

Jugend und Politik

Das Jugendvorstossrecht in den Gemeinden

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Nevin Martina Bucher

von Horgen ZH

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Andreas Glaser

und

Prof. Dr. Thomas Gächter

Dike Verlag Zürich 2019

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| Einleitung | 1 |
| Erster Teil: Jugendparlamente und die indirekt gewährten Instrumente des Vorstosses in den bernischen Gemeinden | 5 |
| A. Jugendparlamente | 7 |
| 1. Allgemeines und Definition | 7 |
| 2. Kantonale und lokale Jugendparlamente | 10 |
| 2.1 Übersicht über das Vorkommen | 10 |
| 2.2 Rechtsform | 11 |
| 2.3 Organisation im Dachverband Schweizer Jugendparlamente (DSJ) | 12 |
| 3. Übersicht über das Projekt Eidgenössische Jugendsession | 13 |
| 4. Politische Mitwirkungsmöglichkeiten | 16 |
| 4.1 Vorbemerkungen | 16 |
| 4.2 Politischer Einbezug im Rahmen kantonaler Jugendparlamente ... | 16 |
| 4.2.1. Jugendrat Freiburg | 16 |
| 4.2.2. Jugendparlament Aargau | 17 |
| 4.2.3. Jugendrat Tessin | 19 |
| 4.2.4. Jugendparlament Kanton Bern | 20 |
| 4.3 Eidgenössische Jugendsession | 21 |
| 4.3.1. Einbringen der Forderungen als Petitionen | 21 |
| 4.3.2. Verfassungsrechtlich gewährleistetes Petitionsrecht | 22 |
| 5. Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und rechtlicher Hintergrund | 25 |
| 5.1 Parlamentarische Vorstösse zur «Aufwertung» der Forderungen der Eidgenössischen Jugendsession | 25 |
| 5.1.1. Vorbemerkungen | 25 |
| 5.1.2. «Erste Etappe» | 25 |
| a. Motion «Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession» | 25 |
| b. Motion «Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen» | 26 |
| c. Stellungnahmen des Bundesrats | 26 |

| | | |
|--------|--|----|
| d. | Postulat «Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession»..... | 28 |
| 5.1.3. | «Zweite Etappe» | 29 |
| a. | Interpellation «Wie können die Petitionen der Jugendsession aufgewertet werden?»..... | 29 |
| b. | Postulat «Die Jugendsession stärken»..... | 29 |
| 5.2 | Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik..... | 31 |
| 5.3 | Rechtlicher Hintergrund der Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik | 33 |
| 5.3.1. | Vorbemerkungen | 33 |
| 5.3.2. | Grundrechtliche Garantien..... | 34 |
| 5.3.3. | Sozialpolitische Zielsetzungen | 36 |
| 5.3.4. | Internationale Garantien | 36 |
| 5.3.5. | Kompetenzrechtlicher Rahmen..... | 38 |
| a. | Art. 67 BV..... | 38 |
| b. | Parlamentarische Initiative «Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz».. | 39 |
| B. | Die Jugendparlamente der bernischen Gemeinden..... | 43 |
| 1. | Vorbemerkungen..... | 43 |
| 2. | Die bernischen Jugendparlamente im Einzelnen | 46 |
| 2.1 | Jugendrat Spiez | 46 |
| 2.2 | Jugendparlament Köniz | 47 |
| 2.3 | Kinder- und Jugendparlament Stadt Bern | 47 |
| 2.4 | Virtuelles Jugendparlament Zollikofen..... | 48 |
| 2.5 | Jugendparlament Fraubrunnen | 49 |
| 2.6 | Jugendparlament Biel..... | 50 |
| 2.7 | Jugendrat Heimberg | 51 |
| 2.8 | Jugendparlament Region Berner Oberland | 53 |
| 2.9 | Inaktive Jugendparlamente | 54 |
| 2.9.1. | Jugendrat Worb..... | 54 |
| 2.9.2. | Jugendparlament Region Oberaargau | 55 |
| 2.9.3. | Jugendrat Lyss | 56 |
| C. | Die Vorstossrechte der bernischen Jugendparlamente..... | 57 |
| 1. | Vorbemerkungen..... | 57 |
| 2. | Übersicht über den Bestand | 59 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3. | Rechtliche Grundlagen | 63 |
| 3.1 | Verankerung im lokalen Recht | 63 |
| 3.2 | Berücksichtigung im kantonalen Recht | 64 |
| 4. | Nutzung | 66 |
| 4.1 | Jugendrat Worb | 66 |
| 4.2 | Jugendrat Spiez | 67 |
| 4.3 | Jugendparlament Köniz | 67 |
| 4.4 | Jugendrat Lyss | 69 |
| 4.5 | Kinder- und Jugendparlament Stadt Bern | 69 |
| 4.6 | Virtuelles Jugendparlament Zollikofen | 72 |
| 4.7 | Jugendrat Heimberg | 72 |
| 4.8 | Jugendparlament Region Berner Oberland | 73 |
| D. | Ausgestaltung der indirekten Vorstossrechte in den bernischen Gemeinden | 75 |
| 1. | Vorbemerkungen | 75 |
| 1.1 | Grundsatz der «parlamentarischen Vorstossrechte» | 75 |
| 1.2 | Besondere Regelungen zum indirekten Vorstossrecht | 77 |
| 2. | Die indirekten Vorstossrechte im Einzelnen | 78 |
| 2.1 | Instrumente des Vorstosses im Sinn des Geschäftsreglements des Parlaments | 78 |
| 2.1.1. | Motions- und Postulatsrecht | 78 |
| 2.1.2. | Auskunftsrechte | 81 |
| 2.2 | Das indirekte Vorstossrecht in der Stadt Bern | 83 |
| 3. | Behandlung der Vorstösse | 85 |
| 3.1 | Vorbemerkungen | 85 |
| 3.2 | Behandlung im herkömmlichen Verfahren mit besonderen Mitwirkungsrechten der Jugendlichen | 85 |
| 3.2.1. | Übersicht über die Behandlung parlamentarischer Vorstösse | 85 |
| 3.2.2. | Einräumung besonderer Mitwirkungsrechte im Gemeindeparlament | 87 |
| 3.2.3. | Bedeutung der Mitwirkungsrechte im Einzelnen | 89 |
| 3.3 | Besonderes Verfahren in der Stadt Bern | 92 |
| 3.3.1. | Behandlung der Jugendmotion | 92 |
| 3.3.2. | Behandlung des Jugendpostulats und der im Rahmen des Kinderparlaments verfassten Postulate | 95 |

| | |
|--|----|
| 3.3.3. Vom direkten Vorstossrecht der Jugendlichen der Stadt Bern zur Jugendmotion des Jugendparlaments | 96 |
| 3.4 Behandlung der «Vorstösse» durch die Regierung | 98 |

**Zweiter Teil: Direkte Vorstossrechte der Jugendlichen in den
bernischen Gemeinden103**

| | |
|--|-----|
| A. Einordnung | 105 |
| B. Übersicht über die direkten Jugendvorstossrechte | 107 |
| 1. Verbreitung | 107 |
| 2. Einräumung und Nutzung des Jugendvorstosses in den einzelnen Gemeinden | 109 |
| 2.1 Jugendpostulat in der Stadt Langenthal | 109 |
| 2.1.1. Voraussetzungen..... | 109 |
| 2.1.2. Rechtliche Grundlagen | 109 |
| 2.1.3. Entstehung | 110 |
| 2.1.4. Nutzung | 113 |
| 2.2 Jugendmotion in der Gemeinde Muri b. Bern..... | 115 |
| 2.2.1. Voraussetzungen..... | 115 |
| 2.2.2. Rechtliche Grundlagen | 115 |
| 2.2.3. Entstehung | 116 |
| 2.2.4. Nutzung | 117 |
| 2.3 Jugendantrag in der Stadt Burgdorf | 118 |
| 2.3.1. Voraussetzungen..... | 118 |
| 2.3.2. Rechtliche Grundlagen | 120 |
| 2.3.3. Entstehung | 120 |
| 2.3.4. Nutzung | 123 |
| 2.4 Jugendmotion und Jugendpostulat in der Gemeinde Münsingen ... | 124 |
| 2.4.1. Voraussetzungen..... | 124 |
| 2.4.2. Rechtliche Grundlagen | 125 |
| 2.4.3. Entstehung | 126 |
| 2.4.4. Nutzung | 126 |
| 2.5 Jugendmotion und Jugendpostulat in der Gemeinde Langnau i. Emmental..... | 126 |
| 2.5.1. Voraussetzungen..... | 126 |
| 2.5.2. Rechtliche Grundlagen | 127 |
| 2.5.3. Entstehung | 127 |
| 2.5.4. Nutzung | 128 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 2.6 | Jugendmitwirkungsrecht in den Versammlungsgemeinden Konolfingen und Gerzensee | 128 |
| 2.6.1. | Voraussetzungen | 128 |
| 2.6.2. | Rechtliche Grundlagen..... | 129 |
| 2.6.3. | Entstehung..... | 130 |
| 2.6.4. | Nutzung..... | 130 |
| 2.7 | Jugendmotion und Jugendpostulat in der Stadt Nidau | 130 |
| 2.7.1. | Voraussetzungen | 130 |
| 2.7.2. | Rechtliche Grundlagen..... | 131 |
| 2.7.3. | Entstehung..... | 131 |
| 2.7.4. | Nutzung..... | 132 |
| 2.8 | Jugendmotion in der Gemeinde Münchenbuchsee | 132 |
| 2.8.1. | Voraussetzungen | 132 |
| 2.8.2. | Rechtliche Grundlagen..... | 133 |
| 2.8.3. | Entstehung..... | 134 |
| 2.8.4. | Nutzung..... | 135 |
| 2.9 | Jugendvorstoss in der Stadt Thun..... | 135 |
| 2.9.1. | Voraussetzungen | 135 |
| 2.9.2. | Rechtliche Grundlagen..... | 136 |
| 2.9.3. | Entstehung..... | 137 |
| 2.9.4. | Nutzung..... | 143 |
| 2.10 | Die unverbindliche Wirkung des «Jugendvorstosses» in verschiedenen Versammlungsgemeinden | 143 |
| 3. | Ablehnung der Jugendmotion in der Stadt Biel..... | 147 |
| 4. | Beschränkung des Jugendvorstossrechts auf die Gemeindeebene | 151 |
| 4.1 | Ablehnung einer kantonalen Jugendmotion | 151 |
| 4.2 | Ablehnung des Jugendvorstossrechts auf Bundesebene | 153 |
| C. | Ausgestaltung der direkten Vorstossrechte | 157 |
| 1. | Jugendvorstoss in den Parlamentsgemeinden..... | 157 |
| 1.1 | Einleitung | 157 |
| 1.2 | Begriff und Gegenstand..... | 158 |
| 1.2.1. | Stadt Langenthal | 158 |
| 1.2.2. | Gemeinde Muri b. Bern..... | 158 |
| 1.2.3. | Stadt Burgdorf..... | 159 |
| 1.2.4. | Gemeinde Münsingen | 160 |
| 1.2.5. | Gemeinde Langnau i. Emmental..... | 161 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 1.2.6. | Stadt Nidau | 162 |
| 1.2.7. | Gemeinde Münchenbuchsee | 162 |
| 1.2.8. | Stadt Thun..... | 163 |
| 1.3 | Formelle Anforderungen..... | 164 |
| 1.3.1. | Stadt Langenthal | 164 |
| 1.3.2. | Gemeinde Muri b. Bern | 164 |
| 1.3.3. | Stadt Burgdorf | 165 |
| 1.3.4. | Gemeinde Münsingen..... | 166 |
| 1.3.5. | Gemeinde Langnau i. Emmental | 166 |
| 1.3.6. | Stadt Nidau | 167 |
| 1.3.7. | Gemeinde Münchenbuchsee | 168 |
| 1.3.8. | Stadt Thun..... | 169 |
| 1.4 | Behandlung der Vorstösse | 170 |
| 1.4.1. | Grundsatz der Behandlung im herkömmlichen Verfahren | 170 |
| 1.4.2. | Behandlung des Jugendvorstosses am Beispiel der Gemeinde Muri b. Bern | 171 |
| 1.4.3. | Einbezug der Jugendlichen in das parlamentarische Verfahren..... | 173 |
| a. | Vereinzelte Einräumung besonderer Mitwirkungs- rechte im Gemeindeparlament | 173 |
| b. | Rechte des Erstunterzeichnenden..... | 175 |
| 2. | Besonderes Mitwirkungsrecht der Jugendlichen in den Versammlungsgemeinden..... | 181 |
| 2.1 | Einleitung..... | 181 |
| 2.2 | Das Mitwirkungsrecht im Einzelnen..... | 182 |
| 2.3 | Das Äusserungsrecht im Einzelnen..... | 183 |
| 2.4 | Das Anfragerecht im Einzelnen | 184 |
| D. | Direkte Jugendvorstossrechte ausserhalb des Kantons Bern | 185 |
| 1. | Einleitung..... | 185 |
| 2. | Übersicht..... | 186 |
| 2.1 | Kanton Solothurn..... | 186 |
| 2.2 | Kanton St. Gallen..... | 188 |
| 2.2.1. | Stadt St. Gallen | 188 |
| 2.2.2. | Stadt Wil..... | 189 |
| 2.3 | Kanton Zürich..... | 190 |

| | | |
|---|---|------------|
| 3. | Jugendlichen-Vorstoss in der Stadt St. Gallen | 193 |
| 3.1 | Voraussetzungen und rechtliche Grundlagen | 193 |
| 3.2 | Ablehnende Haltung des Stadtrats gegenüber der Schaffung eines Jugendparlaments | 196 |
| 3.3 | Behandlung der «Vorstösse» | 197 |
| 3.4 | Rechtliche Einordnung | 199 |
| 3.5 | Entstehung | 201 |
| Dritter Teil: Rechtliche Beurteilung | | 205 |
| A. | Kantonalrechtliche Anforderungen an die Normstufe und rechtliche Einordnung des Jugendvorstossrechts | 207 |
| 1. | Ausgangslage | 207 |
| 1.1 | Konkretisierung des Gesetzmässigkeitsprinzips für die bernischen Gemeinden | 207 |
| 1.2 | Fragestellung und Vorgehen | 209 |
| 2. | Kantonalrechtliche Vorgaben zum Mindestinhalt der «kommunalen Verfassung» im rechtlichen Kontext | 212 |
| 3. | Instrument des Jugendvorstosses als politisches Recht? | 215 |
| 3.1 | Begriff der politischen Rechte | 215 |
| 3.1.1. | Allgemeiner und abstrakter Schutz durch Art. 34 BV ... | 215 |
| 3.1.2. | Definition und Inhalt der politischen Rechte | 215 |
| 3.1.3. | Abgrenzung zum Petitionsrecht | 217 |
| 3.2 | Rechtliche Einordnung des Jugendvorstossrechts | 218 |
| 3.2.1. | Vorbemerkungen | 218 |
| 3.2.2. | Jugendvorstoss als Unterart der Volksmotion | 219 |
| 3.2.3. | Schwelle unterhalb der politischen Rechte: Abgrenzung des Jugendvorstosses von der Petition | 222 |
| a. | Förmlicher Behandlungsanspruch | 222 |
| b. | Rechtswirkungen | 223 |
| 3.2.4. | Politische Rechte nicht stimmberechtigter Personen? ... | 224 |
| a. | Ausgangspunkt: Koppelung der politischen Rechte mit dem Stimmrecht | 224 |
| b. | Fehlende Stimmberechtigung der Jugendlichen | 226 |
| c. | Schlussfolgerungen | 227 |
| 3.3 | Fazit | 229 |
| 4. | Gesamtfazit | 231 |

| | | |
|--------|--|-----|
| B. | Überlegungen unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Gebots der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots | 233 |
| 1. | Ausgangslage | 233 |
| 2. | Problemstellung | 236 |
| 3. | Prüfung der Vereinbarkeit des Jugendvorstossrechts mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters nach Art. 8 Abs. 2 BV | 240 |
| 3.1 | Vorbemerkungen..... | 240 |
| 3.2 | Gesetzliche Grundlage | 241 |
| 3.2.1. | Grundsatz..... | 241 |
| 3.2.2. | Beurteilung | 242 |
| 3.3 | Öffentliches Interesse..... | 244 |
| 3.3.1. | Grundsatz..... | 244 |
| 3.3.2. | Ausgangspunkt: Vergleichsweise tiefe Stimm- und Wahlbeteiligung der jungen Erwachsenen..... | 245 |
| a. | Zahlen aus den Städten Bern und St. Gallen..... | 245 |
| b. | Hintergrund | 247 |
| 3.3.3. | Ansatzpunkt Jugendvorstossrecht..... | 249 |
| 3.3.4. | Konkretisierung verfassungsrechtlicher Gewährleistungen | 250 |
| 3.3.5. | Schlussfolgerungen..... | 252 |
| 3.4 | Verhältnismässigkeit..... | 253 |
| 3.4.1. | Grundsatz..... | 253 |
| 3.4.2. | Beurteilung der Geeignetheit | 255 |
| a. | Allgemein..... | 255 |
| b. | Lerneffekt..... | 256 |
| c. | Hürden der politischen Mitwirkung | 257 |
| d. | «Unechtes» Jugendvorstossrecht | 259 |
| e. | Behandlungsfristen..... | 260 |
| f. | Schlussfolgerungen | 262 |
| 3.4.3. | Beurteilung der Erforderlichkeit..... | 262 |
| a. | Allgemein..... | 262 |
| b. | Vorstossberechtigung..... | 265 |
| c. | Politische Mitwirkung Jugendlicher in Versammlungsgemeinden..... | 267 |
| d. | Schlussfolgerungen | 268 |
| 3.4.4. | Beurteilung der Verhältnismässigkeit i.e.S..... | 269 |
| 3.5 | Fazit | 270 |

| | |
|--|------------|
| Vierter Teil: Abschliessende Betrachtung | 271 |
| A. Überblick..... | 273 |
| 1. Politische Mitwirkung der Jugendlichen | 273 |
| 2. Indirekte und direkte Jugendvorstossrechte | 274 |
| 3. Jugendvorstossrecht in den bernischen Gemeinden | 275 |
| B. Verfassungsrechtliche Einordnung | 277 |
| 1. Jugendvorstoss als politisches Recht i.S.v. Art. 34 Abs. 1 BV | 277 |
| 2. Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips | 278 |
| 3. Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV | 279 |
| C. Würdigung | 281 |
| 1. Allgemein..... | 281 |
| 2. Indirektes versus direktes Vorstossrecht | 282 |
| 3. Jugendvorstossrecht in Parlamentsgemeinden | 284 |
| 4. Konkrete Ausgestaltung des Jugendvorstossrechts | 285 |
| D. Rechtspolitischer Ausblick..... | 287 |
| Abkürzungsverzeichnis..... | XXI |
| Erlassverzeichnis..... | XXVII |
| Literaturverzeichnis | XXXV |
| Materialienverzeichnis | XLIII |
| Quellenverzeichnis..... | LVII |