

## Vorlage an den Landrat

2016/400

### Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16"

vom 13. Dezember 2016

#### 1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR<sup>1</sup>) die Vorlage über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16".

Die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" wurde im Juli 2016 mit 1'671 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht<sup>2</sup> und hat folgenden Wortlaut<sup>3</sup>:

##### I.

*Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:*

*In § 21 Absatz 2 wird das Wort „18.“ durch das Wort „16.“ ersetzt.*

*§ 22 Absatz 1 Buchstabe b. erhält folgenden Wortlaut:*

*Stimmberechtigte haben das Recht:*

*b. Wahlvorschläge einzureichen und sich an Wahlen zu beteiligen;*

*§ 22 Absatz 1 Buchstabe c. erhält folgenden neuen Wortlaut:*

*Stimmberechtigte haben das Recht:*

*c. in öffentliche Ämter gewählt zu werden, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben;*

*In § 22 Absatz 1 wird der bisherige Buchstabe c. neu zu Buchstabe d.*

*Gleichzeitig wird das Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 wie folgt geändert:*

*In § 3 Absatz 4 Buchstabe a. wird das Wort „18.“ durch das Wort „16.“ ersetzt.*

##### II.

*Wenn auch die Initiative „Stimmrecht für Niedergelassene“ angenommen wird, dann lautet der neue*

*§ 22 Absatz 1 Buchstabe c. wie folgt:*

*Stimmberechtigte haben das Recht:*

*c. in öffentliche Ämter gewählt zu werden, wenn sie das Schweizerbürgerrecht besitzen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben;*

---

<sup>1</sup> SGS 120

<sup>2</sup> Verfügung vom 30.08.2016 der Landeskanzlei (Amtsblatt Nr. 36 vom 08.09.2016)

<sup>3</sup> Der Initiativtext ist im Amtsblatt Nr. 05 vom 29.01.2015 publiziert.

und im Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 lautet § 3 Absatz 4 Buchstabe a. über das Stimmregister wie folgt:

In das kantonale bzw. kommunale Stimmregister sind einzutragen:

- a. alle Schweizer und Schweizerinnen und andere Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, etc.

### III.

Die angenommenen Änderungen werden am Tage nach der Publikation der Gewährleistung des Bundes wirksam.

## 2. Formelle Gültigkeit der Initiative

Mit Verfügung vom 30. August 2016<sup>4</sup> stellte die Landeskanzlei fest, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" mit 1'671 gültigen Unterschriften die von der Kantonsverfassung<sup>5</sup> verlangten Unterschriften aufweist. Damit ist die Verfassungsinitiative formell gültig zu Stande gekommen.

## 3. Materielle Gültigkeit der Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen einer Verfassungsinitiative ist deren Rechtsgültigkeit auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt in der Regel der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat vor<sup>6</sup>.

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2016 teilte der Rechtsdienst das Ergebnis seiner Abklärung zur Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" mit<sup>7</sup>. In seinem Gutachten kommt er zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16"

- die formalen Kriterien der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie erfüllt und
- inhaltlich nicht gegen höherrangiges Bundesrecht<sup>8</sup> verstösst.

Gestützt auf diesen Befund beurteilt der Rechtsdienst die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" als rechtmässig und führt in seinem Gutachten im Wesentlichen folgende Gründe dafür an:

### 3.1 Einheit der Form<sup>9</sup> und Einheit der Materie<sup>10</sup>

**3.1.1** Nach dem Grundsatz der Einheit der Form kann eine Volksinitiative (nur) entweder als formuliertes Begehren oder als nichtformuliertes Begehren eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Die formulierte Volksinitiative enthält einen ausgearbeiteten Entwurf auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Mit der nichtformulierten Volksinitiative wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten.

<sup>4</sup> Amtsblatt Nr. 36 vom 8. September 2016

<sup>5</sup> § 31 Absatz 1 Kantonsverfassung (SGS 100)

<sup>6</sup> § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11)

<sup>7</sup> Siehe Beilage 2.

<sup>8</sup> Dieses überlässt den Kantonen, zu regeln, ab welchem Alter in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten das Stimmrecht gewährt werden soll (siehe nachfolgend Seite 4, Ziffer 3.2.2).

<sup>9</sup> § 28 Absatz 1 Kantonsverfassung in Verbindung mit §§ 64 und 65 Gesetz über die politischen Rechte (GpR; SGS 120)

<sup>10</sup> § 67 GpR

Mit der Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" wird die (gleichzeitige) Änderung sowohl von Verfassungsrecht als auch von Gesetzesrecht verlangt. Der Rechtsdienst beurteilt diesen Umstand zwar als ungewöhnlich, sieht aber keinen Anlass, die Verfassungsinitiative deswegen unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Form als (teilweise) rechtsungültig zu erklären<sup>11</sup>.

Das Erfordernis der Einheit der Form ist somit erfüllt.

3.1.2 Der Grundsatz der *Einheit der Materie* untersagt es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die ohne inneren Zusammenhang sind. Die Stimmberechtigten sollen nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" beschränkt sich thematisch auf ein einziges Anliegen. Die Initiantinnen und Initianten streben mit dem Begehren an, im Kanton Basel-Landschaft und dessen Einwohnergemeinden das Stimmrechtsalter 16 (heute: 18) einzuführen. Zu diesem Zweck soll das neue Stimmrechtsalter in der Kantonsverfassung sowie – als notwendige Folge der Verfassungsänderung – im Gesetz über die politischen Rechte (im Rahmen der Regelungen betreffend das Stimmregister) festgeschrieben werden. Da für die Wählbarkeit in öffentliche Ämter (passives Wahlrecht) unverändert die Zurücklegung des 18. Altersjahrs gelten soll, sieht die Volksinitiative auch entsprechende Anpassungen der verfassungsrechtlichen Regelungen über den Inhalt des Stimmrechts vor. Für den Rechtsdienst ändern diese nichts daran, dass sich die Initiative thematisch auf ein einziges Anliegen beschränkt, nämlich die Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre.

Nach dem Rechtsdienst sind zudem die gleichzeitig eingereichten formulierten Verfassungsinitiativen "Stimmrecht mit 16" sowie "Stimmrecht für Niedergelassene" inhaltlich nicht derart miteinander verknüpft, dass beispielsweise die Annahme des Stimmrechtsalters 16 durch die Stimmbürgerschaft gleichzeitig die Einführung des Ausländerstimmrechts im Sinne der Initiative "Stimmrecht für Niedergelassene" zur Folge hätte. Vielmehr stehe den Stimmberechtigten frei, beide Volksbegehren abzulehnen oder beide anzunehmen oder lediglich einem der zwei Volksbegehren zuzustimmen.

Somit ist auch das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

---

<sup>11</sup> Gutachten Seite 3.

### 3.2 Keine unmöglichen oder offensichtlich rechtswidrigen Inhalte<sup>12</sup>

Eine Volksinitiative darf, um rechtsgültig zu sein, weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweisen.

3.2.1 Unmöglich ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist<sup>13</sup>. Dies trifft auf die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" zweifellos nicht zu.

3.2.2 Offensichtlich rechtswidrig ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen gegen höherrangiges Recht – also Bundesrecht – verstösst.

Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, gegen welches höherrangige Recht die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" verstossen sollte<sup>14</sup>. Sie betrifft das Stimmrecht, welches das Abstimmungs-, das Wahl- und das Initiativrecht umfasst. Nach der Bundesverfassung wird die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten vom Bund geregelt, während die Kantone sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie bleibt es dem kantonalen Recht vorbehalten, das Stimmrecht auf den Ebenen des Kantons und der Gemeinden zu regeln. Mangels einer bundesrechtlichen Vorgabe können die Kantone insbesondere frei bestimmen, ab welchem Alter das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten gewährt werden soll. So kennt der Kanton Glarus das Stimmrecht ab 16 Jahren seit 2007. Folglich steht dem Initiativebegehren, welches das Stimmrechtsalter 16 in unserem Kanton fordert, von Bundesrechts wegen nichts entgegen. Rechtlich unbedenklich ist auch, dass die Initiative das Stimmrechtsalter 16 auf das aktive Wahlrecht und das Initiativrecht beschränken will, d.h. bezüglich des passiven Wahlrechts das Alter 18 beibehalten möchte; den Kantonen ist vorbehalten, die inhaltliche Tragweite des Stimmrechts zu regeln. Der Vergleich mit dem Kanton Glarus zeigt, dass dort trotz des Stimmrechtsalters 16 für die Wählbarkeit (weiterhin) die Absolvierung des 18. Lebensjahrs vorausgesetzt ist.

## **4. Fazit**

Die mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften zu Stande gekommene Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" erfüllt einerseits die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie und weist andererseits weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte auf.

Folglich erweist sich die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" als rechtsgültig.

<sup>12</sup> § 29 Absatz 1 Kantonsverfassung: *"Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig."*

<sup>13</sup> Unmöglich wäre beispielsweise ein Begehren, das – etwa aus verfahrenstechnischen Gründen – nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist.

<sup>14</sup> Gutachten Rechtsdienst, Seite 4 f., Ziffer 7a

## **5. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 13. Dezember 2016

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:  
Thomas Weber

Der Landschreiber:  
Peter Vetter

**Beilagen:** 1. Entwurf Landratsbeschluss  
2. Gutachten 6.12.2016 Rechtsdienst Regierungsrat/Landrat

**Landratsbeschluss  
über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Stimmrecht mit 16"**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

://: Die formulierte Verfassungsinitiative " Stimmrecht mit 16" wird als rechtsgültig erklärt.

Liestal,

Im Namen des Landrates  
Der Präsident:

Der Landschreiber: