



Standeskanzlei Graubünden
Chanzlia chantunala dal Grischun
Cancelleria dello Stato dei Grigioni

Teilrevision der Verfassung des Kantons Graubünden und des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden betreffend Einführung Stimmrechtsalter 16

Erläuternder Bericht

Chur, Mai 2025

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	3
1. Ausgangslage	3
1.1 Anstoss für die Revision	3
1.2 Geltendes Recht.....	4
1.3 Situation in der Schweiz	4
1.3.1 Bund	4
1.3.2 Kantone.....	5
2. Ziele der Revision	5
3. Revisionsvorlage	5
3.1 Grundzüge der neuen Regelungen	5
3.1.1 Normstufe	5
3.1.2 Einpassung in die bestehende Rechtsordnung.....	5
3.1.3 Regelungsinhalte	6
3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
5. Terminplan	8

Das Wichtigste in Kürze

Mit der vorliegenden Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden soll der in der Junisession 2022 überwiesene Auftrag Derungs betreffend Einführung von Stimmrechtsalter 16 (aktives Wahl- und Stimmrecht) vom 16. Februar 2022 umgesetzt werden. Der Auftrag verlangt, die Kantonsverfassung dahingehend zu ändern, dass im Kanton Graubünden wohnhafte Personen mit Schweizer Bürgerrecht ab dem vollendeten 16. Lebensjahr in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten über das aktive Wahl- und Stimmrecht verfügen. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision der Kantonsverfassung soll die erforderliche Rechtsgrundlage für das Stimm- und aktive Wahlrecht von im Kanton Graubünden wohnhaften Schweizerbürgerinnen und -bürgern ab dem zurückgelegten 16. Lebensjahr in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten geschaffen werden. Gleichzeitig soll mit der vorgeschlagenen Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden die erforderliche Rechtsgrundlage für das Stimm- und aktive Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und -schweizern ab dem zurückgelegten 16. Lebensjahr in kantonalen Angelegenheiten geschaffen werden. Ob Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten gewährt wird, entscheiden weiterhin die Gemeinden.

1. Ausgangslage

1.1 Anstoss für die Revision

In der Februarsession 2022 wurde der Auftrag Derungs betreffend Einführung von Stimmrechtsalter 16 (aktives Wahl- und Stimmrecht) eingereicht. Er verlangt, die Kantonsverfassung dahingehend zu ändern, dass im Kanton Graubünden wohnhafte Personen mit Schweizer Bürgerrecht ab dem vollendeten 16. Lebensjahr in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten über das aktive Wahl- und Stimmrecht verfügen. Begründet wurde der Auftrag sinngemäss damit, Jugendliche würden bei kantonalen und kommunalen Entscheiden, die sie stark betreffen, stärker einbezogen, was ihr politisches Gewicht erhöhe. Gleichzeitig fördere dies ihr Verantwortungsbewusstsein und Interesse an Politik, da sie schon früh lernen würden, ihre Zukunft aktiv mitzugestalten. Mit 16 Jahren würden viele Jugendliche bereits Verantwortung in anderen Lebensbereichen tragen, weshalb ihnen politische Partizipation zuzutrauen sei. Zudem zeige das Engagement der Jugend bei Themen wie Klimaschutz oder Digitalisierung, dass sie sich ernsthaft mit Politik auseinandersetzen wollen würden. Der Kanton Glarus habe bereits erfolgreich bewiesen, dass eine Umsetzung möglich sei. Schliesslich stärke die frühe Einbindung in die lokale Politik die Bindung zur Heimat und könne Abwanderung entgegenwirken.¹

Die Regierung beantragte dem Grossen Rat, den Auftrag aufgrund der breiten politischen Unterstützung des Anliegens und vor dem Hintergrund der seinerzeitigen aktiven Diskussionen in anderen Kantonen sowie auf Bundesebene zu überweisen.

¹ GRP 4/2021-2022, S. 625.

Gleichzeitig führte sie aus, sie erachte das Stimmrechtsalter 16 als nicht ganz unproblematisch, weil dadurch die politische von der zivilrechtlichen Mündigkeit abweichen würde. Zudem werde dadurch eine unterschiedliche Altersschwelle für das aktive und das passive Wahlrecht geschaffen. In der Junisession 2022 wurde der Auftrag vom Grossen Rat mit 82 zu 26 Stimmen bei 0 Enthaltungen sodann überwiesen.²

1.2 Geltendes Recht

Das Stimm- und Wahlrecht im Bund, im Kanton Graubünden und in den politischen Gemeinden des Kantons Graubünden setzt in Bezug auf die Altersschwelle gegenwärtig das zurückgelegte *18. Lebensjahr* voraus (vgl. Art. 136 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101], Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [Kantonsverfassung, KV; BR 110.100]). Inhaltlich umfasst es das Recht, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen, sich wählen zu lassen sowie Referenden und Initiativen zu unterzeichnen (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden, GPR; BR 150.100). Das Wahlrecht beinhaltet demnach das aktive Wahlrecht (Recht jemanden zu wählen) und das passive Wahlrecht (Recht sich wählen zu lassen).

Auslandschweizerinnen und -schweizern wird das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten ebenfalls ab dem zurückgelegten 18. Lebensjahr gewährt (Art. 16 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland [Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1], Art. 9 Abs. 3 KV und Art. 3 Abs. 3 GPR).

Über die Gewährung des Stimm- und Wahlrechts von Auslandschweizerinnen und -schweizern sowie von Ausländerinnen und Ausländern in kommunalen Angelegenheiten bestimmen die Gemeinden (Art. 9 Abs. 4 KV). Dabei können sie aber vom vorgeschriebenen Stimm- und Wahlrechtsalter in der Kantonsverfassung nicht abweichen, da die Verfassung dasselbe für den Kanton und die Gemeinden abschliessend regelt.³

1.3 Situation in der Schweiz

1.3.1 Bund

Auf Bundesebene wurde am 21. März 2019 die parlamentarische Initiative Nr. 19.415 mit dem Titel "Den jungen Menschen eine Stimme geben. Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige als erster Schritt ins aktive politische Leben" eingereicht. Diese forderte, Art. 136 BV dahingehend zu ändern, dass Schweizerinnen und Schweizern, die das 16. Lebensjahr zurückgelegt haben und die nicht entmündigt sind, das aktive Wahl- und Stimmrecht zuerkannt wird. Nach Auswertung der Vernehmlassung zum Vorentwurf wurde die genannte parlamentarische Initiative im 2024 abgeschrieben und das Vorhaben damit verworfen.⁴

² Vgl. zum Ganzen GRP 6/2021-2022, S. 1288 ff.

³ Botschaft zur Totalrevision der Kantonsverfassung, Heft Nr. 10/2001-2002, S. 501; SCHULER, Kommentar KV/GR, Art. 9 N 46 und 52.

⁴ Vgl. zum Ganzen amtliches Bulletin des Nationalrats vom 28. Februar 2024, AB 2024 N 102 ff.

1.3.2 Kantone

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. Bisher hat einzig der Kanton Glarus im Jahr 2007 das Stimm- und aktive Wahlrechtsalter von 16 Jahren eingeführt. In den letzten Jahren wurden Vorlagen zur Senkung des Stimmrechtsalters in verschiedenen Kantonen entweder vom Volk (Basel-Stadt 2009, Basel-Land 2018, Neuenburg 2020, Uri 2009 und 2021, Zürich 2022, Bern 2022, Aargau 2024, Luzern 2025) oder vom Parlament (Freiburg 2010, Thurgau 2019, Schaffhausen 2019, Jura 2020, St. Gallen 2020, Luzern 2021, Waadt 2021, Zug 2021, Schwyz 2021, Genf 2022) abgelehnt. In den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Appenzell-Ausserrhoden sind gegenwärtig Vorlagen zum Stimmrechtsalter 16 hängig.⁵

2. Ziele der Revision

Mit der vorliegenden Revision soll *das Stimm- und aktive Wahlrecht für Personen mit Schweizer Bürgerrecht und mit Wohnsitz im Kanton Graubünden auf kantonaler und kommunaler Ebene ab dem zurückgelegten 16. Lebensjahr* eingeführt werden. Das passive Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene soll dagegen unverändert bei 18 Jahren belassen werden.

Gleichzeitig soll auch *das Stimm- und aktive Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer in kantonalen Angelegenheiten ab dem zurückgelegten 16. Lebensjahr* eingeführt werden. Der Auftrag Derungs nennt diese Personengruppe zwar nicht explizit. Die Angleichung ist aber im Lichte des Rechtsgleichheitsgebots und einer kohärenten Gesamtregelung angezeigt.

3. Revisionsvorlage

3.1 Grundzüge der neuen Regelungen

3.1.1 Normstufe

Das Stimm- und Wahlrecht von Schweizerbürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz im Kanton Graubünden ist in der Kantonsverfassung abschliessend geregelt (Art. 9 Abs. 1 KV). Das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und -schweizern in kantonalen Angelegenheiten ist aufgrund des Verweises in Art. 9 Abs. 3 KV im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden geregelt (Art. 3 Abs. 3 GPR). Die erforderlichen Anpassungen sind dementsprechend auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vorzunehmen.

3.1.2 Einpassung in die bestehende Rechtsordnung

Die Revision kann durch eine Anpassung des bestehenden Art. 9 Abs. 1 KV betreffend Stimm- und Wahlrechtsalter von Personen mit Schweizer Bürgerrecht und mit Wohnsitz im Kanton Graubünden sowie des bestehenden Art. 3 Abs. 3 GPR betreffend

⁵ Vgl. zum Ganzen die Übersicht beim Dachverband Schweizer Jugendparlamente unter: <https://dsj.ch/themen/stimmrechtsalter-16>, m.w.H.

Stimm- und Wahlrechtsalter von Auslandschweizerinnen und -schweizern vorgenommen werden. Da das Stimm- und Wahlrechtsalter in Art. 9 KV abschliessend geregelt ist und die in weiteren Bestimmungen verwendeten Begriffe der Stimm- und Wahlberechtigung an diese Verfassungsbestimmung anknüpfen, sind keine weiteren Anpassungen angezeigt.

3.1.3 Regelungsinhalte

- Art. 9 Abs. 1 E-KV: Senkung des Stimm- und aktiven Wahlrechtsalters für Schweizerbürgerinnen und -bürger mit Wohnsitz im Kanton Graubünden auf 16 Jahre.

- Art. 3 Abs. 3 E-GPR: Senkung des Stimm- und aktiven Wahlrechtsalters für Auslandschweizerinnen und -schweizer in kantonalen Angelegenheiten auf 16 Jahre.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 9 Abs. 1 E-KV

Schweizerinnen und Schweizer: Das Stimm- und aktive Wahlrechtsalter soll vom zurückgelegten 18. auf das zurückgelegte 16. Lebensjahr gesenkt werden. Die Senkung betrifft das Stimm- und aktive Wahlrecht, d.h. an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen sowie Referenden und Initiativen zu unterzeichnen. Sie betrifft indes nicht das passive Wahlrecht, d.h. das Recht sich wählen zu lassen. Dafür wird unverändert das zurückgelegte 18. Lebensjahr vorausgesetzt. Die Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrechtsalter erfordert dahingehend eine zusätzliche Präzisierung der Verfassungsbestimmung, dass wählbar ist, wer das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat. Die Regelung des Stimm- und Wahlrechtsalters in dieser Bestimmung bleibt weiterhin abschliessend. Sie gilt für kantonale und kommunale Angelegenheiten.

Auslandschweizerinnen und -schweizer: Die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters wird auch für das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und -schweizern in kantonalen (siehe dazu nachstehend Art. 3 Abs. 3 E-GPR) und in kommunalen Angelegenheiten gelten. Ob das Stimm- und Wahlrecht Auslandschweizerinnen und -schweizern in kommunalen Angelegenheiten gewährt wird, bestimmen die Gemeinden aufgrund des ihnen gestützt auf Art. 9 Abs. 4 KV zustehenden Regelungsspielraums weiterhin selber.

Ausländerinnen und Ausländer: Die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters wird ferner auch für das Stimm- und Wahlrecht von Ausländerinnen und Ausländern in kommunalen Angelegenheiten gelten. Auch hierbei bestimmen die Gemeinden weiterhin selber, ob das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten Ausländerinnen und Ausländern gewährt wird.

Unterzeichnerinnen und Unterzeichner von Wahlvorschlägen: Die Senkung des Stimm- und aktiven Wahlrechtsalters auf das zurückgelegte 16. Lebensjahr betrifft daneben auch das Recht von im jeweiligen Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten,

Wahlvorschläge zu unterzeichnen (Art. 19d GPR sowie Art. 10 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates, Grossratswahlgesetz, GRWG; BR 150.400). Für die temporäre Stellvertretung und das Nachrücken auf einen Sitz im Grossen Rat als Unterzeichnende oder Unterzeichnender eines Wahlvorschlags wird indes unverändert das zurückgelegte 18. Lebensjahr vorausgesetzt (Art. 9 Abs. 1 E-KV, Art. 32 GRWG, Art. 33 GRWG).

Art. 3 Abs. 3 E-GPR

Das Stimm- und aktive Wahlrechtsalter der Auslandschweizerinnen und -schweizer in kantonalen Angelegenheiten soll ebenfalls vom zurückgelegten 18. auf das zurückgelegte 16. Lebensjahr gesenkt werden. Das passive Wahlrechtsalter wird unverändert beim zurückgelegten 18. Lebensjahr belassen. Der Verweis auf die weiteren Voraussetzungen für das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer im vormaligen Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer bleibt bestehen. Die alte Gesetzesbezeichnung soll durch die neue Bezeichnung, namentlich "Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland", ersetzt werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Revision wird dazu führen, dass sich die Zahl der Stimm- und aktiv Wahlberechtigten erhöht, was – vorbehaltlich des Einsatzes von E-Voting – einen Mehraufwand für die Herstellung, die Verpackung und das Porto für den Versand der Stimm- und Wahlunterlagen sowie für das Porto der brieflichen Stimmabgabe (Rückversand) und potenziell für die Auszählung der Stimm- und Wahlzettel zur Folge hat.

Die Mehrkosten für den *Kanton* lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur grob abschätzen. Er trägt die Mehrkosten für die Zustell- und Stimmkuverts für Urnengänge auf allen Staatsebenen (Bund, Kanton und Gemeinden), für das Porto der brieflichen Stimmabgaben sowie für die Herstellung der kantonalen Stimm- und Wahlunterlagen. Gemäss den aktuellsten verfügbaren Daten belief sich die ständige Wohnbevölkerung mit Schweizerischer Staatsangehörigkeit im Alter von 16 und 17 Jahren im Kanton Graubünden per Ende 2023 auf 2'847 Personen.⁶ Ausgehend davon und von vier jährlichen Abstimmungs- und Wahlterminen würden sich die Mehrkosten für die Zustell- und Stimmkuverts auf rund 1'500 Franken pro Jahr belaufen. Unter Annahme einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 50 Prozent⁷, einer ausschliesslich brieflichen Stimmabgabe und vier jährlichen Abstimmungs- und Wahlterminen sowie bei Portokosten von 1.20 Franken für die A-Frankatur würden sich die Gesamtportokosten für die briefliche Stimmabgabe um rund 6'840 Franken pro Jahr erhöhen. Es ist aber davon auszugehen, dass daneben auch von anderen Möglichkeiten der Stimmabgabe

⁶ Angaben gemäss dem Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden. Zahlen zu den 16 und 17-jährigen Auslandschweizerinnen und -schweizern sowie zu den 16 und 17-jährigen Personen enthält die kantonale Statistik nicht.

⁷ Zahlen zur Stimmbeteiligung der beiden Altersgruppen bestehen freilich keine. Bei der Mehrheit der Abstimmungen und Wahlen in den vergangenen zehn Jahren lag die Stimmbeteiligung volljähriger Personen unter 50 Prozent (vgl. für Details zur Stimmbeteiligung bei den vergangenen Abstimmungen und Wahlen die offiziellen Zahlen unter: <https://abstimmungen.gr.ch>).

Gebrauch gemacht wird, namentlich von der vorzeitigen Abgabe bei einer von der Gemeinde bezeichneten Stelle oder vom Einwurf in den Gemeindebriefkasten. Die Mehrkosten für die Herstellung der kantonalen Stimm- und Wahlunterlagen lassen sich nicht näher beziffern. Sie hängen vom jeweils variierenden Umfang der Abstimmungsvorlagen und Wahlen ab. Der auf kantonaler Ebene anfallende personelle Mehraufwand ist von der Standeskanzlei mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen.

Die Mehrkosten für die *Gemeinden* lassen sich gegenwärtig ebenfalls nicht näher beziffern. Sie tragen die Mehrkosten des Portos für den Versand der Stimm- und Wahlunterlagen sowie den potenziellen Mehraufwand für die Auszählung der Stimm- und Wahlzettel in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten. In Urnengemeinden kommen zudem Mehrkosten für die Herstellung und den Versand der Stimm- und Wahlunterlagen sowie ein potenzieller Mehraufwand für das Auszählen der Stimm- und Wahlzettel ihrer kommunalen Abstimmungen und Wahlen hinzu.

5. Terminplan

Die dem obligatorischen Referendum unterliegende Teilrevision der Kantonsverfassung (Art. 16 Abs. 1 Ziff. 1 KV) ist vorliegend Voraussetzung für die dem fakultativen Referendum unterliegende Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV). Um die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) nicht zu verletzen, darf die 90-tägige Referendumsfrist für das Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden durch Publikation im Kantonsamtsblatt erst beginnen, nachdem die obligatorische Volksabstimmung über die Verfassungsrevision erfolgt ist und diese angenommen wurde.

Es ist vorgesehen, die Verabschiedung der Botschaft, die Behandlung derselben durch den Grossen Rat, die Volksabstimmung und bei deren Annahme ferner das fakultative Referendum zur Gesetzesvorlage im Verlauf des Jahres 2026 durchzuführen. Bei ausbleibendem Ergreifen des fakultativen Referendums könnte die Teilrevision der Kantonsverfassung und die damit verknüpfte Gesetzesvorlage voraussichtlich im Jahr 2027 in Kraft gesetzt werden.