



An den Grossen Rat

19.5161.02

PD/P195161

Basel, 21. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019

Motion Jo Vergeat und Konsorten betreffend «aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 die nachstehende Motion Jo Vergeat und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die politischen Entscheide von heute beeinflussen massgeblich die Lebensumstände der Jugendlichen von morgen.

Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass weltweit das politische Interesse und auch der Wille zur politischen Partizipation bei den Jugendlichen vorhanden ist. Die engagierten und bestens informierten Jugendlichen der Klimastreik Bewegung sind grösstenteils zwischen 16 und 18 Jahre alt und möchten ernstgenommen werden, mitbestimmen und Verantwortung tragen. Viele von ihnen warten ungeduldig auf ihr Wahl- und Stimmrecht und setzen sich intensiv mit den Abstimmungsthemen auseinander. Gleichzeitig schwindet in der Schweiz, wie auch in Europa die Wahl- und Abstimmungsbeteiligung immer weiter. Eine gesunde Demokratie braucht eine starke Beteiligung bei Wahlen und Abstimmungen und politisches Interesse. Wenn die Jugendlichen in der Schule mit politischen Themen in Berührung kommen, können Sie diese oft analysieren, sich eine Meinung bilden, diese dann aber nicht einbringen. Gerade Jugendliche müssen früh in unser basisdemokratisches Politik System eingeführt werden, um es langfristig zu stärken. So zeigt eine neue Studie, dass eine gute Erstwahlbeteiligung zu einer besseren Gesamtwahlbeteiligung führt. Studien belegen, dass Erstwähler innen, die noch zu Hause wohnen und/oder noch zur Schule gehen auch weiterhin ein aktives Wahl- und Abstimmungsverhalten pflegen. Wichtig ist dabei, das geschützte sowie unterstützende Umfeld. Das aktive Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren ist eine wichtige Anpassung sowohl im Interesse der Jugendlichen als auch im Interesse der Gesellschaft. In Österreich und in Teilen Deutschlands besteht das Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren schon seit 10 Jahren und trägt zu einer positiven Wahlbeteiligung bei. Auch der Kanton Glarus hat das Stimm- und Wahlrechtalter 16 eingeführt und konnte seine Landsgemeinde verjüngen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Wahlbeteiligung gleich, wenn nicht sogar höher ist als in anderen Altersklassen. Die Motionär* innen fordern den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat Basel-Stadt eine Vorlage vorzulegen, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ab 16 Jahren vorsieht.*

Jo Vergeat, Lea Steinle, Beda Baumgartner, Tonja Zürcher, Lisa Mathys, Sebastian Kölliker, Daniëlle Kaufmann, Martina Bernasconi, Oliver Battaglia, Stephan Mummenthaler, Christian C. Moesch, Tanja Soland, Sasha Mazzotti“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Vorlage, die das aktive Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ab 16 Jahren vorsieht, zu unterbreiten.

Mit der Motion wird der Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt. Neben der Kantonsverfassung sind das Wahlgesetz und weitere kantonale Erlasse zu ändern. Der Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nichts, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höher-rangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Da auch eine Änderung auf kommunaler Ebene gefordert wird, sind die Mitwirkungsrechte der Gemeinden besonders zu beachten.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, entsprechend kann der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Vorgeschichte und Situation im Kanton Basel-Stadt

Die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt knüpft die Stimm- und Wahlberechtigung in kantonalen Angelegenheiten in § 40 Abs. 1 i.V.m. § 41 KV an das zurückgelegte 18. Altersjahr. Das Wahlgesetz wiederholt dieses Erfordernis in § 3 Abs. 1. Die Einwohnergemeinden des Kantons können das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten gemäss § 40 Abs. 2 KV auf weitere Einwohner und Einwohnerinnen ausdehnen. Von dieser Befugnis wurde bisher nicht Gebrauch gemacht.

Am 10. Mai 2007 wurde die Motion Loretta Müller und Konsorten „zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab 16 Jahren“ (P075151) eingereicht. Die Motion verlangte vom Regierungsrat, eine Vorlage vorzulegen, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ab 16 Jahren vorsieht. Der Regierungsrat stand diesem Anliegen gemäss seinem Bericht vom 12. Dezember 2007 grundsätzlich positiv gegenüber und beantragte, die Motion bezüglich des kantonalen Stimm- und Wahlrechts zur Erfüllung zu überweisen. Da die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf kommunaler Ebene die Autonomie der Gemeinden beschränken würde, beantragte er, die Motion bezüglich des kommunalen Stimm- und Wahlrechts dem Regierungsrat nicht zu überweisen. Der Grosse Rat überwies die Motion am 23. Januar 2008 an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage bezüglich des kantonalen Stimm- und Wahlrechts. Die vom Regierungsrat in der Folge ausgearbeitete Revision von Kantonsverfassung und Wahlgesetz wurde am 12. November 2008 vom Grossen Rat verabschiedet. In der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 wurde die Vorlage vom Stimmvolk jedoch klar verworfen.

2.2 Rechtslage in den übrigen Kantonen

Auch die meisten anderen Schweizer Kantone knüpfen die Stimm- und Wahlberechtigung in kantonalen Angelegenheiten an das zurückgelegte 18. Altersjahr. Die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters wurde in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen immer wieder diskutiert. Als erster und bisher einziger Kanton hat sich der Kanton Glarus an der Landsgemeinde vom 6. Mai 2007 für die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre ausgesprochen. Dies gilt sowohl für kantonale als auch für kommunale Angelegenheiten (Art. 56 f. KV-GL). In allen anderen Kantonen waren entsprechende Vorstösse nicht erfolgreich. Zuletzt wurde das Stimmrechtsalter 16 im Kanton Basel-Landschaft 2018 an der Urne mit 84,5% verworfen.

2.3 Rechtslage auf Bundesebene

Die Bundesverfassung macht die Ausübung von politischen Rechten in Bundessachen in Art. 136 Abs. 1 ebenfalls vom zurückgelegten 18. Altersjahr abhängig.

Eine Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre verlangte Nationalrätin Ursula Wyss mit einer parlamentarischen Initiative aus dem Jahr 1999. Diese wurde aufgrund einer als Kompromissvorschlag eingereichten Motion der Staatspolitischen Kommission jedoch zurückgezogen. Der Nationalrat lehnte in der Folge die Überweisung der Motion am 5. Juni 2000 mit 89 zu 79 Stimmen ab.

Am 22. Juni 2007 reichte Nationalrätin Evi Allemann eine parlamentarische Initiative «Stimmrechtsalter 16» ein. Der Initiative wurde vom Nationalrat mit 107 zu 61 Stimmen keine Folge gegeben.

Eine weitere Parlamentarische Initiative zum aktiven Stimm- und Wahlrecht 16 wurde am 21. März 2019 von Nationalrätin Sibel Arslan eingereicht. Die Initiative wurde vom Nationalrat noch nicht behandelt.

2.4 Rechtslage im Ausland

In Österreich hat das Parlament im Rahmen einer umfassenden Wahlrechtsreform im Juni 2007 beschlossen, dass künftig mit 16 Jahren gewählt werden darf; das passive Wahlalter wurde von 19 auf 18 Jahre gesenkt. Auf Gemeindeebene wurde bereits früher im Burgenland, in Kärnten, Salzburg, der Steiermark und Wien sowie auf Landesebene in den Bundesländern Burgenland, Salzburg und Wien das Wahlrechtsalter 16 eingeführt.

In Slowenien gilt das aktive Wahlalter 16, sofern die Jugendlichen erwerbstätig sind. Die anderen europäischen Staaten schreiben für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ein Mindestalter von 18 Jahren vor.

In der Bundesrepublik Deutschland können 16-Jährige in verschiedenen Bundesländern wählen oder auf kommunaler Ebene abstimmen.

3. Argumente von Befürwortern und Gegner

Eine Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters wurde und wird in der Politik und in den Medien immer wieder kontrovers diskutiert. Nachfolgend ein Überblick über oft gehörte Argumente.

3.1 Argumente der Befürworter

- Befürworter einer Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters argumentieren, 16-Jährige könnten aufgrund ihrer Bildung und Informationsmöglichkeiten als urteilsfähig und politisch reif angesehen werden. Daher könne ihnen die Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen eingeräumt werden.
- Die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 fördere ein frühzeitiges Engagement der Jugendlichen in der Politik. Eine gute Erstwahlbeteiligung führe zu einer besseren Gesamtwahlbeteiligung.
- Die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters leistet einen Beitrag zur Förderung der Generationenbeziehungen.
- Die Ereignisse der letzten Monate würden zeigen, dass weltweit das politische Interesse und auch der Wille zur politischen Partizipation bei den Jugendlichen vorhanden sind. Die engagierten und bestens informierten Jugendlichen der Klimastreik-Bewegung seien grösstenteils zwischen 16 und 18 Jahre alt und möchten ernstgenommen werden, mitbestimmen und Verantwortung tragen.
- Durch die Unterscheidung von aktivem und passivem Wahlrecht, wie sie in der vorliegenden Motion gefordert wird, könne der Einwand, die politische und zivilrechtliche Mündigkeit würden auseinanderklaffen, entkräftet werden, da die Wahl in eine Behörde weiterhin das 18. Altersjahr und somit die Mündigkeit voraussetze.

3.2 Argumente der Gegner

- Die Gegner einer Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters betonen die Parallelität mit dem zivilrechtlichen Mündigkeitsalter. Das zivilrechtliche Mündigkeitsalter und das Stimm- und Wahlrechtsalter seien einheitlich zu regeln.
- Die Teilnahme an politischen Prozessen bedeute eine zu hohe Mitverantwortung für unter 18-Jährige.
- Studien würden zeigen, dass der Anteil der 16- bis 18-jährigen, die Interesse an der Ausübung politischer Rechte haben, im Vergleich zu anderen Altersgruppen geringer ist. Somit würde durch die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters zwar die absolute Zahl der Stimmenden leicht erhöht, die in Prozenten ausgedrückte Stimmbeteiligung aber gesenkt.
- Das Auseinanderdriften von aktivem und passivem Wahlrecht sei problematisch und widersprüchlich.
- 16 bis 18-jährige seien leichter beeinflussbar als ältere Menschen.
- Das Stimm- und Wahlrecht dürfe nicht als Praxisbeispiel für die politische Ausbildung dienen, sondern die politische Grundausbildung müsse der Ausübung dieser Rechte vorgehen.
- Eine kantonale Vorschrift eines tieferen Stimm- und Wahlrechtsalters in kommunalen Angelegenheiten sei eine zu starke Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 12. Dezember 2007 zur Motion Loretta Müller und Konsorten «zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts ab 16 Jahren» das Anliegen der Motion unterstützt. Er vertrat damals die Auffassung, dass mit der blossen Senkung des Alters für das *aktive* Wahlrecht kein Konflikt mit der zivilrechtlichen Mündigkeit entstehe. Er war zudem der Meinung, dass junge Erwachsene in der Lage sind, politische Vorlagen in ihren Grundzügen zu erfassen und dass auch 16-Jährigen die aktive Teilnahme am politischen Prozess zuzutrauen ist. Eine vom Regierungsrat in diesem Sinne ausgearbeitete Revision von Kantonsverfassung und Wahlgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 vom Stimmvolk jedoch sehr klar mit 72% verworfen. Diesen demokratischen Entscheid gilt es zu akzeptieren.

Allerdings sind mittlerweile zehn Jahre vergangen. Zudem sind die Entwicklungen der letzten Monate im Zusammenhang mit der Klimadebatte zu berücksichtigen. Die Partizipation vieler Jugendlichen an dieser politischen Diskussion zeigt deren grosses Interesse an politischen Themen und Prozessen. Diese Wahrnehmung könnte zu einer grösseren Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung für eine Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters führen.

Der Regierungsrat ist daher bereit, das von der Motion Jo Vergeat und Konsorten wieder aufgegriffene Anliegen erneut zu prüfen und die Argumente von Befürwortern und Gegnern genauer zu untersuchen. Es gilt dabei insbesondere zu analysieren, ob die Unterscheidung von aktivem und passivem Wahlrecht in der Praxis zu Problemen führen könnte. Der Regierungsrat beantragt dem Grosse Rat, die Motion Jo Vergeat und Konsorten als Anzug zu überweisen.

Der Regierungsrat erachtet es nach wie vor als angezeigt, dass die Einwohner- und Bürgergemeinden eigenständig über das für ihr Gemeinwesen massgebliche Stimm- und Wahlrechtsalter bestimmen können. Gemäss § 40 Abs. 2 der Kantonsverfassung können die Einwohnergemeinden das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten bereits heute auf Personen unter 18 Jahren ausdehnen. Mit der Einführung eines Zwanges würde unverhältnismässig in die Unabhängigkeit der Gemeinden eingegriffen. Der Regierungsrat wird sich daher bei der Beantwortung des Anzugs auf das kantonale Stimm- und Wahlrecht beschränken.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jo Vergeat und Konsorten betreffend «aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige» bezüglich des kantonalen Stimm- und Wahlrechtes als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin