



**Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und
Andreas Lustenberger
betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen**
(Vorlage Nr. 3382.1 - 16887)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 21. März 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. März 2022 haben Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger eine Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion am 31. März 2022 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Beurteilung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Antrag

1. In Kürze

Im Kanton Zug können nicht alle volljährigen Schweizerinnen und Schweizer das Stimm- und Wahlrecht ausüben. § 27 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) schliesst Menschen mit Behinderung, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, von diesen politischen Grundrechten aus. Diese Verfassungsbestimmung stellt eine problematische Ungleichbehandlung der betroffenen Personen dar und widerspricht dem heutigen internationalen Recht.

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK; SR 0.109; in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014) verlangt die Gleichstellung aller Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung der politischen Rechte. Entsprechend bemängelt der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen in seiner Stellungnahme zum Schweizer Staatenbericht vom 13. April 2022¹ den Ausschluss von Menschen, die als dauerhaft urteilsunfähig gelten. Er empfiehlt die Beseitigung dieser Ungleichbehandlung auf Kantons- und Bundesebene.

Am 31. März 2022 hat der Kantonsrat eine Motion zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen, die verlangt, dass die politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene auch den betroffenen Menschen gewährt werden. Um die Motion umzusetzen, ist die Streichung von § 27 Abs. 3 KV notwendig. Da der Ausschluss von bestimmten Menschen mit Behinderung von den politischen Rechten weder als sachlich gerechtfertigt noch als mit den

¹ <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.html>

demokratischen Grundrechten vereinbar beurteilt werden kann, empfiehlt der Regierungsrat, die Motion erheblich zu erklären.

2. Ausgangslage

Menschen mit Behinderung, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder die durch eine vorsorgeberechtigte Person vertreten werden, sind heute sowohl auf nationaler Ebene wie auch in den meisten Kantonen vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Im Kanton Zug handelt es sich um die einzigen volljährigen Personen mit Schweizer Bürgerrecht, die von den politischen Rechten ausgeschlossen sind. Bei der entsprechenden Verfassungsbestimmung in § 27 Abs. 3 KV handelt es sich, wie bei den analogen Bestimmungen anderer Kantone und des Bundes, um eine Bestimmung, die historisch einzuordnen ist. Sie ist in einer Zeit entstanden, in der kaum ein Bewusstsein für die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung existierte. Über Jahrhunderte wurden Menschen mit Behinderung in der Schweiz und in ganz Europa als minderwertig angesehen und in vielen Lebensbereichen diskriminiert. Dies hat sich in den vergangenen Jahren gewandelt. Nicht zuletzt mit der Revision der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) setzte sich in der Schweiz die Erkenntnis durch, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sind. Art. 8 Abs. 3 der BV verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung.

2006 wurde die UNO-BRK von der Generalversammlung der UNO verabschiedet. Sie ist 2008 in Kraft getreten und zählt heute 185 Vertragsstaaten. Die UNO-BRK wurde von der Schweiz 2014 ratifiziert, der Zuger Regierungsrat hat die Ratifizierung unterstützt. Mit ihrem Beitritt zum Übereinkommen verpflichten sich Bund und Kantone, Menschen mit Behinderung die allgemein gültigen Menschenrechte zu gewähren, d.h. insbesondere, Hindernisse für Menschen mit Behinderungen zu beheben, sie gegen Diskriminierungen zu schützen sowie ihre Teilhabe und Gleichstellung zu fördern.

Der Ausschluss von Menschen unter umfassender Beistandschaft und jenen, die durch eine vorsorgeberechtigte Person vertreten werden, von den politischen Rechten lässt sich nicht mit den Bestimmungen der UNO-BRK vereinbaren. Art. 29 der Konvention garantiert die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben. Menschen mit Behinderung 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.² als konkrete Anforderung an die Kantone zur Erfüllung der UNO-BRK genannt. Prof. Dr. Markus Schefer vertritt die Schweiz im UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung und berät als Professor für Staats- und Verwaltungsrecht mehrere Kantone in Bezug auf die Gesetzgebung zu den Behindertenrechten.

Der zuständige UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat am 13. April 2022 in seiner Rückmeldung zum Initialstaatenbericht «mit Besorgnis festgestellt», dass Menschen mit Behinderungen, die als dauerhaft urteilsunfähig gelten, von der Ausübung

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

ihres Wahlrechts auf Bundes- und Kantonsebene ausgeschlossen sind. Zur Umsetzung der Verpflichtungen der UNO-BRK empfiehlt der Ausschuss, alle gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Kantonsebene aufzuheben, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere solchen mit geistigen und psychosozialen Behinderungen, das Wahlrecht verweigert wird.

Das Genfer Stimmvolk hat am 29. November 2020 als erster Kanton per Verfassungsänderung beschlossen, allen Menschen unabhängig von Behinderungen das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler und kantonaler Ebene zu gewähren. Die entsprechende Verfassungsbestimmung, die der geltenden Zuger Bestimmung entsprach, wurde mit einem Ja-Stimmenanteil von 75 Prozent ersatzlos aufgehoben. Mit seiner Rechtsänderung ist der Kanton Genf Vorreiter in einer Entwicklung, die mittlerweile auch andere Teile des Landes erfasst hat. Im Kanton Waadt hat der Grosse Rat am 5. Oktober 2021 eine Motion angenommen, die eine Aufhebung oder Änderung der Verfassungsbestimmung vorsieht, die Personen unter umfassender Beistandschaft grundsätzlich von der Stimmberechtigung ausschliesst. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 19. Januar 2022 eine analoge Motion zum Zuger Vorstoss gemäss Antrag des Basler Regierungsrats zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage überwiesen.

Auf Bundesebene sind Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder die durch eine vorsorgeberechtigte Person vertreten werden, nach Art. 136 Abs. 1 BV nach wie vor vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Jedoch laufen auch hier Bestrebungen, die Gleichberechtigung in Bezug auf politische Rechte für alle Menschen mit Behinderung herzustellen. Das Parlament hat sich in der Sommersession 2021 mit zwei Vorstössen befasst und das umfassendere Postulat Carobbio (21.3296) überwiesen. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, die nötigen Massnahmen aufzuzeigen, damit Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können und nicht diskriminiert werden, was auch das Recht einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden. Der Bundesrat hatte die Annahme des Postulats beantragt. Mit dieser Bestandesaufnahme, die auch die Beantwortung der während der gleichen Session behandelten Interpellation Baume-Schneider (21.3295) beinhalten wird, wird eine Grundlage für die weitere Entwicklung in Richtung Gleichberechtigung geschaffen.

Diese Entwicklung steht in Einklang mit den anderen europäischen Ländern, die teilweise bereits weiter sind. Frankreich, Deutschland und Spanien haben ihre Rechtsordnung beispielsweise in den letzten Jahren entsprechend angepasst. Auch in weiteren Ländern wie Österreich, Grossbritannien oder Italien existieren keine Ausschlüsse von Menschen mit Behinderung vom Wahlrecht mehr.

Schweizweit sind heute rund 16 000 Menschen mit Behinderung vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. In der lateinischen Schweiz betrifft dies tendenziell mehr Menschen. Während im Kanton Genf im Jahr 2020 insgesamt 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. 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.

3. Beurteilung

Die Motion fordert die Umsetzung des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler und kantonaler Ebene, unabhängig von einer allenfalls bestehenden Beeinträchtigung. Konkret sollen den Menschen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, die politischen Rechte gewährt werden.

Die Zahl der von der heutigen Regelung ausgeschlossenen Menschen im Kanton Zug ist im Gegensatz zu anderen Kantonen relativ gering. Um das Stimm- und Wahlrecht auch diesen Menschen zu gewähren, ist eine Teilrevision der Kantonsverfassung und damit eine Volksabstimmung notwendig. Dabei stellt sich angesichts der geringen Fallzahl die Frage der Verhältnismässigkeit. Zudem könnte der Kanton auch eine Anpassung des Bundesrechts abwarten und das kantonale Recht danach revidieren.

Mit dem vorliegenden Anliegen könnte der Eindruck entstehen, dass der Kanton mit blosser Symbolpolitik auf das in der Gesellschaft geschärfte Verständnis für Inklusion reagiert. Da jedoch mit dem Stimm- und Wahlrecht zentrale demokratische Grundrechte tangiert werden, befürwortet der Regierungsrat die vorliegende Motion trotz der relativ geringen Zahl von Betroffenen. Der generelle Entzug der politischen Rechte für Menschen unter umfassender Beistandschaft und Personen, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, ist in einer Demokratie problematisch. Während es sich beim Stimm- und Wahlrecht um ein fundamentales Grundrecht handelt, sind die Beistandschaft und der Vorsorgeauftrag ursprünglich privatrechtliche Institute, die dem Schutz der Personen dienen sollen. Die Einschränkung der Handlungsfähigkeit ist auf die Sicherstellung eines ordentlichen Rechtsverkehrs ausgelegt. Es ist unverhältnismässig, wenn Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) derart weitreichende Eingriffe in die Grundrechte nach sich ziehen.

Der Zuger Regierungsrat anerkennt, dass auch Menschen, die auf eine umfassende Beistandschaft oder eine Vertretung im Rahmen eines Vorsorgeauftrags angewiesen sind, durchaus zur politischen Meinungsbildung fähig sein können. Wie in der ganzen Bevölkerung ist jeder Mensch anders. So gibt es auch in dieser Gruppe Menschen, die politisch aktiv sein wollen – und sei es nur in bestimmten Fragen.

Alleine aus dem Kriterium der zivilrechtlichen Urteilsunfähigkeit kann laut Expertinnen und 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 bei vielen anderen Menschen auch ins Feld geführt werden. Konsequenterweise müsste man bei allen Stimmenden und Wählenden 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 sehr gering. Somit überwiegt das Recht auf politische Partizipation etwaige Bedenken in Bezug auf eine allfällige Verfälschung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen bei weitem. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass Beiständinnen und Beistände das Stimm- und Wahlrecht nur nach dem Willen der Betroffenen ausüben.

Mit der Streichung von § 27 Abs. 3 KV würde der zweite Teilsatz von § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) hinfällig.

§ 4 Abs. 2 WAG müsste deshalb wie folgt angepasst werden: «Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt ~~und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist (§ 27 Abs. 3 KV).~~» Hierfür muss eine separate Vorlage vorgelegt werden. Weitere Anpassungen auf Gesetzesebene sind nicht notwendig. Sollte das Stimmvolk die Verfassungsänderung ablehnen, wäre die Gesetzesnovelle aufgrund der Normenhierarchie automatisch hinfällig.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat die Erheblicherklärung, um eine entsprechende Vorlage ausarbeiten zu können. In diesem Rahmen wäre allenfalls auch die Zugänglichkeit der Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Menschen mit Behinderung zu prüfen. Mit diesem Anliegen befasst sich die Motion betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886).

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Gewährung des Stimm- und Wahlrechts für alle Menschen mit Beeinträchtigung hat keine nennenswerten direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden. Es müssen lediglich einzelne zusätzliche Wahl- und Abstimmungsunterlagen versandt werden. Finanzielle Auswirkungen können sich ergeben, wenn die Wahl- und Abstimmungsunterlagen barrierefrei zugänglich gemacht werden sollen, was im Zuge der genannten anderen Motion (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886) zu beurteilen ist.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen (Vorlage Nr. 3382.1 - 16887) erheblich zu erklären.

Zug, 21. März 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser