



**Motion von Patrick Rösli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini**  
**betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen**  
(Vorlage Nr. 3381.1 - 16886)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 21. März 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Patrick Rösli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini reichten am 3. März 2022 eine Motion betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886). Der Kantonsrat hat die Motion am 31. März 2022 zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

**1. Ausgangslage**

Ursprünglich bestand die Aufgabe der Behindertenpolitik ausschliesslich darin, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen durch finanzielle und/oder andere Leistungen zu unterstützen. Spätestens mit dem Erlass der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) fand in der Schweiz jedoch ein Paradigmenwechsel statt. Es wurde allgemein anerkannt, dass auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen darüber entscheiden, inwieweit eine Person mit einer Beeinträchtigung im Alltag «behindert» wird. Damit die Menschen mit Behinderung effektiv gleichberechtigt leben können, müssen Benachteiligungen beseitigt werden. Die Bundesverfassung erteilt Bund und Kantonen deshalb in Artikel 8 den Auftrag, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu fördern und verbietet die Diskriminierung.

Mit dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wurde eine Grundlage geschaffen, um konkrete Benachteiligungen für Menschen mit Behinderung zu beseitigen oder zu verringern. Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Art. 2 Abs. 2 BehiG besagt, dass eine Benachteiligung vorliegt, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist. Im BehiG befinden sich im Wesentlichen nur Bestimmungen betreffend Bauten, öffentlichem Verkehr, Dienstleistungen und Arbeitsverhältnissen. Des Weiteren verlangt das BehiG gemäss Art. 5 Abs. 1 von den Kantonen, weitere Massnahmen zur Verhinderung, Beseitigung oder Verringerung von Benachteiligungen zu ergreifen.

Im Jahr 2014 hat die Schweiz das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention; SR 0.109) ratifiziert. Die Konvention zielt darauf ab, den vollen und gleichberechtigten Anspruch auf Menschenrechte und Grundfreiheiten und die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und bürgerlichen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Gemäss Art. 29 UN-Behindertenrechtskonvention garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu geniessen.

Im WAG sind zwar Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderung aufgeführt, jedoch sind sie nicht ausreichend, um möglichst vielen die gewünschte Selbständigkeit und Autonomie zu gewährleisten. Viele Menschen mit Behinderung könnten ihr Wahl- und Stimmrecht eigenständig ausüben, wenn ihnen entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung stünden. Je nach Behinderungsart braucht es andere Hilfsmittel. Zum Beispiel sind eine Lese- und Rechenschwäche in der Bevölkerung mit gesamthaft 10–15 Prozent gemäss dem Verband Dyslexie Schweiz weit verbreitet. Die Störungsbilder treten häufig kombiniert auf (Positionspapier des Verbands Dyslexie vom Oktober 2021, Für eine dyslexie- und dyskalkuliefreundliche Bildungs- und Berufslandschaft). Wären Dokumente und Nachrichten in Leichter Sprache verfasst, könnten auch Menschen mit solchen Schwächen partizipieren. Wahrscheinlich würden einfacher gehaltene Texte grundsätzlich von vielen Menschen begrüsst, auch wenn sie nicht an einer Behinderung leiden. Ausserdem nehmen Menschen auf verschiedene Arten am besten wahr. Manche verstehen Texte besser, wenn sie sie hören, andere brauchen sie schriftlich, um den Inhalt nachvollziehen zu können.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die verschiedenen Einschränkungen, die in Bezug auf die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts auftreten können, mögliche Hilfsmittel und die geschätzte Anzahl Menschen im Kanton Zug, die von der jeweiligen Einschränkung betroffen sind. Die Auflistung ist nicht abschliessend.

Art	Einschränkung	Mögliche Hilfsmittel	Anzahl Kt. ZG <sup>1</sup>
<b>Kognitive oder Lernbehinderung, Leseschwäche</b>	Fehlendes Textverständnis der Vorlagen, Parteiprogramme und Wahlunterlagen	Übersetzung in Leichte Sprache, Unterstützte Kommunikation	13 887 <sup>2</sup>
<b>Mobilitätseinschränkung</b>	Stimme kann je nachdem nicht abgegeben werden	Wanderurne	1298 <sup>3</sup>
<b>Hörbehinderung</b>	Debatten des Parlaments, Informationen im TV etc. können nicht verfolgt werden	Gebärdendolmetscher/in, Informationsfilme mit Untertiteln	1428 <sup>4</sup>
<b>Sehbehinderung</b>	Texte können nicht gelesen werden	Hörzeitschrift, Schablonen zum Ausfüllen und standardisierte Fingerhohlschnitte auf Stimmzetteln, Brailleschrift	1428

Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen stellte am 25. März 2022 in der ungekürzten Vorabfassung<sup>5</sup> mit Besorgnis die mangelnde Zugänglichkeit von Informationen über öffentliche Politik und Entscheidungsprozesse und die begrenzten Möglichkeiten, sich in allen Phasen dieser Prozesse zu beteiligen, fest. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, den Organisationen von Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugängliche Informationen zur Verfügung zu stellen, darunter Informationen in Leichter Sprache und in Gebärdensprache, und einen angemessenen Zeitrahmen für ihre Beteiligung in allen Phasen von Gesetzgebung, Politik und Entscheidungsprozessen zu gewährleisten (Ziff. 9 Bst. c und Ziff. 10 Bst. c).

## 2. Beurteilung

Abstimmungsunterlagen und -erläuterungen müssen gesetzlichen Anforderungen an die Information der Stimmberechtigten genügen, sie lassen sich nicht beliebig vereinfachen. Nebst den Erläuterungen stehen jedoch Erklärvideos zu den eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zur Verfügung; auch in Gebärdensprache.

<sup>1</sup> [Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1999-2021 - 1999-2021 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#); im Kanton Zug wohnten per 31. Dezember 2021 1,485 % der Gesamtbevölkerung (129 787 von insgesamt 8 738 791 Personen).

<sup>2</sup> In der Schweiz leben ungefähr 85'000 Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen: [Geistige Behinderung | in-sieme.ch](#), ausserdem hat das Bundesamt für Statistik in der Studie «Adult Literacy and Lifeskills» (ALL) von 2006 festgestellt, dass in der Schweiz rund 800 000 erwachsene Personen (10.7 % der Bevölkerung bzw. 16 % der 16- bis 65-jährigen Bevölkerung) ernsthafte Schwierigkeiten haben, einen einfachen Text zu lesen und zu verstehen (darin inbegriffen sind Personen mit einer kognitiven Beeinträchtigung): [Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz, S. 6 | Bundesamt für Statistik](#).

<sup>3</sup> Gemäss dem Bundesamt für Statistik hatten im Jahr 2017 ungefähr 1 % der Bevölkerung eine Behinderung hinsichtlich des Gehvermögens (kann nicht gehen oder nur einige Schritte): [Behinderungen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

<sup>4</sup> Gemäss Bundesamt für Statistik hatten im Jahr 2017 jeweils etwa 1,1 % der Bevölkerung eine Behinderung bezüglich des Seh- oder des Hörvermögens (starke oder vollständige Einschränkung): [Behinderungen | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

<sup>5</sup> CRPD Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz (Übersetzung der offiziellen englischen Version auf Deutsch – im Auftrag des EBGB), siehe unter: [Staatenberichtsverfahren \(admin.ch\)](#).

- Der Kanton Zug bietet für seh- und lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger die Erläuterungen zu den kantonalen Abstimmungen kostenlos als Hörzeitschrift an. Sogenannte «Daisy-Leser» stellen die Daten strukturiert dar und lesen sie den Hörerinnen und Hörern vor. Das Angebot wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS) erstellt.
- Der Kanton Aargau bietet die Erläuterungen des Regierungsrats zu den kantonalen Abstimmungsvorlagen ebenfalls kostenlos als Hörzeitschrift an.
- In den Kantonen Graubünden (Grossratswahlen vom 15. Mai 2022) und Aargau (z.B. Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rats vom 18. Oktober 2020) sind Wahlanleitungen in Leichter Sprache erhältlich.
- Für die Volksabstimmung vom 7. März 2021 hat die Stadt Uster in der Anleitung die Inhalte der Initiative sowie das Abstimmungsprozedere auf Sprachniveau A2 erklärt. Dabei wurde nicht nur die Sprache, sondern auch die Struktur der Vorlagen dem Niveau A2 angepasst.
- Der Kanton Genf hat Wahl- und Abstimmungsanleitungen in Leichter Sprache<sup>7</sup> erstellt, der Kanton Tessin nicht nur die Anleitungen<sup>8</sup>, sondern auch die Abstimmungsinhalte und Erläuterungen<sup>9</sup>.

Der Nationalrat und der Ständerat wollen bei Volksabstimmungen Abstimmungsschablonen einführen. Diese ermöglichen es Menschen mit einer Sehbehinderung, geheim abzustimmen. Der Bund soll demnach die Voraussetzungen für den Einsatz der Hilfsmittel schaffen. Eingesetzt werden sollen die Schablonen bei allen nationalen Abstimmungen. Gemeinden, die eine elektronische Auszählung kennen und daher eigene Stimmzettel einsetzen, sollen nach einer Übergangsfrist eine Lösung anbieten müssen.<sup>11</sup>

Im Kanton Zug werden vereinzelt zwar einige Hilfsmittel zur Verfügung gestellt, jedoch fehlt es im WAG an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Eine gesetzliche Verankerung erscheint dem Regierungsrat ebenfalls unerlässlich zu sein.

<sup>11</sup> Nationalrat für Abstimmungsschablonen für sehbehinderte Menschen (parlament.ch)

Dieses Jahr wird eine grundsätzliche Revision des WAG angegangen. Im Zuge dieser Gesetzgebungsarbeiten wird die dafür zuständige Direktion des Innern eingehend prüfen und analysieren, welche Mittel und Möglichkeiten im Rahmen welcher Formulierungen gesetzlich verankert werden sollen.

Gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. a BehiG ordnet das Gericht oder die Verwaltungsbehörde die Beseitigung der Benachteiligung nicht an, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis steht, insbesondere zum wirtschaftlichen Aufwand. An diesem Grundsatz möchte sich auch der Regierungsrat bei der Umsetzung der Motion orientieren. Eine Umsetzung wird mit grosser Wahrscheinlichkeit insbesondere auch für die Gemeinden im Hinblick auf ihre Gemeindeversammlungen und den dazugehörigen Unterlagen je nach Ausgestaltung der Umsetzung der Barrierefreiheit Kosten zur Folge haben. An Gemeindeversammlungen nehmen in der Regel nur wenige Prozent aller Stimmberechtigten teil. An den Versammlungen der Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden sind oft nicht einmal 100 Stimmberechtigte anwesend. Es wäre daher unverhältnismässig, solche Gemeinden zu verpflichten, die Unterlagen für die Gemeindeversammlung in Leichte Sprache sowie in Brailleschrift zu übersetzen, eine Hörzeitschrift zu erstellen sowie eine Gebärdendolmetscherin oder einen Gebärdendolmetscher für die Gemeindeversammlung zu mandatieren. Die Mehrkosten wären in Anbetracht dessen, dass voraussichtlich, wenn überhaupt, nur vereinzelte Behinderte zusätzlich an der Gemeindeversammlung teilnehmen würden, in einem Missverhältnis zum zusätzlichen Nutzen. Das Gleiche gilt für Urnenabstimmungen. Auch dort würden die zusätzlichen Mehrkosten für die Übersetzungen der Abstimmungsunterlagen in einem Missverhältnis zum erwartenden Nutzen stehen.

Daher ist als mögliche Form und im Sinne der Verhältnismässigkeit die Zusammenarbeit mit Dritten (z.B. Behindertenverbänden) zu prüfen. Würde sich der Kanton Zug für diesen Weg entscheiden, könnte im WAG eine neue Bestimmung aufgenommen werden, gemäss welcher der Kanton finanzielle Mittel bereitstellen kann, damit Menschen mit Behinderungen geeignete Abstimmungsunterlagen und -hilfen erhalten. Die finanziellen Mittel sollten für diejenigen Projekte eingesetzt werden, welche einen hohen Wirkungsgrad haben und bei denen viele Behinderte betroffen sind.

Mit der Erheblicherklärung der Motion wird der Weg zu vertieften Abklärungen im Rahmen der anstehenden WAG-Revision geebnet. Im Rahmen der Ausarbeitung der entsprechenden neuen diesbezüglichen Bestimmung im WAG soll eruiert werden, welche Massnahmen umgesetzt werden können. Dabei sind die Verhältnismässigkeit und damit etwaige Kostenfolgen zu prüfen. Im Rahmen der Gesetzesrevision wird somit gestützt auf fundierte Grundlagen über die konkrete Umsetzung entschieden werden. Es geht in der jetzigen Phase erst um einen Richtungsentscheid.

#### **4. Antrag**

Wir beantragen, die Motion von Patrick Röösl, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini vom 3. März 2022 betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886) erheblich zu erklären. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Anliegen der Motion in die nächste Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes aufzunehmen und dem Kantonsrat die unter Ziffer 3 aufgezeigten Ideen mit dem revidierten Gesetz zu unterbreiten.

Zug, 21. März 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser