

---

# Bitte keine Extrarechte für Jungwählerinnen

Brauchen die Jungen ein doppeltes Stimmrecht, damit wir das Klima retten können? Nein, zeigen zwei Autoren anhand einer Auswertung: Dies hätte unerwünschte Nebenwirkungen. Besser wäre, die direkte Demokratie auf andere Weise zu verbessern.

Von Florian Egli und Maximilian Stern, 20.06.2019



Es geht um die Zukunft: Demonstration am Klimastreiktag in Bellinzona (24. Mai 2019). Samuel Golay/Ti-Press/Keystone

Junge Menschen leben länger mit Entscheidungen, die wir heute fällen. In der Demokratie wird dies aber nicht berücksichtigt. Im Gegenteil: Menschen unter 18 Jahren haben kein Stimm- oder Wahlrecht. Bis 1991 lag diese Grenze sogar noch bei 20 Jahren: Erst dann beschloss das Stimmvolk, junge Menschen stärker in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

Aktuell steht eine weitere Senkung des Stimmrechtsalters zur Debatte. So diskutiert der Zürcher Kantonsrat auf Bestreben des Jugendparlaments, ob die Schwelle auf 16 Jahre gesenkt werden soll. Die Basler Nationalrätin Sibel Arslan plant eine parlamentarische Initiative des im Nachbarland Österreich und im Kanton Glarus schon umgesetzten Anliegens. Und in der Republik sprach sich der Politologe Claude Longchamp unlängst für die Idee aus.

Das Anliegen stösst auch im Umfeld der Klimastreikenden auf Verständnis. Aus Statistiken geht deutlich hervor, dass die Stimmbevölkerung in der Schweiz immer älter wird – der Medianwähler ist derzeit knapp 60 Jahre alt. Wieso sollen junge Menschen zusehen müssen, wie die Gerontokratie, also die Herrschaft der Alten, Reformen für ein zukunftsfähiges Klima blockiert?

Um die Demokratie aus der Altersfalle zu manövrieren, schlug der Lausanner Professor Peter Knoepfel zuletzt in der Republik vor, Jungen eine Art doppeltes Stimmrecht in Form einer Sperrminorität zu geben: Vorlagen würden nur angenommen, wenn sich auch die Mehrheit der unter 45-Jährigen dafür ausspricht.

Verschiedene Vorschläge liegen also auf dem Tisch – teils mit bedeutenden Eingriffen in die Verfassung. Aber braucht es wirklich derart radikale Reformen des Stimmrechts? Und was würden diese überhaupt bewirken?

## Wenn die Jungen mehr Gewicht hätten

Um diese Fragen zu beantworten, nehmen wir diverse Reformvorschläge zur Verjüngung der Demokratie genauer unter die Lupe. Konkret untersuchen wir, wie Abstimmungen in der Vergangenheit eigentlich ausgefallen wären, wenn diese Reformen bereits umgesetzt gewesen wären.

Die drei Varianten, die wir dieser Prüfung unterziehen, sind:

1. **Ein doppeltes Stimmrecht für Junge:** Diese Reform ähnelt dem Vorschlag von Peter Knoepfel. Menschen unter 45 Jahren erhalten dabei nicht ein eigentliches Vetorecht, so wie es Knoepfel vorschlägt, aber ihre Stimme wird bei der Auszählung doppelt gewichtet. Dadurch steigt der Einfluss jüngerer Bevölkerungsschichten an der Urne.

2. **Die Altersguillotine:** Sie entzieht den Menschen nicht nur in den ersten, sondern auch in den letzten 18 Jahren ihres Lebens das Stimmrecht. Das heisst, Frauen und Männer verlieren ihr Stimmrecht 18 Jahre vor dem Erreichen der statistischen Lebenserwartung, die derzeit bei 85 Jahren (Frauen) respektive 81 Jahren (Männer) liegt. Es handelt sich um ein Gedankenexperiment, das aufzeigen soll, ob eine Entmachtung der Alten einen Einfluss auf Abstimmungen hätte.
3. **Ein Generationenmehr:** Zusätzlich zum Volks- und Ständemehr wird ein drittes Mehr eingeführt: Nur wenn drei von fünf Generationen einer Vorlage zustimmen, wird diese angenommen. Eine Generation entspricht dabei einem Altersblock von 13 Jahren. Das Generationenmehr wirkt als Korrektiv bei einer extremen Alterskonzentration in der Gesellschaft (sei es bei den Jungen oder bei den Alten).

Als Analyserahmen dienen die Volksabstimmungen seit 1990. Daraus treffen wir eine Auswahl der 24 wichtigsten Vorlagen, die den Klima- oder Umweltbereich betreffen oder Generationenfragen aufwerfen. Darunter fallen etwa die Atomausstiegsinitiative (2016), der Solarrappen zur Förderung der Solarenergie (2002) oder die Volksinitiative AHVplus (2016), die die Renten um zehn Prozent erhöhen wollte (die ganze Liste am Ende des Beitrags).

Das Fazit der Überprüfung ist aus Sicht der Jugend indes ernüchternd: Die drei alternativen Stimmrechtsmodelle hätten nur wenig verändert.

1. **Mit dem doppelten Stimmrecht für Junge wären bloss drei Entscheide anders gefallen.** Erstens wäre der Gegenentwurf zur Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (1995) angenommen worden. Zweitens wäre die Zweitwohnungsinitiative (2012) nicht angenommen, sondern abgelehnt worden. Drittens wäre die letzte AHV-Reform (2017) an der Urne nicht gescheitert, sondern vom Volk angenommen worden – ironischerweise, obwohl sie von den Jungparteien bekämpft wurde.
2. **Mit einer Altersguillotine wären zwei weitere Abstimmungen anders ausgegangen:** Die Atomausstiegsinitiative von 2016, die ein schnelleres Ende der Kernkraftwerke in der Schweiz herbeigeführt hätte, wäre nicht abgelehnt, sondern angenommen worden. Und die Initiative für ein Rentenalter 62 der Grünen (2000), die mit der (ebenfalls von den Grünen lancierten) Initiative für eine Besteuerung von nicht erneuerbaren Energien zur Finanzierung der AHV verknüpft war, wäre mit einer Altersguillotine nicht verworfen, sondern angenommen worden.
3. **Das Generationenmehr hätte schliesslich gar nichts verändert.** Dies ist im Grunde nicht weiter verwunderlich – denn 21 der 24 ausgewählten Vorlagen wurden vom Stimmvolk abgelehnt. Eine Vorlage, die abgelehnt wird, kann das Generationenmehr aber per Definition nicht verändern. Ähnlich wie das Ständemehr ist das Generationenmehr eine zusätzliche Hürde, die eine Vorlage passieren muss.

Die Altersguillotine hätte unter den 3 Reformvarianten also die stärksten Effekte gehabt. Allerdings wären aufs Ganze gesehen maximal 5 von 24 ausgewählten Abstimmungen anders ausgegangen. Angesichts des massiven Eingriffs in die politischen Rechte sind dies eher geringe Veränderungen.

Zudem hätten sich die Mehrheiten nicht notwendigerweise in die Richtung verschoben, die man unter dem Stichwort «Nachhaltigkeit» erwarten würde.

So wäre zum Beispiel die AHV-Reform von 2017 mit der Altersguillotine durchgekommen, obwohl gerade die Jungparteien im Abstimmungskampf betonten, eine Rentenfinanzierung über höhere Mehrwertsteuerprozentage sei keine längerfristige Lösung für die finanziellen Probleme der ersten Säule.

Auch die Vorlage «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» von 1995 hätte nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Nachhaltigkeit bedeutet. Im Gegenteil: Die Vorlage wurde vom Volk nicht zuletzt deshalb abgelehnt, weil sie das im Initiativtitel erwähnte Konzept überhaupt nicht erwähnte.

Schliesslich wäre auch der Entscheid gegen die Zweitwohnungsinitiative von 2012 – mit der doppelten Stimmkraft für Junge und mit der Altersguillotine wäre sie verworfen worden – zumindest im raumplanerischen Sinne nicht wirklich ein Entscheid für mehr Nachhaltigkeit gewesen.

Gravierender noch: Die Verjüngungsreformen hätten – gewissermassen als Kollateralschaden – zentrale Abstimmungsergebnisse in ganz anderen politischen Gebieten verändert. Beispielsweise hätte die Schweiz im Modell der doppelten Stimmkraft für Junge die Masseneinwanderungsinitiative der SVP (2013) abgelehnt. Sicher: Dieses Resultat hätte dem Gusto vieler Junger entsprochen. In den Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik oder zu den Generationenfragen zählt diese Vorlage aber streng genommen nicht.

## Wenn nur die Jungen bestimmen dürften

Die politischen Verwerfungen, die sich im Zuge einer Stimmrechtsreform ergeben, werden sogar noch deutlicher, wenn man eine Extremvariante durchspielt: ein Modell, in dem ausschliesslich die jüngste Generation im Alter von 18 bis 31 Jahren abstimmen darf.

Unter diesen Prämissen wären von den 24 untersuchten Volksabstimmungen nicht bloss 5, sondern deren 10 anders ausgefallen. Unter anderem wäre die jüngste Generation schon früher aus der Atomenergie ausgestiegen (1990), sie hätte eine Energielenkungsabgabe (2002) eingeführt und die Volksinitiative für eine «Grüne Wirtschaft» (2016) angenommen. Die jüngste Generation hätte also mit grossem Nachdruck eine strengere Umweltpolitik verfolgt.

Andererseits wäre die Schweiz dem EWR (1992) beigetreten, Ausländer und Ausländerinnen der zweiten Generation hätten früher von der erleichterten Einbürgerung (2004) profitieren können, und die Schweiz hätte gleich zweimal nicht Ja, sondern Nein gesagt zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit (2005 und 2009). Aufgrund der kleinen Stichprobengrösse sind diese Ergebnisse zwar mit etwas Vorsicht zu interpretieren. Gleichwohl zeigen sie auf: Die Folgen einer Stimmrechtsreform können nicht nur unbeabsichtigt sein, sondern auch widersprüchlich (zum Beispiel hinsichtlich des EWR, der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und der Masseneinwanderungsinitiative).

Ein Blick in die Zukunft ist diese Analyse freilich nicht. Möglich, dass junge Leute eher an die Urne gehen, wenn sie das Gefühl haben, etwas bewegen zu können. Eine Verjüngungsreform könnte somit die Stimmbeteiligung unter den Jungen erhöhen, was grundsätzlich positiv zu bewerten wäre.

Allerdings wäre eine solche Reform ein Griff in die demokratiepolitische Büchse der Pandora. Mit der Aufweichung des Prinzips «ein Mensch, eine Stimme» würde sie die Tür öffnen für Partikularinteressen. Aus historischer Sicht wäre dies problematisch: So war zum Beispiel im Königreich Preussen das Wahlrecht abhängig von der Steuerleistung, das heisst vom Einkommen. Auch aktuell würden sich Probleme ergeben. So könnten neben den Jungen weitere Gruppen auf die Idee kommen, besondere Rechte einzufordern – zum Beispiel Frauen, um strukturelle Ungleichbehandlungen zu beseitigen.

Damit stellt sich die Frage, ob nicht andere Instrumente, die weniger stark in die Verfassung eingreifen, effektiver zu nachhaltigen Volksentscheidungen beitragen. Wir finden: Ja, es gibt solche Instrumente.

## Ein Bürgerinnen-Panel für die Schweiz

Sie beziehen sich auf die Idee der deliberativen Demokratie. Dieser Ansatz gibt dem Austausch zwischen Mitgliedern der Gesellschaft mehr Gewicht: Sie müssen über die notwendigen Informationen verfügen und die Zeit haben, sich mit den Argumenten anderer Menschen auseinanderzusetzen. Dann, so die Theorie, können Entscheide ausgewogener und nachhaltiger ausfallen.

Das Interesse an der deliberativen Demokratie ist in den letzten Jahren gestiegen. Irland beispielsweise hat 2016 bereits zum zweiten Mal eine sogenannte Citizens' Assembly einberufen. Dabei diskutieren 99 per Los gewählte Bürger unter Einbezug von Expertinnen besonders umstrittene

Themen. Insgesamt hat der Bürgerrat an zwölf Wochenenden getagt und Empfehlungen zuhanden des Parlamentes verabschiedet.

Zu den Themen, die bearbeitet wurden, gehörte neben der Alters- und Klimapolitik insbesondere das damals noch geltende Abtreibungsverbot. Für verschiedene Beobachter ist die Aufhebung des Verbots in einer stark vom Katholizismus geprägten Gesellschaft dem Bürgerrat zu verdanken. Er habe es geschafft, unabhängig von Partikularinteressen aufzuzeigen, dass die Bürgerinnen ein Ende des Abtreibungsverbots mehrheitlich befürworten würden. Die irische Parteipolitik war erst nach dem klaren Verdikt der Bürgerversammlung in der Lage, entsprechende Schritte einzuleiten.

Den gleichen Effekt macht sich auch das sogenannte Oregon-Modell zunutze. Im amerikanischen Bundesstaat wird ein repräsentatives Bürgerpanel per Zufallslos zusammengestellt. Zusammen mit Experten diskutiert dieses Panel jeweils die zur Abstimmung stehende Vorlage. Die resultierende Empfehlung wird dann dem Abstimmungsbüchlein beigelegt. Studien haben gezeigt, dass das Stimmvolk dem Rat von solchen Bürgerpanels mehr Vertrauen schenkt als den offiziellen Empfehlungen der Behörden.

Nun will ein Nationalfonds-Projekt das Modell im Kanton Genf testen. Laut dem Leiter, Nenad Stojanović, könnte es im Erfolgsfall für die ganze Schweiz adaptiert werden. Dabei würden etwa tausend Bürgerinnen jährlich per Los ausgewählt. Sie würden jeweils eine Woche lang diskutieren und dabei versuchen, ein Thema im Hinblick auf eine Abstimmung herunterzubrechen.

Welche Auswirkungen ein solcher Bürgerrat tatsächlich hätte, muss eruiert werden. Es scheint aber möglich, dass gerade Themen, die sehr umstritten sind, durch einen deliberativen Ansatz eine sorgfältigere Prüfung erhielten. Die Hoffnung wäre dabei, dass gerade Umwelt- und Generationenkonflikte proaktiver angegangen und gelöst werden könnten, als dies heute der Fall ist.

Von den 24 Eidgenössischen Vorlagen seit 1990, die langfristige Klima- oder Generationenfragen betreffen, wurden 21 an der Urne abgelehnt. Es braucht also keine zusätzlichen Sperrminoritäten, keine zusätzlichen Hindernisse, sondern es braucht vor allem Massnahmen für mehr Mut an der Urne. Das Problem der Schweiz ist nicht die Gerontokratie, sondern der Reformstau.

Ein Bürgerrat, der den Abstimmenden die Angst vor der Zukunft nimmt und aufzeigt, wie wir konstruktiv die Zukunft gestalten können, könnte Abhilfe schaffen. Der Vorschlag im Rahmen des Genfer SNF-Projekts ist deshalb prüfenswert – falls sich das System bewährt, sollte es auf eidgenössischer Ebene eingeführt werden. Der Eingriff in die direkte Demokratie wäre weniger radikal als bei einer Stimmrechtsreform. Dafür umso wirkungsvoller.

---

### Wie gerechnet wurde

Die Berechnung beruht auf repräsentativen Befragungen nach Abstimmungen. Dabei wurden 2 Datenquellen verwendet: die Voxit-Befragungen (bis 2016) und die Voto-Befragungen (ab 2016). Letztere beruhen auf einer Stichprobe von rund 1500 Personen, wobei für jede Person ein Gewichtungsfaktor gegeben ist, der die tatsächliche Wahrscheinlichkeit widerspiegelt, dass diese Person (entsprechend ihren soziodemografischen Merkmalen) auch abstimmen geht. Anhand dieser Faktoren lässt sich das Ergebnis einer Abstimmung je nach Modell (doppeltes Stimmrecht, Altersguillotine, Generationenmehr) direkt simulieren. Bei den Voxit-Studien sind keine Gewich-

tungsfaktoren vorhanden. Die Abstimmungsergebnisse müssen daher indirekt geschätzt werden. Als Basis dafür dient die Veränderung des Ergebnisses in der Stichprobe, die sich je nach gewähltem Modell ergibt: Verändert sich der Ja-Stimmen-Anteil in der Stichprobe zum Beispiel von 54 auf 56 Prozent, so gehen wir davon aus, dass sich der tatsächliche Anteil der Ja-Stimmen in der Abstimmung ebenfalls um plus 2 Prozentpunkte verändert hätte.

---

### Die Autoren

Florian Egli ist Ökonom. Er ist Vizepräsident des ausserpolitischen Thinktanks foraus und doktoriert an der ETH Zürich. Maximilian Stern ist einer der Gründer von foraus, Vizepräsident und Mitgründer vom staatslabor und Co-Autor der «Agenda für eine digitale Demokratie» (NZZ Libro, 2018).