



19.415

**Parlamentarische Initiative
Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige
Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen
Kommission des Nationalrates**

vom 1. September 2022

Übersicht

Jugendliche Schweizerinnen und Schweizer sollen auf eidgenössischer Ebene das aktive Stimm- und Wahlrecht bereits ab dem Alter von 16 Jahren ausüben können.

Im System der direkten Demokratie ist es sinnvoll, die politische Teilnahme der Jugendlichen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu ermöglichen. Sie sind von den politischen Entscheiden der gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter und den Entscheiden bei Volksabstimmungen auf lange Sicht stark betroffen. Die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechts auf 16 Jahre kann der politischen Bildung Schub verleihen, weil die Schülerinnen und Lernenden die politischen Lerninhalte früher in der Praxis anwenden können.

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates schlägt deshalb vor, die Bundesverfassung so zu ändern, dass das aktive Stimm- und Wahlrechtsalter von 18 auf 16 Jahre gesenkt wird. Das Alter für die Wählbarkeit in den Nationalrat, in den Bundesrat oder an das Bundesgericht soll bei 18 Altersjahren belassen werden.

Die Vorlage betrifft knapp 130'000 jugendliche Schweizerinnen und Schweizer. Der Anteil der stimm- und wahlberechtigten Personen mit Wohnsitz in der Schweiz erhöht sich dadurch um rund 2.4 Prozent.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Die von Nationalrätin Sibel Arslan (Grüne Fraktion/BS) am 21. März 2019 eingereichte parlamentarische Initiative fordert, Artikel 136 der Bundesverfassung (BV) so zu ändern, dass Schweizerinnen und Schweizer, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht entmündigt sind, das aktive Wahl- und Stimmrecht zuerkannt wird.

In ihrer Begründung legt die Initiantin dar, dass das politische Engagement junger Menschen in jüngerer Vergangenheit markant gestiegen ist, was sich bei der Diskussion über Sachthemen oder in den erhöhten Aktivitäten der Jugendparlamente deutlich zeige. In Anbetracht der gegenwärtig grossen demografischen Veränderungen mit einem starken Zuwachs der Stimmberechtigten im Alter von über 50 Jahren sollen junge Menschen mit einer noch langen Lebenserwartung die Entscheidungen, die ihre Zukunft betreffen, früher aktiv mitgestalten können.

Dabei präzisiert die Initiantin, dass sich die Forderung nach einer Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters um zwei Jahre auf das aktive Stimm- und Wahlrecht beschränkt. Das passive Wahlrecht, also das Recht sich in den Nationalrat, in den Bundesrat oder an das Bundesgericht wählen zu lassen, soll dagegen wie bis anhin bei 18 Jahren verbleiben.

1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitischen Kommissionen und durch den Nationalrat

Die SPK des Nationalrates beriet die parlamentarische Initiative an ihrer Sitzung vom 28. Mai 2020 vor und gab ihr mit 12 zu 12 Stimmen und mit Stichentscheid des Präsidenten keine Folge. Die Kommission erachtete es grundsätzlich für problematisch, wenn Personen politische Rechte ausüben, bevor sie das zivile Mündigkeitsalter von 18 Jahren erreicht haben. Weitere skeptische Stimmen warnten vor überhastetem Handeln: Es seien zuerst die laufenden Entwicklungen und die Erfahrungen der Kantone abzuwarten, welche die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters bereits umgesetzt haben oder in denen die Diskussionen dazu im Gang sind. Damit vertrat die Kommission die Haltung, die sie letztmals 2017 bei der Vorprüfung einer früheren parlamentarischen Initiative eingenommen hatte. Die Mehrheitsverhältnisse fielen dieses Mal jedoch weitaus weniger deutlich aus¹.

Entgegen dem Antrag seiner SPK, der Initiative keine Folge zu geben, anerkannte der Nationalrat gesetzgeberischen Handlungsbedarf und gab der parlamentarischen

¹ Am 17. März 2017 hatte die Kommission der parlamentarischen Initiative 17.429 n Mazzone. Stärkung der Demokratie. Politische Rechte ab 16 Jahren mit 15 zu 8 Stimmen keine Folge gegeben. Zuvor hatte die SPK dieselbe Forderung bereits im Rahmen ihrer Vorprüfungen der parlamentarischen Initiativen 99.457 n sowie 07.456 n abgelehnt.

Initiative an seiner Sitzung vom 10. September 2020 mit 98 zu 85 Stimmen bei zwei Enthaltungen Folge. Indem die ständerätliche Schwesterkommission an ihrer Sitzung vom 1. Februar 2021 dem positiven Beschluss des Nationalrates mit 7 zu 6 Stimmen zustimmte, machte sie den Weg frei für die Ausarbeitung eines Erlass- und Berichtsentwurfs durch die erstberatende Nationalratskommission.

Nach Ansicht des Nationalrates und der SPK des Ständerates ist es gerade in einer direkten Demokratie sinnvoll, die politische Teilnahme der Jugendlichen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu ermöglichen. Die Jugendlichen werden z.B. von den Auswirkungen klimapolitischer Vorlagen oder von der Ausgestaltung der Altersvorsorge langfristig stark betroffen sein. Aufgrund der demographischen Entwicklung liegt der Medianwert des Alters der Stimm- und Wahlberechtigten momentan bei 57 Jahren, was staatspolitisch problematisch erscheint. Die Senkung des aktiven Stimm- und Wahlrechts auf 16 Jahre kann der politischen Bildung Schub verleihen: So erhielten Schulen einen stärkeren Anreiz, die politische Bildung zu intensivieren und die Schülerinnen und Schüler könnten die Lerninhalte früher – und damit nahtlos an ihre Schulzeit – in der Praxis anwenden.

1.3 Umsetzung der Vorlage durch die SPK

An ihrer Sitzung vom 15. April 2021 nahm die SPK Kenntnis vom Beschluss des Nationalrates und von der Zustimmung der Ständeratskommission und entschied über das weitere Vorgehen. Bereits im Rahmen der Vorprüfung war festgestellt worden, dass die Umsetzung des Anliegens alleine auf Verfassungsstufe möglich ist. Weil die parlamentarische Initiative eine eindeutige Forderung stellt und der Gegenstand der Regelung klar eingegrenzt ist, erteilte die Kommission ihrem Sekretariat und der Verwaltung den Auftrag, ihr einen Vorentwurf zu unterbreiten.

Unter dem Eindruck der deutlichen Ablehnung von 68,42% durch die Stimmbevölkerung des Kantons Uri am 26. September 2021² hielt jedoch die Kommission an ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2021 an ihrer ursprünglichen Haltung fest. Mit 12 zu 12 Stimmen und mit Stichentscheid des Präsidenten beschloss sie, dem Nationalrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative abzuschreiben. Der Nationalrat hielt seinerseits an seinem ursprünglichen Beschluss fest und wies am 16. März 2022 die parlamentarische Initiative mit 99 zu 90 Stimmen bei 3 Enthaltungen an die SPK zurück mit dem Auftrag, einen Erlass- und Berichtsentwurf auszuarbeiten.

An ihrer Sitzung vom 1. September beschloss die Kommission schliesslich mit 13 zu 7 Stimmen und bei 3 Enthaltungen auf die Vorlage einzutreten und diese in die Vernehmlassung zu schicken. Die Stimmenmehrheit in der SPK ergab sich aufgrund verschiedener Motive: während ein Teil der Kommission die parlamentarische Initiative vorbehaltlos unterstützt, verweisen andere Stimmen auf den wiederholt erteilten Auftrag des Nationalrates, dem sich die Kommission nicht länger widersetzen soll. Durch eine Vernehmlassung soll einerseits eine Diskussion auf nationaler Ebene angestossen und andererseits aus deren Resultate die nötigen Erkenntnisse für das weitere Verfahren mit der Initiative gewonnen werden. In Kenntnis der Ergeb-

² Siehe Homepage des Kantons Uri: (www.ur.ch/abstimmungen/termine/25424#_abstimmung_4060)

nisse der Vernehmlassung wird die Kommission entscheiden können, ob sie ihrem Rat den Erlass- und Berichtsentwurf unterbreiten will oder ob sie ein weiteres Mal beantragt, die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

Die Kommissionsmitglieder, welche gegen die Vorlage gestimmt oder sich enthalten haben, halten an ihrem Standpunkt fest, dass die Einführung des Stimm- und Wahlrechtsalters von 16 Jahren in einem ungerechtfertigten Gegensatz zu den zivil- oder strafrechtlichen Rechten und Pflichten stehen würde, welche die Schweizerinnen und Schweizer erst ab 18 Jahren kennen. Zudem erachten es diese Stimmen nicht für angezeigt, die Altersschwelle für das aktive und für das passive Wahlrecht zu trennen, weil dadurch mit den 16- und 17-Jährigen eine Gruppe von Stimmberechtigten zweiter Klasse geschaffen würde. Schliesslich sei die Forderung der parlamentarischen Initiative in den letzten Jahren und Monaten in mehreren Kantonen, teilweise zum wiederholten Mal, abgelehnt worden. So sei das Anliegen durch die Stimmbewölkerung des Kantons Zürich am 15. Mai 2022 überaus deutlich mit 64,8% abgewiesen worden.

1.4 Erweiterungen des Stimm- und Wahlrechts auf nationaler Ebene

Das Stimm- und Wahlrecht wurde im 20. Jahrhundert durch zwei massgebende Erweiterungen geprägt: die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für die Frauen sowie dessen Senkung auf 18 Jahre. Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 war das Stimm- und Wahlrecht auf 20 Jahre festgelegt und auf die Schweizerbürger männlichen Geschlechts beschränkt worden. Nach zahlreichen Anläufen auf Kantons- und Bundesebene und einer ersten, gescheiterten Volksabstimmung 1959 stimmten Volk und Stände am 7. Februar 1971 schliesslich der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts zu.³

In der Folge richtete sich der Fokus auf die Erweiterung des Stimm- und Wahlrechts für die 18- und 19-Jährigen Schweizerinnen und Schweizer, denen diese Rechte auf nationaler Ebene, wie auch in den meisten Kantonen, bis dahin verwehrt geblieben waren. Eine erste eidgenössische Volksabstimmung in der Folge einer parlamentarischen Initiative scheiterte 1979 mit 50,8 Prozent Neinstimmen und mit 14 zu 9 Standesstimmen.⁴ Im darauf folgenden Jahrzehnt wurde die politische Diskussion über die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters sowohl auf kantonaler Ebene wie auch auf Bundesebene intensiviert. Als die Frage 1991 Volk und Ständen erneut unterbreitet wurde, hatten bereits 16 Kantone die Senkung auf 18 Jahre beschlossen. In der zweiten eidgenössischen Volksabstimmung wurde die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalter auf 18 Jahre mit 72,75 Prozent Ja-Stimmen und von allen Kantonen deutlich angenommen.

³ BBl 1971 482

⁴ BBl 1979 II 8

1.5 Aktives Stimm- und Wahlrecht ab 16 Jahren in Kantonen und anderen Staaten

Seit den späten 2000er Jahren ist die politische Diskussion um die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre in zahlreichen Kantonen in Gang gekommen. Einzig der Kanton Glarus hat bisher 2007 das Stimm- und Wahlrechtsalter von 16 Jahren eingeführt. Die Erfahrungen im Kanton Glarus deuten auf eine verhaltene Beteiligung der 16- und 17-Jährigen am politischen Leben hin. So hat eine umfangreiche Untersuchung des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) im Auftrag der Glarner Regierung ergeben, dass die Vertreterinnen und Vertreter dieser Gruppe bei einer Umfrage unter 2710 Glarnerinnen und Glarnern bei den zentralen Indikatoren – politische Kompetenz oder politisches Interesse – auf unterdurchschnittliche Werte kommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Jugendlichen am politischen Leben teilnehmen, ist daher kleiner als bei den älteren Stimmberechtigten.⁵

In den Kantonen Aargau, Appenzell-Ausserrhodon, Basel-Stadt, Bern, Genf, Graubünden, Luzern, Solothurn und Tessin sind politische Prozesse immer noch oder erneut im Gang. In den Kantonen Baselland, Freiburg, Jura, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Waadt, Thurgau, Uri, Zürich und Zug fanden entsprechende Vorstösse und Vorlagen keine Parlaments- bzw. Volksmehrheiten.⁶

Obwohl auf internationaler Ebene eine Mehrzahl der Staaten ein Wahlrechtsalter von 18 Jahren kennen, gibt es einige Ausnahmen. Der Nachbarstaat Österreich hat das Wahlrechtsalter von 16 Jahren bereits vor über 10 Jahren eingeführt. Innerhalb Europas kennen zudem Schottland, Wales, die Slowakei und Malta solche Regelungen.⁷ Als aussereuropäische Staaten sind Brasilien, Argentinien, Ecuador oder Kuba zu nennen.

2 Grundzüge der Vorlage

Gemäss geltendem Artikel 136 Absatz 1 der Bundesverfassung stehen die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt sind. Durch die Vorlage der SPK wird diese Altersjahrzahl von 18 auf 16 Jahre gesenkt. Als Stimmberechtigte in Bundessachen können künftig 16-Jährige sowohl das aktive Stimm- und Wahlrecht wie auch das Recht ausüben, Initiativen und Referenden zu ergreifen und zu unterschreiben.

Wie bereits in der Begründung der parlamentarischen Initiative ausgeführt wird, soll die Senkung der Altersjahrzahl auf das aktive Stimm- und Wahlrecht beschränkt

⁵ Vgl. dazu *ROCHAT PHILIPPE E./KÜBLER DANIEL*, Die politische Beteiligung im Kanton Glarus. Schlussbericht. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau Nr. 19, Mai 2021

⁶ Vgl. dazu Homepage des Dachverbands Schweizer Jugendparlamente DSJ (www.dsj.ch/themen/stimmrechtsalter-16)

⁷ Vgl. dazu *EICHHORN JAN/BERGH JOHANNES*, Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide, Palgrave Studien in Young People and Politics (2020). 1-13, S. 2 ff.: DOI: 10.1007/978-3-030-32541-1_1.

werden. Zur Präzisierung der geltenden Regelung für das passive Wahlrecht, also das Recht, sich selber in den Nationalrat, in den Bundesrat oder an das Bundesgericht wählen zu lassen, wird deshalb eine zweite, formale Verfassungsänderung nötig. Im Sinne der beabsichtigten Differenzierung der Altersjahreszahl zwischen aktivem und passivem Wahlrecht muss in Artikel 143 (Wählbarkeit) der Bundesverfassung neu die Altersjahreszahl von 18 Jahren eingeführt werden.

Durch die angestrebte Verfassungsänderung wird sich die Zahl der Stimm- und Wahlberechtigten Personen mit Wohnsitz in der Schweiz um rund 2.4 Prozent erhöhen, was knapp 130'000 Personen entspricht.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 136 Politische Rechte

Artikel 136 normiert, wem politische Rechte in Bundessachen zustehen. Die Vorlage ändert im Vergleich zum bisherigen Artikel 136 Absatz 1 die Altersjahreszahl von «18» auf «16». Sie *senkt damit das Mindestalter für die politischen Rechte – mit Ausnahme des passiven Wahlrechts* (das Recht sich wählen zu lassen; vgl. Art. 143) – auf sechzehn Altersjahre. Soweit Schweizerinnen und Schweizer nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt⁸ sind, stehen ihnen daher neu bereits ab sechzehn vollendeten Altersjahren die folgenden politischen Rechte zu: Das aktive Wahl- und Stimmrecht, sowie das Recht, Initiativen und Referenden zu ergreifen und zu unterzeichnen. Sie sind damit Stimmberechtigte in Bundessachen.

Weiterhin erst ab 18 Altersjahren steht den Stimmberechtigten *das passive Wahlrecht auf Bundesebene* zu. Dies ergibt sich nicht aus Artikel 136 selbst, sondern aus der *lex specialis* in Artikel 143 der Vorlage. In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht wählbar ist gemäss Artikel 143, wer stimmberechtigt ist und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat. Die Vorlage verzichtet in Artikel 136 bewusst auf einen expliziten Verweis respektive Vorbehalt betreffend Artikel 143 BV und das passive Wahlrecht. Ziel ist die kleinstmögliche Änderung des Verfassungstexts und der grösstmögliche Traditionsanschluss. Dies mag innerhalb des ersten Absatzes zu einer gewissen Spannung zwischen Satz 1 und Satz 2 führen. Der *zweite Satz* «Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten» ist daher in Verbindung mit Artikel 143 auszulegen, welcher das altersbedingte Auseinanderfallen des aktiven und passiven Wahlrechts normiert.

Art. 143 Wählbarkeit

Artikel 143 bestimmt – wie bisher –, wer in den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht wählbar ist. Gemäss Vorlage sind dies sämtliche Stimmberechtig-

⁸ Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten – seit dem 1. Januar 2013 (Reform des Erwachsenenschutzrechts) – Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 2 BPR; SR 161.1).

ten, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Die Zurücklegung des 18. Altersjahres als *Wählbarkeitskriterium entspricht der bisherigen Rechtslage*. Folglich ändert sich rechtlich nichts betreffend Wählbarkeit einer Person für das Nationalrats-, Bundesrichter- oder Bundesratsamt. Das passive Wahlrecht auf Bundesebene – also das Recht, sich in genannte Ämter wählen lassen zu können – erhalten Schweizerinnen und Schweizer weiterhin erst mit 18 Altersjahren. Artikel 143 nennt das Mindestalter jedoch neu ausdrücklich. Dies ist notwendig, da die übrigen politischen Rechte gemäss Artikel 136 Absatz 1 der Vorlage Schweizerinnen und Schweizer neu bereits ab Zurücklegung des 16. Altersjahres zustehen (Stimmberechtigte). Die Ergänzung in Artikel 143 konkretisiert damit Artikel 136 Absatz 1 zu den politischen Rechten in Bezug auf das passive Wahlrecht. Ohne die vorgenommene Ergänzung von Artikel 143 (*lex specialis*) wären bereits sechzehnjährige Schweizerinnen und Schweizer – unter Vorbehalt eines Stimmrechtsausschlusses – in die genannten Ämter wählbar.

Die Vorlage übernimmt in Artikel 143 mit der Formulierung *«die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben»* bewusst die Begriffe von Artikel 136 Absatz 1 BV, um eine einheitliche Terminologie innerhalb der Verfassung zu gewährleisten und mögliche Widersprüche zu vermeiden. Die Aufzählung der Wählbarkeitskriterien in Artikel 143 sind wie anhin abschliessend. Für weiterführende Informationen zu den Begriffen «Altersjahr» und «zurückgelegt» und die Auslegung der Wahlkriterien sei auf das Schrifttum und die Rechtsprechung zu den Artikeln 136 und 143 verwiesen.⁹

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen. Die Senkung des Stimmrechtsalters erhöht die Zahl der Stimmberechtigten mit Wohnsitz in der Schweiz um rund 129'000 Personen¹⁰. Dies entspricht einer Erhöhung von circa 2.4 Prozent. Die Zahlenwerte stützen sich dabei auf die folgende Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS):

Jahr	Anzahl 16/17-jährige Schweizer/-innen	Anzahl 18+-jährige Schweizer/-innen	Verhältnis 16/17-Jährige zu 18+-Jährige
2018	129566	5265206	2.46 %
2019	128574	5291269	2.43 %

⁹ Siehe z.B. *BIAGGINI GIOVANNI*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Kommentar], 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 143 N 2 ff.; *SCHAUB LUKAS*, in: Waldmann/Belser/Epinay (Hrsg.), Bundesverfassung [Basler Kommentar], Basel 2015, Art. 143 N 6 ff.

¹⁰ Nicht berücksichtigt sind dabei die *Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer* sowie jene Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

2020 (prov. Ergebnisse)	128834	5311358	2.43 %
----------------------------	--------	---------	--------

Die Bevölkerungsstatistik gemäss BFS entspricht dem Stand 31. Dezember 2020.

Die zusätzlichen rund 129'000 Stimmberechtigten innerhalb der Schweiz erhöhen entsprechend die Anzahl Abstimmungsunterlagen, welcher der Bund anfertigen und den Kantonen zur Verfügung stellen muss. Die Produktionskosten erhöhen sich dadurch bloss geringfügig, um jährlich voraussichtlich weniger als 100'000 Franken. In dem Kontext hinzurechnen sind die zusätzlichen sechzehn- und siebzehnjährigen, stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer.¹¹

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund. Sie fordert aber gewisse Gesetzesanpassungen (siehe hinten Ziff. 5.3).

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Durch die Vorlage erhöht sich die Zahl der Stimmberechtigten in Bundessachen um rund 2.4 Prozent. Kantone und Gemeinden, die hinsichtlich der Stimmberechtigung auf die bundesrechtliche Lösung verwiesen haben, müssen die kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen anpassen, sofern sie das aktive Wahl- und Stimmrecht bei 18 Altersjahren belassen wollen.

Zusätzlich entsteht den Kantonen ein administrativer Aufwand, namentlich, wenn sie in kantonalen Angelegenheiten weiterhin am Stimmrechtsalter 18 festhalten. Sie müssen die Stimmrechtsausweise erstellen und das Stimmmaterial für die eidgenössischen und kantonalen Vorlagen für die sechzehn- und siebzehnjährigen Stimmberechtigten gesondert versenden. Die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse kann aufgrund der geringen Zunahme dagegen im bisherigen Rahmen erfolgen.

Der Aufwand und das zusätzliche Stimmmaterial für die sechzehn- und siebzehnjährigen Stimmberechtigten in Bundessachen hinsichtlich der vier jährlichen eidgenössischen Abstimmungstermine verursachen entsprechende Mehrkosten in den Kantonen. Die Vorlage wirkt sich nicht spezifisch auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete aus.

¹¹ In den Jahren 2018 bis 2020 belief sich die Anzahl sechzehn-/siebzehnjähriger Auslandschweizerinnen und -schweizer auf rund 20'000. Wie viele sich im Stimmregister eintragen lassen würden, ist schwer abzuschätzen. Von den rund 600'000 volljährigen Auslandschweizerinnen und -schweizer lassen sich jeweils rund ein Drittel eintragen. Überträgt man dieses Verhältnis auf die sechzehn-/siebzehnjährigen, so wären dies basierend auf den Zahlen von 2018 bis 2020 etwas mehr als 6'000 im Stimmregister eingetragene minderjährige Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

4.3 **Auswirkungen auf Volkswirtschaft, Umwelt, Gesellschaft und Politik**

Die Vorlage wirkt sich weder auf Volkswirtschaft noch auf die Umwelt aus. Die Vorlage ermöglicht sechzehnjährigen Schweizerinnen und Schweizer an den politischen Prozessen teilzunehmen, womit Jugendliche ihre Ideen eigenständig einbringen können (Referenden, Initiativen, Volksabstimmungen). Politische Entscheide sind dadurch demografisch breiter abgestützt als zuvor. Im Übrigen wirkt sich die Vorlage nicht spezifisch auf die Gesellschaft aus. Die Annahme der Vorlage könnte jedoch eine positive Entwicklung auf die Stimmbeteiligung haben. Können Jugendliche das Stimmrecht als soziale Praxis im Familienverbund leben, führt dies mittel- und langfristig zu einer höheren Stimmbeteiligung. In diese Richtung zeigen zumindest erste Untersuchungen.¹² Österreich kennt auf nationaler Ebene das Wahlrechtsalter 16. Studien dazu zeigen, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unter 18 Jahren nicht weniger kompetent sind, politische Entscheide zu fällen, als ältere Stimmbürger.¹³ In diesem Sinne führte die Senkung der Altersschränke nicht zu einer schlechteren Qualität demokratischer Entscheide. Zudem könnte das Stimmrechtsalter 16 das Vertrauen in die Demokratie stärken. So haben in Südamerika und Österreich – zumindest gemäss Studien – Menschen, die bereits mit 16 Jahren wählen dürfen, mehr Vertrauen in das Parlament, die politischen Parteien und die Demokratie im Allgemeinen als andere Wählerinnen und Wähler¹⁴.

5 **Rechtliche Aspekte**

5.1 **Erlassform, Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage normiert, ab welchem Alter Schweizerinnen und Schweizer ihre politischen Rechte in Bundessachen ausüben dürfen. Es handelt sich damit um eine Regelung von materiellem Verfassungsrang, die wie die bisherige Regel in der Verfassung selbst steht. Die Vorlage auf Verfassungsstufe enthält keine neuen Artikel, sondern passt die bereits bestehenden Artikel 136 und 143 an. Sie führt dabei zu keinen Widersprüchen mit andern Verfassungsbestimmungen und lässt sich problemlos mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbaren. Namentlich geht sie über die in Artikel 12 der UNO-Kinderrechtskonvention¹⁵ geforderten Mitwirkungsrechte für Kinder hinaus.

¹² BHATTI YOSEF/HANSEN KASPER M. (2012) Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters, *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 22:4, 380-406, S. 397; DOI: 10.1080/17457289.2012.721375.

¹³ WAGNER MARKUS/JOHANN DAVID/KRITZINGER SYLVIA, Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice, *Electoral Studies* 31 (2012), 372-383, S. 381.

¹⁴ EICHHORN JAN/BERGH JOHANNES, Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide, *Palgrave Studies in Young People and Politics* (2020), 231 - 241, S. 237 f.; DOI: 10.1007/978-3-030-32541-1_12.

¹⁵ SR 0.107

5.2 Inkrafttreten und direkte Anwendbarkeit

Die Vorlage tritt in Kraft, wenn Volk und Stände sie angenommen haben (Art. 195 BV). Das neue Verfassungsrecht ist direkt anwendbar. Sechzehn- und siebzehnjährige Schweizerinnen und Schweizer können daher ab Inkrafttreten – direkt gestützt auf Artikel 136 und 143 BV – in Bundessachen das aktive Stimm- und Wahlrecht wie auch das Recht ausüben, Initiativen und Referenden zu ergreifen und zu unterschreiben. Das jüngere Verfassungsrecht geht dabei in einer Übergangsphase den älteren bundesgesetzlichen Bestimmungen zum Stimmrechtsalter vor; ohne die Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung schwerwiegend zu beeinträchtigen.¹⁶ Die Bundesgesetzgebung ist jedoch möglichst rasch nachzuführen (siehe Ziff. 5.3).

5.3 Anpassungen auf Gesetzesstufe

Die Vorlage senkt das aktive Wahl- und Stimmrechtsalter in Bundessachen auf sechzehn Altersjahre auf Verfassungsstufe, was gesetzliche Anpassungen erfordert. Auf Bundesebene wäre z.B. Artikel 16 Absatz 1 Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014¹⁷ bezüglich Mindestalter anzupassen. Betroffen sind namentlich Artikel, die auf die Stimmberechtigung in Bundessachen verweisen, die Rechtsfolge aber weiterhin erst ab 18 Altersjahren eintreten soll. Entsprechend revisionsbedürftig wären Bestimmungen zur Gerichtsorganisation auf Bundesebene, die als Wählbarkeitsvoraussetzung für eine Richterstelle auf die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheit verweisen, so: Artikel 5 Absatz 2 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹⁸, Artikel 9 Absatz 2 Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009¹⁹ sowie Artikel 42 Absatz 3 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010²⁰. Bezüglich der rechtlichen Lage in den Kantonen sei auf die Ausführungen in Ziffer 4.2 verwiesen. Der Regelungsgegenstand der Gesetzesanpassungen ist überschaubar und klar eingegrenzt. Ein zügiger Erlass der entsprechenden Gesetzesanpassungen innert zwei Jahren scheint daher realistisch.

¹⁶ Vgl. dazu BBl 1997 I 429 sowie *BIAGGINI* (Fn. 9), Art. 190 N 14 mit weiteren Hinweisen.

¹⁷ SR 195.1

¹⁸ SR 173.32

¹⁹ SR 173.41

²⁰ SR 173.71