



Entwurf per 13. Mai 2024

Änderung der Kantonsverfassung (KV) und Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Änderung der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) sowie auf Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Reformbedarf im Kanton Zug
4. Ergebnis der Vernehmlassung
5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Anträge

1. In Kürze

Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger haben am 3. März 2022 die Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382 - 16887) eingereicht. Sie verlangt, dass politische Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene auch Menschen gewährt werden, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und erklärte die Motion am 1. Dezember 2023 erheblich.

Die Umsetzung des Motionsanliegens setzt nebst einer Änderung im Wahl- und Abstimmungsgesetz auch eine Änderung der Kantonsverfassung voraus. Mit Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen erfüllt der Kanton Zug die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus dem 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) ergeben.

2. Ausgangslage

2.1. Betroffene Bestimmungen

§ 27 Abs. 3 KV schliesst Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht aus. Mit § 4 Abs. 2 WAG wird diese in der Kantonsverfassung verankerte Regelung im entsprechenden Spezialgesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen aufgenommen: Es darf nur im Stimmregister eingetragen werden, wer nicht vom Stimmrecht gemäss § 27 Abs. 3 KV ausgeschlossen ist.

Die betroffenen Personen sind die einzigen volljährigen Personen mit Schweizer Bürgerrecht, die im Kanton Zug von den politischen Rechten ausgeschlossen werden. Die Bestimmungen stehen mit dem geltenden Völkerrecht in einem Spannungsfeld, das sich seit der Schaffung der entsprechenden Verfassungsbestimmung geändert hat.

2.2. Konflikt mit dem Völkerrecht

Der UNO-BRK, die im Jahr 2008 in Kraft getreten ist, gehören mittlerweile 189 Vertragsstaaten an. Die Schweiz hat die UNO-BRK 2014 ratifiziert; der Zuger Regierungsrat hatte die Ratifizierung damals unterstützt. Durch die Ratifizierung wurden Bund und Kantone verpflichtet, 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 steht im Konflikt mit den Bestimmungen der UNO-BRK. 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.

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 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.

2.3. Verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot

Der heutige Wortlaut von § 27 Abs. 3 KV bzw. § 4 Abs. 2 WAG ist – wie analoge Bestimmungen anderer Kantone – historisch einzuordnen. Als diese Bestimmungen geschaffen wurden bestand kaum ein Bewusstsein für die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung. Dies hat sich in den vergangenen Jahren stark geändert. Menschen mit Behinderung werden mittlerweile als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft gesehen. Diese Entwicklung führte dazu, dass bei der Revision der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in Art. 8 Abs. 2 der BV¹ die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung explizit verboten wurde.

2.4. Regelungen anderer Kantone und des Bundes

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 Stimm- und Wahlberechtigung ausschliesst.

¹ In Kraft seit 1. Januar 2000.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 19. Januar 2022 eine analoge Motion zur Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen gemäss Antrag des Basler Regierungsrats zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage überwiesen.

Ebenso hat der Grosse Rat des Kantons Neuenburg eine Motion zur Aufhebung des Ausschlusses angenommen, die Umsetzung ist aktuell beim Staatsrat hängig.

Auf Bundesebene sind Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder die durch eine vorsorgeberechtigte Person vertreten werden, gemäss heutigem Stand nach Art. 136 Abs. 1 BV noch immer vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Aber auch bei Bund gibt es Bestrebungen, die Gleichberechtigung in Bezug auf politische Rechte für alle Menschen mit Behinderung herzustellen. Der Ständerat überwies im Sommer 2021 das Postulat Carobbio (21.3296). Darin wurde 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. Die Bestandesaufnahme liegt mittlerweile vor. Der Bundesrat erörtert darin zwei politische Handlungsoptionen:

1. Die Aufhebung des Ausschlusses vom Stimm- und Wahlrecht, wie sie mit der vorliegenden Vorlage für den Kanton Zug umgesetzt werden soll. Die dafür nötige Änderung der Bundesverfassung könnte nur für den Bund oder aber für alle staatlichen Ebenen vorgenommen werden.
2. Die Einführung eines individualisierten Ausschlussentscheides. Damit müsste jeder Einzelfall separat beurteilt werden, was im Bericht als aufwändig und komplex beurteilt wird.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die heute geltende Regelung der Bundesverfassung im Konflikt mit der Rechtsgleichheit und völkerrechtlichen Verpflichtungen steht. Im Bericht werden aber Stimmrechtsausschlüsse nicht a priori als unzulässig beurteilt (vgl. Ziff. 3).

2.5. Regelungen in anderen Ländern

Die Schweizer Nachbarstaaten kennen heute allesamt keine allgemeine Wahlrechts-Ausschlüsse von Menschen mit Behinderung mehr. In Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien existieren gar keine Ausschlüsse. In Deutschland erklärte der Bundesverfassungsgerichtshof den Ausschluss 2019 für verfassungswidrig, im selben Jahr hob auch Frankreich den Ausschluss auf. Liechtenstein sieht Einzelfallprüfungen vor, d.h. der Ausschluss ist nicht an eine bestimmte Form der Beistandschaft geknüpft.

Weitere europäische Staaten ohne Wahlrechts-Ausschlüsse für Menschen mit Behinderung sind Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Irland, Kroatien, Lettland, Niederlande, Schweden, Slowakei und Spanien. Regelungen mit automatischen Ausschlüssen aufgrund einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme, wie sie die Zuger Verfassung vorsieht, kennen nur noch folgende EU-Staaten: Bulgarien, Estland, Griechenland, Luxemburg, Polen, Rumänien und Zypern.

3. Reformbedarf im Kanton Zug

Die Erheblicherklärung der Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen im Kantonsrat verdeutlicht, dass der heutige Regelungsansatz im Widerspruch zu völkerrechtlichen Bestimmungen steht. Eine entsprechende Regelung wird von der Gesellschaft heutzutage als «stossend» betrachtet. Denn beim Entzug von politischen Rechten handelt es sich um eine schwerwiegende Einschränkung der Rechte der Betroffenen. Zudem ist ein solcher Entzug heute rechtsstaatlich kaum mehr begründbar. Mit der Anordnung einer umfassenden Beistandschaft oder der Validierung eines Vorsorgeauftrags – im Rahmen des Zivilrechts – wird nicht geprüft, ob die Person fähig ist, das Stimm- und Wahlrecht wahrzunehmen.

Das heisst, der automatische Entzug des Stimm- und Wahlrechts wird an ein sachfremdes Kriterium geknüpft².

Der 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. So gibt es auch in dieser Gruppe Menschen, die politisch aktiv sein wollen – und sei es nur in bestimmten Fragen. Die historisch gewachsene aktuelle diesbezügliche Regelung entspricht nicht mehr den heutigen und künftigen Anforderungen an die Demokratie im Kanton Zug.

3.1. Betroffene Personen im Kanton Zug

Im Kanton Zug waren im Jahr 2022 acht Erwachsene (KOKES Statistik 2022) unter umfassender Beistandschaft. Seit Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2020 wurden insgesamt 85 Vorsorgeaufträge validiert. Neben Menschen mit einer lebenslangen Behinderung sind auch ältere Menschen betroffen. In der Summe handelt es sich somit aktuell um wenige Fälle – die Nichtgewährung der politischen Rechte ist in einer Demokratie jedoch bereits in einem einzelnen Fall problematisch.

3.2. Lösungsansätze

Für den Kanton Zug kommen zwei Lösungsansätze in Frage. Es sind dies dieselben, welche der Bundesrat in seinem Bericht aufzeigt: Einerseits eine Einzelfallprüfung (A) und andererseits eine gänzliche Aufhebung des Ausschlusses (B).

(A) Einzelfallprüfung

Mit einer Einzelfallprüfung würde im konkreten Fall geprüft, ob eine Person fähig ist, ihr Stimm- und Wahlrecht auszuüben. Ausschlüsse vom Stimm- und Wahlrecht wären somit weiterhin möglich, wenn eine Person in einem ordentlichen Verfahren als nicht «stimm- und wahlfähig» beurteilt würde. Nach der UN-Behindertenrechtskonvention wären auch solche Ausschlüsse gemäss dem zuständigen UN-Ausschuss unzulässig. Jegliche Ausschlüsse verstossen laut dem Ausschuss gegen die Konvention. Der bundesrätliche Bericht (vgl. Ziff. 2) interpretiert hingegen solche Ausschlüsse nicht als unzulässig. Er ortet in dieser Frage ein «Spannungsfeld» zwischen verschiedenen völkerrechtlichen Erlassen. Während der ältere internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II, SR 0.103.2) laut Interpretation des zuständigen UN-Ausschusses von 1996 Ausschlüsse aufgrund «established mental incapacity» als möglich erachtet, sieht die neuere UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 keine Ausschlüsse mehr vor. Ob die Interpretation des bundesrätlichen Berichts zutreffend ist, ist fraglich, weil neueres Recht älterem Recht und Spezialrecht allgemeinem Recht vorgeht. Dass Ausschlüsse ohne Verbindung zur Stimmfähigkeit, d.h. ohne Einzelfallprüfungen, diskriminierend sind, ist hingegen unstrittig. Diese Meinung vertritt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Leitentscheid³. Nebst dem Problem, dass Einzelfallprüfungen weiterhin im Widerspruch zur UN-Behindertenrechtskonvention stünden, stellte sich vor allem die Frage nach der Verhältnismässigkeit und Praktikabilität. Entsprechende Prüfungen wären einerseits aufwändig und andererseits müsste geklärt werden, wer die Prüfungen vornehmen könnte. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die gemäss Zivilrecht tätig sind, verfügen bislang über keine Verfahren zur spezifischen Prüfung der Stimmfähigkeit. Ein entsprechendes Prüfverfahren müsste aufgebaut und finanziert werden.

² Tanquerel, T. (2020): Die politischen Rechte von Menschen mit Behinderung. Online-Konferenz zum Behindertengleichstellungsrecht. Universität Basel, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, Inclusion Handicap.

³ EGMR, Alajos Kiss v. Hungary (Fn. 51), Ziff. 37ff. (der Entscheid hat für die Schweiz keine bindende Wirkung).

(B) Aufhebung des Ausschlusses

Mit der Aufhebung des Ausschlusses von Bürgerinnen und Bürgern, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder von einer vorsorgeberechtigten Person vertreten werden, würde der momentane völkerrechtliche Widerspruch gelöst. Des Weiteren würde der Kanton Zug damit eine zukunftsfähige Lösung erhalten, zumal davon auszugehen ist, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung künftig noch stärker an Bedeutung gewinnen wird. Ferner sind keine aufwändigen Einzelfallprüfungen mit der Möglichkeit zur Ergreifung von Rechtsmitteln etc. nötig. Die Aufhebung des Ausschlusses hätte im Gegensatz zur Einzelfallprüfung zur Folge, dass einzelne Personen, welche die Bedeutung und Auswirkungen politischer Entscheide nicht verstehen, dennoch über ein Stimm- und Wahlrecht verfügen würden – unabhängig davon, ob sie dieses auch tatsächlich ausüben.

3.3. Fazit und vorgeschlagene Lösung

Die Vorteile der Streichung des Ausschlusses überwiegen gegenüber Einzelfallprüfung der Wahlfähigkeit bei weitem. Dies nicht nur aufgrund des bürokratischen Aufwands.

Bei jeder Abstimmung oder Wahl gibt es auch unter den Personen ohne Behinderung Stimmende, welche ihre Entscheide nicht hinlänglich informiert fällen. Dies gehört zum Wesen einer Demokratie. Gerade im Kanton Zug mit einer geringen Fallzahl an nicht stimm- und wahlberechtigten Personen kann das Argument einer Beeinträchtigung der Integrität von Abstimmungen und Wahlen nicht ins Feld geführt werden. Das Recht auf politische Partizipation überwiegt etwaige Bedenken in Bezug auf eine allfällige Verfälschung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen bei weitem. Es wird aber auch in Zukunft darauf zu achten sein, dass Beiständinnen und Beistände das Stimm- und Wahlrecht nur nach dem Willen der Betroffenen ausüben. Diese Verpflichtung haben Beistandspersonen bereits heute – zumal die Mehrheit der erwachsenen Personen unter Beistandschaft ein Stimm- und Wahlrecht besitzt.

Trotz der geringen Anzahl Menschen, die von einem Ausschluss betroffen sind, handelt es sich bei der vorliegenden Verfassungsrevision nicht um Symbolpolitik. Es sind zentrale demokratische Grundrechte betroffen, deren Beschneidung bereits in einem einzelnen Fall problematisch ist. Mit der diesbezüglichen Revision der KV und des WAG sendet der Kanton Zug ein starkes Zeichen an die Bürgerinnen und Bürger mit Behinderung. Sie sind gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger, die an demokratischen Prozessen teilhaben können.

Aus den erwähnten Gründen werden einerseits Absatz 3 von § 27 KV und andererseits der zweite Teilsatz von § 4 Abs. 2 des WAG gestrichen. Damit wird sowohl das aktive Stimm- und Wahlrecht als auch das passive Wahlrecht gewahrt. Nach Auffassung des zuständigen UNAusschusses sind das aktive und das passive Wahlrecht gestützt auf die Behindertenrechtskonvention gleich zu behandeln. Diese Umsetzung entspricht der Genfer Lösung. Die Wahl der kandidierenden Personen ist Sache des Wahlberechtigten. Es liegt somit in der Verantwortung der wahlberechtigten Zugerinnen und Zuger, die Amtsfähigkeit einer Person zu beurteilen. Zu diesem Schluss kommt im Übrigen auch der bundesrätliche Bericht (vgl. Ziff. 2).

4. Ergebnis der Vernehmlassung

Noch offen

5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Kurztitel Kantonsverfassung und Abkürzung KV

Bei Erlassstiteln ist es üblich, einen Kurztitel und eine Abkürzung zu verwenden. Dies erleichtert das Zitieren von Erlassen. Die langjährige Praxis, die Verfassung des Kantons Zug mit dem Kurztitel «Kantonsverfassung» und der Abkürzung «KV» zu bezeichnen, wird nun in der KV dort aufgenommen.

5.2. § 27 Abs. 2 (Teil-Streichung) und 3 (Streichung)

In § 27 Abs. 2 KV wird definiert, welche Personen im Kanton Zug das Recht haben, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen. Es sind dies alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Der Teilsatz «sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden» wird gestrichen, da der nachfolgende Absatz 3 aufgehoben wird. Entsprechend sind künftig Ausschlüsse für bestimmte Menschen mit Behinderung nicht mehr vorgesehen.

Gemäss dem bisherigen Abs. 3 von § 27 KV haben Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, kein Stimm- und Wahlrecht. Dieser Absatz wird gänzlich aufgehoben. Somit stehen ihnen dieselben Rechte zu wie allen anderen Kantonsbürgern und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgern und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben.

5.3. § 4 Abs. 2 WAG

§ 4 WAG regelt das Stimmregister. Jede Einwohnergemeinde führt unter der Aufsicht des Gemeinderates ein Stimmregister. Stimmberechtigt ist nur, wer im Stimmregister eingetragen ist (vgl. § 4 Abs. 1 WAG). In Abs. 2 wird derzeit festgehalten, dass im Stimmregister eingetragen wird, wer die Voraussetzungen nach § 3 WAG (politischer Wohnsitz) erfüllt und – unter Verweis auf § 27 Abs. 3 KV – nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist. Mit der Streichung von § 27 Abs. 3 KV wird dieser zweite Teilsatz von § 4 Abs. 2 WAG hinfällig. Demnach werden alle Personen, welche die Voraussetzungen von § 3 erfüllen, ins Stimmregister eingetragen.

Weitere Anpassungen auf Gesetzesebene sind nicht notwendig. Lehnt das Stimmvolk die Verfassungsänderung ab, wird auch die entsprechende WAG-Änderung aufgrund der Normenhierarchie automatisch hinfällig.

6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.

7. Zeitplan

Oktober 2024	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
November 2024 – Januar 2025	Kommissionssitzung(en)
Februar 2025	Kommissionsbericht
27. März 2025	Kantonsrat, 1. Lesung
5. Juni 2025	Kantonsrat, 2. Lesung
12. Juni 2025	Publikation Amtsblatt
11. August 2025	Ablauf Referendumsfrist (Gesetzesänderung)
Oktober/November 2025	Volksabstimmung (nur Änderung Kantonsverfassung)

Anschliessend: Genehmigung durch den Bund (Kantonsverfassung: Bundesversammlung [deklaratorisch]; Wahl- und Abstimmungsgesetz: Bundesrat [konstitutiv])
Frühestens am 1. Januar 2026 Inkrafttreten

8. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die beiden Vorlagen
 - 1.1 Nr. - betreffend Verfassungsrevision und
 - 1.2 Nr. - betreffend Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzessei einzutreten und ihnen zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382.2 - 16887) von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger sei als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Beilage 1: Synopse KV
- Beilage 2: Synopse WAG

90/