

Zusammenfassung der Motion

In einer mit 329 Unterschriften versehenen Volksmotion, die am 25. Februar 2008 eingereicht und begründet und am 31. März 2008 dem Staatsrat überreicht wurde, fordern die JungsozialistInnen Freiburg (JSF) den Staatsrat auf, dem Grossen Rat einen Entwurf zur Änderung der Verfassung des Kantons Freiburg zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf kantonaler Ebene und auf Gemeindeebene vorzulegen. Für das passive Wahlrecht soll nach wie vor das Stimmrechtsalter 18 gelten.

Mit der Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf Kantons- und Gemeindeebene wollen die JSF zwei Ziele erreichen: Das politische Interesse unter Jugendlichen soll erhöht werden, und es soll ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, zu politischen Vorlagen Stellung zu beziehen.

Staatskundeunterricht gehört zum Lehrplan der obligatorischen Schule. Zwischen dem Schulabschluss und dem Moment, ab dem Jugendliche an der Urne ihre Meinung äussern dürfen, vergehen zwei Jahre. Dies ist nach Ansicht der JSF der Grund, weshalb politische Institutionen von Jugendlichen als ein Gebiet wahrgenommen werden, das sie nicht direkt betrifft. Hinzu kommt, dass der Schwerpunkt im Unterricht auf die formellen Aspekte der Politik gelegt wird und weniger auf politische Debatten und die unterschiedlichen Standpunkte der politischen Akteure. Gerade für diesen Aspekt der Politik sollte bei den Jugendlichen jedoch ein Bewusstsein entwickelt werden, wenn man ihr politisches Interesse wecken will. Politische Mitbestimmung ab 16 wäre ein Schritt in diese Richtung.

Schliesslich ist es nach Meinung der JSF naheliegend, dass jungen Menschen, die oft von politischen Entscheiden betroffen sind – seien dies nun Lehrlinge oder Studierende – die Möglichkeit eingeräumt wird, sich zu Themen zu äussern, die sie oder ihre Zukunft angehen.

Antwort des Staatsrats

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Staatsrat ist wie die JSF der Meinung, dass ein Interesse der Jugendlichen für die öffentliche Sache wichtig ist, insbesondere wenn es um Themen geht, die sie betreffen. Die Frage des Stimmrechtsalters 16 wird in der Schweiz wie auch in Europa seit mehreren Jahren diskutiert. Mit dem neuen Jugendgesetz (JuG), das seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist, hat sich die Freiburger Regierung dazu verpflichtet, die soziale und politische Integration Jugendlicher zu fördern (Art. 2), sich an die Bestimmungen der Artikel 12–17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes zu halten, die ein Recht der Kinder und Jugendlichen auf Mitwirkung beinhalten (Art. 4), und eine umfassende Jugendpolitik zu betreiben (3. Kapitel).

Im Kanton Freiburg wird die Stimmberechtigung in Artikel 39 (Kantons Ebene) und Artikel 48 (Gemeindeebene) der Kantonsverfassung geregelt. Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten steht allen Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürgern zu, die im Kanton wohnen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Bei kommunalen Angelegenheiten dürfen zusätzlich zu dieser Bevölkerungsgruppe alle Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, die mündig sind und über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, das Stimmrecht wahrnehmen.

Das Stimmrecht umfasst die Befugnis:

- an kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen und an Gemeindeversammlungen teilzunehmen;
- Volksbegehren (wie Initiativen, Referenden und Volksmotionen) zu unterzeichnen;
- Die Mitglieder des Grossen Rats, des Staatsrats, die Oberamtswärter, die freiburgischen Mitglieder des Ständerats, sowie die Mitglieder des Gemeinderats und gegebenenfalls des Generalrats zu wählen.

2. Vergleich

Im Kanton Freiburg hat es zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 bisher weder parlamentarische Vorstösse noch Volksbegehren gegeben. Der Verfassungsrat der Jungen vom 2. Dezember 1998 sprach sich deutlich gegen die Senkung des Stimmrechtsalters aus.

Der Verfassungsrat brachte die Idee, über eine Senkung des Stimmrechtsalters nachzudenken, in den Ideenheften vor (Ideenheft, Nr. 2, Ausübung der politischen Rechte, 1999, S. 24 und 25). In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag, das Stimmrechtsalter auf 16 oder 17 Jahre zu senken, sowohl von den politischen Parteien, wie auch den Gemeinden und Privatpersonen ganz klar abgelehnt.

Im Rahmen der Arbeiten des Verfassungsrats schlug die Sachbereichskommission 4 die Beibehaltung der Stimmrechtsmündigkeit bei 18 Jahren vor (These 4.22). In der Lesung 0 wurde der Minderheitsantrag, das Stimmrechtsalter auf 16 zu senken, mit 81 zu 37 Stimmen abgelehnt (Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats, S. 301–307). In der Lesung 1 (Art. 44) wurde der gleiche Vorschlag mit 78 zu 41 Stimmen abgelehnt (TVR 2003, S. 222–237). In der Lesung 2 zogen die Befürworter des Stimmrechtsalters 16 ihren Vorschlag zurück.

In mehreren Kantonen, auf Bundesebene und im Ausland ist die Diskussion seit mehreren Jahren im Gang.

2.1 Auf kantonaler Ebene

Als erster und bisher einziger Kanton hat Glarus das Stimmrechtsalter 16 eingeführt. Am 6. Mai 2007 sprach sich die Landsgemeinde zu Gunsten dieses Schritts aus, und auch der Regierungsrat steht der Frage wohlgesinnt gegenüber. Die Versammlung der stimmberechtigten Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Glarus hat die Stimmbürgerschaft damit um 800 neue Mitglieder vergrössert. In der Schweiz ist dieser Beschluss eine Premiere.

Am 6. Juni 2007 unternahm der Kanton Bern einen Schritt in Richtung Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16. Die Motion, die von der Regierung, der Sozialdemokratischen Partei und den Grünen unterstützt wird, wurde vom Grossen Rat mit 79 zu 74 Stimmen knapp angenommen. Am 30. Juni wurde die Gesetzesvorlage

«Stimmrechtsalter 16» in die Vernehmlassung geschickt; die Vorlage wird voraussichtlich im Jahr 2009 im Parlament behandelt, und eine allfällige Volksabstimmung würde somit frühestens im Jahr 2010 stattfinden.

Auch andere Kantone haben sich mit der Frage beschäftigt. In den Kantonen Aargau, Graubünden, Solothurn, Zug und Zürich wurden die entsprechenden Motionen vom Parlament abgelehnt. In Solothurn ist das Parlament der Ansicht, dass zuerst die Entwicklung auf Bundesebene abgewartet werden soll, und in St. Gallen hat das Parlament entschieden, auf eine Motion für ein Stimmrechtsalter 16 nicht einzutreten.

In Basel-Landschaft ist zurzeit eine Motion über das Stimmrecht ab Geburt vor dem Landrat hängig. In Basel-Stadt nahm der Grosse Rat mit 62 zu 39 Stimmen eine Motion an, in der der Regierungsrat aufgefordert wird, zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Das Stimmrechtsalter für das passive Wahlrecht soll bei 18 Jahren belassen werden. Der Regierungsrat legte diese Vorlage am 16. April 2008 vor. Die Vorlage wurde im Grossen Rat bisher noch nicht behandelt. In Uri wird es voraussichtlich zu einer Volksabstimmung über das Stimmrechtsalter 16 kommen, und im Kanton Thurgau ist eine Motion vor dem Parlament hängig.

In der Westschweiz wurde in drei Kantonen über das Stimmrechtsalter 16 diskutiert, Freiburg mit einberechnet. Im Kanton Jura lehnte der Grosse Rat eine Motion der Sozialdemokratischen Partei ab, während in Genf das Parlament noch über eine von CVP-Abgeordneten eingereichte Motion befinden muss. In den übrigen Kantonen der Westschweiz hat bisher keine Diskussion über ein Stimmrechtsalter 16 stattgefunden. Im Kanton Tessin schliesslich wird das Parlament eine parlamentarische Initiative behandeln.

2.2 Auf Bundesebene

Am 7. Dezember 1999 reichte die Berner Nationalrätin Ursula Wyss eine parlamentarische Initiative ein, in der sie die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre fordert (Parlamentarische Initiative. Stimmrechtsalter 16; 99.457). Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrats, die die Initiative vorprüfte, sprach sich grundsätzlich für die Einführung des Stimmrechtsalters 16 aus. Sie ist hingegen der Ansicht, dass dieser Schritt noch gründlich geprüft werden müsse, weshalb die Kommission am 30. März 2000 eine Motion einreichte mit dem Wortlaut: «Das aktive Stimmrechtsalter wird für Schweizerinnen und Schweizer auf 16 Jahre festgelegt» (00.3180 – Motion. Stimmrechtsalter 16; Bericht der Staatspolitischen Kommission NR vom 26. Mai 2000). Am 24. Mai 2000 beantragte der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Nationalrat lehnte den Vorstoss am 5. Juni 2000 mit 89 gegen 79 Stimmen ab.

Am 22. Juni 2007, kurz nach dem Entscheid der Glarner Landsgemeinde, reichte Nationalrätin Evi Allemann eine parlamentarische Initiative ein, in der die Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf eidgenössischer Ebene gefordert wird (07.456 Pa.IV. Allemann. Stimmrechtsalter 16). Im November 2007 beschloss die SPK des Nationalrats mit 11 gegen 10 Stimmen, der Forderung nach einer Einführung des Stimmrechtsalters 16 Folge zu geben. Im Januar dieses Jahres lehnte die SPK des Ständerats die Zustimmung jedoch mit einer klaren Mehrheit (9 gegen 3 Stimmen) ab. Die Kommission des Nationalrats erachtet es zum heutigen Zeitpunkt deshalb nicht als sinnvoll, ihre Position aufrechtzuerhalten und beantragt dem Nationalrat, der parlamentarischen Initiative von Nationalrätin Evi Allemann nicht Folge zu leisten.

2.3 Auf internationaler Ebene

In den Nachbarstaaten der Schweiz liegt das Stimmrechtalter nach wie vor bei 18 Jahren. Die Beteiligung jüngerer Bürgerinnen und Bürger an demokratischen Entscheidungen beschränkt sich, wo überhaupt vorhanden, auf eine nachgeordnete Ebene. In den letzten Jahren ist aber eine gewisse Bewegung in die Diskussion gekommen, insbesondere in Österreich und Deutschland.

- *Österreich*

Als erstes europäisches Land hat Österreich das Stimmrechtalter 16 auf Bundesebene eingeführt. Die Senkung des Stimmrechtalters ist Gegenstand des Koalitionsvertrags der neuen Regierung und des Regierungsprogramms 2007–2010. Die Bundesregierung verabschiedete am 14. März 2007 die Grundsätze einer entsprechenden Wahlrechtsreform. Am 5. Juni 2007 stimmte das Parlament dieser Wahlrechtsreform zu. Auf der Gemeindeebene ist das Stimmrechtalter 16 im Burgenland, Kärnten, Salzburg, der Steiermark und Wien bereits eingeführt. Die drei Bundesländer Burgenland, Salzburg und Wien kennen das Stimmrechtalter 16 ausserdem bereits auf Landesebene.

- *Slowenien*

In Slowenien gilt das aktive Wahlalter 16, sofern die Jugendlichen erwerbstätig sind.

- *Deutschland*

Verschiedene Bundesländer haben in den letzten Jahren das aktive Stimmrecht auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre gesenkt. Auf Landesebene dürfen 16-Jährige in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wählen.

3. Verantwortung von 16-Jährigen

Im Zusammenhang mit dem Stimmrechtalter 16 wird immer wieder die Frage der politischen Reife von 16-Jährigen diskutiert. Nach Meinung des Staatsrats sind dabei die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- *Strafrechtliche Verantwortlichkeit*

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Kindern und Jugendlichen ist seit dem 1. Januar 2007 im Jugendstrafgesetz (JStG) geregelt. Wegleitend in der neuen Gesetzgebung sind Massnahmen zum Schutz und zur Erziehung von Jugendlichen, wobei rein repressiv ausgerichtete Massnahmen in den Hintergrund rücken. Die Schuldhaftigkeit ist in erster Linie in Artikel 11 Abs. 2 JStG geregelt, der besagt, dass über einen Jugendlichen eine Strafe verhängt werden kann, unter der Bedingung, dass er schuldhaft gehandelt hat, das heisst, dass er fähig ist, das Unrecht seiner Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln. Um bei einem Jugendlichen, der eine mit Strafe bedrohte Tat begangen hat, eine Schutzmassnahme anzuordnen, braucht die Schuldhaftigkeit hingegen nicht nachgewiesen zu werden (Art. 10 JStG).

Ein Beispiel: Ein 15-jähriges Bandenmitglied begeht Entreissdiebstähle – laut Gesetz handelt es sich um Raub (Art. 140 StGB) –, indem er ältere Damen anrempelt oder sie zu Fall bringt und sich so ihrer Taschen bemächtigt. Ein solches Verhalten kann mit einer Freiheitsstrafe von höchstens einem Jahr bestraft werden. Zweites Beispiel: Ein 16-Jähriger begeht eine Vergewaltigung und legt dabei ein brutales Verhalten an den Tag: Er zwingt sein Opfer unter Androhung mit einem Messer zu sexuellen Handlungen.

Dieses Verhalten kann mit einer Freiheitsstrafe von maximal vier Jahren bestraft werden.

- *Vertragsfähigkeit*

Gemäss Artikel 12 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) ist handlungsfähig, wer die Fähigkeit hat, durch seine Handlungen Rechte und Pflichten zu begründen, das heisst wer die Fähigkeit besitzt, einen Vertrag einzugehen. Laut Artikel 13 ZGB besitzt die Handlungsfähigkeit, wer mündig (18 Jahre) und urteilsfähig ist.

Urteilsfähig ist grundsätzlich ein jeder, der den Sinn und die Auswirkungen einer bestimmten Handlung vernunftgemäss erfassen kann (Element des Bewusstseins) und der zudem die Fähigkeit hat, gestützt auf dieses vernünftige Verständnis frei zu handeln (Element des Willens). Eine Person darf sich des Weiteren in keinem der in Artikel 16 ZGB erwähnten Zustände (Geisteskrankheit, Geistesschwäche...) befinden, die diese Fähigkeit beeinträchtigen könnten. Das Gesetz definiert nicht, ab welchem Alter eine Person vernunftgemäss handeln kann. Das Alter der Vernunft kann als Anhaltspunkt angesehen werden, doch am Ende wird der Richter je nach Fall entscheiden.

In Artikel 19 ZGB wird präzisiert, dass urteilsfähige unmündige Personen sich nur mit Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter durch ihre Handlungen verpflichten können. Dies ist beispielsweise der Fall beim Lehrvertrag, den eine junge Frau oder ein junger Mann unterschreibt, nachdem sie oder er die Zustimmung von einem der beiden Elternteile erhalten hat. Im Kanton Freiburg unterschreibt ein Lehrling seinen Arbeitsvertrag demnach mit über 17, 5 Jahren (17,7 Jahre).

Die Bedeutung der Urteilsfähigkeit von Menschen unter 16 Jahren zeigt sich auch im Recht, angehört zu werden, das Kindern und Jugendlichen unter gewissen Umständen eingeräumt wird. Bei einer Scheidung kann ein Kind ab 12 Jahren vom Richter oder von einer beauftragten Fachperson im Bereich Kinderschutz (Psychologe oder Sozialarbeiter) befragt werden. Geht es darum, ein 16-jähriges anorektisches Mädchen, das sich in einem gesundheitlich sehr prekären Zustand befindet, ins Krankenhaus einzuweisen, muss zuerst ein fürsorglicher Freiheitsentzug des Friedensrichters vorliegen, auch wenn die verantwortlichen Stellen das Einverständnis der Eltern haben. Ziel ist, die junge Frau ohne ihre Einwilligung betreuen zu können.

- *Sexuelle Mündigkeit mit 16 Jahren*

Sexuell mündig ist, wer das 16. Lebensjahr zurückgelegt hat (Art. 187 Schweizerisches Strafgesetzbuch). Ziel dieses Artikels ist, die ungestörte sexuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu schützen.

- *Religionsmündigkeit mit 16 Jahren*

Hat ein Kind das 16. Altersjahr zurückgelegt, so entscheidet es selbständig über sein religiöses Bekenntnis (Art. 303 Abs. 3 ZGB)

- *Stimmrechtsalter 16 in den vom Kanton Freiburg anerkannten Kirchen*

Gemäss Artikel 7 des Katholischen Kirchenstatuts (Statut der katholischen kirchlichen Körperschaften des Kantons Freiburg vom 14. Dezember 1996) ist «jedes Mitglied, das seinen Wohnsitz im Pfarregebiet hat und das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat, stimm- und wahlberechtigt. Es ist ausserdem berechtigt, kirchliche Referendumsbegehren und Initiativen zu unterzeichnen. Es ist ab dem vollendeten achtzehnten Lebensjahr wählbar».

Die Mitglieder der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Freiburg haben das Stimm- und das aktive Wahlrecht vom vollendeten 16. Altersjahr an und, wie in Artikel 11 der Kirchenverfassung weiter ausgeführt wird, «das passive Wahlrecht nach Erreichen der staatsbürgerlichen Volljährigkeit».

- *Beginn Steuerpflicht*

Jugendliche, die in der Steuerperiode 16 Jahre alt geworden sind oder die erstmals ein eigenes Erwerbseinkommen erzielt haben, müssen eine eigene Steuererklärung ausfüllen und unterliegen für ihr Erwerbseinkommen der Steuerpflicht.

Von 16-Jährigen wird heute in zahlreichen Bereichen des täglichen Lebens erwartet, dass sie Verantwortung übernehmen. Nach Auffassung des Staatsrats sollte den Jugendlichen die politische Reife weder generell zu- noch generell abgesprochen werden. Die Altersgrenze ist so zu ziehen, dass bei einer Mehrheit der betreffenden Altersgruppe die politische Reife vorhanden ist.

Der Staatsrat erachtet die 16-Jährigen aufgrund der guten Informationsmöglichkeiten und aufgrund ihrer Bildung für urteilsfähig und politisch reif. In der Regel sollten die jungen Erwachsenen in der Lage sein, politische Vorlagen in ihren Grundzügen zu erfassen. Den 16-Jährigen ist die aktive Teilnahme am politischen Prozess deshalb zuzutrauen.

4. Reife und politisches Interesse von 16-Jährigen

Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Frage des politischen Interesses von 16-Jährigen. Nach Ansicht des Staatsrats sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- *Die politische Bildung muss verbessert werden*

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) gibt in ihrem Bericht «Verantwortung tragen – Verantwortung teilen – Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen», Februar 2001, wichtige Hinweise, wie die Partizipation von Jugendlichen verbessert werden kann. Die Senkung des Stimmrechtsalters ist Teil eines Katalogs von Massnahmen und Empfehlungen.

Des Weiteren hat die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) ein Tool-Kit erarbeitet. Diese von Mix&Remix illustrierte Broschüre ist eine Sammlung pfannenfertiger Ideen (www.participationjeunes.ch), die von Jugendparlamenten über Jungparteien bis hin zu Beratung und Coaching reichen.

Die Jugendlichen wünschen sich indessen, mehr Verantwortung zu übernehmen, haben jedoch das Gefühl, nicht ausreichend Gelegenheit dazu zu haben, insbesondere auf Gemeindeebene und in der Schule.¹

Der Staatsrat ist sich dieses Problems bewusst, wie er bereits in seiner Antwort auf die Anfrage Nr. 914.05 von Grossrat Jean-Pierre Dorand geschrieben hat. Im Stundenplan der französischsprachigen Orientierungsschule wurde ab dem Schuljahr 2005 der Staatskundeunterricht im zweiten OS-Jahr aufgehoben und für die meisten Schülerinnen und Schüler im dritten Jahr eine «Erziehung zum Staatsbürgertum» eingeführt. Diese neue Bezeichnung trifft das Ziel des neuen Ansatzes besser. Es geht neben Inhalten um die Entwicklung politischer und sozialer Kompetenzen.

¹ Reinhard Fatke und Matthias Niklowitz unter Mitarbeit von Jürg Schwarz und Elena Sultanian (2003): Den Kindern eine Stimme geben. Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Pädagogisches Institut der Universität Zürich. Im Auftrag des Schweizerischen Komitees für Unicef Zürich.

Das neue Fach «Erziehung zum Staatsbürgertum» übernimmt zum Teil den Stoff des alten Staatskundeunterrichts, weitet das Konzept der Staatsbürgerschaft jedoch gleichzeitig auf die vier Dimensionen aus, die der Europarat 2005, dem «Europäischen Jahr der politischen Bildung», vorgeschlagen hat. Im Studienplan werden die vier Dimensionen zu drei Schienen zusammengefasst: einer politischen, soziokulturellen und sozioökonomischen Schiene. Die Themen werden schliesslich auf den vier Ebenen kommunal, kantonal, national und international betrachtet.

Das Fach «Erziehung zum Staatsbürgertum» soll zu einem besseren Verständnis der gegenwärtigen Welt führen; die Themen werden deshalb wann immer möglich mit Bezug zum aktuellen Geschehen behandelt. Gewisse Inhalte können in mehreren Fächern aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet werden (Geschichte und Geografie, Ethik oder Einführung in die Wirtschaftswissenschaften).

Die deutschsprachigen Orientierungsschulen sehen in ihrem aktuellen Lehrplan die Erteilung des Fachs Staatskunde in allen drei Jahren vor, wobei der Staatskundeunterricht Bestandteil des Fachs Geschichte ist. Seit Kurzem liegt ein neuer stufenübergreifender Lehrplan für das Fach Geschichte für 4.–9. Schuljahr vor. Dieser neue Lehrplan wird im Schuljahr 2008/09 eingeführt. Politische Bildung wird zunehmend als Querschnittsaufgabe aufgefasst. Das heisst, die Schülerinnen und Schüler begegnen politischen Themen in verschiedenen Lehrmitteln bzw. verschiedenen Fächern.

Bestehendes Wissen wird analysiert, um ein Verständnis für politische Zusammenhänge ausserhalb der Schule aufzubauen. Die Unterrichtenden sind zudem bestrebt, bei den Schülerinnen und Schülern Kompetenzen auszubilden, die später für die Beteiligung am politischen Leben dienen sollen. Solche Kompetenzen sind etwa Argumente sowie Wahl- und Abstimmungsergebnisse analysieren, selber argumentieren können, öffentlich auftreten können. Schliesslich geht es auch darum, politische Mitwirkung durch Erfahrung zu erlernen. Die Schule als Ort der Bildung muss für den Lernenden auch ein Ort der Reflexion sein, wo man diskutieren, argumentieren und Entscheide treffen kann. Die Themen weisen dabei immer einen Alltagsbezug auf.

- *Eine Stärkung der politischen Partizipation kann das Interesse erhöhen*

Politische Bildung ist Gegenstand des Unterrichts. Während der Schulzeit müssen sich die Jugendlichen mit politischen Fragestellungen auseinandersetzen. Es stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn nach der obligatorischen Schulzeit mit Staatskundeunterricht ein zwei-jähriger Unterbruch folgt, bevor das Stimmrecht ausgeübt werden kann. Der Unterbruch nach der Volksschule bis zur Mündigkeit beinhaltet die Gefahr, dass die Jugendlichen das erweckte Interesse an Politik und Staatskunde mangels Beteiligungsmöglichkeiten wieder verlieren.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das Stimmrechtsalter 16 einen möglichen Schritt zur besseren politischen Integration darstellen kann. Interessierte Jugendliche könnten so in den politischen Prozess hineinwachsen und ihre Zukunft aktiv mitgestalten. Dies könnte positive Auswirkungen auf das politische Interesse haben. Langfristig könnte eine frühere Einbindung der Jugendlichen auch positive Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung haben, insbesondere bei der Altersgruppe der 18–30-Jährigen, in der die staatsbürgerliche Beteiligung nicht sehr ausgeprägt ist. Die Stimm- und Wahlbeteiligung unter Jugendlichen ist eher schwach.

Aus einer Studie des Wahlforschungsprojekts Selects, das der neuen Schweizerischen Stiftung für die Forschung in den Sozialwissenschaften (FORS) in Lausanne angegliedert ist, geht hervor, dass die Unterschiede in der Beteiligung an den letzten Nationalratswahlen (1995, 1999, 2003, 2007) altersbedingt sind. Wie der Politologe

Georg Lutz festhält, «gilt, wie bei fast allen Studien über die Beteiligung weltweit: je älter, desto höher die Beteiligung. In der Gruppe der 18–24-Jährigen ist bei der Beteiligung in den letzten 12 Jahren allerdings ein starker Anstieg zu beobachten. 1995 hatten sich gerade 21 % in dieser Alterskategorie an den Wahlen beteiligt, 2007 waren es 35 %.»² Der Anstieg erfolgte allerdings nicht erst bei den Wahlen 2007, sondern bereits 1999 und 2003. Die 18–24-Jährigen erreichten nun das gleiche Beteiligungsniveau wie die 25–34-Jährigen. Bei den 25–34 und den 35–44-Jährigen ist das Beteiligungsniveau weitgehend stabil geblieben, bei ungefähr 34 %.

5. Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Neben Auswirkungen in zahlreichen anderen Politikbereichen wird der demografische Wandel auch Auswirkungen im gesellschaftlichen Bereich haben. Die demografische Entwicklung wird auch die altersmässige Zusammensetzung der Stimmberechtigten erheblich verändern. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die politischen Rechte dürfen nicht ausser Acht gelassen werden.

Dem Regierungsprogramm 2007–2011 ist zu entnehmen, dass der Kanton Freiburg die jüngste Bevölkerung der Schweiz hat. Von 253 000 Einwohnern sind 84 000, also 33 % der Kantonsbevölkerung, unter 25 Jahre alt. Es ist wichtig, dass dieser Altersgruppe, die zahlenmässig der Bevölkerung in der Agglomeration von Freiburg entspricht, mit einer Politik der Partizipation eine Stimme gegeben wird.

Laut den Vorausschätzungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) wird sich diese Tendenz weiter festigen. Im Jahr 2040 wird Freiburg der Kanton mit dem höchsten Prozentsatz an jungen Menschen zwischen 0 und 19 sein. Das BFS schätzt, dass diese Bevölkerungsgruppe 23,7 % ausmachen wird, während der schweizerische Durchschnitt bei 20,2 % liegen wird. Aber auch wenn Freiburg am anderen Ende der Alterspyramide zusammen mit dem Kanton Zug den kleinsten Anteil an Personen über 65 (22,1 %) haben wird, so können diese Zahlen nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Bevölkerung altert: Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich im Kanton Freiburg verdoppeln, von 30 800 im Jahr 2001 auf 64 500 im Jahr 2040. Gegenwärtig zählt der Kanton Freiburg ungefähr 1000 Personen über 90, im Jahr 2040 werden es 10 000 sein.

Das Stimmrechtsalter 16 ist eine Massnahme, mit der versucht werden kann, die bestehenden politischen Kräfteverhältnisse wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ältere Menschen, die eine deutlich grössere Bevölkerungsgruppe darstellen und ihr Stimmrecht proportional stärker als andere Altersgruppen wahrnehmen werden, werden sich in den Bereichen Sozialstaat, Gesundheit, usw. für Massnahmen aussprechen, die den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft entsprechen. Zur Sicherung des Generationenvertrags und der Generationensolidarität und um zu gewährleisten, dass die Jugendlichen weiterhin in den Genuss sozialer und bildungspolitischer Massnahmen des Staates kommen, ist es angebracht, den Jüngeren politische Rechte sowie zahlreiche weitere Möglichkeiten der Meinungsäusserung einzuräumen.

- *Generationenvertrag und Generationensolidarität*

Als Generationenvertrag wird der bestehende gesellschaftliche Konsens zur Finanzierung generationenabhängiger gesellschaftlicher Leistungen bezeichnet. Die wichtigsten Teile sind die Bildung, die Altersvorsorge und die Gesundheitsversicherung. Die grossen Sozialversicherungswerke setzen fast ausschliesslich auf das Solidaritätsprinzip. Je nach Entwicklung und nach Ausgestaltung kann die zunehmende Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung in den nächsten Jahren zu einer Gefährdung

² Lutz, Georg (2008): Eidgenössische Wahlen 2007. Wahlteilnahme und Wahlentscheid. Lausanne, Selects - FORS.

des Generationenvertrags und der Generationensolidarität führen. Entscheidend wird in Zukunft sein, wie die Generationen bei der Diskussion von wichtigen Fragen miteinander umgehen.

6. Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft

Die Einführung des Stimmrechtsalters 16 führt nicht zu grossen Änderungen in der Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft. Laut dem Amt für Statistik des Kantons Freiburg, das sich auf Annahmen des Bundesamts für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung stützt, würde sich die Zahl der Stimmberechtigten des Kantons Freiburg um rund 6300 Personen erhöhen. Bei den gegenwärtigen 180 000 Stimmberechtigten im Kanton Freiburg würde dies einer Erhöhung um 3,5 % entsprechen.

Was die Kosten betrifft, so schätzt die Staatskanzlei, dass für die Herstellung der Drucksachen nur knapp tausend Franken nötig wären. Für die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen müsste pro Urnengang mit 200 zusätzlichen Franken gerechnet werden. Würden sich alle Jugendlichen zwischen 16 und 18 an Wahlen beteiligen, so läge die zusätzliche finanzielle Belastung bei Staatsratswahlen bei 700 Franken und bei Nationalratswahlen bei 500 Franken.

Hinzu kämen die Kosten der Gemeinden von rund 5000 Franken für den Versand des Stimmmaterials. Das Drucken der Stimmrechtsausweise und das Verpacken kämen auf zusätzliche 8000 Franken zu stehen.

7. Stimmrechtsalter 16 als angemessene Massnahme

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das Stimmrechtsalter 16 einen möglichen Schritt zur besseren politischen Integration darstellen kann. Interessierte Jugendliche könnten so in den politischen Prozess hineinwachsen und ihre Zukunft aktiv mitgestalten. Dies könnte positive Auswirkungen auf das politische Interesse haben. Langfristig könnte eine frühere Einbindung der Jugendlichen auch positive Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung haben (insbesondere bei der Altersgruppe der 18–30-Jährigen, in der die staatsbürgerliche Beteiligung nicht sehr ausgeprägt ist). Als einzige Massnahme reicht die Senkung des Stimmrechtsalters jedoch nicht aus; es ist nötig, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen überall dort zu fördern, wo sich ihr Leben abspielt: in der Schule, am Arbeitsort, in den Gemeinden, im Wohnquartier.

Staatsbürgerliches Engagement kann über ganz unterschiedliche Massnahmen gefördert werden: über Klassenräte, wie sie in gewissen Schulen existieren, über Projekte wie «Jugend debattiert» der Stiftung Dialog oder «Jugend Mit Wirkung» des Vereins Infoclick.ch, mit dem Jugendliche in Prozesse und Entscheidungen im Gemeinwesen miteinbezogen werden sollen. Die Gründung des Jugendrats im Jahr 1999, Projekte für Jugendparlamente in den Gemeinden, die Unterstützung von Jugendvereinen sowie die Aufnahme Jugendlicher in Jungparteien sind ebenfalls Massnahmen, mit denen die politische Partizipation Jugendlicher gefördert werden kann.

Die Diskussion über das Stimmrechtsalter 16 braucht Zeit, und die Meinungsbildung zu diesem Thema ist ein Prozess, der mehrere Jahre dauern kann. Das war der Fall beim Frauenstimmrecht, das auf Bundesebene 1971 eingeführt wurde, und beim Ausländerstimmrecht im Kanton Freiburg. Die Tatsache, dass die Diskussion immer wieder aufkommt, und die knappen Abstimmungsergebnisse sind starke Indizien dafür, dass es sich beim Stimmrechtsalter 16 um ein wichtiges Anliegen handelt.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Kantone bereits bei der Einführung des Stimmrechtsalters 18 eine Vorreiterrolle übernommen hatten. Auf Bundesebene wurde das Stimmrechtsalter 18 in einer Volksabstimmung am 3. März 1991 angenommen, während der Kanton Schwyz es bereits 1848 eingeführt hatte. Im Kanton Glarus sprach sich die Landsgemeinde 1980 dafür aus, im Kanton Bern wurde es 1989 angenommen. Es ist daher durchaus denkbar, das Stimmrechtsalter 16 zuerst auf kantonaler und erst in einem zweiten Schritt auf eidgenössischer Ebene einzuführen.

8. Stellungnahme des Staatsrats

Aufgrund dieser Überlegungen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die Senkung des Stimmrechtsalters eine interessante und sinnvolle Massnahme ist. Eine Entwicklung in diese Richtung kann auch in den umliegenden Ländern festgestellt werden. Der Kanton Freiburg kann so ein positives Signal für die Jugend abgeben.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb die Annahme dieser Volksmotion.

Freiburg, den 8. Juli 2008