

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

22. Dezember 2020

Nr. 2020-801 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Einführung aktives Stimm- und Wahlrecht 16 (Änderung der Verfassung des Kantons Uri und des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte)

I. Zusammenfassung

Ende der 2000er Jahre setzte in der Schweiz eine breitere Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 ein. Damals versuchten gleich zwölf Kantone, das Stimmrechtsalter 16 einzuführen. In elf Kantonen fanden entsprechende Vorstösse und Vorlagen allerdings keine Mehrheiten. So auch in Uri, wo die kantonale Volksinitiative «Aktives Stimm- und Wahlrecht 16» vom Urner Stimmvolk am 17. Mai 2009 verworfen wurde. Als bisher einziger Kanton kennt heute der Kanton Glarus das Stimmrechtsalter 16, das er im Jahr 2007 einführte.

Nachdem es um die Frage des Stimmrechtsalters über rund zehn Jahre hinweg etwas ruhiger wurde, liegen dazu gegenwärtig gleich in mehreren Kantonen überwiesene Vorstösse vor. Und auch auf Bundesebene wird die Diskussion aktuell wieder geführt.

Am 13. November 2019 reichte Landrat Viktor Nager, Schattdorf, eine Motion zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab dem erfüllten 16. Altersjahr ein. Jugendliche ab 16 Jahren sollten das Recht erhalten, abzustimmen und zu wählen. Die Wahl in ein politisches Amt hingegen soll weiterhin erst mit dem Erreichen der Volljährigkeit möglich sein. Der Landrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und erklärte die Motion am 18. Mai 2020 mit 40:15 Stimmen (1 Enthaltung) erheblich. Dabei war es das vorbildliche Verhalten der Jugendlichen in der Corona-Krise, das dem Stimmrechtsalter 16 neuen Auftrieb gab und auch im Urner Landrat ein entscheidendes Argument war.

Viele Jugendliche zeigen heute grosses Interesse an politischen Fragen und Prozessen. Neben globalen Themen werden am Familientisch, in der Schule und in der Freizeit auch kantonale und kommunale Abstimmungsvorlagen mit Engagement diskutiert. Dass das Stimm- und Wahlrechtsalter 16 in regelmässigen Abständen auf die politische Agenda kommt, ist ein starkes Zeichen dafür, dass es sich um ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen handelt.

Die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre stellt gesellschaftspolitisch eine sinnvolle Massnahme dar. Denn die Bevölkerung wird immer älter.

In der Vernehmlassung zur Einführung aktives Stimm- und Wahlrecht 16 zeigten sich die Adressaten bei ihrer Einschätzung der sachlichen Richtigkeit der Vorlage allerdings gespalten. Von den Kritikern der Vorlage wurde namentlich die politische Reife bemängelt, die mit dem heutigen Bildungssystem mit 16 Jahren nicht gegeben sei. Vereinzelt wurde beliebt gemacht, die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten. Seitens der Befürworter wurde betont, dass ein Teil der Jugend heute in hohem Masse politisch interessiert und engagiert ist. Die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters schaffe einen gewissen Ausgleich zum wachsenden Anteil der älteren Stimmberechtigten und sei geeignet, die Generationensolidarität zu fördern.

Die Kantone haben bereits beim Stimmrechtsalter 18 und beim Frauenstimmrecht eine Vorreiterrolle gespielt. Dabei scheinen die Landkantone in der Frage des Stimmrechtsalters voranzugehen: Glarus kennt das Stimmrechtsalter 16 schon länger, und auch der Urner Landrat hat sich als erster Kanton in der Zentralschweiz im Mai 2020 sehr deutlich für die Überweisung der entsprechenden Motion ausgesprochen.

Auch wenn sich die Vernehmlassungsteilnehmenden bei ihrer Einschätzung gespalten zeigen, gibt es aus der Sicht des Regierungsrats keine Gründe, weshalb am politischen Entscheid des Landrats zur Einführung aktives Stimm- und Wahlrecht 16 nicht festgehalten werden soll. Der Kanton Uri kann ein positives Signal für seine Jugend setzen.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Ausgangslage	4
2.	Begriffe	4
2.1.	Aktives Stimm- und Wahlrecht	4
2.2.	Passives Wahlrecht	4
3.	Frühere Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 Jahre im Kanton Uri.....	4
3.1.	Petition des Urner Jugendparlaments 2006	4
3.2.	Kleine Anfrage 2007	5
3.3.	Kantonale Volksinitiative 2008	5
4.	Rechtsvergleich	5
4.1.	Bund und Kantone	5
4.2.	Europäische Ebene	6
5.	Geltende Regelung.....	6
5.1.	Im Kanton Uri.....	6
5.2.	Im Bund	7
6.	Gründe für die Neuregelung.....	7
6.1.	Argumente für die Herabsetzung des Stimmrechtsalters	7
6.2.	Argumente gegen die Herabsetzung des Stimmrechtsalters	8
7.	Vernehmlassungsverfahren.....	8
8.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	9
8.1.	Änderung der Verfassung des Kantons Uri.....	9
8.2.	Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG).....	9
9.	Auswirkungen der Vorlage	10
9.1.	Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden	10
9.2.	Personelle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden	10
9.3.	Organisatorische Auswirkungen auf die Gemeinden.....	10
10.	Abschliessende Würdigung	10
10.1.	Demokratie mitgestalten.....	10
10.2.	Vorreiterrolle der Kantone	11
10.3.	Fähig zum Urteil, bereit zum Entscheid.....	11
III.	Antrag.....	12

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 13. November 2019 reichte Landrat Viktor Nager, Schattdorf, eine Motion zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab dem erfüllten 16. Altersjahr ein. Darin ersuchte er den Regierungsrat, eine gesetzliche Grundlage zum aktiven Stimm- und Wahlrecht 16 auszuarbeiten. Jugendliche ab 16 Jahren sollten das Recht erhalten, abzustimmen und zu wählen. Die Wahl in ein politisches Amt hingegen sollte weiterhin erst mit dem Erreichen der Volljährigkeit möglich sein.

In seiner Antwort vom 7. Januar 2020 empfahl der Regierungsrat dem Landrat, die Motion zu überweisen. Der Regierungsrat begründete seine Haltung damit, dass seit der letzten Volksabstimmung zum Stimmrechtsalter 16 mittlerweile mehr als zehn Jahre vergangen seien. Die Meinungsbildung zum Thema Stimm- und Wahlrecht sei ein gesellschaftspolitischer Prozess, der bis zum Durchbruch erfahrungsgemäss mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte dauern könne. Das war beispielweise beim Frauenstimmrecht der Fall. Ebenso brauchte es mehrere Anläufe, bis das Stimmvolk einer Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters von 20 auf 18 Jahre am 3. März 1991 schliesslich auf Bundesebene die Zustimmung erteilte.

Der Landrat erklärte die Motion am 18. Mai 2020 mit 40:15 Stimmen (1 Enthaltung) erheblich. Dabei war es das vorbildliche Verhalten der Jugendlichen in der Corona-Krise, das im Urner Landrat als Argument für die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre ins Feld geführt wurde.

2. Begriffe

2.1. Aktives Stimm- und Wahlrecht

In der Schweiz und im Kanton Uri können heute alle mündigen Schweizer Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahren an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Das Recht, abzustimmen und jemanden wählen zu können, wird als aktives Stimm- und Wahlrecht bezeichnet. Aktiv Stimm- und Wahlberechtigte können auch ein Referendum ergreifen, eine Volksinitiative lancieren und beides unterzeichnen.

2.2. Passives Wahlrecht

Das passive Wahlrecht bezeichnet das Recht, sich selber als Kandidierende bzw. Kandidierender zur Wahl zu stellen. Dieses Recht gilt heute in der Schweiz und im Kanton Uri ab 18 Jahren.

3. Frühere Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 Jahre im Kanton Uri

3.1. Petition des Urner Jugendparlaments 2006

Anlässlich der Session vom Herbst 2006 verabschiedete das Jugendparlament Uri eine Petition zur «Einführung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts ab 16 Jahren». In seiner Antwort an das Jugendparlament vom 24. April 2007 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.

3.2. Kleine Anfrage 2007

Mit einer Kleinen Anfrage unterbreitete Landrat Tumasch Cathomen, Bürglen, am 15. Mai 2007 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 war, eingereicht werde.

3.3. Kantonale Volksinitiative 2008

Am 17. März 2008 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der «JungsozialistInnen» (JUSO) die Volksinitiative «Aktives Stimm- und Wahlrecht 16» ein. Die Initiative verlangte die Herabsetzung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre. Für das passive Wahlrecht sollte jedoch nach wie vor das Stimmrechtsalter 18 gelten. Der Regierungsrat kam damals in Abwägung der Vor- und Nachteile zum Schluss, dass eine Senkung des Stimmrechtsalters eine sinnvolle Massnahme darstelle. Er empfahl dem Landrat in seinem Bericht und Antrag vom 25. November 2008, dem Stimmvolk die Vorlage zur Annahme zu empfehlen.

An seiner Session vom 11. Februar 2009 beschloss der Landrat mit 29:29 Stimmen und Stichentscheid der Landratspräsidentin, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen. Am 17. Mai 2009 verwarf das Urner Stimmvolk die kantonale Volksinitiative «Aktives Stimm- und Wahlrecht 16» mit 2'105 Ja- zu 8'346 Nein-Stimmen.

4. Rechtsvergleich

4.1. Bund und Kantone

Die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre ist im Bund und in den Kantonen in regelmässigen Abständen Thema.

Ende der 2000er Jahre versuchten gleich zwölf Kantone, das Stimmrechtsalter 16 einzuführen. Diese Vorhaben scheiterten aber - ausser im Kanton Glarus - stets. In elf Kantonen fanden entsprechende Vorstösse und Vorlagen keine Mehrheiten. So auch in Uri, wo die kantonale Volksinitiative «Aktives Stimm- und Wahlrecht 16» vom Urner Stimmvolk am 17. Mai 2009 verworfen wurde.

Der Kanton Glarus gewährt seit 2007 seinen 16-Jährigen das aktive Stimm- und Wahlrecht. Die Glarner Landsgemeinde nahm einen entsprechenden Antrag am 6. Mai 2007 mit einer hauchdünnen

Mehrheit an. Bis heute ist Glarus schweizweit die Ausnahme in Sachen Stimmrechtsalter 16 geblieben.

Derzeit laufen vielerorts Bestrebungen, das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 16 zu senken. So wurden im Sommer 2020 in der Zentralschweiz in den Kantonen Luzern, Zug und Uri entsprechende Vorstösse überwiesen. Und auch in den Kantonen Wallis, Waadt, Zürich, Basel-Stadt und Bern steht das Dossier gegenwärtig auf der Traktandenliste.¹

Mit der Parlamentarischen Initiative Sibel Arslan, Basel-Stadt, ist ein neuer Anlauf für ein Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige auch auf eidgenössischer Ebene im Gang.²

4.2. Europäische Ebene

Das Stimmrechtsalter in den umliegenden Staaten Europas liegt heute mehrheitlich bei 18 Jahren. Einzig Österreich kennt das Stimmrechtsalter 16 auf Bundesebene. Es führte als erstes europäisches Land im Jahr 2007 das Stimmrechtsalter 16 ein.

Wie Italien und Frankreich kennt auch Deutschland auf Bundesebene das Stimmrechtsalter 18. Allerdings haben verschiedene Deutsche Bundesländer in den letzten Jahren das aktive Stimmrecht für Urnengänge auf Landes- bzw. kommunaler Ebene auf 16 Jahre gesenkt. So dürfen heute 16-Jährige in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ihre Abgeordneten wählen.

5. Geltende Regelung

5.1. Im Kanton Uri

Heute ist das Stimmrecht in Artikel 17 ff. Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) und Artikel 3 Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) geregelt. Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Die Verfassung des Kantons Uri 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 Verfassung des Kantons Uri).

Das Gemeindesgesetz (GEG; RB 1.1111) regelt das Stimmrecht und die Wahlfähigkeit für gemeindliche Angelegenheiten in Artikel 9. Stimmberechtigt und wahlfähig ist, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist und in der Gemeinde politischen Wohnsitz hat (Abs. 1). Somit richtet sich das Stimmrecht der Gemeinden nach demjenigen des Kantons.

¹ Im Februar 2020 lehnte Neuenburg in einer Volksabstimmung das Stimmrecht 16 ab. Und der Schaffhauser Kantonsrat sprach sich Ende Mai 2020 ebenfalls gegen das Stimmrechtsalter von 16 Jahren aus.

² 19.415 n Pa. Iv. Sibel Arslan «Den jungen Menschen eine Stimme geben. Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige als erster Schritt ins aktive politische Leben». Ende Mai 2020 hat die Staatspolitische Kommission der grossen Kammer (SPK) das Anliegen per Stichentscheid ihres Präsidenten knapp abgelehnt. Am 10. September 2020 hat der Nationalrat dem Geschäft Folge gegeben.

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).

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

5.2. Im Bund

In eidgenössischen Angelegenheiten ist stimmberechtigt, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat (Art. 136 Abs. 1 Bundesverfassung [BV]; SR 101). Die politische oder staatsrechtliche Mündigkeit deckt sich mit der zivilrechtlichen Mündigkeit. Diese Regelung gilt im Bund seit 1991.

6. Gründe für die Neuregelung

6.1. Argumente für die Herabsetzung des Stimmrechtsalters

Die Zeit für eine Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters ist reif. Dafür sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Viele Jugendliche zeigen heute grosses Interesse an politischen Fragen und Prozessen. Neben globalen Themen werden am Familientisch, in der Schule und in der Freizeit auch kantonale und kommunale Abstimmungsvorlagen mit Engagement diskutiert.
- Den 16-Jährigen ist aufgrund ihrer intellektuellen und sozialen Entwicklung die aktive Teilnahme am politischen Prozess 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).
- Nach Artikel 11 Absatz 2 Bundesverfassung üben Jugendliche ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus. Die Bundesverfassung knüpft die Rechtsausübung somit nicht an die Mündigkeit, sondern an die Urteilsfähigkeit. 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 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB]; SR 210).
- Indem Jugendliche frühzeitig miteinbezogen werden, bilden sie sich eine eigene Meinung, übernehmen Verantwortung und vertiefen ihre politische Urteilskompetenz.

- 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.
- Die Mehrheit der Wählerschaft verschiebt sich zunehmend hin zu den älteren Stimmberechtigten. So ist die Mehrheit der stimm- und wahlberechtigten Urnerinnen und Urner schon heute über 50 Jahre alt. In einzelnen Themenbereichen wirkt sich die Alterung der Gesellschaft aus. Bei Fragen mit Bezug zur Generationenfrage zeigt sich eine Tendenz zur Besitzstandswahrung.

6.2. Argumente gegen die Herabsetzung des Stimmrechtsalters

Gegen die Einführung des Stimmrechtsalters 16 lassen sich umgekehrt folgende Argumente anführen:

- Der Bevölkerungsgruppe der 16- bis 17-Jährigen wird das aktive Stimm- und Wahlrecht eingeräumt, jedoch nicht das passive Wahlrecht. Diese können zwar an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen, nicht aber selber in ein Amt gewählt werden.
- Das politische und das zivile Mündigkeitsalter klaffen auseinander.
- Weil kantonale und kommunale Volksabstimmungen oft gemeinsam mit eidgenössischen Volksabstimmungen durchgeführt werden, entsteht für die Gemeindeverwaltungen ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Stimmrechtsausweise müssen gesondert erstellt, zusätzliches Stimmmaterial versandt und mehr Stimmen ausgezählt werden.

7. Vernehmlassungsverfahren

Im August 2020 beauftragte der Regierungsrat das Landammannamt, zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters 16 auf Kantons- und Gemeindeebene das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Bis Ende November 2020 gingen insgesamt 24 Vernehmlassungen ein. Stellung nahmen 15 Gemeinden, die kantonale Kinder- und Jugendkommission, fünf politische Parteien (CVP Uri, FDP Uri, Grüne Uri, SP Uri, SVP Uri) sowie drei Jungparteien (Junge CVP Uri, Junge SVP Uri und JUSO Uri); zwei Gemeinden verzichteten ausdrücklich auf die Abgabe einer Vernehmlassungsantwort.

Die Rückmeldungen fielen sehr kontrovers aus. Einhellig abgelehnt wird die Revision namentlich von kleineren Gemeinden. Abgelehnt wird sie auch von der SVP Uri und der Jungen SVP Uri. Zuspruch erfährt die Revision hingegen von der kantonalen Kinder- und Jugendkommission und von den drei grossen Gemeinden Altdorf, Schattdorf und Erstfeld. Auf Seiten der Befürworter stehen zudem die CVP Uri, FDP Uri, Grüne Uri und SP Uri sowie die Junge CVP Uri und JUSO Uri. Zwei Gemeinden (Seedorf und Unterschächen) nehmen eine neutrale Haltung ein.

Von den Kritikern der Vorlage wird namentlich die politische Reife bemängelt, die mit dem heutigen Bildungssystem mit 16 Jahren nicht gegeben sei. Vereinzelt wurde beliebt gemacht, die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten. Seitens der Befürworter wurde dagegen betont, dass ein Teil der Jugend heute in hohem Masse politisch interessiert und engagiert sei. Die Herabsetzung des Stimm-

und Wahlrechtsalters schaffe einen gewissen Ausgleich zum wachsenden Anteil der älteren Stimmberechtigten und sei geeignet, die Generationensolidarität zu fördern.

Auch wenn sich die Vernehmlassungsteilnehmenden bei ihrer Einschätzung gespalten zeigen, gibt es aus der Sicht des Regierungsrats keine Gründe, weshalb am politischen Entscheid des Landrats zur Einführung aktives Stimm- und Wahlrecht 16 nicht festgehalten werden soll. Dies gilt umso mehr, als der Mehraufwand, der die Vorlage mit sich bringt, bescheiden ausfällt und sich die Vernehmlassungsteilnehmenden in diesem Punkt einig waren.

8. Erläuterungen zu den Artikeln

8.1. Änderung der Verfassung des Kantons Uri

Zu Artikel 17 Absatz 1 und 4

Artikel 17 Absatz 1 regelt das aktive Stimm- und Wahlrecht. Danach sind stimmberechtigt alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton Uri wohnen und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Das Stimmrechtsalter für die Wahrnehmung des aktiven Stimm- und Wahlrechts wird neu von 18 auf 16 Jahre gesenkt.

Zusätzlich wird die Formulierung an das neue Erwachsenenschutzrecht des Bunds angepasst. Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht wurde nämlich die Entmündigung abgeschafft. Die derzeitige Fassung der Bestimmung entspricht zwar Artikel 136 Absatz 1 Bundesverfassung, doch empfiehlt die Bundeskanzlei, sich an der Formulierung in Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1; vgl. dazu auch BBl 2006 7001, 7109) zu orientieren.

Nach dem geltenden Artikel 17 Absatz 4 ist wahlfähig, wer stimmberechtigt ist. Absatz 4 verlangt neu für die Wählbarkeit einer Person zusätzlich, dass sie das 18. Altersjahr zurückgelegt hat.

Die Verfassungsänderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten. Der Regierungsrat soll bestimmen, wann sie in Kraft tritt. Derart kann auf die organisatorischen Belange der Gemeinden Rücksicht genommen werden.

8.2. Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG)

Zu Artikel 3 Satz 2

Der geltende Artikel 3 Absatz 2 WAVG regelt das Stimmrechtsalter analog zu Artikel 17 Absatz 1 Verfassung des Kantons Uri. Denkbar wäre eine Formulierung, wonach sich das Stimm- und Wahlrecht nach der Verfassung des Kantons Uri richtet. Aus Gründen der Klarheit und der Übersichtlichkeit wird die Verfassungsbestimmung wie bisher im Gesetz wiederholt. Damit werden die unterschiedlichen Altersgrenzen für das aktive Stimm- und Wahlrecht sowie für das passive Wahlrecht auch im Gesetz festgehalten.

Die Änderung des WAVG kann nur in Kraft treten, wenn die entsprechende Änderung der Verfassung des Kantons Uri als höherrangiges Recht ebenfalls angenommen wird. Würde die Verfassungsänderung angenommen, die Änderung von Artikel 3 Absatz 2 WAVG hingegen abgelehnt, entstünde eine Diskrepanz zwischen der Regelung des Stimmrechtsalters auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Allerdings hätte die höhere verfassungsrechtliche Regelung in diesem Fall gegenüber der gesetzlichen Regelung des Stimmrechtsalters Vorrang.

9. Auswirkungen der Vorlage

9.1. Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die Vorlage hat keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen. Mit der Senkung des Stimmrechtsalters wird sich die Zahl der Stimmberechtigten um rund 2 Prozent bzw. 530 Personen erhöhen.³ Durch die Erhöhung der Zahl der Stimmberechtigten werden sich für Kanton und Gemeinden in Zukunft zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von rund 1'000 Franken pro Abstimmung ergeben. Der zusätzliche Aufwand beinhaltet das Mehr an Drucksachen, die gesonderte Erstellung der Stimmrechtsausweise⁴ sowie Verpackung und Versand (Porto) des zusätzlichen Stimmmaterials.

9.2. Personelle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden. Der zusätzliche administrative Aufwand für die gesonderte Erstellung der Stimmrechtsausweise und den Versand des Stimmmaterials sowie bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses kann aufgrund der geringen Zunahme ohne Weiteres vom bisherigen Personal bewältigt werden.

9.3. Organisatorische Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat Auswirkungen auf das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Für das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht gilt neu auch in kommunalen Angelegenheiten das Stimmrechtsalter 16. Die Zahl der Stimmberechtigten auf Gemeindeebene erhöht sich ebenfalls um rund 2 Prozent. Allenfalls müssen die Gemeinden einzelne Erlasse anpassen, falls in diesen im Zusammenhang mit dem Stimmrecht ausdrücklich auf das zurückgelegte 18. Altersjahr verwiesen wird. Für das passive Wahlrecht gilt weiterhin das zurückgelegte 18. Altersjahr.

10. Abschliessende Würdigung

10.1. Demokratie mitgestalten

Das Stimmrecht ist eine staatspolitisch wichtige Frage. Die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf

³ Der Kanton Uri hat gegenwärtig rund 26'400 Stimmberechtigte.

⁴ Laut Auskunft der Staatskanzlei Glarus wird das amtliche Wahl- und Stimmmaterial für die Stimmberechtigten zwischen 16 und 18 Jahren bei kantonalen und kommunalen Urnengängen separat verpackt. Die Standeskanzlei Uri empfiehlt, deren Stimmrechtsausweise von denjenigen Stimmberechtigten, die an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnahmeberechtigt sind, auch farblich abzuheben.

16 Jahre ist ein politischer Dauerbrenner, wie die regelmässigen Debatten in Bund und Kantonen zeigen. Dass das Stimm- und Wahlrechtsalter 16 in regelmässigen Abständen auf die politische Agenda kommt, ist ein starkes Zeichen dafür, dass es sich um ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen handelt. Die meisten politischen Entscheide betreffen nämlich die Zukunft der Jugendlichen direkt oder indirekt.

10.2. Vorreiterrolle der Kantone

Den Kantonen kommt in Stimmrechtsfragen eine Pionierrolle zu. Wie schon beim Frauenstimmrecht und beim Stimmrechtsalter 18 Jahre hatten sich zuvor bereits verschiedene Kantone für deren Einführung auf Kantons- und Gemeindeebene ausgesprochen, bevor das eidgenössische Stimm- und Wahlrecht für Frauen am 7. Februar 1971 bzw. das Stimmrechtsalter 18 am 3. März 1991 angenommen wurden.⁵

Beim Frauenstimmrecht auf Kantons- und Gemeindeebene waren es die Kantone Waadt (1959), Neuenburg (1959) und Genf (1960), Basel-Stadt (1966), Basel-Landschaft (1968) und das Tessin (1969), die vorausgingen. Der Kanton Uri führte das kantonale und kommunale Frauenstimmrecht wie die meisten übrigen Kantone im Zuge der Entwicklung auf Bundesebene fast zeitgleich mit dem eidgenössischen, nämlich 1972, ein. Einzig die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden folgten später, nämlich 1989 bzw. 1990.

Die Bundesverfassung von 1848 setzte die Altersgrenze für das Stimm- und Wahlrecht auf eidgenössischer Ebene noch bei 20 Jahren fest. Diese Bestimmung hatte bis im Jahr 1991 Bestand, als das Volk der Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre in der Volksabstimmung vom 3. März 1991 mit grossem Mehr zustimmte; das Vorhaben war in einem ersten Anlauf 1979 noch gescheitert. Auf kantonaler Ebene kannten folgende 16 Kantone das Stimmrecht 18 bereits vor dessen Einführung auf Bundesebene: Schwyz (1833), Jura (1978), Neuenburg (1979), Waadt (1980), Genf (1980), Glarus (1980), Zug (1980), Basel-Landschaft (1980), Nidwalden (1982), Obwalden (1983), Basel-Stadt (1988), Uri (1989), Bern (1989), Schaffhausen (1990), Zürich (1990) und Tessin (1990).

10.3. Fähig zum Urteil, bereit zum Entscheid

Unsere Jugend wächst unter komplexen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auf. Sie muss früher und häufiger in unterschiedlichen Bereichen ihres Lebens Entscheidungen treffen. Die Anforderungen an den Übergang zum Berufsleben sind grösser geworden, die Ausbildungsmöglichkeiten sind gewachsen. Junge Menschen stellen heute früher gesellschaftliche und politische Fragen und drängen heftiger auf deren Beantwortung. Dieses politische und gesellschaftliche Interesse gilt es, aufzugreifen, wach zu halten und zum Nutzen unseres Gemeinwesens fruchtbar zu machen. Am einfachsten geschieht das dadurch, dass wir die Jugend in unser demokratisches Handeln miteinbeziehen und an unseren Entscheidungen und Massnahmen beteiligen.

Dabei war es das vorbildliche Verhalten der Jugendlichen in der Corona-Krise, das dem Stimmrechts-

⁵ Vor gut dreieinhalb Jahren lehnte der Nationalrat mit 118:64 Stimmen die Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf Bundesebene mit dem Argument ab, es sei nicht die Aufgabe des Bundes, hier eine Vorreiterrolle zu spielen.

alter 16 neuen Auftrieb gab und im Urner Landrat ein entscheidendes Argument war. Interessanterweise scheinen die Landkantone in der Frage des Stimmrechtsalters voranzugehen: Glarus kennt das Stimmrechtsalter 16 schon länger, und auch der Urner Landrat hat sich als erster Kanton in der Zentralschweiz im Mai 2020 für die Überweisung der entsprechenden Motion ausgesprochen.

Die Einführung des Stimmrechtsalters 16 führt nicht zu grossen Änderungen in der Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft. Gegenwärtig hat der Kanton Uri rund 26'400 Stimmberechtigte. Mit der Senkung des Stimmrechtsalters würde sich die Zahl der Stimmberechtigten um rund 2 Prozent bzw. 530 Personen erhöhen. Eine solche Erhöhung ist massvoll.

Der demokratische Staat zählt bei der Gestaltung der Zukunft auch auf die Jugend. Die stärkere Einbindung der Jugend in die politischen Meinungsbildungsprozesse stärkt den generationenübergreifenden gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt.

III. Antrag

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

1. Die Änderung der Verfassung des Kantons Uri, wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG), wie sie in der Beilage 2 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
3. Die Motion Viktor Nager, Schattdorf, zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab dem erfüllten 16. Altersjahr wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilagen

- Änderung der Verfassung des Kantons Uri (Beilage 1)
- Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Beilage 2)