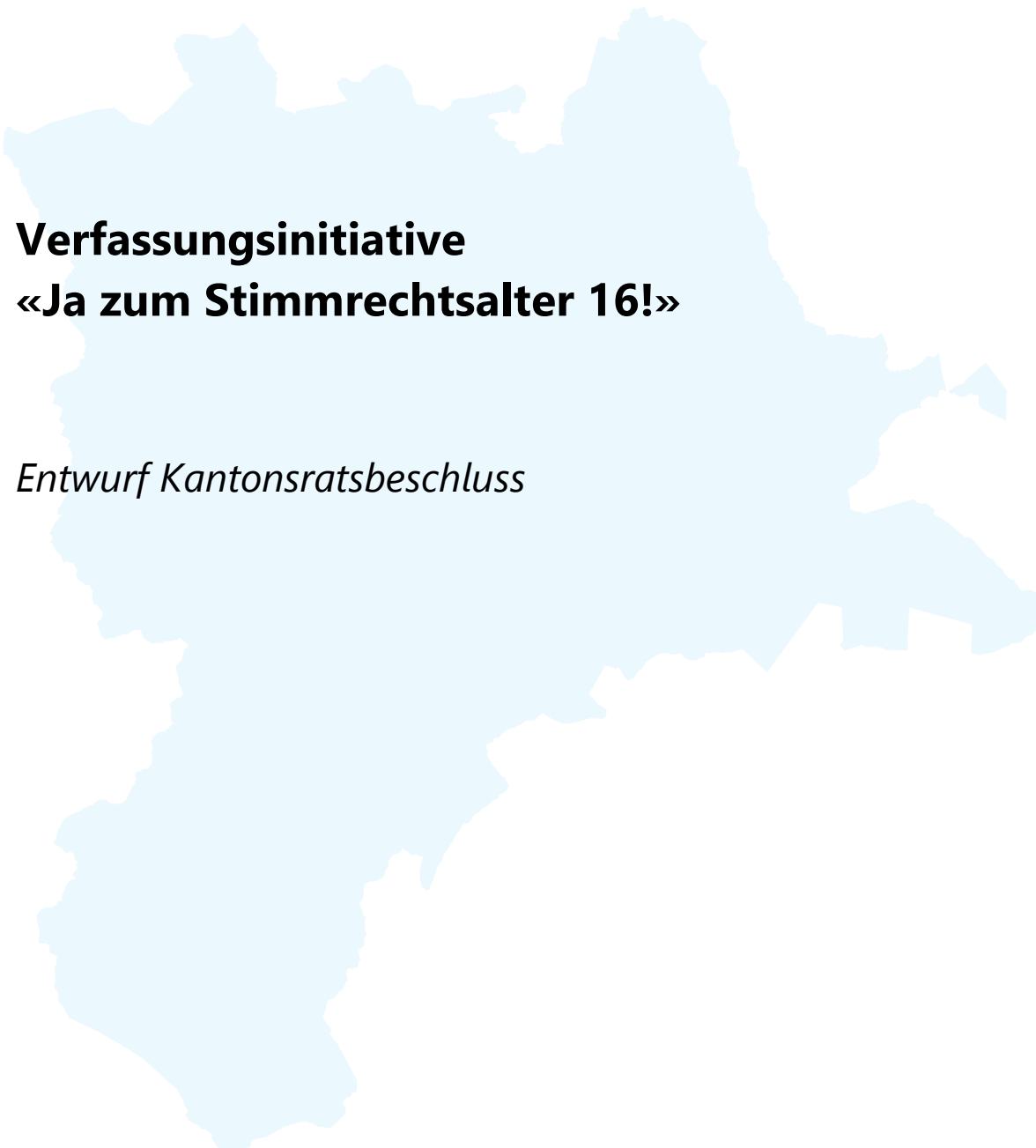


Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat
16. April 2024

B 24



**Verfassungsinitiative
«Ja zum Stimmrechtsalter 16!»**

Entwurf Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» ohne Gegenentwurf abzulehnen. Nach Ansicht des Regierungsrates stellt die aktuelle Kopplung der Altersschwelle für das aktive und das passive Stimm- und Wahlrecht an die zivilrechtliche Volljährigkeit eine sinnvolle und klare Regelung dar. Zudem erachtet er unterschiedliche Altersgrenzen bei kantonalen Vorlagen und Bundesvorlagen als unklar und wenig praktikabel.

Am 25. Mai 2023 reichte die Allianz «jung & engagiert», die 19 Organisationen, Parteien und Verbände umfasst, die Verfassungsinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» ein. Die Initiative verlangt die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechts in kantonalen Angelegenheiten von heute 18 auf 16 Jahre. Sie nimmt damit eine Forderung auf, die im Jahr 2019 bereits mit einer Einzelinitiative im Luzerner Kantonsrat eingebracht und schliesslich im Jahr 2021 abgelehnt wurde.

Schweizweit gab es in der jüngeren Vergangenheit sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene verschiedene Bestrebungen, das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre zu senken. Diese waren aber fast überall chancenlos. Einzig der Kanton Glarus kennt seit dem Jahr 2007 das Stimmrechtsalter 16.

Als Hauptgründe für eine Senkung des Stimmrechtsalters wird angeführt, dass der frühere Einbezug mehr Mitbestimmung erlaube und das Interesse an der Politik fördere. Zudem seien Jugendliche von politischen Entscheidungen länger betroffen und sollten deshalb früher mitbestimmen können. Der Regierungsrat anerkennt diese Gründe, gewichtet aber die Kopplung des Stimm- und Wahlrechtsalters an die zivilrechtliche Volljährigkeit von 18 Jahren höher. Zudem ist er der Ansicht, dass die Altersgrenze für das aktive und das passive Stimm- und Wahlrecht einerseits sowie für das aktive Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und nationalen Angelegenheiten andererseits nicht auseinanderfallen solle. Er verzichtet deshalb auf einen Gegenentwurf.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» abgelehnt werden soll.

1 Ausgangslage

Am 25. Mai 2023 reichte die Allianz «jung & engagiert» die Verfassungsinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» ein. Mitglied der Allianz sind 19 Organisationen, Parteien und Verbände, darunter die Pfadi Luzern, Pro Juventute oder die Jugendparlamente von Stadt und Kanton Luzern sowie von Wauwil. Angeführt wird die Allianz von den Luzerner Jungparteien für Stimmrechtsalter 16: Die Junge Mitte, Junge Grüne, Junge Grünliberale und JUSO.

1.1 Wortlaut und Begründung

Die Initiative verlangt die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechts von heute 18 auf 16 Jahre. Das passive Wahlrecht soll bei 18 Jahren bleiben.¹ Die Verfassung des Kantons Luzern soll wie folgt geändert werden:

§ 16 Stimmberechtigung

¹ Das Stimmrecht steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton Luzern politischen Wohnsitz haben, das 16. Altersjahr vollendet haben und von der Stimmfähigkeit nicht ausgeschlossen sind.

² In eine Behörde wählbar ist nur, wer das 18. Altersjahr vollendet hat.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen wie folgt:

- **Bereicherung:** Stimmrechtsalter 16 ist eine Bereicherung für den Kanton Luzern. Wenn mehr Menschen mitbestimmen, sind politische Entscheidungen breiter abgestützt – das stärkt unsere Demokratie.
- **Verantwortung:** Junge Menschen wollen und können Verantwortung übernehmen. 16- und 17-Jährige engagieren sich in Vereinen und Jungparteien, sind vor Gericht urteilsfähig und stehen bereits voll im Berufsleben.
- **Zukunft:** Was die Politik heute entscheidet, betrifft die Generation von morgen am längsten. Es ergibt Sinn, dass 16- und 17-Jährige ihre Zukunft mitgestalten können.

¹ Das aktive Stimmrecht umfasst die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen sowie das Recht, Initiativen, Referenden und Wahlvorschläge zu unterzeichnen. Das passive Stimmrecht ermöglicht der betreffenden Person, in öffentliche Ämter gewählt zu werden.

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Gemäss § 20 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) können 5000 Stimmberechtigte die Einleitung des Verfahrens zur Totalrevision oder die Änderung einzelner Teile der Kantonsverfassung verlangen. Die Initiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» wurde von insgesamt 5129 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) hat unser Rat am 30. Mai 2023 die Verfassungsinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» als zustande gekommen erklärt.

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr seit Zustandekommen einer Volksinitiative Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten.

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Soweit eine Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1a und b [KRG](#)). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e [StRG](#)).

2 Entwicklung des Stimmrechtsalters

Der ehemalige US-Präsident Abraham Lincoln beschrieb die Demokratie als «Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk». Eine Demokratie lebt vom Einbezug der Menschen, die in ihr leben und wirken. Doch dieser Einbezug hat Grenzen. Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 war das Stimm- und Wahlrecht auf 20 Jahre festgelegt und auf die Schweizer Bürger männlichen Geschlechts beschränkt worden. Seither kam es zu zwei massgebenden Erweiterungen. Zum einen durch die Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1971, zum anderen durch die Senkung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre im Jahr 1991.

2.1 Vorgeschichte auf nationaler Ebene

Eine erste eidgenössische Volksabstimmung zur Senkung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre scheiterte 1979 mit 50,8 Prozent Nein-Stimmen (14 zu 9 Standesstimmen).

Im darauffolgenden Jahrzehnt wurde die politische Diskussion über die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters sowohl auf kantonaler Ebene wie auch auf Bundesebene intensiviert. Als 1991 Volk und Stände erneut darüber zu befinden hatten, hatten bereits 16 Kantone die Senkung auf 18 Jahre beschlossen. In dieser zweiten eidgenössischen Volksabstimmung wurde die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre mit 72,75 Prozent Ja-Stimmen und von allen Kantonen deutlich angenommen.

Die Diskussion um den Einbezug der Bürgerinnen und Bürger war damit aber nicht abgeschlossen. Im Jahr 2000 wurde von den Jungparteien der SP und der damaligen CVP erstmals auf nationaler Ebene die Forderung nach einer Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre eingereicht. Der entsprechende Vorstoss wurde vom Nationalrat jedoch abgelehnt. Chancenlos blieb auch der Versuch, ein Familienstimmrecht einzuführen, mit welchem Eltern stellvertretend für ihre Kinder zusätzliche Stimmen erhalten hätten.

In der Folge wurde das Anliegen immer wieder auf kantonaler Ebene aufgegriffen, war aber bislang nur im Kanton Glarus erfolgreich (vgl. Kap. 2.3).

2.2 Aktuelle Entwicklungen im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde die Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre bereits mehrmals diskutiert, jedoch abgelehnt. So etwa im Zusammenhang mit der Behandlung der [Einzelinitiative E 507](#) von Andreas Hofer über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 vom 1. Juni 2014 und der [Einzelinitiative E 123](#) von Samuel Zbinden über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 vom 21. Oktober 2019.

Letztere wurde vom Kantonsrat am 23. Juni 2020 beraten. In der [Ratsdebatte](#) wurden als *Argumente für die Senkung* des Stimmrechtsalters genannt:

- früherer Einbezug,
- mehr Mitbestimmung,
- Förderung des politischen Interesses,
- längere Betroffenheit der Jugendlichen von politischen Entscheidungen.

Argumente dagegen waren:

- aktives und passives Stimmrechtsalter sollen nicht auseinanderfallen,
- Stimmrecht soll an die Mündigkeit gekoppelt sein,
- junge Menschen unter 18 Jahren seien zu unreif, um politische Verantwortung zu übernehmen.

Von Seiten der Befürworterinnen und Befürworter wurde letzteres Argument damit entkräftet, dass junge Menschen bereits vor dem 18. Lebensjahr wichtige Entscheidungen vornehmen müssten, beispielsweise in Bezug auf die Berufswahl.

Für die Zuweisung einer Einzelinitiative an die zuständige Kommission ist eine Dreiteilmehrheit notwendig (vgl. § 66 Abs. 3 [KRG](#)). Mit 55 zu 60 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) erreichte die Vorlage dieses Quorum deutlich. Die zuständige Staatspolitische Kommission (SPK) legte am 22. September 2021 ihren Bericht vor ([B 88](#) zur Einzelinitiative Zbinden über die Einführung des Stimmrechtsalters 16). Sie sprach sich darin gegen die Einzelinitiative aus und legte auch keinen Gegenvorschlag vor.

In der Ratsdebatte vom 6. Dezember 2021 wurde das Anliegen schliesslich mit 61 zu 58 Stimmen abgelehnt (vgl. [Kantonsratsprotokoll](#)).

2.3 Aktuelle Entwicklungen in anderen Kantonen

Schweizweit hat erst der Kanton Glarus durch einen Beschluss an der Landsgemeinde 2007 das Stimmrechtsalter 16 für kantonale Wahlen und Abstimmungen eingeführt. In anderen Kantonen war das Anliegen in der Volksabstimmung jeweils chancenlos. In der jüngeren Vergangenheit wurde in folgenden Kantonen darüber abgestimmt:²

Kanton	Vorlage	Datum	Nein-Anteil
Neuchâtel	Verfassungsinitiative «Pour le droit de vote à 16 ans sur demande»	9.2.2020	58,52%
Uri	Verfassungsänderung «Einführung des Stimm- und Wahlrechts ab 16. Altersjahr»	26.9.2021	68,42%
Zürich	Verfassungsänderung «Stimm- und Wahlrechtsalter 16 (ohne Herabsetzung des Wählbarkeitsalters 18)»	15.5.2022	64,76%
Bern	Verfassungsänderung «Stimmrechtsalter 16»	25.9.2022	67,2%

2.4 Aktuelle Entwicklungen auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene hat eine im Jahr 2019 eingereichte parlamentarische Initiative 19.415 von Sibel Arslan die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre gefordert.³ Die zuständige Staatspolitische Kommission des Nationalrats (N-SPK) beschloss am 28. Mai 2020 mit 12 zu 12 Stimmen bei einer Enthaltung und mit Stichentscheid des Präsidenten, der Initiative keine Folge zu geben. Als Argumente gegen das Anliegen wurde aufgeführt, dass die Stimmberechtigung an das Mündigkeitsalter von 18 Jahren gekoppelt sein solle und dass es nicht sinnvoll sei, wenn ein Teil der Stimmberechtigten nur über das aktive, nicht aber über das passive Stimmrecht verfügen würde. Der Nationalrat folgte der Kommission jedoch nicht und gab der Initiative am 10. September 2020 mit 98 zu 85 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge.

Nachdem die ständerätliche Schwesterkommission dem Entscheid des Nationalrates mit 7 zu 6 Stimmen zugestimmt hatte, lag es an der N-SPK, zuhanden des Nationalrates eine Vorlage auszuarbeiten. Am 15. April 2021 gab die SPK vorerst die Vorbereitung eines entsprechenden Erlass- und Berichtsentwurfs in Auftrag. Am 5. November 2021 entschied die Kommission jedoch mit demselben Stimmenverhältnis wie bei der Vorprüfung, nicht auf den Entwurf einzutreten und dem Rat zu beantragen, die parlamentarische Initiative abzuschreiben. Der Nationalrat beharrte auf seiner Position und wies am 16. März 2022 die Initiative mit 99 zu 90 Stimmen bei 3 Enthaltungen an die Kommission zurück und bestätigte dadurch seinen Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten. In der Folge beugte sich die N-SPK abermals über den Erlass- und Berichtsentwurf, auf den sie am 1. September 2022 mit 13 zu 7 Stimmen bei 3

² Eine noch umfassendere Übersicht findet sich auf der Website <https://www.dsj.ch/themen/stimmrechtsalter-16/>

³ Details zu Inhalt und Verlauf der parlamentarischen Diskussion dieses Geschäfts können der [Geschäftsdatenbank Curia Vista](#) des Bundes entnommen werden.

Enthaltungen eintrat und diesen bis am 16. Dezember 2022 in die Vernehmlassung schickte.

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung – von 25 teilnehmenden Kantonen lehnten 15 (darunter auch der Kanton Luzern) das Stimmrechtsalter 16 ab, 7 sprachen sich dafür aus, 3 waren indifferent – beantrage die N-SPK im Mai 2023 erneut die Abschreibung des Anliegens. Am 12. Juni 2023 sprach sich der Nationalrat entgegen der Haltung der Kommission mit 98 zu 93 Stimmen wiederum dafür aus, die N-SPK mit der Erarbeitung einer Vorlage zu beauftragen. Die N-SPK beschloss am 12. Januar 2024 mit 15 zu 10 Stimmen abermals, die Initiative abzuschreiben. Sie verwies in ihrer Medienmitteilung erneut auf das Argument, dass das Stimm- und Wahlrechtsalter nicht von den zivil- und strafrechtlichen Pflichten getrennt werden sollte, die ab 18 Jahren gelten. Zudem sollen die Altersschwellen für aktives und passives Wahlrecht nicht getrennt werden. Die Kommission verwies auch nochmals auf die Ergebnisse der Vernehmlassung. Der Nationalrat beschloss schliesslich am 28. Februar 2024 mit 106 zu 84 Stimmen, die Vorlage abzuschreiben.

3 Stellungnahme des Regierungsrates

Unser Rat hat sich bereits mehrfach mit dem Anliegen beschäftigt. In der [Stellungnahme](#) zur Einzelinitiative von Samuel Zbinden haben wir festgehalten, dass wir das Anliegen des Einbezugs junger Menschen nachvollziehen können. Gleichzeitig haben wir aber darauf hingewiesen, dass junge Menschen mit 18 Jahren ihre Mündigkeit und somit ihre Selbstverantwortung erlangen. Darauf abgestimmt ist auch die Altersgrenze für das Erlangen der vollen politischen Rechte. Das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht in Bundesangelegenheiten beginnt mit der Volljährigkeit. Deckungsgleich mit dem Bund ist das Stimm- und Wahlrecht aktuell auch im Kanton Luzern geregelt. Diese Einheitlichkeit von Mündigkeit und Erlangen der politischen Rechte erachten wir als sinnvoll und logisch.

Weiter erachten wir unterschiedliche Altersgrenzen für das aktive und das passive Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Vorlagen und zusätzlich unterschiedliche Altersgrenzen für das aktive Stimmrecht bei kantonalen und Bundesvorlagen als unklar und daher wenig praktikabel. Die verschiedenen Rechte gehören zusammen: Wer sich zu politischen Fragen äussert und wählt, sollte auch fähig sein, ein politisches Amt auszuüben. Entsprechend haben wir beantragt, die Einzelinitiative abzulehnen.

In der bereits erwähnten Vernehmlassung der N-SPK haben wir uns im gleichen Sinne geäussert. In unserer [Stellungnahme](#) haben wir festgehalten, dass unser Rat der Ansicht ist, das gleiche Alter der zivilrechtlichen Volljährigkeit und des öffentlichrechtlichen Stimmrechts stelle eine sinnvolle und klare Regelung dar.

Mit der Einreichung der Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» haben wir uns nochmals ausführlich mit der Thematik und insbesondere mit den von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten Argumenten (vgl. Kap. 1.1) befasst.

- Die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre würde dazu führen, dass rund 7000 Personen zusätzlich in politische Entscheidungen auf kantonalen

Ebene einbezogen würden.⁴ Die Zahl der Stimmberechtigten würde sich dadurch um rund 2,5 Prozent erhöhen. Die Basis für politische Entscheidungen würde sich dadurch massvoll vergrössern. Die geltend gemachte *Bereicherung* durch das Stimmrechtsalter 16 ist also nachvollziehbar.

- Ebenso könnten die 16- und 17-Jährigen dadurch früher *Verantwortung* wahrnehmen. Dies ist allerdings dadurch zu relativieren, dass die Stimmgabe bei Wahlen und Abstimmungen nicht unmittelbare Konsequenzen nach sich zieht. Zur Stärkung der persönlichen Verantwortung sind beispielsweise Tätigkeiten in Vereinen und Jungparteien sowie im Berufsleben von sehr viel grösserer Bedeutung.
- Nicht abzustreiten ist die Argumentation, dass die heutigen Entscheidungen der Politik die Generation von morgen am längsten betreffen und dass durch die Senkung des Stimmrechtsalters die 16- und 17-Jährigen ihre *Zukunft* früher mitgestalten könnten. Die Problematik des Einbezugs der nachfolgenden Generation in Entscheidungen wäre damit aber nur zu einem kleinen Teil gelöst, denn die noch jüngeren Bewohnerinnen und Bewohner hätten weiterhin kein Stimmrecht.

Immer wieder wird im Zusammenhang mit dem Stimmrechtsalter 16 auch die frühere Förderung des Interesses an der Politik und des Verständnisses als Argument aufgeführt. Mit dem von Ihrem Rat erheblich erklärten [Postulat 894](#) von Irene Keller über die Überprüfung der Handhabe und der Vermittlung der politischen Bildung in der Volksschule liegt unseres Erachtens ein geeigneterer Ansatz für dieses Anliegen vor. Die Dienststelle Volksschulbildung wird im Rahmen des Entwicklungsvorhabens «Schulen für alle» unter dem Aspekt «fachliche und überfachliche Kompetenzen aktualisieren und stärken» einen Baustein «politische Bildung» entwickeln und den Schulen zur Verfügung stellen.

Letztlich ist unser Rat unter Berücksichtigung aller Argumente zum Schluss gekommen, dass die Übereinstimmung des Stimm- und Wahlrechtsalters mit der zivilrechtlichen Mündigkeit sowie die einheitliche Altersgrenze für das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler wie nationaler Ebene höher zu gewichten sind als die von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten Argumente. Aus diesem Grund beantragt unser Rat die Ablehnung des Anliegens.

Aus derselben Überlegung der gleichen Altersgrenze sehen wir auch von einem Gegenentwurf ab, welcher beispielsweise auf kommunaler Ebene eine Senkung des Stimmrechts ermöglichen würde.

⁴ Gemäss den aktuellsten verfügbaren Bevölkerungszahlen von der [Lustat Statistik Luzern](#) lebten im Jahr 2022 3426 Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 16 Jahren und 3352 im Alter von 17 Jahren im Kanton Luzern.

4 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu bringen.

Luzern, 16. April 2024

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Fabian Peter
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter
16!»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. April 2024,

beschliesst:

1. Die am 25. Mai 2023 eingereichte Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch