

Der Landeswahlleiter

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 19/99



Der Landeswahlleiter, An der Weide 14-16, 28195 Bremen

Landtag von
Schleswig-Holstein
Innen- und Rechtsausschuss

per E-Mail:

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Auskunft erteilt
Dr. Evelyn Temme
Zimmer 175
T (0421) 361 41 59
F (0421) 361 22 78
E-Mail
landeswahlleiter@statistik.bremen.de
Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
Org.-Zeichen: G-WL

Bremen, den 1. September 2017

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr bei Bundestagswahlen – Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion zur Herabsetzung des Wahlalters auch bei Bundestags- und Europawahlen danke ich Ihnen. Aus meiner Sicht kann der spezifische Beitrag des Bremer Landeswahlleiters zur Diskussion im Landtag von Schleswig-Holstein sich im Wesentlichen auf die Berichterstattung beschränken, die sich aus der Erfahrung mit einer nun schon zweimaligen Durchführung einer Landtagswahl mit auf 16 Jahre herabgesetztem Wahlalter ergibt. Im Mittelpunkt meiner Stellungnahme stehen daher die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik zu den Wahlen der Bremischen Bürgerschaft von 2011 und 2015, die es uns ermöglichen, Aussagen über das Wahlverhalten der jüngsten Altersgruppe nach der Herabsetzung des Wahlalters zu machen.

Gleichwohl erlaube ich mir einige grundsätzliche Bemerkungen zum Thema, denn die öffentliche Diskussion um das Für und Wider einer Herabsetzung des Wahlalters wurde nach der erstmaligen Übernahme in ein Landeswahlgesetz zur Bürgerschaftswahl 2011 in Bremen bundesweit fortgeführt. Dabei ist festzustellen, dass einerseits weitere Länder (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Hamburg) ebenfalls das Wahlalter bei ihren jeweiligen Landtagswahlen auf 16 Jahre herabgesetzt haben. Andererseits kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass sich auf Bundesebene die ebenfalls zu registrierenden Bestrebungen zur Herabsetzung des Wahlalters auch bei Bundestagswahlen, was hier nicht nur eine Änderung des Bundeswahlgesetzes, sondern auch des Grundgesetzes zur Voraussetzung hätte, nicht vorangekommen sind, sondern weiterhin auf nicht unerhebliche rechtliche und grundsätzliche Bedenken stoßen. So wurden in der 17. Wahlperiode des Bundestags die Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren im Bundeswahlgesetz, im Europawahlgesetz und eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes im Juni 2013 abgelehnt. Auch die jüngsten Ausgaben der Kommentierung des Bundeswahlgesetzes vertreten eine dezidiert kritische, wenn nicht ablehnende Haltung unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 2012:



Dienstgebäude
An der Weide 14 –16
28195 Bremen



Bus / Straßenbahn
Haltestellen
Hauptbahnhof

Sprechzeiten:
mo. bis do.
9:00 – 15:00
fr. 9:00 – 14:00

Bankverbindungen:
Bremer Landesbank (BIC BRLADE22XXX)
IBAN DE27 2905 0000 1070 1150 00
Sparkasse Bremen (BIC SBREDE22XXX)
IBAN DE73 2905 0101 0001 0906 53

„Diesen Regelungen und sonstigen (auch parlamentarischen) Bestrebungen, auch auf Bundesebene, das Wahlalter auf 16 oder gar 14 Jahre herabzusetzen, fehlt es an Plausibilität und im Hinblick auf die beschränkte Geschäftsfähigkeit an Wirklichkeitsbezug. (...) Das Mindestalter für das aktive Wahlrecht sollte allgemein nicht geringer sein als das Alter für den Eintritt in die Volljährigkeit, mit dem die Trägerschaft von Rechten und Pflichten beginnt, mit dem die Teilnahme am bürgerlichen Rechtsverkehr möglich ist. Ausschlaggebend für die Festsetzung des Mindestalters ist letztlich die Verstandesreife, die allgemeine politische Einsichts-, Diskurs- und Urteilsfähigkeit, die Lebensreife sowie das Verantwortungsbewusstsein. Die Fähigkeit zu einer rationalen Willensbildung und -entscheidung dürfte (...) bei Jugendlichen und Heranwachsenden im Allgemeinen erst im Alter von 18 Jahren vorhanden sein; erst dann kann von einem hinreichenden Maß an politischer Reife ausgegangen werden. Die Fähigkeit einer Personengruppe zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen wird, wie schon in der Vergangenheit, auch in der Entscheidung des BVerfG vom 04.07.2012 bezogen auf das Mindestalter als verfassungsrechtlich gerechtfertigter Maßstab für die Möglichkeit der Ausübung des Wahlrechts und den Ausschluss vom Wahlrecht unterhalb der Mindestaltersgrenze angesehen.“¹

Soweit zum Umfeld der Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters bei Bundestagswahlen.

Im Land Bremen lag die Wahlaltersgrenze bei Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) bis zur Wahl 2007 bei 18 Jahren; zur Wahl 2011 wurde das Wahlalter im Zuge einer weitergehenden Wahlrechtsreform auf 16 Jahre herabgesetzt. Allerdings waren 16- und 17-Jährige zur Wahl 2007 schon zur gleichzeitig stattfindenden Kommunalwahl – in der Stadt Bremen: Wahl der (Stadtteil-)Beiräte; in Bremerhaven: Wahl der Stadtverordnetenversammlung – wahlberechtigt.

Im Vergleich zur Bürgerschaftswahl 2007 sank die Wahlbeteiligung 2011 in der Stadt Bremen insgesamt um 1,6 Prozentpunkte, in der Stadt Bremerhaven sogar um 4,5 Prozentpunkte und im Land um 2,0 Prozentpunkte (Tabelle 1).

Tabelle 1
Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen 2011 und 2007 im Land Bremen nach Wahlbereichen

Wahl	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
	% bzw. %-Punkte		
2007	58,6	52,6	57,5
2011	57,0	48,1	55,5
Differenz	-1,6	-4,5	-2,0

Mit den Ergebnissen der repräsentativen Wahlstatistik für die Stadt Bremen konnten erstmals für die Wahlen 2011 Aussagen zur Wahlbeteiligung der nunmehr jüngsten Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen getroffen werden. Diese lag bei 53,5 % und damit um 3,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert aller Altersgruppen. Sie lag damit allerdings höher als die Wahlbeteiligung der nächstälteren, aber immer noch sehr jungen Altersgruppe der 18- bis unter 21-Jährigen sowie der folgenden drei Altersgruppen; erst bei den Wählerinnen und Wählern ab 35 Jahren waren durchgängig höhere Wahlbeteiligungsraten zu verzeichnen als bei den 16- und 17-Jährigen (Tabelle 4).

Die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik können nur bedingt zur Beantwortung der Frage herangezogen werden, ob die Herabsetzung des Wahlalters 2011 zu einem positiven Effekt hinsichtlich der Wahlbeteiligung der jüngsten Wahlberechtigten führte, weil für die Wahlen 2007 keine direkten Vergleichszahlen vorliegen. Sieht man über diesen Mangel hinweg und vergleicht trotzdem die Wahlbeteiligung der jeweils jüngsten Altersgruppe, die 2007 die 18- bis 21-Jährigen und 2011 die 16- bis 21-Jährigen umfasste, ist festzustellen, dass letztere neben den 25- bis 29-

¹ Wolfgang Schreiber: BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 10., vollständig neubearbeitete Auflage, Köln 2017, S. 307 f.

Jährigen die einzige Altersgruppe war, deren Wahlbeteiligung gegen den Trend nicht sank, sondern anstieg – und zwar von 47,9 % auf 48,6 % und damit um 0,7 Prozentpunkte (Tabelle 2).

Tabelle 2
Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen 2011
und 2007 in der Stadt Bremen nach Altersgruppen
(ohne Briefwahl)

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahren	2011	2007	Differenz 2011 - 2007
	%		%-Punkte
16 (18) - 21 ¹⁾	48,6	47,9	0,7
21 - 25	39,8	42,8	-3,0
25 - 30	40,4	39,5	0,9
30 - 35	43,6	47,3	-3,7
35 - 40	50,5	55,5	-5,0
40 - 45	53,1	59,3	-6,2
45 - 50	52,2	59,9	-7,7
50 - 60	55,1	62,7	-7,6
60 - 70	60,0	65,9	-5,9
70 und älter	52,1	59,5	-7,4
Insgesamt	51,0	57,3	-6,3

¹⁾ Eingeschränkte Vergleichbarkeit; 2007: 18 - 21 Jahre

Es spricht einiges dafür, dass diese Steigerung bei der Wahlbeteiligung in der jüngsten Altersgruppe auf die umfassenden Informationsangebote der 2011 durchgeführten Kommunikationskampagne sowie weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Wahlrechts zurückzuführen ist. Diese fanden in enger Abstimmung mit der Gesamtkampagne statt, auch wenn deren Einfluss auf die Beteiligung speziell der 16- und 17-Jährigen nicht gesondert untersucht werden kann.

Ein wesentliches Ziel der Kommunikationskampagne bestand darin, die Wahlen und das neue Wahlrecht zum Stadtgespräch zu machen. Sie enthielt Elemente, die vor allem auch potentielle Erstwählerinnen und Erstwähler ansprachen, wie Werbespots im Kino und Rundfunk, sowie eine eigene Internetseite, die in anschaulicher Weise Informationen zum neuen Wahlrecht zur Verfügung stellte. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Kampagne war der Einsatz von mobilen Einsatzteams, die sich vor allem aus Studierenden der Politikwissenschaft der Universität Bremen zusammensetzten.

Als weitere altersgruppenspezifische Kommunikationsmaßnahmen unter dem Dach der Kampagne sind vor das Schul- und Bildungsprojekt „Demokratie macht Schule“ des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ sowie die „Juniorwahl“ hervorzuheben, die in nahezu allen allgemeinbildenden Schulen Bremens und Bremerhavens durchgeführt wurde. Das am Wahltag ermittelte Ergebnis der Juniorwahl deckte sich ziemlich genau mit dem tatsächlichen Ergebnis der Bürgerschaftswahl in der Gruppe der Erstwähler.² Ein besonderer Ansporn für die Wahlbeteiligung von Erstwählern im Vorfeld der Wahl ist durch eine Wette von 25 Schulklassen gegen den Werder-Profi-Fußballer Sebastian Prödl zu vermuten. Die Schüler hatten gewettet, dass die Wahlbeteiligung der Erstwähler bei dieser Wahl über der der nächsthöheren Wahlaltersgruppe liegen würde.³

² Vgl. Lothar Probst/Alexander Gattig: Das neue Wahlsystem in Bremen: Auswertung und Analyse der Kommunikationskampagne und der Wirkungen des neuen Wahlsystems. Ein Forschungsbericht für die Bremische Bürgerschaft, Bremen 2012, S. 115

³ Vgl. ebd. S. 34 f.

Bei der Bürgerschaftswahl 2015 sank die Wahlbeteiligung im Land Bremen ein weiteres Mal, und zwar um 5,3 Prozentpunkte, in der Stadt Bremen um 4,9 und in Bremerhaven sogar um 7,6 Prozentpunkte (Tabelle 3).

Tabelle 3
Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen 2015 und 2011 im Land Bremen nach Wahlbereichen

Wahl	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
	% bzw. %-Punkte		
2011	57,0	48,1	55,5
2015	52,1	40,5	50,2
Differenz	-4,9	-7,6	-5,3

Mit Vorliegen der repräsentativen Wahlstatistik mit Ergebnissen für die Altersgruppe unter 18 Jahren für die Wahlen 2015 und 2011 können diese erstmals in ihrer Entwicklung beobachtet werden.

Die Wahlbeteiligung ist 2015 in allen Altersgruppen zurückgegangen, und zwar in der Stadt Bremen insgesamt um 4,9 Prozentpunkte. Bei den 16- bis unter 18-Jährigen fiel der Rückgang um 7,6 Prozentpunkte weit überdurchschnittlich aus (Tabelle 4). Nur bei den 25- bis 34-Jährigen war ein noch höherer Rückgang festzustellen, während er bei den 35- bis 39-Jährigen in gleicher Höhe wie bei der jüngsten Altersgruppe zu verzeichnen war.

Tabelle 4
Wahlbeteiligung *) bei den Bürgerschaftswahlen 2015 und 2011 in der Stadt Bremen nach Altersgruppen und Geschlecht

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahren	2015	2011	Differenz 2015 - 2011
	%		%-Punkte
16 - 18	45,9	53,5	-7,6
18 - 21	48,4	52,2	-3,8
21 - 25	40,1	45,1	-5,0
25 - 30	36,5	45,7	-9,2
30 - 35	40,6	49,3	-8,7
35 - 40	48,2	55,8	-7,6
40 - 45	53,0	57,6	-4,6
45 - 50	54,0	57,6	-3,6
50 - 60	55,6	60,1	-4,5
60 - 70	59,5	66,3	-6,8
70 und mehr	57,6	59,6	-2,0
Insgesamt	52,1	57,0	-4,9

*) einschließlich Briefwahl

Es ist sicher davon auszugehen, dass auch die jüngsten Wahlberechtigten hinsichtlich ihres Wahlbeteiligungsverhaltens von allgemeinen gesellschaftlichen Stimmungen und Tendenzen in gleicher Weise wie andere Altersgruppen beeinflusst werden. Bei der Suche nach spezifischen Einflussfaktoren ist jedoch evident, dass die 2011 durchgeführten altersspezifischen Kommunikationsmaßnahmen vor der Wahl 2015 nur in sehr abgeschwächter Form zum Einsatz kamen. So gab es im Vorfeld der Bürgerschaftswahl 2015 keine vergleichbare Kommunikationskampagne mit ihren gerade die potentiellen Erstwähler ansprechenden altersspezifischen Elementen wie 2011. Einzig die Juniorwahl, die als etabliertes Format seit 1999 regelmäßig bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen eingesetzt wird, um Schülerinnen und Schüler möglichst realitätsnah mit Wahlen und mit dem Wählen vertraut zu machen, wurde sowohl 2011 (in doppelt so vielen Schulen

wie 2007) und 2015 flächendeckend in allen Schulen durchgeführt. Weitere Maßnahmen kamen 2015 nicht zum Zuge.

Als weiteres Indiz für den positiven Einfluss der Kommunikationskampagne auf das Wahlbeteiligungs- und Stimmverhalten der jüngsten Wahlberechtigten bei der Wahl 2011 können die ebenfalls vorliegenden Zahlen zur Verteilung ungültiger Stimmabgaben nach Altersgruppen herangezogen werden. So gab es in der Altersgruppe der 16- bis unter 25-Jährigen mit einem Anteil von 0,8 % ungültiger Stimmen deutlich weniger als in der Stadt Bremen insgesamt mit 2,6 %. Bei der Bürgerschaftswahl 2015 waren die 16- bis unter 18-Jährigen die Altersgruppe, in der der Anteil der ungültigen Stimmen am meisten gestiegen ist – von 0,8 % (2011) auf 2,3 % (2015). Der Anteil der ungültigen Stimmen bei den unter 45-Jährigen insgesamt ist somit bei den jüngsten Wählerinnen und Wähler am höchsten. Auch wenn der direkte Einfluss der umfassenden Informationsangebote der 2011 stattfindenden Kommunikationskampagne auf ein fehlerarmes Stimmabgabeverhalten gerade der jugendlichen Wählerinnen und Wähler nicht belegt werden kann, ist der Zusammenhang doch augenscheinlich.

Zusammenfassend ist aus meiner Sicht festzustellen, dass – ungeachtet der rechtlichen Bedenken und des eher ablehnenden gesellschaftlichen Umfeldes – eine Herabsetzung des Wahlalters auch bei Bundestags- und Europawahlen die Gefahr in sich birgt, dass ohne eine intensive kommunikative Begleitung die damit verbundenen Hoffnungen nicht eingelöst werden können. Ob eine solche Begleitung bundesweit und flächendeckend erfolgreich organisiert werden kann, sei dahingestellt. Insofern mit der Herabsetzung des Wahlalters die Vorstellung verbunden wird, damit einen Beitrag zur langfristigen Umkehrung ständig zurückgehender Wahlbeteiligungsquoten zu erreichen, muss zumindest für Bremen festgestellt werden, dass diese Hoffnung enttäuscht wurde.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Wayand
Landeswahlleiter