

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Mai 2019

Nr. 2019/859
KR.Nr. A 0019/2019 (STK)

Auftrag Jonas Hufschmid (CVP, Olten): Mehr Flexibilität für Gemeinden beim Stimm- und Wahlrechtsalter Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, zu Händen von Kantonsrat und Souverän die notwendigen Vorarbeiten auszuführen, mit einer Anpassung der Kantonsverfassung den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden die Möglichkeit einzuräumen fakultativ das Stimm- und Wahlrechtsalter auf das vollendete 16. Lebensjahr zu senken.

2. Begründung

Der Auftrag will die Gemeindeautonomie stärken und den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden die Möglichkeit geben, selbständig darüber zu entscheiden, ob sie das Stimm- und Wahlrechtsalter auf kommunaler Ebene auf das vollendete 16. Altersjahr senken wollen oder nicht. Die Forderung nach einer starken Gemeindeautonomie entspricht Art. 3 der kantonalen Verfassung, in welchem der Kanton die Selbständigkeit der Gemeinden anerkennt und ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt.

Es gibt zudem weitere Gründe, die für das Stimm- und Wahlrechtsalter 16 auf Gemeindeebene sprechen:

- Nach Absolvierung der obligatorischen Schulzeit übernehmen Jugendliche – meist im Alter von 15 bis 16 Jahren – in der Berufsbildung oft schon verantwortungsvolle Aufgaben, z. B. im Sozial- und Gesundheitswesen, bei Banken und Versicherungen und vielen weiteren Berufszweigen. Sie wachsen mit diesen Aufgaben zu Leistungsträgern in der Wirtschaft und Gesellschaft heran.
- Die Einbindung von jungen Gemeindemitgliedern würde den positiven Effekt mit sich bringen, dass sich diese stärker an den Aktivitäten im Gemeindeleben beteiligen und sich politisch engagieren.

Trotz diesen Gründen wäre es mit Blick auf die Gemeindeautonomie nicht angebracht, das Stimm- und Wahlrechtsalter 16 für alle Gemeinden obligatorisch einzuführen. So sollen in Zukunft Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden individuell und demokratisch das Stimm- und Wahlrechtsalter auf das absolvierte 16. Altersjahr heruntersetzen und dadurch Nachwuchskräfte integrieren und die Gemeinde stärken können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren hat in der Schweiz eine breite Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 eingesetzt. Auf Bundesebene ist das Stimm- und Wahlrechtsalter von 18 Jahren in § 136 Absatz

1 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999¹⁾) geregelt. Auch im Kanton Solothurn steht das Stimm- und Wahlrecht gemäss Art. 25 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986²⁾), allen Kantonseinwohnern mit Schweizer Bürgerrecht zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Grundsätzlich kann jeder Kanton für sich entscheiden, ob Minderjährige auf kantonaler Ebene das Stimm- und Wahlrecht haben sollen, dennoch setzte sich bisher trotz zahlreicher Vorstösse auf bundes- und kantonaler Ebene lediglich der Kanton Glarus mit einer Regelung zum aktiven Stimmrecht ab 16 Jahren durch (siehe dazu Ziff. 3.4.1.).

Auf Bundesebene wurde bereits im Jahr 1999 anlässlich der parlamentarischen Initiative von Ursula Wyss (SP, Bern) das Stimmrechtsalter 16 Jahre diskutiert. Dieser Vorstoss wurde aufgrund einer als Kompromissvorschlag eingereichten Motion der staatspolitischen Kommission zur Senkung des aktiven Stimmrechtsalters 16 jedoch zurückgezogen. Im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative wollte die Kommissionsmotion nur das aktive, nicht aber das passive Wahlrechtsalter senken. In der Folge lehnte der Nationalrat die Überweisung der Motion am 5. Juni 2000 mit 89 zu 79 Stimmen ab. Bevor eine Senkung des Stimmrechtsalters auf eidgenössischer Ebene in Frage komme, müssten zuerst Erfahrungen auf kantonaler und kommunaler Ebene gesammelt werden.³⁾

Eine weitere parlamentarische Initiative unter dem Titel «Stimmrechtsalter 16» wurde am 22. Juni 2007 von Nationalrätin Evi Allemann (SP, Bern) eingereicht. Mit dieser Initiative wurde die Anpassung der Bundesverfassung für das aktive Stimm- und Wahlrechtsalter 16 Jahre und das passive Wahlrecht unverändert ab 18 Jahren beabsichtigt. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat dieser Initiative knapp Folge gegeben, die Ständeratskommission verweigerte der Nationalratskommission mit 9 zu 3 Stimmen die Zustimmung jedoch deutlich. Gemäss Artikel 109 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) vom 12. Dezember 2002⁴⁾) wird in diesem Fall einer Initiative nur Folge gegeben wenn beide Räte zustimmen, weshalb diese nicht im Plenum behandelt wurde.

Im März 2017 folgte die parlamentarische Initiative «Stärkung der Demokratie. Politische Rechte ab 16 Jahren» von Nationalrätin Lisa Mazzone (Grüne, GE). Erneut bildete die Thematik Gegenstand der Diskussionen der Staatspolitischen Kommission. Eine knappe Mehrheit der Kommissionsmitglieder vertrat dabei die Ansicht, dass es nicht am Bund liege, bei der Senkung des Stimmrechtsalters eine Vorreiterrolle einzunehmen. Verschiedene Volksabstimmungen auf kantonaler Ebene hätten gezeigt, dass die Senkung des Stimmrechtsalters bereits dort umstritten sei. Zudem hatten die Räte auf Bundesebene verschiedene Petitionen der Jugendsessionen zu diesem Anliegen zu behandeln und auch mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative wurde das Thema schon vorgebracht. Das damals zur parlamentarischen Initiative der Nationalrätin Evi Allemann vorgebracht Hauptargument gelte noch heute, dass mit der Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre das zivile und das politische Mündigkeitsalter auseinanderfallen würden. Weiter wurden in der Kommission Zweifel geäussert, ob in der Altersgruppe der 16- und 17-jährigen das politische Interesse genügend ausgebildet ist. Das politische Interesse sollte zuerst entwickelt werden, indem sich die Jugendlichen informieren und politisch orientieren können bevor sie das Stimmrecht erhalten. Die Kommissionsminderheit hielt dazu jedoch fest, dass das Interesse eher entsteht, wenn die Jugendlichen im politischen Prozess auch tatsächlich eine Rolle spielen können. Das vorhandene Potenzial sei zu nutzen und die Jugendlichen frühzeitig als aktive Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu gewinnen. Die Staatspolitische Kommission beantragte mit 15 zu 8 Stimmen beim Nationalrat dieser Initiative keine Folge zu geben, was vom Nationalrat so bestätigt wurde.⁵⁾

¹⁾ SR 101.

²⁾ BGS 111.1.

³⁾ Siehe dazu: Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 26. Mai 2000.

⁴⁾ SR 171.10.

⁵⁾ Siehe dazu: Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 18. August 2017.

Mit der Interpellation Jonas Hufschmid zur politischen Bildung und Partizipation von jungen Erwachsenen wurde der Regierungsrat des Kantons Solothurn zuletzt nach seiner Haltung bezüglich Stimm- und Wahlrechtsalter 16 befragt. In der Stellungnahme vom 21. August 2018 wurde festgehalten, dass sich der Kantonsrat im März 2008 letztmals mit dieser Frage befasst hat. Der Auftrag der Fraktion SP/Grüne «Aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren», welcher die Senkung des aktiven und passiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf kantonaler Ebene verlangte, wurde damals nicht erheblich erklärt, der Kantonsrat folge damit dem Antrag des Regierungsrates. Seither gab es im Kanton Solothurn keine Vorstösse zu diesem Thema. Der Regierungsrat zeigte sich in seiner Stellungnahme offen. In der Begründung wurde zugesichert, dass man es sich vorstellen kann, im Rahmen der Gemeindeautonomie die freiwillige Möglichkeit der Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalter auf 16 Jahre auf kommunaler Ebene zu prüfen.

Die Solothurner Bevölkerung hat am 25. September 2005 die Vorlage «Änderung der Kantonsverfassung: Ermächtigung der Kirchgemeinden, das Stimm- und Wahlrechtsalter fakultativ auf 16 Jahre zu senken» mit 55.9% Nein-Stimmen zu 44,1% Ja-Stimmen abgelehnt. Die Kirchgemeinden wollten mit der Vorlage die Einbindung aller kirchlich mündigen Personen in die Verantwortung erreichen, was sich positiv auf die Aktivitäten im Gemeindeleben auswirken würde. Den Kirchgemeinden sollte es dabei freistehen, das Stimmrechtsalter mittels einer Revision der Kirchgemeindeordnung anzupassen.

3.2 Allgemeines zum Auftrag

Mit dem Auftrag von Jonas Hufschmid soll eine Änderung der Verfassung des Kantons Solothurn erzielt werden, sodass die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden die Möglichkeit erhalten, das Stimm- und Wahlrechtsalter fakultativ auf das vollendete 16. Lebensjahr zu senken. Ziel des Auftrags ist primär die in Art. 3 KV¹⁾ verankerte Gemeindeautonomie zu stärken, indem sie selbständig über die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters entscheiden können. Ob die vom Auftrag erfasste fakultative Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre nur für das aktive Stimm- und Wahlrecht oder auch für das passive Wahlrecht gelten soll, geht aus dem Auftrags text nicht eindeutig hervor.

Was die gesetzlichen Änderungen einer allfälligen Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre betrifft, wäre der bestehende Art. 25 KV²⁾ anzupassen, gegebenenfalls mit der Abgrenzung des passiven Stimm- und Wahlrechts erst ab 18 Jahren (siehe Ziff. 3.3.). Auch das Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR)³⁾ regelt in § 3 Absatz 1 die Stimmfähigkeit ab 18 Jahren und in § 7 Absatz 1 die Wählbarkeit, welche wiederum Bezug nimmt auf die Stimmberechtigten in § 3 Absatz 1. Die Gemeindeordnung müsste bei der fakultativen Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre ergänzt werden.

3.3 Abgrenzung aktives und passives Wahlrecht

In den vergangenen Vorstössen wurde sinnvollerweise jeweils eine Unterscheidung gemacht zwischen dem aktiven und dem passiven Stimm- und Wahlrecht. Das aktive Stimm- und Wahlrecht umfasst das Recht an kantonalen und kommunalen Abstimmungen sowie Gemeindeversammlungen teilzunehmen, auf kantonaler und kommunaler Eben zu wählen, sowie Initiativen, Referenden und Wahlvorschläge zu unterzeichnen. Das passive Wahlrecht, die sogenannte Wählbarkeit, beinhaltet das Recht als Stände-, Regierungs-, Kantons- und Gemeinderat sowie als Mitglied regionaler oder kommunaler Kommissionen gewählt zu werden (siehe dazu auch Ziff. 3.5). In der Verfassung des Kantons Solothurn ist der Begriff Stimm- und Wahlrecht als Oberbegriff aufgeführt. Von der Regelung in Art. 25 KV⁴⁾ umfasst ist primär das aktive Stimm- und

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 111.1.

³⁾ BGS 113.111.

⁴⁾ BGS 111.1.

Wahlrecht, stillschweigend fällt auch das passive Wahlrecht darunter, dieses entspricht aktuell der zivilrechtlichen Mündigkeit. Bei einer allfälligen Alterssenkung des Stimm- und Wahlrechtsalters, müsste eine gesonderte Regelung für aktives und passives Stimm- und Wahlrecht erfolgen.

3.4 Rechtsvergleichende Hinweise

3.4.1 Kantone

Schweizweit dürfen lediglich im Kanton Glarus Jugendliche nach vollendetem 16. Lebensjahr über kantonale und kommunale Vorlagen abstimmen. Ihnen steht folglich auf kantonaler und kommunaler Ebene das aktive Stimm- und Wahlrecht zu. Für politische Ämter kandidieren (passives Wahlrecht) dürfen aber auch die Glarnerinnen und Glarner erst ab 18 Jahren. Ob die Jugendlichen ihre Rechte nutzen, darüber sind leider keine exakten Angaben verfügbar. Der Glarner Ratsschreiber Hansjörg Dürst gibt im Mai 2017 der NZZ Auskunft, dass im Vergleich zu früher mehr junge Leute das Wort an der Landsgemeinde ergreifen und auch der Stimmrechtskörper sei an der Landsgemeinde tendenziell jünger als an der Urne. Weiter wird beobachtet, dass die jungen Leute einen grossen Sympathiebonus geniessen wenn sie vor dem versammelten Volk sprechen.¹⁾

In den verschiedensten Kantonsparlamenten wurde die Frage nach dem Stimmrechtsalter bereits rege und kontrovers diskutiert. Bisher konnte sich das Stimmrechtsalter 16 trotz verschiedenster Vorstösse noch in keinem weiteren Kanton durchsetzen. Die Abstimmungsergebnisse einzelner Vorstösse fielen sehr knapp aus. So lehnte beispielsweise das Bündner Kantonsparlament 2007 einen Auftrag an die Regierung zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 sehr knapp mit 45 zu 44 ab. Damit sei nur ein Beispiel genannt, zahlreiche weitere Kantonsregierungen haben Vorstösse dazu behandelt, diese wurden jedoch abgelehnt. In den Diskussionen wurde häufig darauf hingewiesen, dass zuerst die Entwicklung auf Bundesstufe abgewartet werden soll.

3.4.2 Ausland

In den meisten umliegenden Ländern Europas liegt das Stimmrechtsalter nach wie vor bei 18 Jahren. Eine Ausnahme bildet Österreich, dort wurde 2007 im Rahmen einer umfassenden Wahlrechtsreform beschlossen, das auf Bundesebene bereits ab 16 Jahren gewählt werden darf. Das passive Wahlrecht liegt bei 18 Jahren. In Deutschland haben verschiedene Bundesländer das aktive Stimmrecht in den letzten Jahren auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre gesenkt, zudem dürfen 16-jährige in einigen Bundesstaaten inzwischen auch auf Landtagesebene wählen, was in der Schweiz quasi dem Stimmrecht auf kantonaler Ebene entspricht. In Slowenien gilt das aktive Stimmalter 16 wenn die Jugendlichen erwerbstätig sind.

3.5 Beurteilung

Die nachfolgende Beurteilung bezieht sich lediglich auf eine Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre. Die Senkung des passiven Wahlrechts auf 16 Jahre wäre sehr schwierig zu begründen und aus den nachgenannten Gründen auch nicht sinnvoll. Die Wahl einer minderjährigen Person in eine kantonale oder kommunale Behörde, vor Erlangung der zivilrechtlichen Mündigkeit von 18 Jahren ist kaum denkbar. Ein noch nicht mündiges Behördenmitglied hätte in seiner amtlichen Funktion Rechtsgeschäfte zu beurteilen oder gar abzuschliessen, welche sie als Privatperson nicht tätigen dürfte.

Der Regierungsrat hat sich im Jahr 2007 zum Auftrag der Fraktion SP/Grüne «Aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren» bereits zu dieser Thematik geäussert. In der Zwischenzeit haben

¹⁾ <https://www.nzz.ch/schweiz/stimmrechtsalter-16-in-glarus-vorreiter-ohne-nachahmer-ld.1290954>.

sich die zu diskutierenden Punkte nicht wesentlich geändert. Zentral stellt sich bei der Herabsetzung des Stimmrechtsalters die Frage nach der politischen Reife sowie des politischen Interesses der Jugendlichen. Ergänzend dazu ist fraglich, ob die politische Reife mit der zivilrechtlichen Mündigkeit übereinstimmen soll und welche Schwierigkeiten sich aus einer abweichenden Regelung ergeben könnten.

Unter der politischen Reife wird allgemein gesagt die Fähigkeit verstanden, die eigenen materiellen und ideellen Interessen im Rahmen der Gesellschaft zu erkennen und diese auch zum Ausdruck zu bringen. Die gesellschaftliche Entwicklung hat durchaus zu einer früheren Reife Jugendlicher in den verschiedensten Lebensbereichen geführt. Wie auch der Auftraggeber begründet, übernehmen Jugendliche nach Absolvierung der obligatorischen Schulzeit in der Berufsbildung oft schon verantwortungsvolle Aufgaben, z.B. im Sozial- und Gesundheitswesen, bei Banken und Versicherungen. Sie wachsen mit diesen Aufgaben zu Leistungsträgern in der Wirtschaft und Gesellschaft heran. Grundsätzlich ist es wohl nicht falsch zu sagen, dass politikinteressierte 16 bis 18-jährige durchaus über die Reife verfügen, ihre Interessen der Politik unterzuordnen und die Folgen ihrer Entscheidungen abzuschätzen. In den meisten politischen Parteien ist zudem eine Mitgliedschaft ab 16 Jahren möglich, diese trauen den Jugendlichen die politische Reife zu und knüpfen an der Urteilsfähigkeit der Jugendlichen an, welche in der Regel mit 16 Jahren vorliegt und nicht erst mit der Volljährigkeit. Generell kann die politische Reife der Jugendlichen nicht bejaht oder verneint werden. In allen Altersgruppen, gibt es grosse Unterschiede, was das politische Verständnis angeht. Unseres Erachtens kann davon ausgegangen werden, dass eine Mehrheit der Jugendlichen in der Lage ist, wenn sie sich mit politischen Themen befassen, deren Inhalt zu verstehen und sich dazu ihre eigene Meinung zu bilden.

Zum politischen Interesse der Jugendlichen wurde im Auftrag des Dachverbandes Schweizer Jugendparlamente im Jahr 2017 eine Studie mit 1271 befragten durchgeführt. Dem Schlussbericht easyvote-Politikmonitor 2017 ist zu entnehmen, dass sich rund 43% der Befragten für Schweizer Politik interessieren, was ein Rückgang gegenüber der Befragung der vergangenen drei Jahre bedeutet. Durch das Stimm- und Wahlrechtsalter 18 Jahre erfolgt nach der politischen Schulbildung in der Oberstufe ein Unterbruch bis zur Mündigkeit, was zu einem Rückgang des politischen Interesses der Jugendlichen führen kann. Traut man den Jugendlichen mehr zu in diesem Bereich, namentlich durch die Ermöglichung sich vorerst mal bei kommunalen Wahlen- und Abstimmungen einbringen zu können, kann dies durchaus auch das Interesse der Jugendlichen stärken. So begründet auch der Auftraggeber, dass die Einbindung junger Gemeindemitglieder den positiven Effekt mit sich bringe, dass sich diese stärker an den Aktivitäten im Gemeindeleben engagieren, beispielsweise auch durch die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen. Es ist wichtig, die Anliegen der Jugendlichen anzuhören und ernst zu nehmen. Die neulichen Klimarechtsstreiks als grösste Jugendbewegung seit Jahrzehnten haben gezeigt, dass die Jugendlichen durchaus politisches Interesse und Engagement aufbringen können. Das Interesse der Jugendlichen an politischen Themen wird heute häufig auch via soziale Medien geweckt.

Das Auseinanderfallen von aktivem und passivem Wahlrecht stellt einen weiteren Diskussionspunkt dar, welcher teilweise in der Vergangenheit zum Verwurf der Vorstösse geführt hat. Ob es sinnvoll ist, die verschiedenen Rechte auseinanderzunehmen d.h. 16-jährige dürften sich zwar zu politischen Fragen äussern und wählen, nicht jedoch ein politisches Amt ausüben, ist fraglich. Aus organisatorischer Sicht würde eine derartige Regelung für die Gemeinden einen Mehraufwand bedeuten. Bei zeitgleichen kommunalen und kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen müsste zudem eine Unterscheidung gemacht werden, zwischen den 16 bis 18-jährigen. Allenfalls müsste ein separates Stimmregister geführt werden, die 16 bis 18-jährigen Stimmbürger und Stimmbürgerinnen hätten dann nur ein Anrecht auf die Stimmzettel der kommunalen Abstimmungen was vor dem Versand des Stimm- und Wahlmaterials eine sorgfältige Drainage der Unterlagen bedingen würde.

Die Erwägungen bisheriger Vorstösse greifen immer wieder auch die demografische Entwicklung der Schweizer Stimmbevölkerung auf. Gemäss den neuesten Szenarien zur Bevölkerungs-

entwicklung der Kantone der Schweiz 2015-2045 steigt der Anteil der Personen ab 65 Jahren von aktuell zirka 19 Prozent auf rund 28 Prozent im Jahr 2045¹⁾). Der grosse Bevölkerungsanteil der Stimmberechtigten im Pensionsalter steigt also stetig an, eine frühe Einbindung der Jugendlichen scheint also auch aus dieser Sicht sinnvoll.

3.6 Schlussfolgerung

Mit dem fakultativen Stimmrechtsalter 16 auf Gemeindeebene erhielten die Gemeinden die Möglichkeit, das aktive Stimmrechtsalter auf 16 Jahre zu senken. Wir erachten dies als eine gute Gelegenheit, die Entwicklung der Stimmbeteiligung sowie die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen der 16 bis 18-jährigen zu beobachten.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, zu Händen von Kantonsrat und Souverän die notwendigen Vorarbeiten auszuführen, mit einer Anpassung der Kantonsverfassung den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden die Möglichkeit einzuräumen, fakultativ das aktive Stimm- und Wahlrechtsalter auf das vollendete 16. Lebensjahr zu senken.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (eng, rol, ett/jol)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat

¹⁾ Siehe dazu: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015-2045, Bundesamt für Statistik, 12.11.2015.