

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

25. November 2008

Nr. 2008-703 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16"

KURZFASSUNG

Die Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" wurde am 17. März 2008 von einem Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der "JungsozialistInnen" (JUSO), eingereicht. Die Initiative verlangt die Herabsetzung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre. Für das passive Wahlrecht, also für das Recht, sich wählen zu lassen, soll jedoch nach wie vor das Stimmrechtsalter 18 gelten.

In den letzten Jahren hat in der Schweiz eine breite Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 eingesetzt. Mit dem Kanton Glarus hat bereits ein erster Kanton das Stimmrechtsalter 16 eingeführt. Gegenwärtig liegen in zwei Kantonen überwiesene Vorstösse vor (Bern und Basel-Stadt). Die Diskussion wird aber auch in anderen Kantonen und auf Bundesebene geführt.

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre eine sinnvolle Massnahme darstellt. Die Bevölkerung wird immer älter. Die demografische Entwicklung verändert die Zusammensetzung des Stimmvolks. Das spricht für eine Senkung des Stimmrechtsalters. Der Regierungsrat traut den 16- und 17-Jährigen die Teilnahme am politischen Prozess zu. Das Stimmrechtsalter 16 kann in Uri - unabhängig von den Entscheiden auf Bundesebene - ähnlich wie im Kanton Glarus eingeführt werden. Die Kantone haben bereits beim Stimmrechtsalter 18 eine Vorreiterrolle gespielt. Der Kanton Uri kann ein positives Signal für die Jugend setzen.

Der Regierungsrat empfiehlt deshalb dem Landrat, die kantonale Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

I. FORMELLES

A. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" wurde am 17. März 2008 von einem Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der "JungsozialistInnen" (JUSO), eingereicht.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen, gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 der Verfassung, die Urner Kantonsverfassung wie folgt zu ändern:

Artikel 17 Absatz 1 und 4 Stimm- und Wahlrecht a) allgemein

¹Stimmberechtigt sind alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton Uri wohnen und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

⁴Wahlfähig ist, wer stimmberechtigt ist und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat."

B. Zustandekommen der Initiative

Am 1. April 2008 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Initiative mit 748 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom 11. April 2008 veröffentlicht.

C. Gültigkeit der Initiative

Die Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" erfüllt die Formvorschriften der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) und des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201).

Die Initiative enthält keine Regelung über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der verlangten Änderung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Initiantinnen und Initianten im Falle einer Annahme der Initiative von einem Inkrafttreten auf den Zeitpunkt der nächsten kantonalen Abstimmung ausgehen. Etwas anderes ist kaum denkbar.

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs und wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie (Art. 69 WAVG).

Die Initiative ist formell als Verfassungsinitiative ausgestaltet. Sie hat eine Änderung des Artikels 17 KV, der das Stimm- und Wahlrecht regelt, zum Gegenstand. Die Initiative unterlässt es, Artikel 3 Absatz 2 WAVG zu ändern, welcher das Stimmrechtsalter analog zu Artikel 17 Absatz 1 KV regelt. Bei einer Annahme der Initiative bliebe damit Artikel 3 Absatz 2 WAVG unverändert. Damit entstünde eine Diskrepanz zwischen der Regelung des Stimmrechtsalters auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, die einer nachträglichen Anpassung bedürfte. Es ist jedoch klar, dass die neuere verfassungsrechtliche Regelung gegenüber der älteren gesetzlichen Regelung des Stimmrechtsalters Vorrang hätte. Auch wenn die Ausgestaltung des Initiativtextes als blosser Verfassungsinitiative nicht vollständig befriedigt, ist die Initiative deswegen weder rechtswidrig noch aus tatsächlichen Gründen unmöglich.

Die Initiative ist als gültig zu betrachten.

D. Behandlungsfrist

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 KV). Die Initiative wurde am 17. März 2008 eingereicht. Die Behandlungsfrist läuft damit am 17. September 2009 ab.

II. BEURTEILUNG DER INITIATIVE

A. Ziel der Initiative

Die Initiative verlangt die Festlegung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre.

Die Initiative hat das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht zum Gegenstand. Die Initiative betrifft somit die Befugnis, ab 16 Jahren an kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen sowie an Gemeindeversammlungen teilzunehmen. Hingegen soll nach der Initiative das passive Wahlrecht, also das Recht, als Stände-, Regierungs-, Land- und Gemeinderat oder in eine Gerichtsbehörde gewählt zu werden, bei 18 Jahren belassen werden.

B. Begründung der Initiative aus der Sicht des Initiativkomitees

Die Initiantinnen und Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

"Die meisten politischen Entscheide betreffen die Zukunft der Jugendlichen direkt oder indirekt. Hier sollte die Jugend frühzeitig miteinbezogen werden. Nur wer frühzeitig mitentscheiden kann, bildet sich eine eigene Meinung. Wer gefragt wird, übernimmt Verantwortung, lernt sich in der politischen Landschaft zu recht zu finden und vertieft seine politische Urteilskompetenz. Eine Senkung

des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre ist ein Zeichen der offiziellen Politik an die Jugend, dass sie deren Anliegen ernst nimmt und ihr Verantwortung zutraut. Dies fördert den Dialog zwischen Alt und Jung. Es geht hier um das aktive Stimm- und Wahlrecht, das heisst, die Jugendlichen dürfen selbst zwar wählen, jedoch nicht für politische Ämter gewählt werden."

C. Bisherige Regelung

Heute ist das Stimmrecht in Artikel 17 ff. KV und Artikel 3 WAVG geregelt. Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Die Kantonsverfassung verwendet den Begriff des Stimmrechts als Oberbegriff für das Stimm- und Wahlrecht. Das Stimmrecht berechtigt, an Wahlen und an Volksabstimmungen teilzunehmen sowie Volksreferenden und Volksinitiativen zu unterzeichnen (Art. 17 Abs. 3 KV).

Das Stimmrecht umfasst damit die Befugnis,

- an kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen und an Gemeindeversammlungen teilzunehmen (aktives Stimm- und Wahlrecht);
- Volksbegehren (Initiativen und Referenden) wie Wahlvorschläge (Art. 2 Proporzgesetz [RB 2.1205]) zu unterzeichnen;
- in den Stände-, Regierungs-, Land- oder Gemeinderat sowie in Gemeinde- oder Gerichtsbehörden gewählt zu werden (passives Wahlrecht).

Gemäss Artikel 18 KV können die Landeskirchen in ihrem Organisationsstatut den Kreis der in kirchlichen Angelegenheiten Stimmberechtigten ausdehnen. Die Landeskirchen können diese Befugnis den Kirchgemeinden übertragen. In Uri gilt bei der römisch-katholischen Landeskirche das Stimmrechtsalter 18, bei der evangelisch-reformierten Landeskirche jedoch das tiefere Stimmrechtsalter 16.

D. Bund und übrige Kantone

1. Bund

In eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat (Art. 136 Abs. 1 BV). Die politische oder staatsrechtliche Mündigkeit deckt sich also mit der zivilrechtlichen Mündigkeit. Diese Regelung gilt im Bund seit 1991.

Am 22. Juni 2007 reichte Nationalrätin Evi Allemann (SP, Bern) eine parlamentarische Initiative zum Stimmrechtsalter 16 ein. Am 29. November 2007 sprach sich die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrats mit knappen 11 zu 10 Stimmen für das Stimmrechtsalter 16 aus. Im Gegensatz dazu wandte sich am 22. Januar 2008 die SPK des Ständerats mit 9 zu 3 Stimmen deutlich gegen die Einführung des Stimmrechtsalters 16.

Das Nein der Ständeratskommission verunmöglicht es der Nationalratskommission, direkt eine Vorlage auszuarbeiten. Zunächst müssen nun beide Kammern einen Grundsatzentscheid fällen und über die Initiative befinden.

2. Andere Kantone

In den Kantonen wird die Frage der Einführung des Stimmrechtsalters 16 unterschiedlich beurteilt. Bisher hat erst ein Kanton (Glarus) das Stimmrechtsalter 16 eingeführt. Gegenwärtig liegen in zwei Kantonen überwiesene Vorstösse vor (Bern und Basel-Stadt). Allerdings haben in den letzten Monaten auch mehrere Kantonsparlamente das Stimmrechtsalter 16 abgelehnt.

a) Glarus

Als erster und bisher einziger Kanton führte der Kanton Glarus das Stimmrechtsalter 16 ein. Seit 2007 dürfen im Kanton Glarus auch 16- und 17-Jährige auf kommunaler und kantonaler Ebene abstimmen und wählen. Für das passive Wahlrecht ist weiterhin das zurückgelegte 18. Altersjahr erforderlich. Ein im Juli 2005 eingereichter Antrag der JUSO Glarnerland verlangte, es sei das aktive und passive Stimmrecht ab dem 16. Altersjahr auf Kantons- und Gemeindeebene zu gewähren. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat mit einem Gegenvorschlag, der Landsgemeinde die Herabsetzung des Mindestalters für das aktive Stimm- und Wahlrecht auf 16 Jahre zu unterbreiten und für die Wählbarkeit in politische und richterliche Behörden (passives Wahlrecht) das Mindestalter von 18 Jahren beizubehalten. Der Landrat sprach sich am 6. Februar 2007 mit 40 gegen 29 Stimmen gegen das Stimmrechtsalter 16 aus und beantragte der Landsgemeinde die Ablehnung. Der endgültige Entscheid wurde an der Landsgemeinde vom 6. Mai 2007 gefällt. Das Stimmrechtsalter 16 wurde mit einer knappen Mehrheit angenommen.

b) Basel-Stadt

Am 10. Mai 2007 wurde in Basel eine Motion eingereicht, welche die Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab 16 Jahren verlangt. Der Grosse Rat überwies diese Motion am 23. Januar 2008 mit 62 zu 39 Stimmen. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage vorzulegen. Der Regierungsrat leg-

te diese Vorlage am 16. April 2008 vor. Der Grosse Rat hat die Vorlage noch nicht beraten.

c) Bern

Am 5. Juni 2007 überwies in Bern der Grosse Rat eine Motion zur Senkung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre mit 79 zu 74 Stimmen. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Einführung des aktiven Stimmrechtsalters 16 auf kantonaler Ebene und auf Gemeindeebene vorzulegen. Der Regierungsrat hat eine Vorlage erarbeitet und in die Vernehmlassung geschickt.

d) Graubünden

Am 8. Mai 2007 beantragte in Graubünden der Regierungsrat dem Grossen Rat unter Hinweis auf die Entscheide des Regierungsrats des Kantons Bern und der Landsgemeinde Glarus die Annahme einer Motion zur Einführung des Stimmrechtsalters 16. Am 12. Juni 2007 lehnte der Grosse Rat die Überweisung des Auftrags mit 45 zu 44 Stimmen knapp ab. Die Jungparteien des Kantons berieten in der Folge die Möglichkeit einer Initiative. Am 3. April 2008 lancierten die JUSO und die Junge CVP eine Initiative für das aktive Stimmrecht 16 im Kanton Graubünden. Die Initianten haben nun ein Jahr Zeit, um die geforderten 4'000 Unterschriften zu sammeln. Kommt die Initiative zu Stande, entscheidet anschliessend das Bündner Stimmvolk.

e) Freiburg

Im Kanton Freiburg wurde im Februar 2008 eine Volksmotion für ein Stimmrecht 16 eingereicht. Die Motion war im Frühjahr 2007 lanciert worden und verlangt die Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf Gemeinde- und Kantonebene. Der Staatsrat wird innerhalb von fünf Monaten zur Volksmotion Stellung nehmen. Danach wird der Grosse Rat darüber befinden.

f) Ablehnende kantonale Entscheide

Nach dem Entscheid der Glarner Landsgemeinde vom 6. Mai 2007 wurden in verschiedenen Kantonen Vorstösse für ein Stimmrecht 16 eingereicht. Einzelne dieser Vorstösse sind noch hängig (siehe die vorstehenden Buchstaben). In den folgenden Kantonen wurde das Stimmrecht 16 aber abgelehnt:

- Im Kanton Aargau lehnte der Grosse Rat am 9. Januar 2007 eine Motion zum Stimmrecht 16 mit 80 gegen 47 Stimmen ab.

- Im Kanton Zürich erreichte die parlamentarische Initiative "Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre" am 18. Juni 2007 mit 57 Stimmen die erforderliche vorläufige Unterstützung nicht.
- Im Kanton Basel-Land wurde am 10. Mai 2007 eine Motion betreffend aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren eingereicht. Der Regierungsrat beantragte die Ablehnung dieser Motion. Am 18. Oktober 2007 lehnte der Kantonsrat diese Motion mit 27 gegen 49 Stimmen ab (bei 3 Enthaltungen).
- Im Kanton Jura wurde ebenfalls eine Motion für ein Stimmrechtsalter 16 eingereicht. Der Regierungsrat beantragte die Ablehnung dieser Motion. Am 21. Dezember 2007 lehnte der Grosse Rat diese Motion mit 34 zu 19 Stimmen ab.
- Im Kanton Solothurn wurde am 16. Mai 2007 ein Auftrag betreffend aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren eingereicht. Der Regierungsrat beantragte am 21. August 2007 die Ablehnung dieses Auftrags. Am 11. März 2008 lehnte der Grosse Rat diesen Auftrag ab.
- Im Kanton St. Gallen wurde am 5. Juni 2007 eine Motion "Senkung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre" eingereicht. Der Regierungsrat beantragte am 28. August 2007 die Ablehnung dieser Motion. Am 26. September 2007 lehnte der Kantonsrat diese Motion mit 36 gegen 112 Stimmen ab.
- Im Kanton Thurgau wurde am 9. Mai 2007 eine Motion "Senkung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre" eingereicht. Der Regierungsrat beantragte am 8. April 2008 die Ablehnung dieser Motion. Der Grosse Rat hat darauf die Motion mit 79 zu 32 Stimmen nicht erheblich erklärt.

E. Bisherige Vorstösse im Kanton Uri

1. Petition des Urner Jugendparlaments 2006

Während der Session des Jugendparlaments vom Herbst 2006 wurde unter anderem eine Petition zur "Einführung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts ab 16 Jahren" verabschiedet.

Der Regierungsrat hat am 24. April 2007 die Petition in Absprache mit dem Landratspräsidenten, der Adressat der Petition war, beantwortet. In seinem Schreiben an das Jugendparlament Uri befürwortete der Regierungsrat die Diskussion um die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre. Grundsätzlich sei es vorstellbar, das aktive Stimm- und Wahlrecht auf 16

Jahre zu senken. Um die Idee aufzunehmen, brauche es eine breit gefächerte positive Grundstimmung in der Bevölkerung. Diese müsse durch entsprechende politische Vorstösse zum Ausdruck gebracht werden. Der Regierungsrat sei bereit, die aufgeworfene Frage bei einer Revision des Abstimmungsrechts zu prüfen.

2. Parlamentarischer Vorstoss

Mit einer Kleinen Anfrage unterbreitete am 15. Mai 2007 Landrat Tumasch Cathomen, Bürglen, dem Regierungsrat verschiedene Fragen zur Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre. Bei der Beantwortung des parlamentarischen Vorstosses erklärte der Regierungsrat, dass die Senkung des Stimmrechtsalters eine staatspolitisch wichtige Frage sei. Der Regierungsrat werde sich dieser Frage annehmen, sobald die entsprechende kantonale Volksinitiative, für die bereits die Unterschriftensammlung eingeleitet worden sei, eingereicht werde.

F. Vor- und Nachteile des Stimmrechtsalters 16

1. Gründe für die Herabsetzung des Stimmrechtsalters

Den 16-Jährigen ist auf Grund ihrer intellektuellen und sozialen Entwicklung die aktive Teilnahme am politischen Prozess aus den folgenden Gründen zuzutrauen:

- Nach neun Jahren endet die obligatorische Schulzeit. Mit 16 Jahren stehen die Jugendlichen damit in der Regel vor richtungsweisenden Entscheiden (z. B. Berufswahlentscheid, weitere Ausbildung).
- Gemäss Artikel 11 Absatz 2 Bundesverfassung (BV; SR 101) üben Jugendliche ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus. Damit wird nicht an die Mündigkeit, sondern an die Urteilsfähigkeit angeknüpft. Das Gesetz legt kein genaues Alter für die Urteilsfähigkeit fest. 16-Jährige sind in der Regel urteilsfähig. Eine urteilsfähige Person muss für ihre Handlungen einstehen und haftet für Schaden aus einer widerrechtlichen Handlung.
- Hat ein Kind das 16. Altersjahr zurückgelegt, so entscheidet es selbstständig über sein religiöses Bekenntnis (Art. 303 Abs. 3 ZGB).
- Jugendliche, die in der Steuerperiode 16 Jahre alt geworden sind oder die erstmals ein eigenes Erwerbseinkommen erzielt haben, müssen eine eigene Steuererklärung ausfüllen und unterliegen für ihr Erwerbseinkommen der Steuerpflicht.

- Die meisten politischen Parteien halten in ihren Statuten fest, dass Personen ab dem zurückgelegten 16. Altersjahr Parteimitglied werden können. Mit der Aufnahme erhalten sie alle Rechte und Pflichten eines Parteimitglieds. Damit trauen die politischen Parteien den Jugendlichen eine gewisse politische Reife zu.

2. Gründe gegen eine Herabsetzung des Stimmrechtsalters

Die Einführung des Stimmrechtsalters 16 wäre auch mit Nachteilen verbunden, so insbesondere:

- Der Bevölkerungsgruppe der 16- bis 17-Jährigen würde das aktive Stimm- und Wahlrecht eingeräumt, jedoch nicht das passive Wahlrecht. Diese könnten zwar an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen, aber nicht selber in ein Amt gewählt werden.
- Das politische und das zivile Mündigkeitsalter würden auseinanderklaffen.
- Weil kantonale und kommunale Volksabstimmungen oft gemeinsam mit eidgenössischen Volksabstimmungen durchgeführt werden, entstünde den Gemeindeverwaltungen ein zusätzlicher administrativer Aufwand für die gesonderte Erstellung der Stimmausweise und den Versand des Stimmmaterials sowie bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses.

G. Wertung der Argumente

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass eine Senkung des Stimmrechtsalters eine sinnvolle Massnahme darstellt. Die Bevölkerung wird immer älter. Die demografische Entwicklung verändert die Zusammensetzung des Stimmvolks. Das spricht für eine Senkung des Stimmrechtsalters. Mit der Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre würde die Zahl der Stimmberechtigten massvoll um zwei bis drei Prozent erhöht. Eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre könnte das Interesse der Jugendlichen an der Politik stärken. Der Regierungsrat traut den 16- und 17-Jährigen die Teilnahme am politischen Prozess zu.

Das Stimmrechtsalter 16 kann in Uri - unabhängig von den Entscheiden auf Bundesebene - ähnlich wie im Kanton Glarus eingeführt werden. Die Kantone haben bereits beim Stimmrechtsalter 18 eine Vorreiterrolle gespielt. Der Kanton Uri kann ein positives Signal für die Jugend setzen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die kantonale Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" dem Volk zur Annahme zu empfehlen.

III. ANTRAG

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die kantonale Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16" wird dem Volk zur Annahme empfohlen.

Anhang

Initiativtext

Volksinitiative "Aktives Stimm- und Wahlrecht 16"

VERFASSUNG DES KANTONS URI

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 17 Absatz 1 und 4

¹Stimmberechtigt sind alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton Uri wohnen und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

⁴Wahlfähig ist, wer stimmberechtigt ist und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat.

II.

Die Änderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten².

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Isidor Baumann

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹ RB 1.1101

² Von der Bundesversammlung gewährleistet am ..., BBl ...