

Parlamentarische Initiative Stimm- und Wahlrechtsalter 18

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 30. Januar 1990

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

In der Frühlings- bzw. Sommersession 1989 sind fünf parlamentarische Initiativen der Nationalräte Büttiker, Brélaz, Segond, Ziegler und Ruf eingereicht worden, welche die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre fordern. Unsere Kommission wurde damit beauftragt, diese Initiativen gemäss Artikel 21^{ter} GVG vorzuprüfen.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 14. November 1989 die Initianten und einen Vertreter der Bundeskanzlei angehört. Das Anliegen der Initianten stiess in der Kommission auf einhellige Zustimmung. Die Kommission stellte zudem fest, dass die Ausarbeitung eines Beschlussesentwurfes im Sinne der Initianten keiner grösseren Abklärungen und Vorarbeiten mehr bedarf. Angesichts dieser Umstände beschloss die Kommission einstimmig, gemäss Artikel 21^{ter} Absatz 3 GVG in dieser Sache selbst die Initiative zu ergreifen und ohne Vorprüfung eine Vorlage auszuarbeiten. Die Initianten stimmen diesem Vorgehen zu und ziehen ihre Initiativen zurück. Durch diese Beschleunigung des Verfahrens kann vermieden werden, dass Kommission und Ratsplenum in zwei Phasen zweimal dasselbe Thema behandeln müssen. Die Kommission ist sich dabei bewusst, dass ein solches Vorgehen nur bei einfachen und in der Kommission unbestrittenen Rechtsetzungsaufgaben angezeigt ist.

Die Kommission hofft, dass dank diesem beschleunigten Verfahren die Volksabstimmung bereits im Jahre 1991 stattfinden kann. Die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters wäre ein würdiges Geschenk an die Jugend zur 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft.

Antrag

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Beschlussesentwurf der Kommission.

Beilagen

- 1 Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre
- 2 Erläuterungen der Kommission

30. Januar 1990

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Peter Schmid

3714

**Bundesbeschluss
über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters
auf 18 Jahre**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 30. Januar 1989¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾,

beschliesst:

I

Artikel 74 Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 74 Abs. 2

² Stimm- und wahlberechtigt bei solchen Abstimmungen und Wahlen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach dem Rechte des Bundes vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

3714

1) BBl 1990 I 1167

2) BBl 1990 ...

Erläuterungen der Kommission

1 Die Entwicklung des Stimm- und Wahlrechtsalters

11 Auf eidgenössischer Ebene

Artikel 74 der Bundesverfassung setzt die Altersgrenze für die Beteiligung an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen auf 20 Jahre fest. Diese Bestimmung ist seit 1848 unverändert geblieben. Ein erster Versuch zur Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters scheiterte relativ knapp in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 sowohl am Volks- (934 073 Ja: 964 749 Nein) als auch am Ständemehr (8½ zustimmende, 12½ ablehnende Stände).

Diese Volksabstimmung geht zurück auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Ziegler-Genf vom 12. März 1975. Nachdem der Nationalrat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1975 der Initiative Folge gegeben hatte, legte seine vorberatende Kommission am 14. Juni 1976 ihren Bericht und Beschlussentwurf vor (BB1 1976 II 1401). Während der Bundesrat am 20. Oktober 1976 eher zurückhaltend Stellung nahm (BB1 1976 III 1128), stimmten die eidgenössischen Räte dem entsprechenden Bundesbeschluss am 23. Juni 1978 zu (BB1 1978 I 1625).

12 Auf kantonaler Ebene

Zum Zeitpunkt der eidgenössischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 kannten erst zwei Kantone das Stimm- und Wahlrechtsalter 18 auf kantonaler Ebene: Schwyz (seit 1833!) und Jura (Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung: 1. Januar 1979).

Seit 1979 kamen in allen übrigen Kantonen ausser den beiden Appenzell Vorlagen zur Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre zur Volksabstimmung bzw. vor die Landsgemeinde (vgl. die Liste aller Abstimmungen im Anhang). Sieben Kantone (Bern, Uri, Glarus, Zug, Waadt, Neuenburg und Genf) und vier Halbkantone (Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft) haben auf kantonaler Ebene das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt. Zwei weitere Kantone, Luzern und Graubünden, gewähren zudem ihren Gemeinden die Möglichkeit, die 18- und 19jährigen an Gemeindevahlen und -abstimmungen teilnehmen zu lassen.

Zum heutigen Zeitpunkt kennen also insgesamt 13 Stände das Stimm- und Wahlrechtsalter 18 auf kantonaler oder zumindest kommunaler Ebene.

13 Im Ausland

Von den Nachbarstaaten der Schweiz haben die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien bereits in den siebziger Jahren die Altersgrenze für das

aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gesenkt; Österreich gewährt das aktive Wahlrecht vom 19. Altersjahr an.

2 Begründung der Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters

21 Politische Reife der 18- bis 20jährigen

Als entscheidendes Kriterium für die Festsetzung der Altersgrenze für die Gewährung des Stimm- und Wahlrechtes wird in der Regel die politische Reife bezeichnet. Was ist «politische Reife»? Der Begriff entzieht sich einer präzisen Definition; immerhin kann darunter allgemein die Fähigkeit verstanden werden, die eigenen materiellen und ideellen Interessen im Rahmen der Gesellschaft zu erkennen und zu artikulieren. Wie die Altersgrenze auch angesetzt wird, man wird immer in Kauf nehmen müssen, dass ein Teil der Stimmberechtigten einer bestimmten Altersgruppe nicht über eine hinlängliche politische Reife verfügt. Die Altersgrenze ist so anzusetzen, dass in jenem Zeitpunkt der Reifeprozess bei der Mehrheit der Jugendlichen genügend fortgeschritten ist. Dieser Zeitpunkt wird heute offensichtlich eher bereits mit 18 Jahren als erst mit 20 Jahren erreicht. Dieser Eindruck wird durch Untersuchungen (unter anderem im Rahmen der pädagogischen Rekrutenprüfungen) bestätigt, die ein sprunghaftes Ansteigen des politischen Interesses eines Teiles der Jugendlichen im 18./19. Altersjahr feststellen. Wer in diesem Lebensalter noch kein politisches Interesse entwickelt, tut dies in der Regel auch später nicht mehr. Wenn das politische Interesse im 18. Altersjahr mehrheitlich bereits erwacht ist, dann sollte auch das Stimm- und Wahlrechtsalter zu diesem Zeitpunkt beginnen.

22 Vermehrte Rechte und Pflichten junger Menschen ab 18 Jahren

Für einen grossen Teil der Jugendlichen bedeutet heute das Alter von 17 bis 19 Jahren das Ende der Jugendzeit und den Beginn des «Erwachsenseins». In diese Zeit fallen die meisten Lehrabschlüsse und die Maturitätsprüfungen. Die Mehrheit der 18- bis 20jährigen steht vollverantwortlich im Berufs- und Erwerbsleben mit den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten. Namentlich haben auch die Jugendlichen den Ertrag aus ihrer Erwerbstätigkeit zu versteuern. Nach Artikel 323 ZGB können unmündige Jugendliche über ihr Erwerbseinkommen frei verfügen. Ab dem Kalenderjahr, in dem sie 18 Jahre alt werden, müssen Arbeitnehmer AHV-, IV- und EO-Beiträge leisten. Waisenrenten werden nur bis zum 18. Altersjahr ausbezahlt (für in Ausbildung stehende junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr). Mit 18 Jahren dürfen Jugendliche Motorfahrzeuge lenken und die damit verbundene Verantwortung übernehmen. Jugendliche im Sinne des Strafrechts sind die 15- bis 18jährigen. Ab 18 Jahren unterstehen sie grundsätzlich den Bestimmungen des Erwachsenenstrafrechtes, abgesehen von einigen speziellen Regelungen für junge Erwachsene von 18 bis 25 Jahren.

Schon heute ist also in mancher Hinsicht das Prinzip durchbrochen, dass eine Person erst mit 20 Jahren als «Erwachsener» und mündiger Bürger gilt. Der Umstand, dass die volle Mündigkeit nach Artikel 14 ZGB erst mit 20 Jahren eintritt, stellt nach Ansicht der Kommission kein Hindernis für die Herabsetzung der Altersgrenze für die politische Mündigkeit dar.

Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass auch das Mündigkeitsalter auf 18 Jahre zu senken ist. Nachdem der Nationalrat bereits im Jahre 1973 (Amtl. Bull. N 1973 1073) und der Ständerat im Jahre 1987 (Amtl. Bull. S 1987 19) entsprechende Postulate überwiesen hatten, reichte Nationalrat Ruf am 7. Juni 1989 eine parlamentarische Initiative (89.229) mit der Forderung ein, das Mündigkeitsalter auf 18 Jahre zu senken. Diese Initiative wurde ebenfalls der Kommission «Stimm- und Wahlrechtsalter» zur Vorprüfung zugewiesen. Da es sich dabei im Gegensatz zum Stimm- und Wahlrechtsalter um eine komplexe Materie handelt, bei der noch einige Abklärungen über die möglichen Folgen in verschiedenen Rechtsgebieten getroffen werden müssen, beschloss die Kommission, dem Nationalrat zu beantragen, diesem Anliegen nicht in der Form der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Hingegen nahm die Kommission den Vorstoss des Initianten in der Sache auf, indem sie einstimmig eine Motion beschloss, die den Bundesrat beauftragt, einen Entwurf zu einer entsprechenden Revision des Zivilgesetzbuches vorzulegen. Eine an und für sich denkbare Koppelung der beiden Vorlagen zur Senkung des Wahl- und Stimmrechts- bzw. des Mündigkeitsalters erscheint der Kommission nicht zweckmässig, weil diese beiden Fragen auf verschiedenen Rechtsetzungsstufen gelöst werden müssen und weil dadurch die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters ohne zwingenden Grund voraussichtlich um einige Jahre verzögert würde.

23 Förderung des politischen Interesses der Jugendlichen

Der Einfluss der Massenmedien und die verbesserte Schulbildung (Staatsbürgerkundeunterricht) führen dazu, dass die Jugendlichen heute mehr als in früheren Jahrzehnten die Möglichkeit haben, sich über gesellschaftliche und politische Fragen zu informieren. Ein grosser Teil der Jugendlichen nimmt diese Möglichkeiten wahr und interessiert sich lebhaft für Politik und Gesellschaft. Der Ausschluss von den politischen Rechten wird von solchen jungen Erwachsenen oft als willkürlich und ungerecht empfunden.

Im Alter von 16 bis 18 Jahren besuchen die Jugendlichen in den Gewerbe- und Mittelschulen den Staatsbürgerkundeunterricht. Durch die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters könnte die politische Praxis unmittelbar an die politische Theorie anknüpfen. Zweifellos würde dadurch sowohl das Interesse für den Staatsbürgerkundeunterricht als auch die Motivation zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen erhöht.

Jugendpolitik muss vor allem auch bedeuten, die jungen Menschen für die Öffentlichkeit und die Gemeinschaft zu interessieren und sie hineinwachsen zu lassen in die Übernahme von Pflichten. Das notwendige Korrelat zur Übernahme von Pflichten ist in einer demokratischen Gesellschaft die Gewährung von Rechten, bei der Ausgestaltung dieser Pflichten mitzusprechen und mitzu-

bestimmen. Die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters wäre insofern ein Beitrag zur gesellschaftlichen Integration der Jugendlichen. Sie wäre auch ein Beitrag zur Erhöhung der demokratischen Legitimität unseres politischen Systems im Sinne des Staatsrechtslehrers Zaccaria Giacometti: «Dem demokratischen Grundsatz der allgemeinen Stimmfähigkeit entspricht es aber, den Eintritt der politischen Volljährigkeit so früh wie möglich anzusetzen» (Giacometti, Z.: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Zürich 1941, S. 190).

24 Senkung des Durchschnittsalters der Stimmberechtigten

Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich der Anteil der jungen Menschen an der Gesamtheit der Stimmbürger in den letzten achtzig Jahren zu Gunsten des Anteils der älteren Menschen kontinuierlich vermindert:

Altersgruppen	Prozentuale Anteile an der Wohnbevölkerung (Schweizer Bürger)		
	1910	1950	1988
0-19	41,1	31,1	23,5
(davon 18-19)	(3,5)	(2,8)	(2,8)
20-39	29,5	28,4	30,0
40-59	19,8	26,5	24,9
60-79	9,0	12,8	17,6
80 und mehr	0,6	1,2	4,0
Total	100	100	100

Quelle: Bundesamt für Statistik, Sektion Bevölkerungsentwicklung

Aufschlussreich ist auch der folgende Vergleich: das Verhältnis der 18- und 19jährigen zu den 68- und 69jährigen betrug im Jahre 1910 noch 4:1, im Jahre 1988 hingegen 3:2.

Durch eine Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters könnte das zunehmende politische Gewicht der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung zumindest teilweise etwas ausgeglichen werden. Grössere politische Veränderungen sind deswegen allerdings keineswegs zu erwarten, nimmt doch die Zahl der heute 4,3 Millionen Stimmberechtigten durch die etwa 160 000 18- und 19jährigen nur geringfügig zu.

3 Erläuterung des Wortlautes der Vorlage

Der vorliegende Entwurf für einen Bundesbeschluss (Beilage 1) entspricht wörtlich dem Bundesbeschluss vom 23. Juni 1978, der am 18. Februar 1979 von Volk und Ständen knapp abgelehnt wurde.

Gegenüber dem heutigen Wortlaut des Artikels 74 Absatz 2 BV wird eine kleine formelle Änderung vorgenommen:

Statt:

² Stimm- und wahlberechtigt bei solchen Abstimmungen und Wahlen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. (neu: 18.) Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach dem Recht *des Bundes oder des Wohnsitzkantons* vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

muss es heissen:

² ... und nicht nach dem Recht des *Bundes* vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 1976 zur parlamentarischen Initiative betreffend Stimmrecht und Wählbarkeit für 18jährige (BBl 1976 III 1128) darauf aufmerksam gemacht, dass nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) der Vorbehalt zugunsten der Kantone in Artikel 74 Absatz 2 BV gegenstandslos geworden ist. Vorher war es den Kantonen frei gestanden, neben den bundesrechtlichen Ausschlussgründen (Art. 66 BV) noch eigene aufzustellen. Durch Artikel 2 BPR hat der Bundesgesetzgeber nun aber seine verfassungsmässige Befugnis ausgeschöpft, die Ausschlussgründe in eidgenössischen Angelegenheiten abschliessend zu regeln. Die Revision von Artikel 74 Absatz 2 BV sollte dazu benützt werden, den Vorbehalt kantonaler Ausschlussgründe auch formell aufzuheben.

Stimm- und Wahlrechtsalter 18

Resultate aller kantonalen Volksabstimmungen im Vergleich mit den kantonalen Resultaten der eidgenössischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1979

Kanton	Stimmrechtsalter				Senkung des Stimmrechtsalters Volksabstimmungen			Bemerkungen
	kantonal		kommunal		Datum	Ja	Nein	
	20	18	20	18				
ZH	×	—	×	—	17. 2. 1974 18. 2. 1979 27. 4. 1980 7. 12. 1986	69 564 183 483 82 060 129 968	213 045 188 981 115 373 141 780	
BE	—	×	—	×	18. 2. 1979 4. 12. 1983 26. 11. 1989	134 039 113 861 271 270 259 266	158 025 111 218 147 398 146 216	fak. kommunal kantonal kommunal
LU	×	—	fak.	fak.	18. 2. 1979 29. 11. 1981 7. 12. 1986	45 865 33 287 37 370	50 433 37 841 33 630	
UR	—	×	—	×	26. 10. 1975 18. 2. 1979 6. 6. 1982 5. 3. 1989	3 285 5 240 3 109 2 846 2 704 2 617	6 249 6 789 4 622 4 517 2 136 2 053	Verfassung Gesetz Verfassung Gesetz
SZ	—	×	—	×	seit 1833! 18. 2. 1979	16 856	10 020	
OW	—	×	—	×	18. 2. 1979 23. 10. 1983	3 718 2 985	4 397 2 511	
NW	—	×	—	×	18. 2. 1979 25. 4. 1982	3 934 (Landsgemeinde)	5 972 5 721	angenom- men
GL	—	×	—	×	6. 5. 1973 18. 2. 1979 4. 5. 1980	(Landsgemeinde) 6 041 (Landsgemeinde)	5 721	verworfen ange- nommen
ZG	—	×	—	×	18. 2. 1979 28. 9. 1980	14 228 7 368	11 092 6 192	
FR	×	—	×	—	18. 2. 1979 26. 2. 1984	21 791 26 909	24 133 37 394	

Kanton	Stimmrechtsalter				Senkung des Stimmrechtsalters Volksabstimmungen			Bemerkungen
	kantonal		kommunal		Datum	Ja	Nein	
	20	18	20	18				
SO	×	-	×	-	18. 2. 1979 6. 6. 1982 8. 6. 1986	35 304 27 326 15 417	40 678 28 806 26 016	nur kommunal fak. kommunal und kant.
BS	-	×	×	-	4. 11. 1973 18. 2. 1979 14. 6. 1981 12. 6. 1988	10 066 39 096 21 612 28 858	26 302 28 421 22 785 26 414	
BL	-	×	-	×	24. 9. 1972 18. 2. 1979 28. 9. 1980	18 155 40 297 14 112	19 763 32 410 12 452	
SH	×	-	×	-	5. 11. 1972 7. 12. 1975 18. 2. 1979 26. 2. 1984	5 166 5 854 13 322 11 711	24 783 23 389 18 757 22 198	
AR	×	-	×	-	18. 2. 1979	5 587	10 117	noch keine Revisionsbestrebungen
AI	×	-	×	-	18. 2. 1979	1 179	2 574	noch keine Revisionsbestrebungen
SG	×	-	×	-	18. 2. 1979 28. 9. 1980	48 194 29 653	62 716 49 008	
GR	×	-	fak.	fak.	18. 2. 1979 6. 6. 1982 5. 3. 1989	20 167 10 017 9 856 14 351 14 237	25 808 17 139 17 022 12 911 12 917	Kantonsverfassung Gesetz Kantonsverfassung Gesetz
AG	×	-	×	-	18. 2. 1979 2. 12. 1984	59 222 33 341	77 284 62 400	
TG	×	-	×	-	18. 2. 1979 22. 2. 1987	26 095 25 404	32 975 26 274	

Kanton	Stimmrechtsalter				Senkung des Stimmrechtsalters Volksabstimmungen			Bemerkungen
	kantonal		kommunal		Datum	Ja	Nein	
	20	18	20	18				
TI	×	-	×	-	20. 1. 1974 18. 2. 1979 21. 10. 1979 8. 6. 1986	11 798 34 780 40 603 20 193	23 012 33 089 44 675 24 276	
VD	-	×	-	×	18. 2. 1979 1. 3. 1980	71 151 47 342	54 748 40 301	
VS	×	-	×	-	18. 2. 1979 6. 6. 1982	22 525 10 938	27 525 18 326	
NE	-	×	-	×	18. 2. 1979 9. 9. 1979	25 936 5 512	17 137 5 081	
GE	-	×	-	×	4. 9. 1972 18. 2. 1979 15. 6. 1980	22 494 44 199 34 047	37 401 30 864 30 378	
JU	-	×	-	×	20. 3. 1977 18. 2. 1979	27 061 11 824	5 749 4 083	neue Kantons- verfassung

Parlamentarische Initiative Stimm- und Wahlrechtsalter 18 Bericht der Kommission des Nationalrates vom 30. Januar 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.220
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1990
Date	
Data	
Seite	1167-1177
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 355

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.