

LUZERN



Einzelinitiative Zbinden (E 123) über die Einführung des Stimmrechtsalters 16

Zusammenfassung

Die Staatspolitische Kommission (SPK) hat sich im Zuge der an sie überwiesenen Einzelinitiative Zbinden (E 123) ausführlich mit der Frage der Senkung des Stimmrechtsalters auseinandergesetzt. Es wurden die bestehenden Grundlagen zusammengetragen und diverse Anhörungen durchgeführt. Die SPK lehnt die Einzelinitiative ab und verzichtet auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages. Dementsprechend wurde auch keine breitere Vernehmlassung durchgeführt.

Es fand in der SPK eine breite Auslegeordnung der Argumente statt. Die Senkung des Stimmrechtsalters steht aktuell beim Bund und in verschiedenen Kantonen zur Debatte. Bei den engagierten Jugendlichen wird sie zwar mehrheitlich begrüsst, jedoch auch festgestellt, dass politische Partizipation auch sonst möglich ist respektive eine solche nicht primär vom Stimmrechtsalter abhängt. Die Ablehnung der Einzelinitiative fiel in der Kommission sehr knapp aus. Dieser Umstand spricht dagegen, dass die Senkung des Stimmrechtsalters auf dem Weg der Einzelinitiative durch den Kantonsrat erfolgt. Es braucht dafür eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit.

Schliesslich verzichtet die SPK auch auf die Erarbeitung eines Gegenvorschlags.

Die Staatspolitische Kommission des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Bericht den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die uns zugewiesene [Einzelinitiative E 123](#) von Samuel Zbinden und Mitunterzeichnenden über die Einführung des Stimmrechtsalters 16.

1 Die Einzelinitiative

Am 21. Oktober 2019 wurde die von Samuel Zbinden und Mitunterzeichnenden eingereichte Einzelinitiative E 123 über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 in unserem Rat eröffnet.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Das Verfahren für die Einzelinitiative ist in den §§ 65 und 66 Kantonsratsgesetz (KRG; SRL Nr. [30](#)) geregelt.

Danach enthält die Einzelinitiative den ausgearbeiteten Entwurf einer Verfassungsänderung, eines Gesetzes, eines Dekretes oder eines Kantonsratsbeschlusses (Erlass, Änderung oder Aufhebung). Die Kommission erstattet über das Ergebnis ihrer Beratung einen Bericht. Der Kantonsrat behandelt die Einzelinitiative und einen allfälligen Gegenentwurf im gleichen Verfahren wie einen vom Regierungsrat vorgelegten Entwurf.

1.2 Wortlaut

Mit der Einzelinitiative wird verlangt, dass die Kantonsverfassung wie folgt zu ändern ist:

§ 16 Stimmberechtigung

Das Stimmrecht steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton Luzern politischen Wohnsitz haben, das 16. Altersjahr vollendet haben und in ihrer Stimmberechtigung nicht eingeschränkt sind.

§ 17 Inhalt des Stimmrechts

Das Stimmrecht umfasst das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen und, unter Vorbehalt besonderer Wählbarkeitsvoraussetzungen und nach Vollendung des 18. Altersjahres, gewählt zu werden.

1.3 Begründung

Die [Einzelinitiative](#) wurde von den Initiantinnen und Initianten wie folgt begründet: «Unsere Politik von heute bestimmt den Kanton Luzern von morgen. Egal ob Altersvorsorge, Finanz- und Schuldenpolitik oder auch Umweltschutz: Viele Entscheide, die wir heute fällen, treffen junge Menschen am meisten – weil sie am längsten da-

mit leben müssen. Dementsprechend sind junge Menschen auch an den Entscheidungen, die sie beeinflussen, interessiert und wollen die Politik mitgestalten – das zeigen die hohen Mitgliederzahlen aller Jungparteien der Schweiz (zusammen über 20'000 Mitglieder), der hohe Anteil junger Nationalratskandidierender in Luzern und nicht zuletzt auch die Klimastreiks im ganzen Land. Mit einer Senkung des aktiven Stimmrechtsalters geben wir dieser Generation eine stärkere Stimme.

Der Kanton Glarus, zahlreiche Länder wie Österreich oder Malta und deutsche Bundesländer wie Brandenburg oder Bremen kennen bereits heute das aktive Stimmrechtsalter 16 – mit Erfolg. In Glarus zum Beispiel beobachtet man an Landsgemeinden seit der Senkung eine verstärkte Partizipation der jungen Generation (auch der über 17-Jährigen).

Das Stimmrechtsalter 16 hat auch eine längerfristige positive Auswirkung auf die Stimmbeteiligung: Eine Evaluierung aus Österreich zeigt, dass Menschen, die ab 16 Jahren wählen konnten, sich später politisch stärker beteiligen als solche, die das Wahlrecht erst mit 18 oder noch älter bekommen hatten. Der Hauptgrund: Wer sich in jungen Jahren von der Gesellschaft ernst genommen fühlt, wird dadurch geprägt – und beteiligt sich später stärker an der Demokratie.

Auch aus bildungspolitischer Sicht macht Stimmrechtsalter 16 Sinn: In diesem Alter befinden sich junge Menschen mitten in der Ausbildung (Lehre, Gymnasium, Sekundarschule) und damit genau an dem Punkt, wo politische Bildung Teil der Ausbildung ist. Irene Keller fordert mit Postulat P 101, dass die Situation im Kanton Luzern durch die Einführung eines eigenen Fachs «Politische Bildung» weiter gefördert wird. Es macht Sinn, dass junge Menschen das Gelernte dann direkt anwenden können – statt anschliessend noch mehrere Jahre warten zu müssen.

Die Einzelinitiative verlangt bewusst nur das aktive Stimmrechtsalter 16 – das passive Stimmrechtsalter läge weiterhin bei 18 Jahren. Dies aus einem einfachen Grund: Die Wahl von Minderjährigen in politische Ämter (Gemeindeexekutiven, Kantonsrat) könnte zu rechtlichen Schwierigkeiten führen – zum Beispiel da sie Verträge nur mit der Einwilligung ihrer Eltern unterschreiben dürfen. Das aktive Stimmrechtsalter 16 hingegen lässt sich sehr gut mit der Schweizer Rechtsprechung vereinbaren – ab 16 Jahren ist man in der Schweiz urteilsfähig.»

1.4 Erste Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme, mit welcher der Regierungsrat im Sinn von § 66 Absatz 2 KRG einer Zuweisung an die Kommission opponierte, bringt dieser das Folgende vor:

«Die vorliegende Einzelinitiative verlangt, das Stimmrechtsalter für das aktive Stimmrecht durch eine Änderung des § 16 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV, SRL Nr. 1) auf das 16. Altersjahr zu senken. Das passive Stimmrecht in § 17 KV sollen weiterhin nur Personen ab dem 18. Altersjahr wahrnehmen können.

Zu den politischen Rechten gehören unter anderem das aktive und das passive Stimmrecht. 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. Diese beiden Rechte werden gesamthaft als Stimmrecht bezeichnet.

Unser Rat kann das Anliegen der Einzelinitiative über die Einführung des aktiven Stimmrechtsalters 16 nachvollziehen. Junge Menschen sind betroffen von Entscheidungen und Entwicklungen; daher ist es wichtig, ihre politische Partizipation zu fördern.

Verschiedene parlamentarische Initiativen auf Bundesebene zur Herabsetzung des Stimmrechtsalters wurden in den letzten 20 Jahren lanciert und fanden regelmässig keine Mehrheit. Auch im Kanton Luzern wurde die Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre bereits mehrmals diskutiert, jedoch abgelehnt, letztmals im Zusammenhang mit der Behandlung der Einzelinitiative E 507 Hofer Andreas und Mit. über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 vom 1. Juni 2014.

In der Schweiz hat erst der Kanton Glarus das Stimmrechtsalter 16 für kantonale Wahlen und Abstimmungen eingeführt; am 9. Februar 2020 hat das Neuenburger Volk eine entsprechende Verfassungsinitiative entgegen der Empfehlung von Regierung und Parlament abgelehnt. Das Wahl- und Stimmrecht in Belangen des Bundes bleibt bei 18 Jahren bestehen. Gemäss Artikel 136 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) stehen die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, «die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind». Die BV regelt in Artikel 39 Absatz 1 die Zuständigkeit der Kantone bezüglich der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

Junge Menschen erlangen mit 18 Jahren ihre Mündigkeit und somit ihre Selbstverantwortung. Darauf abgestimmt 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.»

1.5 Zuweisung an die Staatspolitische Kommission

Der Kantonsrat behandelte die Einzelinitiative an seiner Sitzung vom 23. Juni 2020. Dabei wies unser Rat die Einzelinitiative mit 55 Ja-Stimmen gegen 60 Neinstimmen bei 2 Enthaltungen der Staatspolitischen Kommission (SPK) zur Berichterstattung zu. Für die Zuweisung genügt ein Drittel der Stimmen der Ratsmitglieder.

2 Anhörungen

Die SPK hat im Rahmen einer breit angelegten Anhörung folgende Personen und Vertretungen befragt:

- Andreas Eng, Staatsschreiber Kanton Solothurn
Die Einführung des aktiven Stimmrechtsalters 16 auf Gemeindeebene scheiterte im November 2020 im Kantonsparlament knapp.

- Mathias Zopfi, Landrat und Ständerat Kanton Glarus, Mitglieder der SPK SR
Mathias Zopfi vertrat einerseits den Kanton Glarus, welcher das aktive Stimmrechtsalter 16 seit 2007 kennt, und er ist andererseits Vertreter der SPK SR
- Nadine Masshardt, Mitglied SPK NR
- Claude Longchamp, Politologe
- Vertretung der (schweizerischen) IG Stimmrechtsalter 16, Philipp Kramer
- Vertreterinnen und Vertreter der Jungparteien im Kanton Luzern:
 - Junge Mitte: Elias Meier, Vorstandsmitglied
 - JSVP: Patrick Zibung, Präsident
 - Jungfreisinnige: Kim Rast, Präsidentin
 - Juso: Léon Schulthess, Co-Präsident
 - JG: Michelle Meyer, Co-Präsidentin
 - Die Haltung der JGLP wurde bei Philip Oswald, Präsident, schriftlich eingeholt.

3 Aktuelle Situation bei Bund und Kantonen

3.1 Bund

Auf Bundesebene gab es schon diverse Vorstösse zum Thema Senkung des Stimmrechtsalters, welche aber spätestens in den Räten abgelehnt wurden. Die parlamentarische Initiative «Den jungen Menschen eine Stimme geben. Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige als erster Schritt ins aktive politische Leben» von Sibel Arslan (Curia Vista Nr. [19.415](#)) ist die erste, welche vom Nationalrat gutgeheissen wurde. Auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat bisher nicht dagegen opponiert. Derzeit arbeitet die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine Vorlage zur Umsetzung aus. Es ist davon auszugehen, dass diese bis Ende 2021 vorliegen wird und dann der eigentliche Beratungsprozess in den eidgenössischen Räten beginnt.

3.2 Kantone

Seit 2007 dürfen Jugendliche ab 16 Jahren im Kanton Glarus an kantonalen und kommunalen Abstimmungen teilnehmen. Damit ist der Kanton Glarus der einzige Kanton, in dem die im Kanton wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer ab dem 16. Altersjahr auf kantonaler und kommunaler Ebene wählen und abstimmen können. Für politische Ämter kandidieren dürfen die Glarnerinnen und Glarner aber erst ab 18 Jahren.

In Basel-Stadt, Uri und Bern wurde die Senkung des Stimmrechtsalters vom Volk im Jahr 2009 verworfen. Die letzten parlamentarischen Ablehnungen erfolgten im Frühling 2021 im Kanton Aargau und im Sommer 2021 im Kanton Zug. Im Kanton Solothurn wurde eine Vorlage abgelehnt, wonach es den Gemeinden ermöglicht worden wäre, das Stimmrechtsalter 16 für kommunale Vorlagen einzuführen.

In verschiedenen Kantonen sind weitere Begehren hängig, die bisher noch nicht entschieden wurden.

4 Beurteilung der Einzelinitiative

4.1 Diskutierte Argumente

4.1.1 Median des Alters der Stimmberechtigten

Auf eidgenössischer Ebene lag der Median des Alters der Stimmberechtigten anlässlich der letzten Wahlen bei 57 Jahren. Er nimmt kontinuierlich zu. Auf kantonaler Ebene liegt der Median gemäss Lustat Statistik Luzern bei 51 Jahren. Die Herabsetzung des Stimmrechtsalters würde den Median entsprechend senken. Es gilt zu berücksichtigen, dass das Gros der Entscheidungen vor allem auch Auswirkungen auf die heutige Jugend hat.

4.1.2 Politische Partizipation

Mit dem früheren Abschluss der obligatorischen schulischen Ausbildung resultiert eine Lücke zwischen dem Abschluss der politischen Bildung und der Möglichkeit, diese praktisch anzuwenden.

Die Jungparteien haben derzeit einen spürbar grösseren Zulauf, vor allem auch von Jugendlichen, die noch nicht 18 Jahre alt sind. Auch wenn verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen, ist das zentrale Element das Stimm- und Wahlrecht.

4.1.3 Unterschiedliche Altersgrenzen

Mit der Senkung des Stimmrechtsalters fallen die zivilrechtliche Volljährigkeit und das Stimmrecht auseinander. Dies war allerdings bereits bei der letzten Senkung des Stimmrechtsalters der Fall. Aus der Altersgrenze lässt sich wenig ableiten. Es gibt in der Gesetzgebung zudem weitere, unterschiedliche Altersgrenzen, etwa in den Bereichen Religion, Sexualität, Jugendstrafrecht, Transplantationsgesetzgebung oder alkoholische Getränke.

4.1.4 Selbständige Entscheidungsfindung

Die psychologische Entwicklung ist mit 16 Jahren dahingehend abgeschlossen, als Entscheide ab diesem Alter selbständig gefällt werden können. Vereinzelt besteht die Befürchtung, dass die Beeinflussung durch das Umfeld zu gross ist.

4.2 Politische Bildung

Einig waren sich alle angehörten Exponentinnen und Exponenten sowie sämtliche Kommissionsmitglieder, dass im Bereich der politischen Bildung unabhängig vom Stimmrechtsalter Massnahmen angezeigt sind. Es gilt, die demokratischen Grundlagen ausführlich, konsequent und praxisnah zu vermitteln. Dabei ist sicherzustellen, dass über alle Ausbildungsgänge hinweg ein entsprechender Grundstock an Wissen behandelt wird. Es wird dazu auch auf die Behandlung des Posulats [P 101](#) von Irene Keller und Mitunterzeichnenden über die Einführung eines obligatorischen Schulfachs «Politische Bildung» auf der Sekundarstufe I verwiesen.

4.3 Haltung der Jungparteien

Im Rahmen der Anhörung haben sich die folgenden Haltungen der Jungparteien gezeigt.

Die Jungparteien Die Junge Mitte, Juso, Junge Grüne sowie JGLP befürworten das Stimmrechtsalter 16 und stehen auch einem passiven Wahlrecht ab diesem Alter offen gegenüber.

Die Jungfreisinnigen verschliessen sich einer Senkung des Stimmrechtsalters nicht, stellen aber den Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten in den Vordergrund, was auch ohne Stimmrechtsalter 16 möglich ist.

Die JSVP schliesslich lehnt eine Senkung des Stimmrechtsalters ab und will, dass das Stimmrecht mit der Mündigkeit einhergeht. Sie ist auch gegen eine Entkopplung des aktiven und des passiven Stimmrechts.

4.4 Beurteilung durch die SPK

Es sind sowohl eine zustimmende als auch eine ablehnende Haltung begründbar. Es ist zudem eine Frage der Wertung der Aussagen in den Anhörungen. Nicht alle vorgebrachten Argumente waren dabei gleich überzeugend.

Es kann festgestellt werden, dass das politische Stimmverhalten von 18-Jährigen nicht wesentlich anders ist als das von andern Altersgruppen. Für viele Kommissionsmitglieder gehören das aktive und das passive Stimmrecht zusammen und muss mit der Verantwortung in der Gesellschaft gekoppelt sein.

Auch wenn die Senkung des Stimmrechtsalters für gewisse Jugendliche ein erfreulicher Schritt wäre, vermochten nicht alle Aussagen zu überzeugen. Erste Erfahrungen im Kanton Glarus haben gezeigt, dass sich die Stimmbeteiligung nicht stark verändert hat. Das Beispiel Österreich zeigt, dass bei der ersten Wahl mit Wahlrecht 16 die Beteiligung der Jüngsten sehr hoch lag, jedoch bei den nachfolgenden Neuwählenden wieder zurückging. Die bisherigen Abstimmungen über die Senkung des Stimmrechtsalters sind in der Schweiz überall sehr knapp ausgefallen. Das ist keine solide Grundlage für eine Zustimmung zur vorliegenden (parlamentarischen) Einzelinitiative. Es braucht eine breite Diskussion in der ganzen Gesellschaft. Unverzichtbar ist dagegen die weitere Förderung der politischen Bildung.

Politische Rechte sollen durchaus auf allen Stufen wahrgenommen werden, wobei die im Kanton Glarus festgestellte Aufbruchsstimmung auch im Lichte des Landsgemeindesystems, was einer Gemeindeversammlung ähnelt, gesehen werden muss. Jugendliche in der Berufsausbildung verlieren zwar wegen des dann noch fehlenden Stimmrechts etwas den Zugang zur Politik. Inwieweit aber eine Senkung des Stimmrechtsalters zu mehr Demokratie führen soll, konnte nicht überzeugend genug dargestellt werden.

Nach Würdigung aller Argumente lehnte die SPK die Einzelinitiative mit Stichentscheid des Präsidenten ab.

5 Gegenentwurf zur Einzelinitiative

Die SPK diskutierte, ob im Sinn eines Gegenentwurfs von einer generellen Einführung des Stimmrechtsalters 16 abgesehen, dafür aber den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden soll, dieses für kommunale Abstimmungen einzuführen. Weiter wurde diskutiert, ob das Alter für das passive Wahlrecht ebenfalls gesenkt werden soll.

Eine unterschiedliche Handhabung auf Stufe Kanton und Gemeinden ist zwar möglich, macht aber letztlich für dieses zentrale Element der direkten Demokratie keinen Sinn. Es würde kaum verstanden, weshalb auf kantonaler und kommunaler Ebene

unterschiedliche Regelungen gelten sollen, zumal der unterschiedlichen Betrachtungsweise keine qualitative Unterscheidung der Abstimmungsfragen zu Grunde liegen würde. Eine solche Regelung löste auch eine Vielzahl von kommunalen Abstimmungen zu dieser Frage aus. Beim passiven Wahlrecht war sich die Kommission weitgehend einig, dass dieses an die Volljährigkeit gekoppelt bleiben soll.

Aus diesen Überlegungen heraus lehnt es die Mehrheit der Kommission ab, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten.

6 Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht bringt der Regierungsrat im Sinn von § 66 Absatz 4 KRG das Folgende vor:

«Der Regierungsrat nimmt von den Ausführungen im Bericht der Staatspolitischen Kommission Kenntnis. Er verweist auf seine ablehnende Stellungnahme anlässlich der Zuweisung der Einzelinitiative an die Kommission und hält daran fest. Insbesondere erachten wir das gleiche Alter der zivilrechtlichen Volljährigkeit und des öffentlich-rechtlichen Stimmrechts als eine sinnvolle und klare Regelung. Unterschiedliche Altersgrenzen für das aktive und das passive Stimmrecht sowie unterschiedliche Altersgrenzen für das aktive Stimmrecht auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sind aus staatspolitischen Gründen nicht wünschenswert.»

7 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Einzelinitiative Zbinden über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 aus den dargelegten Gründen abzulehnen.

Luzern, 22. September 2021

Im Namen der Staatspolitischen Kommission
Die Präsidentin: Angela Lüthold
Der Kommissionssekretär: Heinz Germann