

Volksabstimmung Kanton Zug
30. November 2025

Der Regierungsrat erläutert

Änderung der Kantonsverfassung betreffend kantonales Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen
Ja zur Änderung der Kantonsverfassung

Kanton Zug

Inhalt

3 In Kürze
Für politische Inklusion

4 Die Vorlage im Detail
Reformbedarf im Kanton Zug

10 Kontra – Komitee «Nein zur Änderung der Kantonsverfassung»
Nein zur Verfassungsänderung

12 Pro – Kantonsrat und Regierungsrat
Ja zur Verfassungsänderung

14 Änderung der Kantonsverfassung im Wortlaut
Verfassung vom 31. Januar 1894
Änderung vom 5. Juni 2025

Impressum
Herausgeber: Regierungsrat des Kantons Zug
Bilder: andreasbusslinger.ch
Kontakt: Staatskanzlei des Kantons Zug, zg.ch/kontakt

In Kürze

Für politische Inklusion

Ausschluss von politischen Rechten

Im Kanton Zug dürfen einige Menschen mit beeinträchtigtem Urteilsvermögen momentan nicht abstimmen oder wählen. In der Kantonsverfassung steht: «Personen, die wegen einer dauerhaften Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, haben kein Stimmrecht.»

Umsetzung eines Motionsanliegens

Im März 2022 wurde im Kantonsrat eine Motion eingereicht, die das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene für alle Menschen unabhängig von allenfalls bestehenden Beeinträchtigungen gewähren will. Der Kantonsrat erklärte die Motion im Dezember 2023 erheblich. Jetzt stimmt die Zuger Stimmbevölkerung über den entsprechenden Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats ab.

Konflikt mit dem Völkerrecht

Gemäss der im Jahr 2014 von der Schweiz ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention dürfen Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund ihrer Beeinträchtigung gegenüber anderen Menschen bei der Teilnahme am politischen Leben eingeschränkt werden. Explizit darunter fällt die Gleichberechtigung bei Wahlen und Abstimmungen.

Überholte Regelung

Der Ausschluss von der Ausübung politischer Rechte ist überholt. Dies bestätigen auch die neusten politischen Entwicklungen auf Bundesebene. Die Regelung stammt aus einer Zeit, in der noch kaum ein Bewusstsein für die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen bestand. Mittlerweile werden Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft gesehen. Im Jahr 1999 wurde die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverfassung explizit verboten.

Abstimmungsempfehlung

Kantonsrat (43 Ja : 30 Nein) und Regierungsrat empfehlen
Ja zur Änderung der Kantonsverfassung

Reformbedarf im Kanton Zug

Regelungen anderer Kantone und des Bundes (Stand 16. September 2025)

Genf hat 2020 als erster Kanton allen Menschen unabhängig von Behinderungen das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler und kantonaler Ebene gewährt. 2024 zog der Kanton Appenzell Innerrhoden nach, 2025 der Kanton Glarus. In den Kantonen Solothurn, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Jura wurden ähnlich lautende Vorstösse eingereicht und von den jeweiligen Parlamenten angenommen. In Zürich hat der Regierungsrat dem Kantonsrat im März 2025 die Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses beantragt.

Auch von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen sind Personen, die «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind», nach Art. 136 Abs. 1 der Bundesverfassung momentan ausgeschlossen.

Im Jahr 2021 forderte jedoch ein vom Ständerat überwiesenes Postulat den Bundesrat auf, aufzuzeigen, wie Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können gemäss dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Der Bundesrat kam 2023 in seinem Bericht zum Schluss, dass die geltende Regelung der Bundesverfassung im Konflikt mit der Rechtsgleichheit und völkerrechtlichen Verpflichtungen steht. Der Bericht erörterte zwei Handlungsoptionen:

- Die Einführung eines individualisierten Ausschlussentscheides. Damit müsste jeder Einzelfall separat beurteilt werden, was im Bericht als aufwendig und komplex beurteilt wurde.

- Die Aufhebung des Ausschlusses vom Stimm- und Wahlrecht, wie sie mit der vorliegenden Vorlage für den Kanton Zug umgesetzt werden soll.

In der Folge reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats im Oktober 2024 eine Motion ein, die die Streichung des Stimmrechtsausschlusses aus der Bundesverfassung verlangt. National- und Ständerat haben dieser Motion am 5. Mai respektive am 15. September 2025 zugestimmt.

Damit wird das Anliegen, über das die Zuger Bevölkerung nun für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen befindet, zu gegebener Zeit auch für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen dem Schweizer Stimmvolk vorgelegt.

Regelungen anderer europäischer Länder

Unsere Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien kennen heute allesamt keine allgemeinen Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen mehr; Liechtenstein sieht Einzelfallprüfungen vor. Weitere europäische Staaten ohne Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen sind Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Irland, Kroatien, Lettland, Niederlande, Schweden, Slowakei, Slowenien und Spanien. Regelungen mit automatischen Ausschlüssen aufgrund einer erwachsenenschutzrechtlichen Massnahme, wie sie die Zuger Verfassung aktuell vorsieht, kennen in der EU nur noch Bulgarien, Estland, Griechenland, Malta, Polen, Rumänien und Zypern.

Betroffene Personen im Kanton Zug

Die umfassende Beistandschaft ist eine Massnahme, die im Kanton Zug nur in Ausnahmefällen verfügt wird: Per 16. September 2025 standen sieben Erwachsene unter umfassender Beistandschaft. Seit Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 bis 16. September 2025 wurden insgesamt 245 Vorsorgeaufträge validiert.

Reformbedarf im Kanton Zug

Zwei Lösungsansätze geprüft

Der Kanton Zug prüfte dieselben zwei Lösungsansätze, die der Bundesrat in seinem Bericht aufzeigte:

Mit einer **Einzelfallprüfung** würde im konkreten Fall in einem ordentlichen Verfahren geprüft, ob eine Person fähig ist, ihr Stimm- und Wahlrecht auszuüben. Nebst dem Problem, dass Einzelfallprüfungen weiterhin im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention stehen, stellt sich vor allem die Frage nach der Verhältnismässigkeit und der Praktikabilität. Entsprechende Prüfungen wären aufwendig, und es müsste geklärt werden, wer die Prüfungen vornehmen könnte. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die gemäss Zivilrecht tätig ist, verfügt bislang über keine Verfahren zur spezifischen Prüfung der Stimmfähigkeit. Ein entsprechendes Prüfverfahren müsste aufgebaut und finanziert werden.

Mit der **Aufhebung des Ausschlusses** würden auch Bürgerinnen und Bürger, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, das Stimm- und Wahlrecht erhalten. Damit könnte der völkerrechtliche Widerspruch beseitigt werden, der Kanton Zug würde eine zukunftsfähige Lösung erhalten, und es wären keine aufwendigen Einzelfallprüfungen mit allfälligen Rechtsmittelverfahren nötig. Auf Bundesebene sieht die von National- und Ständerat angenommene Motion ebenfalls die vollständige Aufhebung des Ausschlusses vor.

Fazit und Lösungsvorschlag

Aus Sicht von Regierungsrat und Kantonsrat überwiegen die Vorteile der Aufhebung des Ausschlusses klar gegenüber dem Modell der Einzelfallprüfung. Letztere wäre mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden und würde weiterhin im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention stehen. Die generelle Aufhebung des Ausschlusses hingegen schafft eine völkerrechtskonforme, verhältnismässige und zukunftsfähige Lösung. Sie stärkt die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und bringt das kantonale Recht in Einklang mit internationalen Vorgaben.

Rückmeldungen aus der Vernehmlassung

In der Vernehmlassung unterstützten mehrere Gemeinden, Parteien und Organisationen die Vorlage oder äusserten keine Einwände. Einige Stellungnahmen plädierten für ein Abwarten von Reformen auf Bundesebene. Mehrere Einwohnergemeinden sprachen sich für eine Einzelfallprüfung aus. Kritische Stimmen argumentierten, dass Personen, die ihre eigenen Angelegenheiten nicht selbstständig regeln können, auch keine Entscheide zugunsten oder zulasten des Gemeinwesens treffen sollten. Zudem wurde die Befürchtung geäussert, dass die Stimmabgabe in solchen Fällen von Dritten manipuliert werden könnte.

Reformbedarf im Kanton Zug

Anzupassende Bestimmungen

Die geplante Änderung der Kantonsverfassung (KV) führt auch zu einer Änderung im Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG). Konkret sind folgende drei Bestimmungen betroffen:

- § 27 Abs. 2 KV definiert, wer im Kanton Zug das Recht hat, zu stimmen und zu wählen, sowie die Wählbarkeit besitzt. Der letzte Teilsatz hält derzeit fest, dass dies nur Personen sind, die «sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden». Dieser Teilsatz soll gestrichen werden, da die nachfolgende Ausnahmeregelung aufgehoben werden soll.

- § 27 Abs. 3 KV nennt die Ausnahmefälle vom Stimm- und Wahlrecht. **Ausgeschlossen sind Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.** Dieser Absatz soll vollständig aufgehoben werden.

- § 4 Abs. 2 WAG regelt das Stimmregister. Stimmberechtigt ist nur, wer im Stimmregister eingetragen ist. Aktuell wird nur ins Stimmregister eingetragen, 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.

§ 4 Abs. 2 WAG wird bei Annahme der Verfassungsänderung entsprechend angepasst. Bei Ablehnung der Vorlage wird die entsprechende WAG-Änderung automatisch hinfällig.



Kontra

Kontra – Komitee «Nein zur Änderung der Kantonsverfassung»

Nein zur Verfassungsänderung

Bedeutung der Urteilsfähigkeit bei politischer Mitwirkung

Die politische Teilhabe ist ein zentrales Element unserer Demokratie. Sie setzt voraus, dass Stimmberechtigte Informationen verstehen, bewerten und selbstständig Entscheidungen treffen – also urteilsfähig sind.
Personen mit einer dauernden geistigen Beeinträchtigung (zum Beispiel geistige Behinderung, psychische Störung oder Demenz) gelten laut geltendem Recht als nicht urteilsfähig und somit als nicht handlungsfähig (Art. 16 und Art. 17 ZGB).
Bei besonderer Hilfsbedürftigkeit wird eine umfassende Beistandschaft eingerichtet (Art. 398 ZGB), wodurch die Handlungsfähigkeit entfällt. Das gilt auch bei aktivierten Vorsorgeaufträgen.
Das heisst, wer dauerhaft nicht fähig ist, vernunftgemäss zu handeln, kann auch keine Verantwortung für politische Entscheidungen übernehmen.

Gefahr für Integrität demokratischer Prozesse

Ein genereller Einschluss aller betroffenen Personen ins Stimm- und Wahlregister birgt erhebliche Risiken. Personen, die gesetzlich als nicht urteilsfähig gelten, könnten ihren politischen Willen kaum kundtun. Dadurch steigt das Risiko von Missbrauch – etwa durch unzulässige Einflussnahme Dritter –, und die Integrität demokratischer Prozesse gerät in Gefahr. Möglicher Missbrauch könnte somit Auswirkungen auf knappe Abstimmungs- und Wahlergebnisse haben.

Administrativer Mehraufwand	Falls das Stimmrecht auf Bundesebene nicht angepasst wird, müsste bei einer Änderung auf Kantonsebene künftig bei jeder Abstimmung differenziert werden, wer auf kommunaler, kantonaler oder Bundesebene stimmberechtigt ist. Diese Differenzierung ist komplex, fehleranfällig und könnte Verwirrung sowie Frustration bei Betroffenen hervorrufen.
Einzelfallprüfung ist sinnvoller	Eine Einzelfallprüfung auf Antrag würde ermöglichen, einzelnen Personen trotz umfassender Beistandschaft das Stimmrecht zu gewähren, wenn sie in politischen Fragen urteilsfähig sind (zum Beispiel bei Handlungsunfähigkeit aufgrund Kaufsucht). So könnte politische Teilhabe individuell ermöglicht werden – ohne die Rechtssicherheit und Funktionsweise des demokratischen Systems insgesamt zu gefährden.
Zeitpunkt ist verfehlt	Der Zeitpunkt für eine kantonale Verfassungsrevision ist ungünstig. Auf Bundesebene wird das Thema demnächst zur Abstimmung kommen. Ein vorzeitiges Vorgehen des Kantons Zug könnte zu unterschiedlichen Regelungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene führen. Ein koordiniertes Vorgehen ist daher sinnvoller.

Pro

Pro – Kantonsrat und Regierungsrat

Ja zur Verfassungsänderung

Ausschluss von Menschen mit Beeinträchtigungen ist überholt

Politische Entscheidungen betreffen Menschen mit Beeinträchtigungen genauso wie andere. Auch Menschen, die auf eine umfassende Beistandschaft oder eine Vertretung im Rahmen eines Vorsorgeauftrags angewiesen sind, können zur politischen Meinungsbildung fähig sein. So gibt es auch in dieser Gruppe Menschen, die politisch aktiv sein wollen – und sei es nur in bestimmten Fragen. Die historisch gewachsene Regelung entspricht nicht mehr dem heutigen Demokratieverständnis und den Anforderungen an die Demokratie im Kanton Zug.

Aktuelle Regelung verletzt Menschenrechte

Die heutige Regelung steht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Bestimmungen der UNO-Behindertenrechtskonvention. Beim Entzug von politischen Rechten handelt es sich um eine schwerwiegende Einschränkung der Menschenrechte.

Einzelfallprüfungen sind keine echte Alternative

Einzelfallprüfungen würden weiterhin zu Ausschlüssen vom Stimm- und Wahlrecht führen. Sie wären laut dem zuständigen UNO-Ausschuss ebenso völkerrechtswidrig wie generelle Ausschlüsse und würden ebenso gegen die Behindertenrechtskonvention verstossen. Zudem wären solche Prüfungen mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Kriterien für eine umfassende Beistandschaft lassen keine Rückschlüsse auf die Fähigkeit zur politischen Meinungsbildung zu. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verfügt über kein Verfahren zur Beurteilung der Stimmfähigkeit, ein solches müsste erst entwickelt und finanziert werden.

Verantwortung als Kanton wahrnehmen

Als fortschrittlicher Kanton soll Zug nicht auf die Regelung auf Bundesebene warten. Der vom Kanton Zug eingeschlagene Weg ist richtig. Dies wird dadurch bestätigt, dass National- und Ständerat die gleiche Stossrichtung verfolgen. Die Motion auf Bundesebene beschränkt sich auf das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten. Die bestehende Diskriminierung kann und soll bereits heute für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen korrigiert werden.

Integrität von Wahlen und Abstimmungen ist nicht gefährdet

Das Recht auf Ausübung der politischen Rechte überwiegt Bedenken in Bezug auf eine allfällige Verfälschung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen bei Weitem. Grundsätzlich kann jede Person in ihrem politischen Entscheid durch Dritte beeinflusst werden. Die Integrität von Wahlen und Abstimmungen wird nicht dadurch geschützt, dass ganze Gruppen davon ausgeschlossen werden, sondern dadurch, dass alle Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt daran teilnehmen können.

Verfassung vom 31. Januar 1894

§ 27

[1] Das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen wird ausschliesslich in der Wohngemeinde ausgeübt.

[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.

[3] Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben kein Stimmrecht.

Änderung vom 5. Juni 2025

§ 27

[1] *Unverändert.*

[2] Das Recht, zu stimmen und zu wählen, sowie die Wählbarkeit besitzen: alle Kantonsbürgerinnen und -bürger und alle im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben ~~und sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden~~.

[3] *Aufgehoben.*



Abstimmungsempfehlung

Änderung der Kantonsverfassung betreffend kantonales Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen

Abstimmungsfrage:
Wollen Sie die Änderung der Kantonsverfassung betreffend kantonales Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen annehmen?

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen
Ja zur Änderung der Kantonsverfassung