

Gutachten

Gutachten zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts
ab dem 16. Lebensjahr bei Landtagswahlen“
SSW – Drucksache 18/101



Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

10. Oktober 2012

Demokratiethoretische Legitimation

Demokratie ist auf die **Volkssouveränität** gegründet: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus und wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt“ (Art. 20 GG). Nach einmütiger Rechtsauffassung gehört auch die junge Generation zum Staatsvolke. Ihr steht daher das Recht auf Beteiligung an der Staatsgewalt und damit zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu.

Die Grundsätze der **allgemeinen und gleichen Wahl** (Art. 38 Abs. 1 GG) postulieren ebenfalls eine Beteiligung der jungen Generation. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend untersagt der Allgemeinheitsgrundsatz „den unberechtigten Ausschluss von Staatsbürgern von der Wahl. Er verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordert, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können.“ Dies bedeutet ferner: „Das Wahlrecht darf auch nicht von besonderen, nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (des Vermögens, des Einkommens, der Steuerentrichtung, der Bildung, der Lebensstellung) abhängig gemacht werden. [...] Das allgemeine Wahlrecht kann *nur aus zwingenden Gründen* eingeschränkt werden.“ (BVerfGE 58, 202/205; 28, 225; 36, 141; vgl. Jarass/Pierot 1992, zu Art. 38, Rn. 5).

Unter Verweis auf den Allgemeinheitsgrundsatz lehnt die Staatsrechtslehre einmütig ein **Höchstwahlalter** explizit ab. „Es wäre z.B. auch ein Verstoß gegen die Menschenwürde, wenn einzelne Gruppen von Bürgern (*etwa ‚die Alten‘*) von ihren Wahlrechten ausgeschlossen würden: sie würden zum Objekt staatlichen Handelns (mit Auswirkungen auch im gesellschaftlichen Raum) und verlören ihre Identität als Person (auch Stimmenthaltung kann Identitätsfindung sein).“ (Häberle 1987, §20 Rn. 69; vgl. auch Morlok 1998, zu Art. 38, Rn. 72). Dies hat analog auch für junge Menschen zu gelten. Für eine Einschränkung nach dem Lebensalter ist ein „zwingender Grund“ nicht erkennbar.

Die Inklusion junger Menschen beim Wahlrecht wird ferner vom Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz und dem daraus erwachsenden **Verbot der Altersdiskriminierung** gefordert (Art. 3 Abs. 3 GG; Art. 2 und 21 der UN-Menschenrechtserklärung).

Generationengerechtigkeit

Die SRzG erwartet eine **Stärkung der Durchsetzungschancen für generationengerechte Politik** durch eine Senkung des Wahlalters. Politiker, die auch von Jugendlichen gewählt werden wollen, würden mehr auf die Bedürfnisse von jüngeren Menschen eingehen. Themen wie Klima- und Naturschutz, Schule und Ausbildung, Medien-, Kultur- und Netzpolitik würden an politischem Gewicht gewinnen und stärker nach den Ansichten der Jugendlichen gestaltet werden.

Insbesondere ist die Beteiligung junger Menschen ein **Korrektiv für die demografische Alterung** der Gesellschaft. Nach der aktuellen Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird das Verhältnis der über 60jährigen zu den unter 20jährigen auf 85,4 Prozent bis zum Jahr 2050 steigen (mittleres Szenario). Heute liegt dieser Altenquotient noch bei 47,6. Jeder dritte Bürger wird dann über 60 Jahre alt sein. Damit wächst die Gefahr, dass die Alten durch ihr strukturelles Wählergewicht die politische Agenda bestimmen und Zukunftsthemen verdrängen.

„Schließlich“, so stellte die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Demographischen Wandel fest, „bedarf das durch den demographischen Wandel abnehmende zahlenmäßige Gewicht von Kindern und Jugendlichen eines Ausgleichs bei den politischen Artikulationschancen.“ Zu prüfen sei daher „eine direkte Übertragung von politischer Gestaltungsmacht an Jugendliche etwa durch eine Absenkung des Wahlalters. Jugendliche könnten so verbesserte Chancen haben, ihre spezifischen Bedürfnisse, aber auch Ängste und Empfindlichkeiten politisch zum Ausdruck zu bringen und damit eine Art Warnfunktion für spezifische gesellschaftliche Probleme und Konflikte übernehmen.“ (Schlussbericht, Drucksache 14/8800, 2002, S. 41)

Chance für politische Bildung

In der Senkung des Wahlalters sieht die SRzG eine Chance für die politische Bildung. Die Senkung des Wahlalters eröffnet den Vorteil, dass Jugendliche schon während der Schullaufbahn erstmals mit Wahlen konfrontiert würden. Hierdurch wird eine einmalige Gelegenheit geschaffen, Jugendliche bereits während der Schule auf den Wahlakt vorzubereiten, da der konkrete Anlass ein höheres Interesse anregt. In diesem Kontext können auch niedrigschwellige Tools wie etwa der Wahl-O-Mat vorgestellt werden. Gerade für sozial schwache und bildungsferne Schichten wäre eine Senkung des Wahlalters eine Chance, bereits in der Schule an die Demokratie herangeführt zu werden.

Zu erwartende Wahlergebnisse

Bei Jugendlichen ist **keine Tendenz zu rechtsextremen Parteien oder Spaßparteien** festzustellen. Eine belastbare Einschätzung der zu erwartenden Wahlergebnisse bei einer radikalen Senkung des Wahlalters liefert das Projekt „U18“, einer an Schulen und Jugendtreffs angebotenen Alternativwahl für Minderjährige von null bis 17 Jahren. Bei der U18-Bundestagswahl 2009 entfiel die Stimmenverteilung unter den ca. 127.000 teilnehmenden Kindern und Jugendlichen wie folgt: SPD 20,5%, Grüne 20%, CDU/CSU 19,4%, Linke 10,4%, Piraten 8,7%, FDP 7,6%, sonstige 13,5% (www.u18.org). Auffällig ist die breite, relativ gleichmäßige Verteilung der Stimmen, von der kleine Parteien überproportional profitieren.

Politische Urteilsfähigkeit (Reife/Mündigkeit)

Politische Urteilsfähigkeit, Reife oder Mündigkeit sind generell **keine Kriterien** für die Verleihung des Wahlrechts. Nach einmütiger Auffassung der Staatsrechtslehre dürfen Unterschiede wie der Bildung oder der Einsichtsfähigkeit kein Maßstab unterschiedlicher politischer Rechte sein, da andernfalls die Gleichheit politischer Rechte als Grundlage der Demokratie nicht mehr gegeben sei (Schmidt-Bleibtreu et al. 1995, zu Art. 38, Rn. 9; Böckenförde 1987, §22, Rn. 41). Daher werden „Reife“ oder „Mündigkeit“ auch nicht zur Voraussetzung für das Wahlrecht bei älteren Bürgern gemacht.

Der Begriff der politischen Urteilsfähigkeit ist darüber hinaus **nicht definiert**, weder im Bundeswahlgesetz noch an anderer Stelle, wie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages konstatieren (Wissenschaftliche Dienste WFIII - 132/95).

Selbst unter Maßgabe **kognitiver Entwicklungskriterien** erfüllen junge Menschen heute bereits ab ihrem 12. bis 15. Lebensjahr alle Voraussetzungen geistiger Reife. Psychologische Untersuchungen belegen, dass junge Menschen etwa ab dem 15. Lebensjahr in der Lage sind, formal-logische Denkopoperationen durchzuführen und damit die höchste Stufe kognitiver Entwicklung erreicht haben, die auch bei Erwachsenen nicht mehr ansteigt (Dr. Friedericke Hoepner-Stamos, Bundesministerium der Gesundheit). Prof. Klaus Hurrelmann, leitender Autor der Shell-Jugendstudie, erklärt: „Mit etwa **zwölf Jahren** ist eine stabile intellektuelle Basis erreicht, auch eine grundsätzliche soziale und moralische Urteilsfähigkeit ist gegeben. Von diesem Alter an ist es möglich, politische Urteile zu treffen; es wäre auch möglich, sich an Wahlen zu beteiligen.“ (Das Parlament Nr. 44/2005)

Partizipationswille

Der Wille zur Ausübung eines Rechts ist **kein geeignetes Kriterium** für dessen Gewährung oder Entziehung, erst recht nicht pauschal. Ob Kinder und Jugendliche wählen wollen oder nicht, ist unerheblich für die Frage, ob ihnen das Wahlrecht zu verleihen ist. Schließlich wird der Partizipationswille auch nicht zur Voraussetzung für das Wahlrecht bei volljährigen oder älteren Bürgern gemacht; was aber bei Erwachsenen nicht eingefordert wird, kann bei Jüngeren erst recht nicht gefordert werden. Auch wird beispielsweise das Demonstrationsrecht nicht unter Hinweis auf die niedrige Quote demonstrierender Bürger abgeschafft.

Fragt man dennoch nach dem Partizipationswillen junger Menschen, so zeichnen Analysen ein **gemischtes Bild**. Eine von der Bertelsmann-Stiftung durchgeführte Befragung von 16.000 Jugendlichen zwischen 12 und 18 Jahren ergab, dass fast 70% der Jugendlichen der Meinung sind, junge Menschen sollten in der Politik mehr zu sagen haben (Bertelsmann Stiftung 2009). Verschiedene andere Umfragen und Wahlstatistiken kommen dagegen überein, dass das Interesse an Politik unter minderjährigen Bürgern relativ geringer ausgeprägt ist als bei volljährigen.

Beeinflussbarkeit

Eine mögliche Beeinflussbarkeit **verbietet sich als Maßstab** für die Gewährung des Wahlrechts, da diese auch bei älteren Bürgern nicht geprüft wird und sich demokratietheoretisch nicht legitimieren lässt (Grundsatz der allgemeinen, freien und gleichen Wahl).

Davon abgesehen stellen soziologische Studien fest, dass Jugendliche den **Wahlakt ernster und verantwortungsbewusster wahrnehmen** als ältere Bürger, worauf Prof. Klaus Hurrelmann (Shell-Jugendstudie) hinweist: „Die Jugendlichen gehen mit sehr anspruchsvollen Maßstäben und Qualifikationsvorstellungen an den Wahlakt heran. Sie sind der Auffassung, es gehöre eine umfassende politische Information und eine genaue Kenntnis von Parteiprogrammen und politischen Zusammenhängen als Voraussetzung dazu. Hier sind die Jugendlichen erheblich anspruchsvoller als die ältere Bevölkerung, die teilweise ohne jede sorgfältige politische Vorabinformation an den Wahlvorgang herangeht.“

Darüber hinaus gelangen jugendsoziologische Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass junge Menschen bereits ab 12 bis 13 Jahren **nicht mehr dominierend von ihrem Elternhaus** beeinflusst werden, sondern von ihren gleichaltrigen Freunden und Bekannten (peer groups).

Andere Altersgrenzen

Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht existiert **kein Junktim** zwischen Wahlrecht, Volljährigkeit und straf-/zivilrechtlicher Mündigkeit.

Altersgrenzen im **Straf- und Zivilrecht** dienen dem Schutz des Minderjährigen. Das Wahlrecht stellt hingegen keine gesundheits- oder entwicklungsgefährdende Materie dar, vor der junge Menschen geschützt werden müssten (Richter 1998: 133-137). Auf diesen Unterschied zwischen der Legitimität von Altersgrenzen beim Wahlrecht und im Zivil- und Strafrecht hat nicht zuletzt auch der Zehnte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung hingewiesen: „Um gewisse Schutzrechte/Privilegien für Minderjährige aufrechtzuerhalten, [ist] es im Übrigen unschädlich, wenn etwa die Altersgrenzen für die Geschäftsfähigkeit und Strafmündigkeit einerseits und für das aktive Wahlrecht andererseits voneinander ‚entkoppelt‘ würden.“ (BMFSFJ 1998: 174)

Ein **Konflikt mit der Volljährigkeit** ist nicht gegeben. Bereits von 1970 bis 1975 waren Volljährigkeit und Wahlalter getrennt, als das aktive Wahlalter auf 18 Jahre gesenkt wurde, die Volljährigkeit aber unverändert bei 21 Jahren lag. Österreich hat auf Bundesebene das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt und die Volljährigkeit bei 18 Jahren belassen.

Im Übrigen ist auch eine Senkung der Altersgrenze beim Wahlrecht schon deshalb überfällig, weil **andere Altersgrenzen** bereits ab einem frühen Lebensalter bemerkenswerte Rechte einräumen. Jugendliche dürfen mit 14 selbst über ihre Religion bestimmen und einer Partei beitreten, und können für strafrechtliche Vergehen zu bis zu zehn Jahren Haft verurteilt werden. Sie dürfen mit 16 heiraten und ihr Testament ablegen, und sie dürfen sich mit 17 als Zeitsoldat bei der Bundeswehr verpflichten. Ab dem ersten Lebensjahr gilt das Demonstrationsrecht ohne Einschränkungen.

In sieben Bundesländern können junge Menschen bereits mit 16 an Kommunalwahlen teilnehmen, in Brandenburg und Bremen auch an Landtagswahlen. In Österreich ist Wählen ab 16 bereits auf Bundesebene möglich.

Literatur

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: §22 *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Kirchhof, Paul und Isensee, Wolfgang (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung*. Heidelberg 1987: 887-953

Bertelsmann-Stiftung (Hg.): *Jugend und die Zukunft der Welt*. Gütersloh 2009

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): *Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland*. Bonn 1998

Häberle, Peter: *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft*, in: Kirchhof, Paul, Isensee, Josef (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung*. Heidelberg: 1987: 815-861

Hurrelmann, Klaus: *Für eine Herabsetzung des Wahlalters*, in: Hurrelmann, Klaus, Palentien, Christian (Hg.): *Jugend und Politik*. München 1997

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), Kommentar*. München 1992

Morlok, Martin: *Kommentar zu Art. 38*, in: Dreier, Martin (Hg.): *Kommentar zum GG. Bd. 2*. Tübingen 1998

Richter, Ingo: *Verfassungsrechtliche Aspekte: Voraussetzungen und Grenzen der politischen Beteiligung junger Menschen*. In: Hurrelmann, Klaus, Palentien, Christian (Hg.): *Jugend und Politik*. München 1997

Schmidt-Bleibtreu, Bruno et al.: *Kommentar zum Grundgesetz (GG)*. München 1995

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen: *Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte*. München 2008 (<http://kurzlink.de/wahlrechtsbuch>)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (Hg.): *Zur Bedeutung der „Urteilsfähigkeit“ für die Festsetzung des Wahlalters*. WF III – 132/95. Bonn 1995

Kontakt

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
www.srzg.de

Ansprechpartner:
Wolfgang Gründinger
[kontakt\(at\)srzg.de](mailto:kontakt(at)srzg.de)