmitglieder betonen, dass sie die Gleichberechtigung und Teilhabe aller Menschen unterstützen. Sie seien sich bewusst, dass jeder Mensch unterschiedliche Fähigkeiten habe und dass viele der betroffenen Personen durchaus in der Lage seien, ihre politischen Rechte verantwortungsvoll auszuüben. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass auch andere Faktoren – wie beispielsweise die Beeinflussung von Jugendlichen durch ihre Eltern –

nicht gelöst werden könnten. Dies sei jedoch ein allgemeines Problem, das nicht spezifisch für Menschen mit Beeinträchtigungen gelte.

3.3. Abstimmung

Die Kommission beschliesst mit 8 zu 7 Stimmen und ohne Enthaltung, auf die Vorlage einzutreten.

Ein Kommissionsmitglied stellt gestützt auf § 59 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) einen Sistierungsantrag. Das Kommissionsmitglied begründete dies damit, dass die Debatte sistiert, also vorläufig ausgesetzt werden sollte, und zwar für maximal ein Jahr. Bis dahin, so das Argument, sollte Klarheit darüber herrschen, wie es auf Bundesebene weitergeht. Nachdem die Staatspolitische Kommission des Nationalrats das Geschäft bereits behandelt hat, stehe noch die Beratung in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats aus. Möglicherweise werde bereits in wenigen Monaten erkennbar sein, in welche Richtung sich die bundesweite Regelung entwickle. Es wäre ungünstig, wenn der Kanton Zug ein eigenes System beschliessen würde, das später im Widerspruch zur bundesweiten Lösung stehen könnte. Konkret bezog sich das Mitglied auf die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung, die auf Bundesebene diskutiert wird. Sollte der Bund dieses Modell einführen, wäre es kontraproduktiv, wenn der Kanton Zug bereits eine andere Regelung beschlossen hätte.

Aus diesen Gründen stellt das Kommissionsmitglied den Antrag, die Debatte an dieser Stelle zu sistieren und die Kommission zu beauftragen, diesen Antrag auch dem Kantonsrat zu unterbreiten.

Ein anderes Kommissionsmitglied erwidert, dass der Kanton Zug mit einem diesbezüglich Entscheid ein Zeichen setzen könne. Es argumentiert, dass sich der Bund mit grosser Wahrscheinlichkeit einer Tendenz anschliessen wird, je mehr Kantone eine klare Position beziehen – beispielsweise gegen eine Einzelfallprüfung. Das Mitglied vertritt die Ansicht, dass auf nationaler Ebene dieselben Abwägungen gemacht würden wie im Kanton Zug. Aus diesen Gründen werde es dem Sistierungsantrag nicht zustimmen.

→ Die Kommission lehnt den Sistierungsantrag mit 8 zu 7 und ohne Enthaltung ab.

4. Detailberatung

In der Detailberatung ging die Kommission die einzelnen Bestimmungen der Vorlage durch.

4.1. Einzelfallprüfung

Ein Kommissionsmitglied stellt einen Abklärungsauftrag. Es sollte einerseits ein Formulierungsvorschlag für die Einführung einer Einzelfallprüfung in der KV und im WAG erarbeitet und andererseits die damit verbundenen Kosten aufgezeigt werden.

→ Die Kommission stimmt dem Abklärungsauftrag einstimmig mit 15 zu 0 zu.

4.2. Abklärungsauftrag

Im Rahmen des Abklärungsauftrags der Kommission wurden Umsetzungsvarianten für eine Einzelfallprüfung der Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten für Menschen mit Beeinträchtigungen erarbeitet. Der Auftrag betraf insbesondere die Frage, wie die Einzelfallprüfung für Personen, die aufgrund einer dauerhaften Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, geregelt werden kann. Dies mit dem Ziel, die beiden ausgearbeiteten Varianten zur Einzelfallprüfung dieser Personengruppe zu vergleichen, die rechtlichen Grundlagen zu erläutern sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Varianten darzulegen.

4.2.1. Rechtliche Ausgangslage

Die geltende Kantonsverfassung regelt in § 27 das Stimm- und Wahlrecht, wobei in Abs. 3 Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Die vorgeschlagenen Varianten zielten darauf ab, diese Regelung entweder zu lockern (Variante 1) oder eine automatische Prüfung durch die KESB einzuführen (Variante 2).

4.2.2. Synopse

In den zwei nachfolgenden Tabellen wurde dargelegt, welche rechtlichen Bestimmungen in der KV und im WAG gemäss dem Antrag des Regierungsrats und gemäss den beiden Varianten des Abklärungsauftrags geändert werden müssen.

Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV)

Geltendes Recht (kein Stimm- und Wahlrecht)	Antrag des Regierungsrats (Stimm- und Wahlrecht für alle)	Variante 1 Abklärungsauftrag (Stimm- und Wahlrecht auf Antrag)	Variante 2 Abklärungsauftrag (Ausschluss nach Prüfung)
<p>§ 27</p> <p>² Das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen: Alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden.</p> <p>³ Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben kein Stimmrecht.</p>	<p>§ 27 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)</p> <p>² Das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen: Alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben.</p> <p>³ Aufgehoben.</p>	<p>§ 27 Abs. 2 (geändert auf Wortlaut geltendes Recht), Abs. 3 (Aufhebung rückgängig, Wortlaut geltendes Recht geändert)</p> <p>² Das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen: Alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden.</p> <p>³ Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben grundsätzlich kein Stimmrecht. <u>Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.</u></p>	<p>² Das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen: Alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. <u>Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.</u></p> <p>³ Aufgehoben.</p>

Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)

Geltendes Recht (kein Stimm- und Wahlrecht)	Antrag des Regierungsrats (Stimm- und Wahlrecht für alle)	Variante 1 Abklärungsauftrag (Stimm- und Wahlrecht auf Antrag)	Variante 2 Abklärungsauftrag (Ausschluss nach Prüfung)
<p>§ 4 Stimmregister</p> <p>² Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist (§ 27 Abs. 3 KV).</p>	<p>§ 4 Abs. 2 (geändert)</p> <p>² Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt.</p>	<p>§ 4 Abs. 2 (geändert auf Wortlaut geltendes Recht)</p> <p>² Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist (§ 27 Abs. 3 KV).</p>	<p>² Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist (§ 27 Abs. 2 KV).</p>
		<p>§ 4a (neu) Stimmrecht für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden</p> <p>¹ Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben grundsätzlich kein Stimmrecht (§ 27 Abs. 3 KV).</p>	<p>§ 4a (neu) Ausschluss vom Stimmrecht</p> <p>¹ Vom Stimm- und Wahlrecht ist ausgeschlossen, wer von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) in politischen Angelegenheiten für urteilsunfähig erklärt wurde.</p> <p>(In der Verordnung würde geregelt, dass die KESB dies bei Personen unter umfassender Beistandschaft mit Vorsorgeauftrag bei Entscheidungen mitprüft.)</p>

Geltendes Recht (kein Stimm- und Wahlrecht)	Antrag des Regierungsrats (Stimm- und Wahlrecht für alle)	Variante 1 Abklärungsauftrag (Stimm- und Wahlrecht auf Antrag)	Variante 2 Abklärungsauftrag (Ausschluss nach Prüfung)
		<p>² Ihnen kann das Stimmrecht (§ 2) erteilt werden und sie können im Stimmregister eingetragen werden (§ 4) sofern sie in politischen Angelegenheiten urteilsfähig sind.</p> <p>³ Ein Gesuch um Erteilung des Stimmrechts ist bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einzureichen.</p> <p>⁴ Die KESB prüft und entscheidet, ob die gesuchstellende Person in politischen Angelegenheiten urteilsfähig ist.</p> <p>⁵ Beurteilt die KESB die gesuchstellende Person in politischen Angelegenheiten als urteilsfähig, teilt sie ihren Entscheid der Wohnsitzgemeinde mit.</p>	

4.2.3. Variante 1: Gesuch um Erteilung des Stimmrechts bei der KESB

Nach Variante 1 wird das Stimmrecht für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, grundsätzlich entzogen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass diese Personen auf Gesuch hin von der KESB erneut als urteilsfähig in politischen Angelegenheiten beurteilt werden. Wird eine solche Urteilsfähigkeit festgestellt, kann das Stimmrecht wieder erteilt werden.

In § 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung wird der Grundsatz des Stimmrechtsausschlusses bei Urteilsunfähigkeit durch die Formulierung «grundsätzlich kein Stimmrecht» ersetzt, wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann.

Ein neuer § 4a WAG regelt, dass das Stimmrecht für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, auf Antrag

wieder erteilt werden kann, wenn sie in politischen Angelegenheiten urteilsfähig sind. Die KESB entscheidet über die Urteilsfähigkeit.

Die Vorteile der Variante 1 sind:

- Individuelle Prüfung: Betroffene Personen erhalten die Möglichkeit, ihr Stimmrecht zu beanspruchen, wenn sie in politischen Angelegenheiten urteilsfähig sind.
- Kostenersparnis: Es ist davon auszugehen, dass viele Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, sich nicht an Wahlen oder Abstimmungen beteiligen möchten. Sie werden daher keinen Antrag um Erteilung des Stimmrechts stellen. Es können somit Kosten und Verwaltungsaufwand im Vergleich zur Einzelfallprüfung gemäss Variante 2 erspart werden.
- Flexibilität: Diese Regelung ermöglicht es, individuelle Unterschiede in der Urteilsfähigkeit zu berücksichtigen. Eine pauschale Entziehung des Stimmrechts für alle Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, wird vermieden.

Die Nachteile der Variante 1 sind:

- Aufwand für die betroffenen Personen: Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben in der Regel Mühe, sich um behördliche Angelegenheiten zu kümmern. Dass sie für die Wiedererteilung des Stimmrechts ein Gesuch einreichen und sich einer Prüfung unterziehen müssen, könnte eine abschreckende Wirkung haben sowie eine grosse Hürde für die Betroffenen darstellen.
- Stigmatisierung: Der Antrag auf Wiedererteilung des Stimmrechts könnte als stigmatisierend wahrgenommen werden, da eine betroffene Person aktiv eine Prüfung ihrer Urteilsfähigkeit beantragen muss. Es besteht nach wie vor ein grundsätzlicher Ausschluss.

4.2.4. Variante 2: Automatische Prüfung durch die KESB

Variante 2 sieht vor, dass die KESB bei der Aktivierung der umfassenden Beistandschaft oder der Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person von Amtes wegen prüfen lässt, ob das Stimmrecht der betroffenen Person entzogen wird. Das Stimmrecht wird also im Rahmen des Entscheidprozesses über die Beistandschaft automatisch überprüft.

In § 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung wird die Bestimmung des Stimmrechtsausschlusses für urteilsunfähige Personen vollständig aufgehoben, und es wird der generelle Grundsatz des Stimmrechts für alle volljährigen Bürgerinnen und Bürger festgelegt, wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann.

In § 4a WAG wird geregelt, dass eine betroffene Person vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wenn sie von der KESB in politischen Angelegenheiten für urteilsunfähig erklärt wurde. Diese Prüfung erfolgt von Amtes wegen im Zuge des Entscheids über die umfassende Beistandschaft oder die Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person.

Die Vorteile der Variante 2 sind:

- Automatisierung der Prüfung: Die automatische Prüfung von Amtes wegen ermöglicht eine umfassende und flächendeckende Kontrolle, ohne dass die betroffenen Personen aktiv ein Gesuch einreichen müssen.

- Vermeidung von Stigmatisierung: Da die Prüfung der Urteilsfähigkeit automatisch erfolgt, müssen betroffene Personen nicht aktiv um die Wiedererteilung ihres Stimmrechts bitten, was die Wahrnehmung einer Stigmatisierung reduziert.
- Geringerer Aufwand für die Betroffenen: Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, sind nicht gezwungen, einen Antrag zu stellen, wodurch der Aufwand für sie reduziert wird.

Die Nachteile der Variante 2 sind:

- Unnötige Prüfungen: Viele Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben nicht (mehr) das Bedürfnis sich an Wahlen oder Abstimmungen zu beteiligen. Dennoch müsste die KESB bei jedem dieser Fälle auch noch Abklärungen und einen Entscheid zur politischen Urteilsfähigkeit treffen (lassen).
- Verwaltungsaufwand für KESB: Die KESB müsste von Amtes wegen bedeutend mehr Fälle als bei Variante 1 prüfen, was zu einer Steigerung der administrativen Belastung führt, zusätzliche Personalkosten sowie erhebliche Kosten für die Erteilung der Prüfaufträge an Hausärztinnen und Hausärzte und Facharztperson Psychiatrie sowie deren Abklärung verursacht.

4.2.5. Kostenschätzung

Im Rahmen des Abklärungsauftrags wurde eine Kostenschätzung gemacht, die sich mit den finanziellen Auswirkungen der Einführung einer Einzelfallprüfung zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit von Personen befasst, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Dabei werden die Kosten für die Prüfung durch Hausärztinnen und Hausärzte sowie Facharztpersonen Psychiatrie analysiert und die voraussichtliche Anzahl der Einzelfallprüfungen bei beiden Varianten abgeschätzt. Abschliessend wurde ein Vergleich der beiden Varianten hinsichtlich ihrer Kosten und praktischen Auswirkungen vorgenommen.

4.2.6.1. Allgemeine Bemerkungen

Die KESB kann den Schwächezustand (geistige Behinderung, psychische Störung, anderer in der Person liegender Schwächezustand) und damit die Urteilsfähigkeit von gemeldeten Personen in Bezug auf die Personen-, Vermögenssorge und den Rechtsverkehr und somit auch in Bezug auf die politischen Angelegenheiten nicht selbst prüfen, weil ihr dazu die Kompetenz fehlt. Sie muss bei jeder gemeldeten Person einen Prüfauftrag extern, an die Hausärztin oder den Hausarzt, welche/r die gemeldete Person gut kennt, oder eine Facharztperson Psychiatrie vergeben. In der Regel dauert es ein bis vier Monate, bis das Prüfungsergebnis durch die zuständigen Hausärztinnen und Hausärzte oder Facharztpersonen Psychiatrie vorliegt. Der Entscheid der KESB stützt sich somit auf eine Beurteilung der Hausärztinnen und Hausärzte oder psychiatrischen Fachpersonen.

Gemäss den Erfahrungen der KESB sind Rückmeldungen der Hausärztinnen und Hausärzte bzw. Facharztpersonen Psychiatrie in Bezug auf die Personen-, Vermögenssorge und den Rechtsverkehr nicht immer eindeutig, da ja die Urteilsfähigkeit immer auf ein bestimmtes Geschäft und dessen Komplexität zu beurteilen ist. Dies könnte auch in Bezug auf die Beurteilung der Urteilsfähigkeit von betroffenen Personen in Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten der Fall sein.

4.2.6.2. Kosten für eine einzelne Einzelfallprüfung

Prüfung durch Hausärztin oder Hausarzt:

Kosten der KESB geschätzt:	Stundenaufwand	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> - Gesuchaufnahme - Auftrag zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit durch Hausärztin / Hausarzt - Entscheiderstellung bei Urteilsfähigkeit oder Urteilsunfähigkeit - Zustellung 	3 Stunden à Fr. 100.00	Ca. Fr. 300.00
Kosten Prüfung durch Hausärztin/Hausarzt geschätzt:		Ca. Fr. 500.00
Kosten Total:		Ca. Fr. 800.00

Prüfung durch Facharztperson Psychiatrie:

Kosten der KESB geschätzt:	Stundenaufwand	Kosten
<ul style="list-style-type: none"> - Gesuchaufnahme - Auftrag zur Beurteilung der Urteilsfähigkeit durch Facharztperson Psychiatrie - Entscheiderstellung bei Urteilsfähigkeit oder Urteilsunfähigkeit - Zustellung 	3 Stunden à Fr. 100.00	Ca. Fr. 300.00
Kosten Prüfung durch Facharztperson Psychiatrie geschätzt:		Ca. Fr. 1000.00
Kosten Total:		Ca. Fr. 1300.00

4.2.6.3. Anzahl der Einzelfallprüfungen bei Variante 1

Die Menge der Einzelfallprüfungen ist schwer abschätzbar. Es ist mit einer bis fünf Einzelfallprüfungen pro Jahr zu rechnen. Es könnten aber auch mehr oder gar keine sein.

4.2.6.4. Anzahl der Einzelfallprüfungen bei Variante 2

Die letzten Jahre ergeben eine kontinuierliche Steigerung der Validierung von Vorsorgeaufträgen:

- 2021: 30 Validierungen;
- 2022: 42 Validierungen;
- 2023: 48 Validierungen.

Bei den umfassenden Beistandschaften gab es in den letzten Jahren kaum mehr Neuerrichtungen.

4.2.6.5. Vergleich

Variante 1 (Gesuch um Erteilung des Stimmrechts) bietet eine individuelle Lösung, da sie die Möglichkeit der Wiedererteilung des Stimmrechts auf Antrag erlaubt. Sie ist viel kostengünstiger als Variante 2, da voraussichtlich nur wenige Betroffene einen Antrag auf Wiedererteilung des Stimmrechts stellen werden. Sie könnte jedoch mit einer höheren Stigmatisierung für die betroffenen Personen verbunden sein.

Variante 2 (Automatische Prüfung durch die KESB) wäre weniger stigmatisierend und aufwändig für die Betroffenen, da in jedem Fall geprüft würde, ob sie in politischen Angelegenheiten urteilsfähig sind. Sie wäre jedoch wesentlich teurer, da bei jeder umfassenden Beistandschaft und jedem aktivierten Vorsorgeauftrag zwingend die Urteilsfähigkeit in politischen Angelegenheiten geprüft werden müsste.

4.3. § 27 KV

Ein Kommissionsmitglied stellt den Antrag auf Variante 1 (Stimm- und Wahlrecht auf Antrag) gemäss Abklärungsauftrag.

→ Der Antrag des Regierungsrats erhält 7 Stimmen, der Antrag Variante 1 erhält 6 Stimmen. Ohne Enthaltung.

4.4. Kurztitel Kantonsverfassung und Abkürzung KV

Der Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 10. September 2024 sah vor, den Erlasstitel «Verfassung des Kantons Zug» um einen Kurztitel («Kantonsverfassung») und eine Abkürzung («KV») zu ergänzen.

Diese Ergänzung des Erlasstitels wurde jedoch bereits im Rahmen eines anderen Geschäfts (GS 2024/065) umgesetzt und ist seit dem 27. September 2024 in Kraft. Der Erlasstitel lautet somit bereits «Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV)». Der im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 10. September 2024 enthaltene diesbezügliche Antrag wird daher gegenstandslos.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage Nr. 3799.2 (ohne die gegenstandslos gewordenen Ergänzungen des Erlasstitels) in der Schlussabstimmung mit 7 zu 6 Stimmen und ohne Enthaltung zu.

Zwei Kommissionsmitglieder beantragen im Rahmen der Schlussabstimmung zur Vorlage Nr. 3799.3 das WAG gemäss Variante 1 des Abklärungsauftrags (Einzelfallprüfung: Grundsätzlicher Entzug des Stimmrechts für Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, mit der Möglichkeit auf Gesuch hin von der KESB erneut als urteilsfähig in politischen Angelegenheiten beurteilt zu werden; Änderung von § 27 Abs. 3 KV sowie Schaffung eines neuen § 4a WAG) anzupassen, dies im Wissen darum, dass dadurch ein Konflikt mit dem vorangehenden Beschluss zur Änderung der Kantonsverfassung (Vorlage Nr. 3799.2) entstehen würde.

Der Antrag des Regierungsrats wird der Variante 1 des Abklärungsauftrags gegenübergestellt.

→ Der regierungsrätliche Antrag obsiegt mit 8 zu 6 Stimmen. Ohne Enthaltung.

Die Kommission stimmt der Vorlage Nr. 3799.3 in der Schlussabstimmung mit 8 zu 6 Stimmen und ohne Enthaltung zu.

Dem vorliegenden Bericht werden keine Synopsen beigelegt, da die Kommission keine Änderungsanträge stellt.

6. Abschreibung Motion Nr. 3382

Die Kommission schreibt die Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rööfli und Andreas Lustenberger betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382.1 - 16887) mit 14 zu 0 Stimmen einstimmig ab.

7. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 8:7 Stimmen und ohne Enthaltung, auf die Vorlage einzutreten;
2. mit 7:6 Stimmen ohne Enthaltung (Vorlage Nr. 3799.2 - 17838) und 8:6 Stimmen ohne Enthaltung (Vorlage Nr. 3799.3 - 17839) der Vorlage, ohne die gegenstandslos gewordenen Ergänzungen des Erlassstitels, zuzustimmen;
3. mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltung die Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rööfli und Andreas Lustenberger betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382.1 - 16887) als erledigt abzuschreiben.

Menzingen, 16. Januar 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Simon Leuenberger

Kommissionsmitglieder:

Simon Leuenberger, Menzingen, Präsident
Urs Andermatt, Baar
Mirjam Arnold, Baar
Gregor Bruhin, Zug
Philip C. Brunner, Zug
Tabea Estermann, Zug
Alois Gössi, Baar
Flurin Grond, Neuheim

Manuela Käch, Cham
Tom Magnusson, Menzingen
Jean Luc Mösch, Cham
Michael Riboni, Baar
Adrian Rogger, Baar
Hanni Schriber-Neiger, Risch
Vroni Straub, Zug