

WÄHLEN AB 16?

WAHLALTER UND VOLLJÄHRIGKEIT

Stephan Eisel



ClimatePartner^o
klimateutral

Druck | ID: 53323-1312-1011



*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-017-3

INHALT

5 | EINLEITUNG

9 | 1. DER ZUSAMMENHANG VON WAHLRECHT UND VOLLJÄHRIGKEIT

1.1 Wahlalter und Volljährigkeit im internationalen Vergleich	9
1.2 Wahlalter und Volljährigkeit im historischen Rückblick ..	11
1.3 Senkung von Wahlalter und Volljährigkeit auf 18 Jahre	13
1.4 Wahlalter mit Verfassungsrang.....	18
1.5 Warum das Wahlalter zur Volljährigkeit gehört	21
1.6 Die Alternative: Willkürliche Altersgrenzen und zersplittertes Wahlrecht	25

34 | 2. WAHLRECHT FÜR MINDERJÄHRIGE: WAS SAGEN DIE BETROFFENEN?

2.1 Betroffene Jugendliche gegen Senkung des Wahlalters.....	34
2.2 Wo das Wahlalter von der Volljährigkeit abgekoppelt wurde.....	39

47 | 3. FAKTEN GEGEN SACHFREMDE ARGUMENTE

3.1 Geringes Politikinteresse bei Minderjährigen	48
3.2 Wählen mit 16 führt zu geringerer Wahlbeteiligung.....	50

55 | 4. FAZIT

58 | DER AUTOR

EINLEITUNG

Das Wahlrecht ist in einer freiheitlichen Demokratie fundamental, da es über die Vergabe politischer Macht entscheidet. Nur wenn faire Spielregeln definiert sind, können Wahlergebnisse mit allgemeiner Akzeptanz rechnen und werden auch von den Verlierern anerkannt. Voraussetzung dafür ist eine möglichst große Einigkeit über diese Spielregeln, bevor das Ergebnis von Wahlen feststeht, und die Gewissheit, dass die jeweilige Mehrheit diese Spielregeln nicht im eigenen Interesse verändert.

Aber Fragen des Wahlrechtsfragen sind für die Beteiligten auch Machtfragen. Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht, Zuschnitt und Größe von Wahlkreisen, der Umgang mit Überhangmandaten, Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Kandidaturen, die Anzahl von Wahllokalen, der Einsatz von Wahlcomputern, die Modalitäten der Briefwahl, die Zulässigkeit der Stimmabgabe per Internet – über all dies wird in der Demokratie regelmäßig und heftig gestritten, denn es kann um so entscheidender für den Ausgang einer Wahl sein umso knapper die Ergebnisse sind.

Zu den grundlegenden Fragen des Wahlrechts gehört natürlich auch die Entscheidung über das aktive und passive Wahlalter: Ab wann darf man wählen und ab wann darf man gewählt werden. In fast allen demokratischen Ländern ist das aktive Wahlalter an die Volljährigkeit (in der Regel 18 Jahre) geknüpft. Nur vier demokratische Länder haben das aktive Wahlalter unter 18 Jahre gesenkt: Argentinien, Brasilien und Österreich auf 16 Jahre, Indonesien auf 17 Jahre. Nennenswerte Debatten über das Thema sind auch aus anderen Ländern nicht bekannt.

Insofern handelt es sich bei der deutschen Debatte um die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im internationalen Vergleich um eine Sondersituation. Allerdings hat diese deutsche Debatte in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Immer wieder – und zumindest von den Grünen syste-

matisch – wurden und werden dazu in Landtagen und im Deutschen Bundestag Anträge gestellt, die teilweise auch erfolgreich waren.

So hat sich in Deutschland seit 1996 ein zersplittertes Wahlrecht mit unterschiedlichen Altersgrenzen entwickelt: Bei Kommunalwahlen gilt inzwischen in neun, bei Landtagswahlen in vier von sechzehn Bundesländern das aktive Wahlalter ab 16 Jahren. In diesen Bundesländern fallen bei diesen Wahlen zugleich auch das aktive und das passive Wahlalter auseinander.

In der Absenkung des Wahlalters wurde dabei von den Befürwortern immer wieder ein geeignetes Mittel gegen eine angenommene „Politikverdrossenheit“ bei Jugendlichen gesehen. Einer empirischen Überprüfung hält diese Behauptung nicht stand. Aber der oft emotional geführten Debatte mangelt es überhaupt an einer nüchternen Bewertung der Fakten.

Vor allem werden für und gegen die Senkung des Wahlalters Gründe angeführt, die im Blick auf das Wahlrecht keine Rolle spielen (sollten). Dazu gehören – unabhängig davon, ob sie überhaupt sachlich zutreffen – die Behauptungen,

- Jugendliche seien im Blick auf ihre Urteilsfähigkeit auch vor der Volljährigkeit reif genug bzw. zu unreif, an Wahlen teilzunehmen: Eine „Wahlreifebeurteilung“ wird aber auch bei den Wahlberechtigten ab 18 Jahren nicht vorgenommen. Das Konzept eines nach Prüfung erteilten „Wahlführerscheins“ ist der Demokratie fremd.
- minderjährige Jugendlicher hätten ein überdurchschnittlich hohes bzw. besonders geringes Interesse an Politik: In der Demokratie ist Politikinteresse keine Voraussetzung der Wahlberechtigung. Freiheitliche Demokratie akzeptiert das Recht der Politikferne ohne es mit einem Entzug des Wahlrechts zu sanktionieren.
- eine Senkung des Wahlalters würde die Wahlbeteiligung in die eine oder andere Richtung beeinflussen: Das demokratische Wahlrecht besteht unabhängig davon, ob es tatsächlich ausgeübt wird und was dies für die Wahlbeteiligung bedeutet.

Der Streit um diese Gesichtspunkte bestimmt zwar oft die Auseinandersetzung um das richtige Wahlalter, lenkt aber vom entscheidenden Thema ab: Da es sich beim aktiven und passiven Wahlrecht um zentrale Grundrechte in der freiheitlichen Demokratie handelt, bedarf es allgemein akzeptierter Kriterien für die Festlegung des Wahlalters, die frei von politischem Manipulationsverdacht sind.

Der erste Teil der folgenden Studie beleuchtet nach einem internationalen Vergleich und einer historischen Betrachtung den Verfassungsrang des Wahlalters und begründet die Verknüpfung von Wahlrecht und Volljährigkeit.

Im zweiten Teil dieser Studie wird dargelegt, was die betroffenen Jugendlichen von der Senkung des Wahlalters halten und welche Regelungen in den verschiedenen Bundesländern bei Landtags- bzw. Kommunalwahlen gelten.

Der dritte Teil der Studie konfrontiert unabhängig von deren dem Wahlrecht sachfremden Charakter die immer wieder angeführten politischen Begründungen für die angebliche Notwendigkeit einer Senkung des Wahlalters mit wissenschaftlichen Fakten.

Die Studie wurde Ende November 2013 abgeschlossen. Aktualisierungen zum Thema und Diskussionsmöglichkeiten bietet der Internetblog *burgerbeteiligung.wordpress.com*.

1. DER ZUSAMMENHANG VON WAHLRECHT UND VOLLJÄHRIGKEIT

Hilfreich auf der Suche nach einem möglichst breit akzeptierten Maßstab für die Festlegung des Wahlalters sind sicherlich sowohl ein internationaler Vergleich als auch der Blick auf die historische Entwicklung. Sie zeigen die grundlegende Bedeutung der Festlegung des Wahlalters auf, die im Unterschied zu vielen anderen Wahlrechtsbestimmungen meist sogar Verfassungsrang genießt. Dabei fällt der enge Zusammenhang von Volljährigkeit und Wahlalter immer wieder auf. Er konkretisiert sich in der Frage, warum jemand über die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden soll, den diese Gesellschaft noch nicht für reif genug hält, seine eigenen Lebensverhältnisse selbstständig zu regeln. Zugleich wird offenkundig, wie willkürlich von der Volljährigkeit abweichende Altersgrenzen im Wahlrecht sind.

1.1 WAHLALTER UND VOLLJÄHRIGKEIT IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Eine weltweite Auswertung von 232 Staaten bzw. Wahlgebieten ergibt, dass das allgemeine aktive Wahlalter bei nationalen Wahlen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle, nämlich in 219 Staaten bzw. Wahlgebieten bei 18 Jahren liegt.¹

In nur zehn Staaten liegt das aktive Wahlrecht unter 18 Jahren, nämlich in Argentinien, Brasilien, Ecuador, Kuba, Nicaragua, Nordkorea und Österreich bei 16 Jahren und in Indonesien, Sudan und Osttimor bei 17 Jahren. In dreizehn Staaten liegt das aktive Wahlalter über 18 Jahren: in Südkorea bei 19 Jahren, in Japan, Kamerun, Nauru und Taiwan bei 20 Jahren und auf den Fidschi-Inseln sowie in Kuwait, dem Libanon, Malaysia, dem Oman, Samoa, Singapur und Tonga bei 21 Jahren.²

Die Volljährigkeit wird in 121 von 156 untersuchten Staaten mit 18 Jahren erreicht.³ Auch die UN-„Konvention über die Rechte des Kindes“ definiert als Regelfall Artikel 1: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.“⁴

Nur in neun Staaten weltweit liegt die Volljährigkeitsgrenze unter 18 Jahren – in Somalia, Irak und Iran bei 15 Jahren und im Nepal, Kirgisistan, Turkmenistan sowie Usbekistan bei 16 Jahren. Osttimor und Tadschikistan zieht die Grenze der Volljährigkeit bei 17 Jahren.⁵ Über 18 Jahren liegt die Volljährigkeitsgrenze mit 19 Jahren in Algerien und Botswana, mit 20 Jahren in Japan, Nord- und Südkorea, Neuseeland, Taiwan, Thailand und Tunesien und mit 21 Jahren in Ägypten, Bahrain, Burundi, Elfenbeinküste, Guinea (vorher bei Heirat), Honduras, Kamerun, Lesotho, Madagaskar, Monaco, Namibia, den Philippinen, Sambia, Singapur, Swaziland, dem Tschad und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

In nur 43 der untersuchten 232 untersuchten Staaten und Wahlgebiete fallen Wahlalter und Volljährigkeit auseinander. In 27 Fällen liegt das Wahlalter dabei unter der Volljährigkeitsgrenze – meist das aktive Wahlrecht bei 18 Jahren und die Volljährigkeitsgrenze (noch) bei 21 Jahren.⁶ In 16 Fällen liegt das Wahlalter über der Volljährigkeitsgrenze.⁷

Inbesondere in demokratischen Staaten ist das nationale Wahlrecht in aller Regel mit der Volljährigkeit verknüpft. Von den weltweit 79 als Demokratien anerkannten Ländern⁸ haben lediglich Argentinien, Brasilien, Indonesien, Monaco, Namibia, Neuseeland, Österreich, die Philippinen, Süd-Korea, Thailand das Wahlalter unter die bei ihnen geltende Volljährigkeitsgrenze gesenkt.

In nur weltweit vier demokratischen Ländern (Argentinien, Brasilien, Indonesien und Österreich) wurde das aktive Wahlalter unter 18 Jahre gesenkt. Im internationalen Vergleich ist die deutsche Debatte, das generelle aktive Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken, also ein wirkliches Ausnahmephänomen – gerade auch im Blick auf andere demokratische Länder. In Europa kann damit nur Österreich verglichen werden, wo 2007 das Wahlalter bei nationalen Wahlen auf 16 Jahre gesenkt wurde.⁹

1.2 WAHLALTER UND VOLLJÄHRIGKEIT IM HISTORISCHEN RÜCKBLICK

Vor 1876 hatte die Volljährigkeitsgrenze in den meisten deutschen Staaten bei 25 Jahren gelegen.¹⁰ Das aktive und passive Wahlrecht wurde daran im schon ersten demokratischen Verfassungsentwurf in Deutschland gebunden, den die Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche am 28. März 1849 verabschiedete.¹¹ Die Verfassung verweist auf das am 12. April 1849 verabschiedete „Frankfurter Reichswahlgesetz“, in dem festgelegt ist: „Wähler ist jeder unbescholtene Deutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat.“ (Art. 1 § 1) und: „Wählbar zum Abgeordneten des Volkshauses ist jeder wahlberechtigte Deutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt, und seit mindestens drei Jahren einem deutschen Staate angehört hat.“ (Art. 2 § 5).¹²

Noch über 120 Jahre später stellte die Bundesregierung in ihrer Begründung für das Gesetz zur Absenkung des Wahlalters auf 18 Jahre fest: „Dieses Wahlgesetz ist nicht zur Anwendung gekommen, hat jedoch die weitere Rechtsentwicklung erheblich beeinflusst. Das Wahlgesetz für den konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 16. Oktober 1866 (...) behielt diese Altersgrenze für Wahlberechtigung und Wählbarkeit bei. Auch das Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes von 1869 vom 31. Mai 1869 (...) sah dieselben wahlrechtlichen Altersgrenzen vor. Dieses Wahlgesetz wurde 1870 durch Verträge mit den süddeutschen Staaten auf diese ausgedehnt und 1871 als Reichsgesetz übernommen, als solches blieb es bis 1918 in Kraft. Nachdem sein Geltungsbereich 1873 auf Elsass-Lothringen und 1890 auf Helgoland erstreckt worden war.“¹³

Das „Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes“ vom 31. Mai 1869, das erneut sowohl das aktive Wahlrecht (§ 1) als auch das passive Wahlrecht (§ 4) auf 25 Jahre festgeschrieben hatte, wurde erstmals bei der Reichstagswahl am 3. März 1871 angewandt. Das Deutsche Reich war damals zwar bereits gegründet (18. Januar 1871), hatte sich aber im Wesentlichen auf die Norddeutsche Bundesverfassung von 1867 bezogen, die dann in revidierter Fassung vom Reichstag am 14. April 1871 als Verfassung des Kaiserreichs verabschiedet wurde und zwei Tage später in Kraft trat. Diese Verfassung bezog sich in Artikel 20 ausdrücklich auf das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869, in dem aktives und Wahlalter auf 25 Jahre festgelegt war.¹⁴ Auch die Volljährigkeitsgrenze lag nach wie vor bei 25 Jahren.

Erst als durch Reichsgesetz vom 17. Februar 1875, das am 1. Januar 1876 in Kraft trat, in ganz Deutschland das Volljährigkeitsalter einheitlich auf 21 Jahren festgelegt wurde, fielen Wahlalter und Volljährigkeit auseinander¹⁵: Man wurde zwar schon mit 21 Jahren volljährig, durfte aber erst mit 25 Jahren wählen oder gewählt werden. Dieser Zustand hielt bis zum Ende des Kaiserreiches 1918 an.

Die SPD hatte sich allerdings bereits im Kaiserreich für eine Senkung des aktiven Wahlalters auf 20 Jahre eingesetzt. Dabei argumentierte sie insbesondere mit der Wehrpflicht ab 20 Jahren, die schon seit dem 3. September 1814 mit dem vom preußischen König erlassenen „Gesetz zur Verpflichtung zum Kriegsdienste“ galt.¹⁶

Zu einer Änderung des Wahlrechts kam es aber erst in der Novemberrevolution 1918: „Durch den Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das deutsche Volk vom 12. November 1918 (...), dem Gesetzes kraft zukam, wurde die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht in Erfüllung einer alten Forderung der Sozialdemokratie (...) auf 20 Jahre herabgesetzt. Die Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz) vom 30. November 1918 (...) begrenzte das aktive und passive Wahlrecht ebenfalls mit der Vollendung des 20. Lebensjahres.“¹⁷

Dieses „Reichswahlgesetz regelte in § 2: „Wahlberechtigt sind alle deutschen Männer und Frauen, die am Wahltag das 20. Lebensjahr vollendet haben.“ Zum passiven Wahlrecht hieß es § 5 lapidar: „Wählbar sind alle Wahlberechtigten, die am Wahltag seit mindestens einem Jahre Deutsche sind.“¹⁸

Die auf dieser Grundlage gewählte Weimarer Nationalversammlung übernahm Regelung des aktiven Wahlalters in Artikel 22 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919: „(1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muss ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein. (2) Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz.“ Im Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 wurde dann in Ergänzung zu § 1 („Reichstagswähler ist, wer am Wahltag Reichsangehöriger und zwanzig Jahre alt ist.“) in § 4 für das passive Wahlalter wieder von 20 auf 25 Jahre angehoben: „Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der am Wahltag fünfundzwanzig Jahre alt und seit mindestens einem Jahre Reichsangehöriger ist.“¹⁹

Das passive Wahlalter von 20 Jahren hatte also nur einer Wahl, nämlich der zur verfassungsgebenden Versammlung in Weimar gegolten.²⁰ Das aktive Wahlalter von 20 Jahren überdauerte die Weimarer Republik bis 1945. In dieser Zeit lag also die Volljährigkeitsgrenze (21 Jahre) zwischen aktivem (20 Jahre) und passivem (25 Jahre) Wahlalter.

In den Landesverfassungen und Landeswahlgesetzen nach 1945 und dann im Grundgesetz wurde das aktive Wahlalter allerdings unverzüglich und in breitem Konsens²¹ dann wieder auf 21 Jahre angehoben und damit an die Volljährigkeit angepasst. Auch die Wählbarkeit wurde nun wieder ausdrücklich in der Verfassung geregelt. Als das Grundgesetz am 23. Mai 1949 in Kraft trat, hieß es in Artikel 38 Abs. 2: „Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste, wählbar ist, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat.“²²

1.3 SENKUNG VON WAHLALTER UND VOLLJÄHRIGKEIT AUF 18 JAHRE

Erste Vorstöße zu einer Senkung der Altersgrenzen für Wahlalter und Volljährigkeit auf 18 Jahre gab es Mitte der 1960er Jahre zunächst vor allem von der FDP. Dabei spielte auch die Debatte um die Wehrpflicht eine Rolle. Sie war mit dem Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 eingeführt worden, das in Artikel 1 bestimmte: „Wehrpflichtig sind alle Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an, die Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sind (...)“.²³

Seit Ende der 1950er Jahre wurde darüber diskutiert, die Wehrpflicht im Rahmen der sogenannten „Notstandsgesetze“ für den Verteidigungs-, Spannungs- und Katastrophenfall und den inneren Notstand in die Verfassung aufzunehmen. Ursprünglich hatte das Grundgesetz wegen der negativen Erfahrungen mit Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung keine Regelungen für solche Ausnahmesituationen enthalten. Dieser Artikel hatte dem Reichspräsidenten das Recht gegeben, bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit den Ausnahmezustand zu verhängen und Notverordnungen zu erlassen. Diese Notverordnungen waren gegen Ende der Weimarer Republik dann zum Hauptinstrument der Exekutive geworden und hatten das Parlament weitgehend entmachtet.

In der 1960er Jahren drängten die Alliierten nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Souveränitätsübertragung im Deutschlandvertrag von 1955 im Blick auf den Schutz ihrer in Deutschland stationierten Truppen darauf, die Regelungslücke für Notstandssituationen im Grundgesetz zu schließen. Sie verzichteten im Gegenzug auf noch bestehende alliierte Vorbehaltsrechte. Am 24. Juni 1968 wurden im Deutschen Bundestag die entsprechenden Verfassungsänderungen verabschiedet, darunter auch – nach Zustimmung des Bundesrates – die Übernahme der Wehrpflicht ins Grundgesetz.²⁴ Gegen diese Verfassungsänderungen hatte es erheblichen Widerstand insbesondere der sog. „Außerparlamentarischen Opposition“ (APO) gegeben. Die politische Debatte um die Senkung des Wahlalters auf das Wehrpflichtalter war ein Teil der Reaktion darauf.

So beschloss der 16. Bundesparteitag der CDU bereits Anfang November 1968 das „Berliner Programm“ mit der Forderung: „Das aktive Wahlrecht und die Volljährigkeit sollen mit Vollendung des 18. Lebensjahres, das passive Wahlrecht mit Vollendung des 23. Lebensjahres beginnen.“²⁵ Während es über die Herabsetzung des aktiven Wahlalters und der Volljährigkeit schon längere Zeit parteiintern große Einigkeit gegeben hatte, war die Senkung des passiven Wahlalters umstritten. Die CDU-Partei-führung wollte es mit Hinweis auf noch bestehenden Diskussionsbedarf bei 25 Jahren belassen. Dagegen setzte eine Parteitagsmehrheit von 244:168 Stimmen jedoch eine Senkung auf 23 Jahre durch, nachdem die Altersgrenze 21 Jahre für das passive Wahlrecht zuvor mit großer Mehrheit abgelehnt worden war.²⁶

Praktisch zeitgleich hat der Parteirat der SPD Anfang November 1968 die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre und des passiven Wahlalters beschlossen: „Das geschah mit einer guten Mehrheit, nicht einstimmig.“²⁷ Eine Festlegung im Blick auf die Absenkung der Volljährigkeit erfolgte in diesem Zusammenhang bei der SPD nicht.

1968/69 waren dann in allen Landtagen – außer in Bayern – entsprechende parlamentarische Vorstöße zu verzeichnen: meist von der FDP, gelegentlich aber auch von SPD oder CDU initiiert. In der Regel wurde die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre und des passiven Wahlalters auf 23 Jahre vorgeschlagen. Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und das Saarland beschlossen entsprechende Änderungen im Sommer 1969 noch vor der Bundestagswahl.²⁸

Im Deutschen Bundestag stellte die FDP zeitgleich mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze im Juni 1968 einen Antrag zur Änderung des Grundgesetzes, um das das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre und das passive Wahlrecht auf 23 Jahre zu senken.²⁹ Darüber debattierte der Deutsche Bundestag ausführlich am 15. November 1968. Für die Antragsteller wies Hans-Dietrich Genscher auf den Zusammenhang von Wahlrecht und Wehrpflicht hin. Sprecher der Regierungsfractionen CDU/CSU³⁰ und SPD signalisierten Unterstützung für das Anliegen, lehnten aber eine Umsetzung schon zur Bundestagswahl 1969 ab: wegen praktischer Probleme (die Kandidatenaufstellungen hatten schon begonnen) sei die Zeit zu knapp, das Wahlrecht weniger ein Jahr vor der Bundestagswahl zu ändern. Auch Bundesinnenminister Ernst Benda sprach sich in der Debatte persönlich – die Bundesregierung hatte sich offiziell noch keine Meinung gebildet – für die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre aus.³¹

Schon in der damaligen Debatte spielte die Verknüpfung von Wahlrecht und Volljährigkeit eine Rolle. Hans-Dietrich Genscher meinte einerseits, es könne „nicht darum gehen, zwangsläufig einen Zusammenhang zwischen Volljährigkeit und aktivem Wahlalter herzustellen“. Andererseits regte er in seinem Plädoyer für Senkung des Wahlalters an „einmal zu prüfen, ob die Volljährigkeitsgrenze mit 21 Jahren noch richtig festgelegt ist.“³² Ähnlich argumentierten für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion der Abgeordnete Walter Picard und für die SPD Heinz Westphal. Auch

Bundesinnenminister Ernst Benda unterstrich im Zusammenhang mit seinem Plädoyer für die Senkung des Wahlalters: „Man wird allerdings die Konsequenzen, insbesondere auf die Frage der Volljährigkeit ernsthaft prüfen müssen.“³³

Nach der Bundestagswahl am 28. September 1969 wurde das Thema sofort wieder aufgegriffen – zuerst von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Sie brachte bereits im November 1969 den „Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters“ ein, der das aktive Wahlalter auf 18 Jahre und das passive Wahlalter auf 23 Jahre festlegen wollte.³⁴

Die neue Bundesregierung aus SPD und FDP zog Anfang 1970 mit einem eigenen Gesetzentwurf nach, der das aktive Wahlalter ebenfalls auf 18 Jahre, das passive jedoch auf 21 Jahre senken wollte.³⁵ Damit setzten die Koalitionsfraktionen die Ankündigung von Bundeskanzler Willy Brandt in seiner Regierungserklärung „Mehr Demokratie wagen“ vom 28. Oktober 1969 um, der miteinander verbundene Initiativen zur Absenkung des Wahlalters und der Volljährigkeit vorschlug: „Wir werden dem Hohen Hause ein Gesetz unterbreiten, wodurch das aktive Wahlalter von 21 auf 18, das passive von 25 auf 21 Jahre herabgesetzt wird (Beifall bei den Regierungsparteien). Wir werden auch die Volljährigkeitsgrenze überprüfen.“³⁶

Auch in der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung spielte das Thema „Volljährigkeit“ eine Rolle: „Es liegt nahe, mit einer Herabsetzung des aktiven Wahlalters auch eine solche des passiven Wahlalters zum Deutschen Bundestag zu verbinden. Der Bundesregierung erschiene es zweckmäßig, diese Altersgrenze auf 21 Jahre festzusetzen und damit an den Zeitpunkt anzuknüpfen, zu dem bisher die Volljährigkeit eintrat.“³⁷ In den Beratungen über die Vorschläge zur entsprechenden Verfassungsänderung plädierten der federführende Rechtsausschuss sowie der mitberatende Innenausschuss und der Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit in einer gutachterlichen Stellungnahme einvernehmlich für Koppelung des passiven Wahlalters an die Volljährigkeitsgrenze.³⁸

Da die Volljährigkeit aber im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt war, mussten zwei unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren in die Wege geleitet werden. Zugleich wurde im Blick auf eine bevorstehende Änderung der Volljährigkeitsgrenze im Grundgesetz für das passive Wahlrecht

keine konkrete Jahreszahl mehr genannt. In großer Übereinstimmung zwischen den Parteien wurde ohne Gegenstimmen und bei nur zehn Enthaltungen am 31. Juli 1970 Artikel 38 des Grundgesetzes geändert und lautet seitdem: „Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“³⁹ Inzwischen hatten auch alle Bundesländer das aktive Wahlalter bei Landtags- und Kommunalwahlen auf 18 Jahre und das passive Wahlalter auf 21 bzw. 23 Jahre herabgesetzt.⁴⁰

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion brachte kurze Zeit später schon am 11. November 1970 einen Gesetzentwurf auch zur Senkung der Volljährigkeit auf 18 Jahre ins Parlament ein. In der Begründung hieß es ausdrücklich: „Im 5. und 6. Deutschen Bundestag ist bereits in der Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre wiederholt die Frage gestellt worden, ob nicht auch die Altersgrenzen anderer Rechtsgebiete der Überprüfung und Anpassung bedürfen. Das auf dem Berliner Parteitag 1968 beschlossene Programm der CDU fordert neben der Herabsetzung des aktiven Wahlrechts ein Volljährigkeitsalter, das mit der Vollendung des 18. Lebensjahres beginnen soll. (...) Der Entwurf will eine weitere Vereinheitlichung der Altersgrenze beim 18. Lebensjahr erreichen, da die bisherige Verschiedenheit der Altersgrenze absurd sei (...)“⁴¹

Bei zügiger Beratung um Umsetzung dieses Vorschlages wäre es möglich gewesen, auch das passive Wahlalter schnell und rechtzeitig vor der nächsten Bundestagswahl auf 18 Jahre zu senken. Aber die sozialliberale Bundesregierung legte ihren Gesetzentwurf erst 15 Monate später am 24. Mai 1972 vor.⁴² Damit war eine Absenkung des passiven Wahlalters durch Absenkung der Volljährigkeit vor der dann den 19. November 1972 vorgezogene Bundestagswahl nicht mehr möglich. Deshalb fielen bei dieser Wahl fielen aktives Wahlrecht und Volljährigkeit noch einmal auseinander.

Nach der Wahl brachten die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und SPD/FDP-Bundesregierung. Im Februar 1973 dann ihre Entwürfe aus der vorhergehenden Legislaturperiode neu ein.⁴³ Am 22. März 1974 senkte der Deutsche Bundestag schließlich breiter Mehrheit die im Bürgerlichen Gesetzbuch⁴⁴ geregelte Volljährigkeit (§ 2 BGB) und damit auch das passive Wahlalter auf 18 Jahre. In der Debatte hatte sich der Abgeordnete Dr. Anton Stark (CDU/CSU) auch auf die Absenkung des aktiven

Wahlalters bezogen, während Detlev Kleinert (FDP) und Bundesjustizminister Gerhard Jahn (SPD) einen solchen Zusammenhang bestritten.⁴⁵ In der Folge senkten alle Bundesländer – mit Ausnahme von Hessen – die Wählbarkeit auf das Volljährigkeitsalter von 18 Jahren.

In Hessen legt Artikel 75 der Landesverfassung das passive Wahlalter bei Landtagswahlen auf 21 Jahre fest. Die Landesverfassung kann jedoch nach Artikel 123 nur durch eine Volksabstimmung geändert werden.⁴⁶ Während am 8. März 1970 die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 18 Jahre und des passiven Wahlalters auf 21 Jahre eine Mehrheit gefunden hatte, scheiterte am 19. Februar 1995 ein vom Landtag einstimmig verabschiedetes Gesetz zur Herabsetzung der Wählbarkeit auf 18 Jahre⁴⁷ bei einer Volksabstimmung klar mit 987.002 Ja-Stimmen gegen 1.660.424 Nein-Stimmen.⁴⁸

Es ist davon auszugehen, dass in Hessen ein erneuter Vorstoß zur Verfassungsänderung unternommen wird, da sich alle demokratischen Parteien vor der Landtagswahl 2013 erneut für eine Senkung des passiven Wahlalters ausgesprochen haben. Die hessische CDU fordert dabei in ihrem Wahlprogramm ausdrücklich die „Verknüpfung des passiven Wahlrechts mit der Volljährigkeit auf allen Ebenen“.⁴⁹

1.4 WAHLALTER MIT VERFASSUNGSRANG

Die – auch unter Machtgesichtspunkten – wichtige Rolle des aktiven Wahlrechts zeigt sich nicht nur im Bemühen um ein möglichst objektives Kriterium für die Festlegung einer Altersgrenze, das dann in der Volljährigkeitsgrenze gefunden wurde. Die Bedeutung der Frage des aktiven Wahlalters wird auch daran deutlich, dass ihr in Deutschland auf Bundesebene und in fast allen Bundesländern Verfassungsrang zugesprochen wird. Wo dies geschehen ist, ist die Festlegung des Wahlalters vor einer parteipolitisch motivierten Änderung durch jeweilige Regierungen mit einfacher Mehrheit gegen die jeweiligen Oppositionsparteien geschützt.

In Deutschland wurde dem Wahlalter dieser besondere Schutz des Verfassungsrangs erstmals in der Weimarer Reichsverfassung (Artikel 22) zugesprochen. Davor war das Wahlalter in Wahlgesetzen geregelt worden, die mit einfacher Mehrheit geändert werden konnten. Durch die Vorschriften des Artikel 76 der Weimarer Verfassung zur Verfassungsänderung waren jetzt aber die Hürden für eine Änderung des Wahlalters

angehoben worden: Notwendig war bei Anwesenheit von zwei Drittel der Mitglieder des Reichstags die Zustimmung von zwei Dritteln der Anwesenden *oder* die einfache Mehrheit bei einem Volksentscheid.⁵⁰

Schon bei den Vorberatungen des Grundgesetzes beim Verfassungskonvent in Herrenchiemsee und dann auch im Parlamentarischen Rat gab es keine Zweifel daran, dass das Wahlalter diesen Verfassungsrang behalten sollte. Im Artikel 45 Satz 3 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee hieß es zur Wahl des Deutschen Bundestages: „Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.“⁵¹ Praktisch ohne Diskussion und einvernehmlich wurde dieser Vorschlag in Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz übernommen: „Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste, wählbar ist, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat.“⁵²

Damit war für eine Änderung des Wahlalters eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und im Bundesrat erforderlich (Art. 79, 2 GG). Sie kam bisher einmal zustande und zwar als der Deutsche Bundestag am 31. Juli 1970 mit 441 Ja-Stimmen bei 10 Enthaltungen das „Siebenundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ beschloss: „Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“⁵³

Das Bundesverfassungsgericht hat im Übrigen mehrfach – zuletzt am 31. Januar 2012 – Wahlprüfungsbeschwerden abgelehnt, die die Altersgrenzen für das aktive Wahlrecht im Grundgesetz für verfassungswidrig halten und darin eine unzulässige Einschränkung des im Grundgesetz garantierten „allgemeinen“ Wahlrechts sahen. In der letzten Entscheidung heißt es: „Soweit der Beschwerdeführer die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht als verfassungswidrig rügt, hat das Bundesverfassungsgericht bereits auf seine Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 6. November 2003 (BVerfGE 122, 304) ausgeführt, dass die Altersgrenze an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht zu messen ist, weil sie in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG auf gleicher Rangebene wie diese geregelt ist (BVerfGE 122, 304 <309>). Soweit der Beschwerdeführer dem entgegentritt, handelt es sich – ungeachtet der Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Art. 79 Abs. 3 GG – ausschließlich um verfassungspolitische Erwägungen.“⁵⁴

Auch in 13 von 16 Bundesländern hat das Wahlalter für Landtagswahlen Verfassungsrang und kann nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit in den Landtagen oder landesweiten Volksabstimmungen geändert werden:

In den Landesverfassungen von Bayern (Art 14), Baden-Württemberg (Art. 73), Brandenburg (Art. 22), Berlin (Art. 39), Hessen (Art. 73), Niedersachsen (Art. 8), Nordrhein-Westfalen (Art. 30), Rheinland-Pfalz (Art. 76), dem Saarland (Art. 64), Sachsen (Art. 4), Sachsen-Anhalt (Art. 42) und Thüringen (Art. 46) ist das Wahlalter zumindest für Landtagswahlen ausdrücklich auf die Vollendung des 18. Lebensjahres festgelegt. In Hamburg ist das Wahlalter ab 18 Jahren zwar nicht ausdrücklich in der Verfassung erwähnt, aber die Festlegung im einschlägigen Wahlgesetz kann nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit geändert werden.

In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hat das Wahlalter bei Landtagswahlen keinen Verfassungsrang und ist durch einfache Mehrheit änderbar. Dies gilt in diesen Bundesländern auch für das Wahlalter bei Kommunalwahlen. Auch in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt hat das Wahlalter bei Kommunalwahlen (im Unterschied zum Landtagswahlrecht) keinen Verfassungsrang und kann mit einfacher Mehrheit geändert werden.

Bisher wurde das Wahlalter die Landtags- und Kommunalwahlen nur dort unter 18 Jahre gesenkt, wo dies mit einfacher Mehrheit möglich war. Eine Ausnahme machen Brandenburg und Hamburg, wo die Änderung des Wahlrechts zwar mit Zwei-Drittel-Mehrheit aber gegen den Widerstand der größten Oppositionsfraktion durchgesetzt wurde. So entstand seit 1996 in Deutschland und teilweise auch in den Bundesländern ein zersplittertes Wahlrecht mit unterschiedlichen Altersgrenzen bei Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen. Leicht vermittelt sich dadurch der Eindruck, es gebe wichtigere und unwichtigere Wahlen je nachdem wie konsequent das Wahlalter mit der Volljährigkeit verknüpft ist und ob das jeweilige Wahlrecht Verfassungsrang genießt.

Außerdem unterliegen in politischer Kontroverse mit einfacher Mehrheit durchgesetzte Veränderungen des Wahlrechts immer dem besonderen Verdacht politischer Machinteressen der jeweiligen Mehrheit. Deshalb ist es im Blick auf die allgemein akzeptierte Legitimität solcher Entscheidungen sinnvoll, wenn Veränderungen des Wahlalters durch Verfassungsrang an die Veränderungshürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit und den

dabei vorausgesetzten politischen Konsens gebunden sind. Je einfacher das Wahlrecht geändert werden kann, umso eher werden Wahlen zum Experimentierfeld und Spielball parteitaktischer Überlegungen. Dies schwächt ihre für die Demokratie unverzichtbare Bindungskraft.

1.5 WARUM DAS WAHLALTER ZUR VOLLJÄHRIGKEIT GEHÖRT

Der innere Zusammenhang zwischen Wahlalter und Volljährigkeit konkretisiert sich in der Frage, warum jemand über die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden soll, den diese Gesellschaft noch nicht für reif genug hält, seine eigenen Lebensverhältnisse selbstständig zu regeln.

Initiativen zu einer weiteren Senkung des Wahlalters werden im Unterschied zur Debatte um die Senkung auf 18 Jahre Ende der 1960er Jahre interessanterweise nicht mehr mit der Forderung nach einer weiteren Absenkung der Volljährigkeitsgrenze verbunden. Die sich daraus ergebende Entkoppelung von Wahlberechtigung und Volljährigkeit führt zu der grundsätzlichen Frage, ob Bürgerrechte wie das Wahlrecht nicht an die Bürgerpflichten gebunden sein sollten, die zur Volljährigkeit gehören. Vornehmste Bürgerpflicht ist nämlich die Übernahme der vollen Verantwortung für die Folgen des eigenen Handelns wie sie mit der durch die Volljährigkeit gewährten vollständigen Entscheidungsfreiheit des Bürgers einsetzt.

Dabei ist zu beachten, dass unsere Rechtsordnung zwischen Rechtsfähigkeit und Geschäftsfähigkeit unterscheidet: Von Geburt an sind Bürger rechtsfähig, sie können also beispielsweise Eigentümer, Steuerzahler, Aktionäre oder Erben sein. Aber erst mit der Geschäftsfähigkeit erhalten sie auch das Recht, diese Rechte selbstständig auszuüben. Davor nehmen die Erziehungsberechtigten ganz und mit zunehmenden Alter der Kinder schrittweise eingeschränkt die Rechte der Kinder wahr. Grundlegend dafür ist Art. 6 des Grundgesetzes, der die Erziehung von Kindern nicht nur als Recht, sondern auch als Pflicht von Eltern beschreibt: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“

Nach dem Jugendschutzgesetz (§ 1) sind dabei „Kinder Personen, die noch nicht 14 Jahre alt sind“ und „Jugendliche Personen, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind“.⁵⁵ Auf dieser Grundlage legt unsere Rechtsordnung weitere differenzierte Altersgrenzen fest:

16-Jährige dürfen in Deutschland nach dem Straßenverkehrsgesetz Mofa fahren und mit 17 Jahren eine Führerscheinprüfung ablegen, aber nicht ohne Begleitung eines Erwachsenen ein Auto lenken.⁵⁶ Sie dürfen in der Öffentlichkeit Bier trinken, aber keine hochprozentigen Alkoholika (§ 9 Jugendschutzgesetz)⁵⁷. Ohne Begleitung Erwachsener dürfen sie Kinos, Diskotheken oder Gaststätte nur bis Mitternacht besuchen (§§ 4, 5 und 11 Jugendschutzgesetz). Minderjährige haften auch nicht uneingeschränkt für Schäden, die sie anderen zufügen (§ 828 BGB). Grundsätzlich gilt als umgangssprachliche Übersetzung des § 832 BGB: „Eltern haften für ihre Kinder“.

Neben der Volljährigkeit ist im deutschen Rechtssystem am ehesten die Strafmündigkeit ab dem 14. Lebensjahr ein wesentlicher Einschnitt. Im § 19 des Strafgesetzbuches heißt es: „Schuldunfähig ist, wer bei Begehung der Tat noch nicht vierzehn Jahre alt ist.“⁵⁸ Wiewohl aber bereits 14-Jährige unter das Jugendstrafrecht fallen, können sie auch noch über die Volljährigkeit hinaus bis zum bis zum 21. Lebensjahr danach verurteilt werden. Das Jugendgerichtsgesetz (§ 1) gilt, „wenn ein Jugendlicher oder ein Heranwachsender eine Verfehlung begeht, die nach den allgemeinen Vorschriften mit Strafe bedroht ist. Jugendlicher ist, wer zur Zeit der Tat vierzehn, aber noch nicht achtzehn, Heranwachsender, wer zur Zeit der Tat achtzehn, aber noch nicht einundzwanzig Jahre alt ist.“⁵⁹ Es gibt freilich nach dem Erreichen der Volljährigkeit keinen Automatismus der Anwendung des Jugendstrafrechts. Es greift nur, „wenn 1. die Gesamtwürdigung der Persönlichkeit des Täters bei Berücksichtigung auch der Umweltbedingungen ergibt, dass er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstand, oder 2. es sich nach der Art, den Umständen oder den Beweggründen der Tat um eine Jugendverfehlung handelt.“ (§ 105)

Andererseits haben bereits Zehn- oder Vierzehnjährige gesetzlich geschützte Individualrechte. Das „Gesetz über die religiöse Kindererziehung“ regelt (bereits in der Ursprungsfassung von 1921) in § 5: „Nach der Vollendung des vierzehnten Lebensjahrs steht dem Kind die Entscheidung darüber zu, zu welchem religiösen Bekenntnis es sich halten will.

Hat das Kind das zwölfte Lebensjahr vollendet, so kann es nicht gegen seinen Willen in einem anderen Bekenntnis als bisher erzogen werden.“⁶⁰

Der 16-Jährige kann zwar ein Testament „errichten“ (§ 2229 BGB), aber die uneingeschränkte Testierfähigkeit gilt erst ab der Volljährigkeit (§ 2247 BGB) Heiraten darf man zwar ab 16, aber nur wenn ein Familiengericht dazu die Genehmigung erteilt und der Ehepartner bereits volljährig ist. Auch die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit (§ 104 BGB) setzt erst mit der Volljährigkeit ein, wenn die elterliche Sorge endet (§ 1626 BGB).

Auch wenn bereits ab dem 7. Lebensjahr eine eng begrenzte beschränkte Geschäftsfähigkeit (§ 106 BGB) und bedingte Verschuldungsfähigkeit (§ 828 BGB) einsetzt, sind Kaufverträge, die von Jugendlichen unter 18 Jahren ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters geschlossen werden – zum Beispiel der Kauf eines Computers – nur wirksam, wenn sie aus Mitteln bezahlt werden, die ihnen vom gesetzlichen Vertreter oder mit dessen Zustimmung von einem Dritten überlassen worden sind. Dieser sog. „Taschengeldparagraph“ (§ 110 des BGB) gilt bis zur vollen Geschäftsfähigkeit mit Erreichen des 18. Lebensjahres.

Teilweise wurde der Schutz von Minderjährigen sogar in den letzten Jahren durch die Anhebung von Altersgrenzen verschärft. So dürfen 16- und 17-Jährige seit 2009 weder Zigaretten kaufen noch in der Öffentlichkeit rauchen. Hier wurde die Altersgrenze von 16 auf 18 Jahre angehoben (§ 10 Jugendschutzgesetz). Seit 2009 dürfen Minderjährige auch keine Sonnenstudios besuchen (§ 4 „Gesetz zum Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen“⁶¹).

Im Strafprozessrecht wurde im gleichen Jahr der besondere Schutz von Opfern und Zeugen durch Ausschluss der Öffentlichkeit von 16 auf 18 Jahre angehoben. Diese Gesetze haben alle die gleiche Tendenz: „16 und 17-Jährige werden im recht nicht länger wie Erwachsene behandelt, stattdessen werden Sonderregeln für Kinder und junge Jugendliche auf sie ausgedehnt. (...) Der Gesetzgeber traut ihnen immer weniger zu, in eigener Verantwortung selbst zu entscheiden, ob sie sich den Risiken aussetzen wollen, die etwa mit dem Rauchen oder dem Sonnenbaden verbunden sind. Dies steht aber in krassem Gegensatz zu den Gründen die regelmäßig für eine Absenkung des Wahlalters angeführt werden.“⁶²

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass das aktive und das passive Wahlrecht zu den „höchstpersönlichen“ Rechten gehören, die nicht an Dritte übertragen werden, sondern persönlich ausgeübt werden müssen.⁶³

Es ist auffällig, dass auch die Befürworter einer Absenkung des Wahlalters nicht vorschlagen, dass an diesen Alterseinschränkungen etwas geändert wird. Sie plädieren nicht für eine Absenkung der Volljährigkeit. So gesehen ist die Wahlberechtigung für Minderjährige ein Widerspruch in sich, weil es das Wahlrecht von der Lebens- und Rechtswirklichkeit abkoppelt. Jedenfalls zeigen rechtspolitische Erwägungen, „dass es zwar zwischen dem vollendeten siebten und dem vollendeten 21. Lebensjahr alle möglichen Lebensabschnitte für Jugendliche und Heranwachsende gibt, dass aber – trotz erheblicher Selbstbestimmungsrechte auch der 16- und 17jährigen – der wesentlichste Alterssprung mit der Vollendung des 18. Lebensjahrs und dem Erreichen der Volljährigkeit verbunden ist.“⁶⁴

Dies war auch das zentrale Argument in der Bundestagsdebatte über einen Antrag der Grünen zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Bundestagswahlen am 4. Dezember 2008. Dort sagte für die CDU/CSU-Fraktion der Abgeordnete Stephan Mayer: „Wenn jemand schon im persönlichen, privaten Bereich erst mit Volljährigkeit für die Folgen seines Handelns einstehen muss, dann halte ich es für richtig, wenn dies auch mit Blick auf die Folgen der Ausübung des zentralen demokratischen Teilhaberechts gilt.“ Für die FDP-Fraktion unterstrich die Abgeordnete Gisela Piltz: „Sich an Entscheidungen zu beteiligen, heißt auch die Konsequenzen für etwas zu tragen und für die Folgen einzustehen. Konsequenzen oder die volle Verantwortung werden in der Regel aber erst mit der Volljährigkeit getragen.“ Für die SPD-Fraktion schloss sich der Abgeordnete Uwe Benneter an: „Ich bleibe dabei: Mit 16 zu wählen, aber keine Verträge allein verbindlich unterschreiben zu können: das ist paradox.“ Für die Grünen als Antragsteller tat der Abgeordnete Kai Gehring dies als „formaljuristische Vorbehalte“ ab.⁶⁵

Der SPD-Abgeordnete Uwe Benneter wies in der Bundestagsdebatte auf ein weiteres Problem hin: „Die Logik, dass mit der Volljährigkeit und Wehrpflicht auch das Wahlrecht beginnt, überzeugt offenbar die Menschen. Jede Absenkung hätte deshalb nach meiner Meinung den Charakter von Beliebigkeit und Willkür.“

1.6 DIE ALTERNATIVE: WILLKÜRLICHE ALTERSGRENZEN UND ZERSPLITTERTES WAHLRECHT

Wie willkürlich die Absenkung des Wahlalters gerade auf 16 Jahre ist, spiegelt sich auch in der Vielzahl der Vorschläge für unterschiedlichste Altersgrenzen: Sie reichen von 16 Jahren über 14 oder 7 Jahre bis zum Vorschlag der Aufhebung jeder Altersgrenze beim aktiven Wahlrecht.

Die SPD hatte noch im Dezember 2008 im Deutschen Bundestag gemeinsam mit CDU/CSU und FDP einen Antrag von Grünen und Linken abgelehnt, das Wahlalter bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre zu senken. Bei ihrem 1. Parteikonvent am 16. Juni 2012 haben die Sozialdemokraten allerdings ihre Haltung offiziell verändert. Sie beschlossen: „Wir wollen das Wahlalter bei Kommunal-, Landes, Bundestags- und Europawahlen auf 16 Jahre absenken.“⁶⁶ Folgerichtig hieß es im SPD-Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2013 es „Wir allen das Wahlalter auf 16 Jahre senken.“⁶⁷

Die Grünen fordern in ihren Wahlprogrammen seit 1998 eine allgemeine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre. Auch die Linke erhebt in ihrem Parteiprogramm diese Forderung für alle Wahlen. In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 gehen die Grünen allerdings weiter und „wollen das Wahlalter auf mindestens 16 Jahre senken.“⁶⁸ Bemerkenswert ist allerdings, dass dann bei einem „Mitgliederentscheid“ über das grüne Wahlprogramm nur 5,81 Prozent der teilnehmenden Parteimitglieder diese Forderung zu den „Regierungsprioritäten“ zählen wollten.⁶⁹ Damit landete das „Projekt“ auf nur auf Platz 50 von 54 Projektvorschlägen.

Die Grünen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt fordern bereits seit einiger Zeit eine Absenkung des Wahlalters bei Landtags- und Kommunalwahlen auf 14 Jahre.⁷⁰ Dies entspricht der Forderung des Bundesjugendrings sowie die Landesjugendringe u.a. in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, der Bund Deutscher Landjugend, der Bund der Deutschen Katholischen Jugend und die Evangelische Jugend in Deutschland, die alle für eine Wahlberechtigung ab 14 Jahren eintreten.⁷¹ Das Deutsche Kinderhilfswerk möchte das Wahlalter zunächst auf 16 und in einem zweiten Schritt auf 14 Jahre absenken.⁷² Der Sozialwissenschaftler Klaus Hurrelmann – auf den sich Befürworter einer Absenkung des Wahlalters oft berufen – plädierte schon 1997 für eine Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre.⁷³

Die Piratenpartei hat im Berliner Abgeordnetenhaus 2012 unter der Überschrift „Wahlrecht ohne Altersbegrenzung“ beantragt, das aktive Wahlrecht schrittweise auf sieben Jahre abzusenken.⁷⁴ In der Antragsbegründung wird gefordert, „dass man ein Bewusstsein dafür schafft, dass Kinder wählen gehen dürfen.“ Wer sich gegen eine „Altersgrenze für den Beginn der Wahlberechtigung“ wende, müsse auch „eine Altersgrenze definieren, wo Wahlberechtigung endet. Es möchte jedoch niemand ältere Menschen vom Gebrauch ihrer Rechte ausschließen.“ Da die Piratenpartei zugleich eine „vollautomatische Erfassung aller Erstwähler unter 16“ ablehnt, fordert sie: „Erstwähler, die unter 16 sind, müssen selbstständig ihren Willen zu wählen persönlich in dem für sie zuständigen Wahlamt beurkunden.“

In diesem Sinne hatte sich 2011 schon vor der Wahl der Berliner Spitzenkandidat der Piratenpartei Andreas Baum – nach der Wahl Fraktionsvorsitzender – geäußert: „Wir möchten die Hürden für die Teilnahme an Wahlen absenken und vor allem Jugendliche und Kinder früh dafür motivieren, sich mit dem politischen Geschehen auseinanderzusetzen. Nach umfangreichen Diskussionen sind wir übereingekommen, dass wir hier keine neue starre Altersgrenze einführen möchten. Wir gehen davon aus, dass ein Kind ab dem Zeitpunkt, in dem es frei den Willen zur Teilnahme äußern kann und selbst die Motivation hat, sich in das Wählerverzeichnis einzutragen, auch ein hinreichendes Interesse hat, sich mit politischen Sachverhalten auseinanderzusetzen.“⁷⁵

Auch die Jugendorganisation der Piratenpartei hat bei ihrer Bundesmitgliederversammlung im Januar 2012 die Forderung der Abschaffung jeder Altersgrenze beim Wahlrecht beschlossen.⁷⁶ Die gleiche Forderung hatte die Grüne Jugend beim ihrem Bundeskongress im Oktober 2011 erhoben: „Zudem setzen wir uns für die Abschaffung der Wahlaltersgrenze ein – jeder junge Mensch, der wählen möchte und in der Lage ist dies auszudrücken und zu tun, soll es dürfen.“⁷⁷ Für die Abschaffung jeder Altersgrenze beim Wahlrecht setzt sich auch die vom Deutschen Kinderhilfswerk verbreitete Streitschrift „Wahlrecht für Kinder“ ein.⁷⁸

Interessant ist, dass der Vorschlag einer Registrierung als Wähler als Voraussetzung für die Wahlberechtigung nur für minderjährige Wähler gemacht wird. Damit würde ein Art von Zwei-Klassen-Wahlrecht eingeführt: Minderjährige Wähler sollen sich altersunabhängig registrieren müssen, volljährige Wähler aber nicht. Wollte man das Wahlrecht insge-

samt auf eine Registrierungspflicht umstellen, würde man das amerikanische Wahlrecht übernehmen: Es verlangt von jedem wahlberechtigten Bürger die Wählerregistrierung als Voraussetzung für die Ausübung der Wahlrechts. Eine solche generelle Umstellung und Ausdehnung der Registrierungspflicht auf alle Wahlberechtigten wird aber von den Befürwortern der Streichung jeglicher Altersgrenze im Wahlrecht nicht gefordert.

Im Übrigen liegt der Idee einer Registrierungspflicht (oder -option) für minderjährige Wähler das Konzept einer Art von „Wahlführerscheins“ zugrunde, der erteilt wird, wenn bestimmte individuelle Voraussetzungen erfüllt sind. Ob dies jeweils der Fall ist, müsste von welcher staatlichen Stelle auch immer geprüft und entschieden werden – beispielsweise bei der Frage, ob die Wählerregistrierung von Kindern und Jugendlichen tatsächlich selbstständig oder auf Druck von Erwachsenen erfolgt. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Vergabe der Wahlberechtigung im Einzelfall besonders anfällig für Willkür ist. Die in Deutschland bewährte automatische Eintragung aller volljährigen Staatsbürger ins Wahlregister vermeidet dieses Problem.

Wie willkürlich die Abkoppelung des Wahlalters von der Volljährigkeit ist, zeigt sich auch daran, dass sich Debatte einseitig auf das aktive Wahlrecht beschränkt. Vorschläge zur Absenkung des passiven Wahlalters sind nicht bekannt. Sie wäre übrigens ohne Veränderung der Volljährigkeit nicht möglich: Bis zum Erreichen der Volljährigkeit würden die Vorschriften des Jugendschutzes und die Rechte der Erziehungsberechtigten nämlich die grundgesetzlich garantierte Freiheit des Mandats unzulässig einschränken.

Dennoch ist häufig das Argument zu hören, man müsse Jugendlichen durch die Absenkung des Wahlalters die Vertretung ihrer (wie auch immer definierten, vermeintlich gemeinsamen) eigenen Interessen ermöglichen. Die eigenständige Vertretung ihrer Interessen wäre freilich nur dann möglich, wenn minderjährige Jugendliche nicht nur wählen dürfen, sondern auch wählbar wären. Umso merkwürdiger ist es, dass niemand die Forderung nach Senkung des aktiven Wahlalters mit dem Vorschlag der Senkung des passiven Wahlalters verbindet. Die einseitige Absenkung des aktiven Wahlalters bedeutet aber, dass minderjährige Jugendliche nicht Gleichaltrige, sondern nur Ältere wählen dürfen. Die Befürworter einer Senkung des aktiven Wahlalters müssen sich also fragen lassen, warum sie das passive Wahlrecht aussparen und damit

minderjährigen Jugendlichen das Recht verwehren, ihre Interessen durch die Wahl Gleichaltriger wahrzunehmen. Konsequenter wäre es, die Forderung nach einer Senkung des aktiven Wahlalters mit einer Senkung der Volljährigkeitsgrenze als Voraussetzung für das passive Wahlrecht zu verbinden. Es gehört zu den offenkundigen Schwächen der Forderung nach einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, dass diese Debatte bewusst ausgespart bleibt.

Dass bei allgemeinen Wahlen das Recht, zu wählen, vom Recht gewählt zu werden dauerhaft abgekoppelt sein soll, ist auch demokratietheoretisch schwer zu begründen. Es war dennoch wie dargelegt lange Zeit Praxis. Die Aufhebung dieser Widersprüchlichkeit war ein zentrales Anliegen der letzten Wahlrechtsreform auf Bundesebene mit der damals verknüpften Absenkung von Wahlalter und Volljährigkeit auf 18 Jahre. Dieser Konsens über die Verknüpfung aktivem und passivem Wahlrecht für Bundes- und Landtagswahlen⁷⁹ hielt immer 40 Jahre, bis er 2009 erstmals in Bremen und inzwischen auch in Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein aufgekündigt wurde.

Verfassungsrechtlich ist ein unterschiedliches Wahlalter in Bund, Ländern und Kommunen möglich, da Artikel 28 des Grundgesetzes Bundesländern und kommunalen Gebietskörperschaften nur vorgibt: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ Das in Artikel 38 für Bundestagswahlen festgeschriebene aktive Wahlrecht mit 18 Jahren findet hier keine Erwähnung. Es gibt also kein „Homogenitätsgebot“⁸⁰ für allgemeine Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen.

Ein solches „Homogenitätsgebot“ gilt übrigens bisher auch nicht für die gemeinsamen Direktwahlen zum Europäischen Parlament. Rechtsgrundlage dafür sind Artikel 20, 22 und 223 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Dort werden einige wenige gemeinsame, für alle verbindliche Grundsätze geregelt. Vor allem muss danach die Wahl nach dem Verhältniswahlrecht auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen erfolgen. Andere Bestimmungen, darunter auch die Festlegung des aktiven und passiven Wahlalters, werden auf nationaler Ebene festgelegt und basieren dort praktisch immer auf den Regeln der nationalen Parlamentswahlen.

Das aktive Wahlalter für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament liegt deshalb in allen Mitgliedsstaaten bei 18 Jahren – ausgenommen Österreich, wo das Wahlalter für nationale Parlamentswahlen 2007 auf 16 Jahre gesenkt worden ist. Größer ist die Vielfalt der auch für die Europawahl geltenden nationalen Bestimmungen beim passiven Wahlrecht. Es liegt zwar in der Mehrheit der Mitgliedstaaten bei 18 Jahren. Mit Belgien, die Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und dem Vereinigte Königreich (21), Rumänien (23) sowie Italien und Zypern (25) sind Ausnahmen aber schon fast wieder die Regel.⁸¹

Ein solches in der Europäischen Union noch nicht überwundenes und in Deutschland wieder um sich greifendes Auseinanderfallen von aktivem und passivem Wahlrecht ist nicht nur erschwert die Vermittlung allgemeingültiger Wahlrechtsgrundsätze ähnlich wie ein unterschiedliches aktives Wahlalter bei Europa-, Bundes-, Landtags- und Kommunalwahlen

Mit diesem unterschiedlichen Wahlalter bei unterschiedlichen Wahlen wird diesen Wahlen in den Augen vieler Bürger auch eine unterschiedliche Wertigkeit zugesprochen. Es entsteht der Eindruck als seien etwa Kommunalwahlen weniger bedeutend als Landtagswahlen oder Landtagswahlen weniger gewichtig als Bundestagswahlen. So wurde die Wahlalterssenkung zuerst und quasi als Experimentierfeld zuerst auf der kommunalen Ebene bzw. auf Landesebene umgesetzt und gilt selbst bei den Befürwortern für die Bundesebene als problematisch. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass damit kommunale Entscheidungen und die Landespolitik auch als weniger wichtig eingestuft werden.

- 1| Vgl. *The World Factbook 2009*. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2011 (zuletzt aktualisiert am 20. August 2013: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html>); vergleichbar: <http://www.laenderdaten.de/staat/wahlrecht.aspx>
- 2| *Dazu kommt als selbstständiges Wahlgebiet mit dem Wahlrecht ab 21 Jahren und Tokelau (abhängig von Neuseeland).*
- 3| Vgl. *einander ergänzend, aber teilweise widersprüchlich* http://en.wikipedia.org/wiki/Age_of_majority#Age_18 sowie http://de.wikipedia.org/wiki/Vollj%C3%A4hrigkeit#Vereinigte_Staaten für Somalia: <http://www.juraforum.de/lexikon/volljaehrigkeit>; *In den USA und Kanada gilt überwiegend die Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren. Einzelne Bundesstaaten weichen davon (immer nach oben) ab.*
- 4| http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/mediathek/D_0006_Kinderkonvention.pdf

- 5] *Im „amerikanischen Außengebiet“ Amerikanisch-Samoa gilt die Volljährigkeit bereits mit 14 Jahren. Für Frauen gelten in einigen Staaten besondere Regeln. So sind Mädchen im Iran bereits mit 9 Jahren volljährig, in Indonesien mit 15 Jahren und in Pakistan mit 16 Jahren.*
- 6] *Im Vergleich Volljährigkeit/Wahlalter sind dies Ägypten (21/18), Algerien (19/18), Bahrain (21/20), Botswana (19/18), Brasilien (18/16), Burundi (21/18), Elfenbeinküste (21/18), Guinea (21/18), Honduras (21/18), Indonesien (18/17), Kamerun (21/18), Kuba (18/16), Lesotho (21/18), Madagaskar (21/18), Monaco (21/18), Namibia (21/18), Nicaragua (18/16), Neuseeland (20/18), Nordkorea (20/17), Österreich (18/16), Philippinen (21/18), Sambia (21/18), Südkorea (20/19), Swasiland (21/18), Thailand (20/18), Tschad (21/18), Tunesien (20/18).*
- 7] *Im Vergleich Volljährigkeit/Wahlalter sind dies Kirgistan (16/18), Iran (15/18), Irak (16/18), Kuwait (18/21), Libanon (18/21), Oman (18/21), Malaysia (18/21), Nauru (18/21), Nepal (16/18), Samoa (18/21), Somalia (15/18), Tadschikistan (17/18), Tokelau (18/21), Tonga (18/21), Turkmenistan (16/18), Usbekistan (16/18).*
- 8] *Vgl. Report „Freedom in the World“ 2013 des Freedom House, der 90 von 195 bewerteten Ländern als unzweifelhaft demokratisch bezeichnet (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>) sowie den strengeren Demokratieindex des Economist, der 167 Länder bewertet und davon 25 als „full democracy“ und weitere 54 als „flawed democracy“ charakterisiert (<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12>).*
- 9] *Sonderfälle einem Wahlrecht ab 16 Jahren sind die Kanalinseln Guernsey und Jersey sowie die Isle of Man. Sie sind als gesonderte Rechtssubjekte direkt der britischen Krone unterstellt und weder Teil des Vereinigten Königreiches noch der Europäischen Union. In Schottland gibt es eine Debatte, ob beim Referendum über die Unabhängigkeit im Herbst 2014 auch 16-/17-Jährige zugelassen werden sollen. Ausnahmen vom generellen Wahlrecht ab 18 Jahren gibt es in den Balkanstaaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Serbien und Slowenien für Arbeitnehmer und in Ungarn für Verheiratete, die jeweils ab 16 Jahren wählen dürfen.*
- 10] *Ausnahmen waren Baden, Bayern, Hessen und Preußen (jeweils 21 Jahre), Hamburg (Volljährigkeit für Männer 22 Jahre) und Oldenburg (24 Jahre) (vgl. zu den Einzelnachweisen <http://www.documentarchiv.de/nzjh.html>)*
- 11] *<http://www.verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>. In Art. 94 Abs. 2 hieß es : „Die Wahl geschieht nach den in dem Reichswahlgesetze enthaltenen Vorschriften“).*
- 12] www.documentarchiv.de/nzjh/1849/reichswahlgesetz1849.html.
- 13] *Deutscher Bundestag, Drucksache VI/304 vom 27. Januar 1970, S. 3.*
- 14] *Zu den einzelnen Dokumenten siehe <http://www.documentarchiv.de/nzjh.html>*
- 15] *Vgl. Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1896, Nr. 21, Seite 195 ff (Als Ausnahme regelte § 3: „Ein Minderjähriger, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat, kann durch Beschluss des Vormundschaftsgerichts für volljährig erklärt werden. Durch die Volljährigkeitserklärung erlangt der Minderjährige die rechtliche Stellung eines Volljährigen.“) Ab 1. Januar 1900 wurde diese Altersgrenze in das neue Bürgerliche Gesetzbuch (§ 2) übernommen.*
- 16] http://wiki-de.genealogy.net/Wehrpflicht/Gesetz_von_1814.
- 17] *Deutscher Bundestag, Drucksache VI/304 vom 27. Januar 1970, S. 3. Die Verordnung war unterzeichnet für den „Rat der Volksbeauftragten, von Friedrich Ebert (SPD) und Hugo Haase (USPD) und für die Regierung vom Staatssekretär des Inneren Dr. Hugo Preuß (DDP). Preuß hatte sich vergeblich für eine*

- Koppelung des Wahlalters an die Volljährigkeit eingesetzt, die seit 1876 bei 21 Jahren lag (vgl. Markus Maria Groß-Bölting: Altersgrenzen im Wahlrecht. Entwicklung und systematische Bedeutung im deutschen Verfassungsrecht., Köln 1993, S. 317 ff.).*
- 18] <http://www.documentarchiv.de/nzjh.html>.
- 19] <http://www.documentarchiv.de/nzjh.html>.
- 20] *Die beiden jüngsten Abgeordneten der mit aktivem und passiven Wahlrecht ab 20 Jahren gewählten Weimarer Nationalversammlung waren 27 Jahre alt (Jahrgang 1891) (vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Mitglieder_der_Nationalversammlung_von_1919).*
- 21] *Lediglich der KPD-Abgeordnete Heinz Renner forderte im Parlamentarischen Rat eine Altersgrenze von 18 bzw. 21 Jahren (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949, Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und dem Bundesarchiv, München/Oldenburger 1996, S. 373).*
- 22] <http://www.documentarchiv.de/>.
- 23] *Bundesgesetzblatt vom 24. Juli 1956, S. 651 ff.*
- 24] *Bundesgesetzblatt vom 27. Juni 1968, S. 709 ff.*
- 25] *18. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (Berlin, 4.-7. November 1968), Niederschrift Band 2, S. 79.*
- 26] *18. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (Berlin, 4.-7. November 1968), Niederschrift Band 1, S. 199 (mit dem Band „Anträge zum Aktionsprogramm“).*
- 27] *Vgl. Heinz Westphal in Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 196. Sitzung am 15. November 1968, Plenarprotokoll S. 10593 ff.*
- 28] *Vgl. Drucksache VI/304 des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1970 und Der Spiegel 51/1968, S. 33.*
- 29] *Bundestagsdrucksache V/3009 vom 14. Juni 1968.*
- 30] *Eine von der Fraktionsmehrheit abweichende Meinung vertrat in der Debatte der CSU-Abgeordnete Richard Jäger.*
- 31] *Vgl. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 196. Sitzung, Plenarprotokoll am 15. November 1968, S. 10586 ff.*
- 32] *Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 196. Sitzung am 15. November 1968, Plenarprotokoll, S. 10589.*
- 33] *Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 196. Sitzung am 15. November 1968, Plenarprotokoll, S. 10599.*
- 34] *Drucksache VI/70 des Deutschen Bundestages vom 14. November 1969.*
- 35] *Drucksache VI/304 des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1970.*
- 36] *Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung am 28. Oktober 1969, Plenarprotokoll S. 20.*
- 37] *Drucksache VI/304 des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1970, S. 4.*
- 38] *Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache VI/873 vom 3. Juni 1970, S. 2.*
- 39] *Am 9. Juli 1972 wurde das Bundeswahlgesetz entsprechend geändert.*
- 40] *Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache VI/873 vom 3. Juni 1970 (Bremen zog am 18. Juni 1970 und Rheinland-Pfalz am 7. Juli 1870 nach).*
- 41] *Deutscher Bundestag, Drucksache VI/1410 vom 11. November 1970, S. 3.*
- 42] *Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3450 vom 24. Mai 1972 (die Bundesregierung bezieht sich darin dabei auch ausdrücklich auf „die gutachtlichen Äußerungen der Sachverständigen, die anlässlich der Herabsetzung des Wahlalters von den Ausschüssen des Deutschen Bundestages gehört worden sind.“ (S. 36)).*
- 43] *Deutscher Bundestag, Drucksachen 7/117 vom 5. Februar 1973 und 7/206 vom 20. Februar 1973.*
- 44] *Bürgerliches Gesetzbuch hier und im Folgenden zitiert nach <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>.*

- 45| *Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 89. Sitzung am 22. März 1974, Plenarprotokoll 5870 ff; Bundestagspräsident Kai-Uwe von Hassel stellte als Abstimmungsergebnis fest: Das Gesetz ist gegen eine gewisse Zahl von Stimmen ohne Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen* (S. 5881).
- 46| <http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/228m/page/bshesprod.psmI?doc.hl=1&doc.id=jlr-VerfHErahmen%3AJuris-Ir00&documentnumber=1&numberofresults=187&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true>
- 47| *Hessischer Landtag, 13. Wahlperiode, 108. Sitzung am 23. November 1994, Plenarprotokoll 13/108, S. 6342.*
- 48| *Vgl. Landeswahlleiter Hessen, Übersicht der bisher durchgeführten Volksabstimmungen* http://www.wahlen.hessen.de/irj/Wahlen_Internet?cid=1cf3c4ce36580e81f03f670ddf1edf78. *Die Abstimmung fand am Tag der Landtagswahl statt, hatte aber im Wahlkampf praktisch keine Rolle gespielt (vgl. Frankfurter Rundschau, 20. Februar 1995 und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Februar 1995).*
- 49| *Wahlprogramm der CDU Hessen: Gemeinsam auf dem Weg – Ideen für die Zukunft Hessens 2014-2019* (https://www.epenportal.de/web/datapool/storage/files1000000/Wahlen/Landtagswahl_2013/Programm_LTW_2013.pdf), S. 16.
- 50| *Vgl.* <http://www.documentarchiv.de/>.
- 51| <http://www.verfassungen.de/de/de49/chiemseerentwurf48.htm>.
- 52| *Die Regelung wurde dann auch so ins Wahlgesetz vom 15. Juni 1949 übernommen. Der Abgeordnete Heinz Renner (KPD) plädierte zwar für eine niedrige Altergrenze (18 Jahre), war aber mit der Aufnahme des Wahlalters in das Grundgesetz einverstanden.*
- 53| *Deutscher Bundestag, Änderungen des Grundgesetzes seit 1949 (Wissenschaftlicher Dienst 380/09), S. 11 und S. 69* (http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/aenderungen_des_grundgesetzes_seit_1949.pdf).
- 54| *BVerfG, 2 BvC 11/11 vom 31. Januar 2012, Absatz-Nr. (1-14)*, http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20120131_2bvc001111.html.
- 55| <http://www.gesetze-im-internet.de/juschg/>.
- 56| <http://www.gesetze-im-internet.de/stvg/> (*Die gesetzliche Regelung ist differenzierter als von der Öffentlichkeit wahrgenommen: Nach dem 17. Geburtstag erfolgt bei bestandener Prüfung die Aushändigung der Prüfungsbescheinigung. Mit dieser darf bundesweit in Begleitung gefahren werden. Ab Vollendung des 18. Lebensjahres kann die Prüfungsbescheinigung bei der Fahrerlaubnisbehörde in den Kartenführerschein umgetauscht werden. Drei Monate nach dem 18. Geburtstag verliert die Prüfungsbescheinigung ihre Gültigkeit.*).
- 57| <http://www.gesetze-im-internet.de/juschg/>.
- 58| http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_19.html.
- 59| <http://www.gesetze-im-internet.de/jgg/>.
- 60| <http://www.gesetze-im-internet.de/kerzgf/>.
- 61| http://www.gesetze-im-internet.de/nisg/_4.html.
- 62| *Heiko Holste, Zwischenruf über das Wählen mit 16, das Sonnenbaden und die Inkonsistenz der Gesetzgebung*, in: *Zeitschrift Rechtspolitik* 2011, S. 122.
- 63| *Vgl. § 14 und 15 des Bundeswahlgesetzes* (<http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>).
- 64| *Theo Langheid, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, April 1996, S. 133.
- 65| *Alle zitiert nach Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 193. Sitzung am 4. Dezember 2008, Plenarprotokoll 16/193 S. 20856 ff.*

- 66| http://www.spd.de/linkableblob/73384/data/2_beschluss_jugendpolitik.pdf (*Der Parteikonvent der SPD ist ein kleiner Parteitag mit 250 Delegierten. Da er hinter verschlossenen Türen tagte, ist das Abstimmungsergebnis nicht bekannt.*).
- 67| *„Das Wir entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013- 2017“* (beschlossen auf dem SPD-Sonderparteitag am 14. April 2013 in Augsburg), S. 57.
- 68| *„Zeit für den grünen Wandel – Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90 /Die Grünen“* (beschlossen von der 35. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/ die Grünen am 26.-28. April 2013 Berlin), S. 208.
- 69| http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Mitgliederentscheid-2013_Ergebnisse-in-Prozent.pdf *An dem Mitgliederentscheid hatten sich 26,7 Prozent der Parteimitglieder beteiligt.*
- 70| *Zu Niedersachsen vgl. Flyer „Wahlalter 14“ vom 12. August 2012* (http://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/fileadmin/docs/fraktion/flyer/faltblatt_wahlalter_14_mehr_demokratie_w.pdf). *2008 hatten sie im Niedersächsischen Landtag auch erfolglos einen entsprechenden Antrag zur Änderung der Landesverfassung gestellt (Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/171) zu Sachsen-Anhalt Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 12. November 2012.*
- 71| *Vgl.* <http://www.waehlen-ab-14.de>.
- 72| *Vgl. Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 18/242.*
- 73| *„Die kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen zwölf und vierzehn Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. (...) Aus diesen Überlegungen heraus spricht vieles dafür, das Wahlrecht auf ein Alter von 14 Jahren abzusenken“* (Hurrelmann, Klaus: *Für eine Herabsetzung des Wahlalters*. Aus: *Palentien, Christian / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Jugend und Politik. Ein Handbuch für Forschung, Lehre und Praxis*, Neuwied 1997, S. 287/288.
- 74| *Berliner Abgeordnetenhaus Drucksache 17/0112. In der Sitzung des Innenausschusses des Berliner Abgeordnetenhauses am 21. Mai 2012 haben CDU und SPD diese Anträge einvernehmlich abgelehnt (vgl. Inhaltsprotokoll InnSichO 17/10).*
- 75| *Interview mit gulli.com am 17. September 2011.*
- 76| <http://www.piratenpartei.de/node/1554/61677>.
- 77| <http://www.gruene-jugend.de/beschluesse/demokratie/949254.html>
- 78| *Mike Weimann, Wahlrecht für Kinder*, Berlin 2002 (<http://www.kinderwahlrecht.de/inhalt/inhalt>).
- 79| *Bei Kommunalwahlen setzte die Trennung zwischen aktivem und passivem Wahlalter schon in den 1990er Jahren ein und galt bzw. gilt im Übrigen in einigen Bundesländern auch bei der Wählbarkeit von Bürgermeistern und Landräten.*
- 80| *Vgl. dazu auch Theo Langheid, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, April 1996, S. 131.
- 81| *Vgl.* http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.4.html.

2. WAHLRECHT FÜR MINDERJÄHRIGE: WAS SAGEN DIE BETROFFENEN?

Angesichts der Vehemenz, mit der politisch für die Absenkung des Wahlalters gestritten wird, liegt die Frage nahe, was eigentlich die betroffenen Jugendlichen davon halten. Manche werden überrascht sein, dass in allen (!) bisher vorliegenden Umfragen 16- bis 17-jährige Jugendliche mehrheitlich eine Absenkung des Wahlalters ablehnen. Dennoch wurde es bisher für Kommunalwahlen in neun und für Landtagswahlen in vier Bundesländern auf 16 Jahre gesenkt. Dabei fällt auf, dass dies fast ausnahmslos nur dort geschehen ist, wo das Wahlalter keinen Verfassungsrang hat und mit einfacher Mehrheit geändert werden konnte.

2.1 BETROFFENE JUGENDLICHE GEGEN SENKUNG DES WAHLALTERS

Die meisten minderjährigen Jugendlichen stehen einer Herabsetzung des Wahlalters skeptisch gegenüber. Sie sagen von sich selbst, dass sie mit der Verantwortung für politische Entscheidungen in der Regel überfordert seien und die ernsthafte Auseinandersetzung mit Politik nicht das ist, was in ihrem Lebensalltag wichtig sei. Dies belegen nicht nur die Umfragen, sondern das ist interessanterweise auch die Wahrnehmung von Vertretern aller demokratischen Parteien.

Der SPD-Bundestagsabgeordnete Uwe Benneter sagte dazu in der Parlamentsdebatte am 4. Dezember 2008: „Mein Eindruck ist, dass die heutige Regelung für das Wahlalter bei Bundestagswahlen von der ganz überwiegenden Mehrheit in der Bevölkerung und auch von der ganz überwiegenden Mehrheit in der betroffenen Altersgruppe als angemessen und richtig betrachtet wird. An mich ist jedenfalls noch kein 16-Jähriger herangetreten, der das Wahlrecht bei Bundestagswahlen für sich gewünscht hätte.“¹

Ähnlich hatte sich schon Jahre zuvor in der Bundestagsdebatte am 17. November 2000 Cem Özdemir für Bündnis 90/Die Grünen geäußert: „Ich rede genauso wie Sie mit Jugendlichen. Was man von denen hört, ist durchaus unterschiedlich. Wenn man für die Absenkung des Wahlalters ist, dann muss man schon das ernst nehmen, was die Jugendlichen sagen. Meine Erfahrung ist – vielleicht sieht Ihre Erfahrung anders aus –, dass die Meinungen sehr unterschiedlich sind. Auf der einen Seite gibt es Jugendliche, die sagen, dies sei sinnvoll. Auf der anderen Seite gibt es Jugendliche, die das Gegenteil erklären. Ich halte nichts davon, dass wir Sechzehnjährigen erklären, was für sie gut und was für sie schlecht ist. Ich komme aus einer Partei, die dafür eintritt, dass Ältere den Jugendlichen nicht sagen, was sie zu tun oder zu lassen haben.“²

Der FDP-Bundestagsabgeordnete Jörg van Essen berichtete in der Bundestagsdebatte zur Senkung des Wahlalters am 7. Juni 2013: „Es war interessant, dass ich am gestrigen Tag eine Diskussion mit Schülerinnen und Schülern in genau diesem Alter hatte. Ich habe unter anderem ausgeführt, dass ich morgen zu einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sprechen würde, und die Gründe für meine Ablehnung benannt. Selten findet man bei einem Vortrag so viel zustimmendes Kopfnicken, wie ich es in dieser Frage beobachten konnte.“³

Der CDU-Abgeordnete Jörg Kellner sagte am 19. Juni 2013 im Thüringer Landtag, er habe im Sozialkundeunterricht der betroffenen Altersgruppe die Frage gestellt, inwieweit „sie sich vorstellen können, mit 16 das Wahlrecht zu erhalten: da wurde von allen ausnahmslos mitgeteilt, dass sie sich für diese Entscheidung nicht reif fühlen.“⁴

Bei einer Sachverständigen-Anhörung im Niedersächsischen Landtag hatte auch der Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, Professor Christian Pfeiffer, schon 2008 zum Wahlrecht für

16- und 17-Jährige gesagt: „Auch bei der Mehrheit von ihnen habe man den Eindruck, dass ihnen von der Politik in wohlmeinder Absicht etwas übergestülpt worden ist, was die meisten gar nicht ernsthaft interessiert.“⁵

Diese parteiübergreifenden Einschätzungen werden von allen bisherigen Umfragen und Studien bestätigt. Die betroffene Altersgruppe selbst lehnt eine Absenkung des Wahlalters mit deutlicher Mehrheit ab:

- Eine Querschnittserhebung unter 1.907 rheinland-pfälzischen Schülern im Alter von 14 bis 18 Jahren ergab 2005: „Eine Mehrheit ist für die Beibehaltung des aktiven Wahlalters ab 18 Jahren.“ Nur knapp 40 Prozent der rheinland-pfälzischen Schüler befürworteten eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre oder jünger. Bemerkenswert ist, dass die Ablehnung einer Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre in der betroffenen Altersgruppe der 16- bis 18-Jährigen am höchsten ist: „Je älter die Jugendlichen sind und je höher ihr formaler Bildungsgrad ist, desto häufiger geben sie sich mit den Status Quo, wählen ab 18 Jahren, zufrieden.“⁶
- In Deutschland wurden in der 15. Shell-Jugendstudie 2006 insgesamt 2.532 Jugendliche im Alter von 12 bis 25 Jahren gefragt: „Wie finden Sie die Idee, die Altersgrenze für die Teilnahme an Bundestagswahlen von 18 Jahren abzusenken, so dass man schon ab 16 Jahren wählen könnte?“ 52 Prozent der Befragten lehnten dies ab, nur 24,7 Prozent stimmten zu, und 22,8 Prozent meinten, es sei ihnen egal.⁷
- Anfang 2009 befragte die „Grüne Jugend Ostalb“ mehr als 550 Aalener Schüler zum Wahlrecht ab 16. Auf die Frage „Hältst du das Wahlrecht ab 16 für sinnvoll?“ antworteten 58 Prozent mit „Nein“ und nur 24 Prozent mit „Ja“. 18 Prozent konnten sich nicht entscheiden. Das Fazit der Grünen Jugend lautete: „Ein Großteil der Jugendlichen hält das Wahlrecht ab 16 nicht für sinnvoll. Hier zeigt sich, dass die Jugendlichen sich noch sehr unsicher fühlen.“⁸
- Im Sommer 2010 ergab eine Forsa-Umfrage in Berlin, dass 63 Prozent der befragten Jugendlichen im Alter von 14 bis 29 Jahren das Wahlrecht ab 16 für sich ablehnen. Die Ablehnung in der Gesamtbevölkerung lag bei 77 Prozent.⁹

- Die Studie „Jugend in Brandenburg 2010“ ergab bei der Befragung von 3.132 Jugendlichen im Alter von 12-20 Jahren für dieses Bundesland ebenfalls eine ablehnende Haltung: „Eine Zustimmung für eine Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre befürworteten nur 33,9 Prozent der Jugendlichen der Befragungsstichprobe.“¹⁰ Dabei liegt der Zustimmungswert für eine Absenkung des Wahlalters bei den unmittelbar betroffenen 15- bis 17-Jährigen mit 38,5 Prozent deutlich niedriger als bei den 12- bis 14-Jährigen (55,4 Prozent). Von den 18- bis 20-Jährigen Brandenburger Jugendlichen unterstützen sogar nur 20 Prozent ein Wahlalter ab 16.
- Bei einer nicht repräsentativen Umfrage unter 300 Schülern im Alter von 15 bis 17 Jahren an zwei Hamburger Schulen votierten 2013 sogar 78 Prozent der Befragten gegen eine Herabsetzung des Wahlalters.¹¹ Auch bei einer Hamburger Podiumsdiskussion von Abgeordneten der Bürgerschaft mit den 10. und 11. Klassen des Luise-Gymnasiums am 8. Februar 2013 „überraschten die Gymnasiasten mit ihrer Position: Ein Großteil will einfach noch nicht wählen.“¹² Die Presse berichtete: „Es klingt paradox, ist aber so: die Hamburger Bürgerschaft möchte Jugendlichen mit dem geplanten Wahlrecht ab 16 Jahren mehr politische Mitbestimmung auf Landes- und Bezirksebene einräumen – doch die Schüler wollen dies gar nicht. Mehr noch: Sie laufen Sturm gegen die geplante Verfassungsänderung (...)“¹³

Angesichts dieser eindeutigen Umfragedaten ist offenkundig, dass es sich bei der Absenkung des Wahlalters viel mehr um ein Projekt von Erwachsenen für Minderjährige als um den Wunsch von Jugendlichen selbst handelt¹⁴.

Diesen Eindruck bestätigt auch ein internationaler Vergleich:

- Eine Befragung von 914 Schülern in Großbritannien ergab 2003, dass nur 32 Prozent der 17-/18-Jährigen das Wahlalter unter 18 Jahre senken wollten.¹⁵

- In den USA ergab 2006 eine Onlinebefragung, an der 6200 Jugendliche im Alter von 12 bis 24 Jahren teilgenommen hatten, dass nur 28,2 Prozent der 15- bis 17-Jährigen eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre befürwortete. 19,7 Prozent plädierten für das Wahlrecht ab 17. Zugleich sagten 60 Prozent dieser Altersgruppe, dass weniger als ein Viertel ihrer Altersgenossen qualifiziert seien, schon mit 16 zu wählen.¹⁶
- In Österreich zeigte 2007 selbst kurz vor Einführung der Wahlberechtigung ab 16 eine im Auftrag von Bildungs- und Wissenschaftsministerium erstellte Umfrage unter 700 Jugendlichen ein sehr gespaltenes Bild. Von den 14- bis 17-Jährigen waren nur 47 Prozent für die Senkung des Wahlalters, 46 Prozent dagegen. Bei den 18- bis 24-Jährigen überwog mit 63 Prozent die Ablehnung.¹⁷
- 2009 erbrachte eine Befragung von 1.114 britischen Jugendlichen im Alter von 11 bis 25 Jahren bei 37 Prozent der 16- bis 18-Jährigen eine starke Zustimmung zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, bei 16 Prozent eine schwache Unterstützung. 40 Prozent lehnten die Idee ab.¹⁸
- In Schottland – wo ein Wahlrecht ab 16 von der Regionalregierung befürwortet und vorbereitet wird – haben sich im Oktober 2012 nur ca. ein Drittel der 16-/17-Jährigen in die Wahlregister eingetragen.¹⁹

Es stellt sich natürlich auch die Frage nach dem Motiv des Versuchs, minderjährigen Jugendlichen gegen ihren Willen das abgesenkte Wahlrecht aufzudrängen. Ganz offenbar spielen Machtinteressen im Blick auf das erhoffte Wahlverhalten eine Rolle. Parteien sollten aber der Versuchung widerstehen, die Herabsetzung des Wahlalters unter dem Gesichtspunkt eines eigenen Vorteils durch Stimmengewinn zu bewerten. Bei einer solchen oberflächlichen Betrachtung sind Enttäuschungen durch das tatsächliche Abstimmungsverhalten der Jugendlichen nicht ausgeschlossen. So wählten in Österreich 44 Prozent der Erstwähler die rechtspopulistische FPÖ und nicht die Sozialdemokraten, die das neue Wahlrecht ab 16 erstritten hatten.²⁰

2.2 WO DAS WAHLALTER VON DER VOLLJÄHRIGKEIT ABGEKOPPELT WURDE

Obwohl Festlegungen von Wahlaltersgrenzen jenseits der Volljährigkeit willkürlich sind und die betroffenen Jugendlichen mehrheitlich ein eigenes Wahlrecht ablehnen, kommt es in deutschen Parlamenten immer wieder zu Abstimmungen darüber. Grund dafür ist in den letzten Jahren vor allem eine ursprünglich offenbar länderübergreifend verabredete Strategie der Grünen, entsprechende Anträge zu stellen. Dem hat sich die SPD inzwischen weitgehend angeschlossen.

Bisher haben bei Landtagswahlen vier von sechzehn und bei Kommunalwahlen neun von sechzehn Bundesländern das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt. Auffällig ist, dass dies – mit Ausnahme von Brandenburg – nur dort geschah, wo das Wahlalter keinen Verfassungsrang hat und mit einfacher Mehrheit geändert werden kann.

Im Deutschen Bundestag stand das Thema bisher dreimal auf der Tagesordnung:

- Am 17. November 2000 wurde ein Antrag der PDS zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre mit den Stimmen von SPD, CDU/CSU, Grünen und FDP abgelehnt.²¹
- Ein ähnlicher Antrag der Grünen wurde im Deutschen Bundestag zuletzt am 4. Dezember 2008 mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Grünen und der Linken von der großen Mehrheit des Parlaments abgelehnt.²²
- Im April 2013 beantragte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag erneut eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Bundestags- und Europawahlen.²³ In der 1. Lesung des entsprechenden Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38) begründeten die Redner von CDU, CSU und FDP ihre Ablehnung des Vorschlags, SPD, Grüne und Linke sprachen für die Änderung des Grundgesetzes. Der Antrag wurde in die zuständigen Ausschüsse verwiesen.²⁴

In den Landtagen bietet sich das folgende Bild:

- In Hessen beschloss der Landtag am 28. Mai 1998 mit einer Mehrheit von 57:53 Stimmen von SPD und Grünen gegen CDU und FDP die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen.²⁵ Nachdem im Frühjahr 1999 ein neuer Landtag gewählt worden war, wurde dieser Beschluss mit 56:54 Stimmen wieder aufgehoben und das Wahlalter bei Kommunalwahlen mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD und Grünen auf 18 Jahre festgelegt.²⁶ Dieses Beispiel verdeutlicht besonders anschaulich, wie sehr parteipolitische Interessen mit knappen Mehrheiten zur Veränderung des Wahlalters führen, wenn dieses nicht unter dem Schutz der Verfassung steht.
- In Niedersachsen hat der Landtag am 10. Dezember 2008 mit den Stimmen von CDU, SPD und FDP einen (von der Linken unterstützten) Antrag der Grünen abgelehnt, das Wahlalter bei Landtags- und Kommunalwahlen sogar auf 14 Jahre zu senken.²⁷
- In Bremen wurde der Beschluss zur Senkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre am 28. Oktober 2009 mit den Stimmen von SPD, Grünen, Linken und FDP sowie eines parteilosen Abgeordneten gegen die Stimmen der CDU und von zwei parteilosen Abgeordneten mit der in der Bremer Bürgerschaft notwendigen einfachen Mehrheit gefasst.²⁸
- In Berlin wurde ein Antrag der Grünen zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre mit den Stimmen von CDU und FDP bei Enthaltung von SPD und Linken am 12. Mai 2011 abgelehnt.²⁹
- In Brandenburg wurde die Landesverfassung am 26. Januar 2012 mit den Stimmen von SPD, Linken, Grünen und FDP gegen die Stimmen der CDU mit Zwei-Drittel-Mehrheit geändert und das Wahlalter für Landtags- und Kommunalwahlen auf 16 Jahre festgelegt.³⁰
- Der Saarländische Landtag votierte am 29. August 2012 mit den Stimmen von CDU und SPD gegen einen von den Piraten eingebrachten und von Grünen und Linken unterstützten Antrag zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre.³¹

- In Hamburg hat die Bürgerschaft am 13. Februar 2013 mit der knappen Zwei-Drittel-Mehrheit aus den Stimmen von SPD, Grünen, der Linken und fünf Abgeordneten der FDP den Antrag der Grünen (GAL) beschlossen, das Wahlalter bei Bezirks- und Bürgerschaftswahlen auf 16 Jahre herabzusetzen. Dagegen stimmten die CDU und drei Abgeordnete der FDP.³²
- In Baden-Württemberg votierte der Landtag am 11. April 2013 mit der erforderlichen einfachen Stimmenmehrheit von SPD und Grünen gegen die Stimmen von CDU und FDP für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen.³³
- In Rheinland-Pfalz verfehlte am 25. April 2013 ein Antrag zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre für Kommunalwahlen bei Zustimmung von SPD und Grünen sowie Ablehnung der CDU die zur Verfassungsänderung erforderlich Zwei-Drittel-Mehrheit.³⁴
- In Schleswig-Holstein beschloss der Landtag am 26. April 2013 mit den Stimmen von SPD, Grünen, Piraten und SSW³⁵ gegen die Stimmen von CDU und FDP die Senkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre.³⁶ Da das Landtagswahlrecht in Schleswig-Holstein keinen Verfassungsrang hat, genügte die einfache Mehrheit.
- In Thüringen lehnte der Landtag am 19. Juni 2013 mit den Stimmen von CDU und SPD einen Antrag der Linken zur Wahlaltersenkung bei Landtags- und Kommunalwahlen ab. FDP und Grüne hatten diesen Antrag unterstützt.³⁷

Bei Landtagswahlen wurde das Wahlalter also bisher nur in Bremen, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein auf 16 Jahre gesenkt. Verfassungsrang mit der Notwendigkeit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zur Änderung hatte das Wahlalter dabei nur in Brandenburg. Lediglich in Bremen haben Landtagswahlen bereits unter diesen Bedingungen stattgefunden.

In fünf weiteren Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) steht die Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen konkret auf der politischen Tagesordnung. Trotz der hohen Hürde einer verfassungsändernden Mehrheit ist das Ziel dabei in den vier rot-grün regierten

Bundesländern in den Koalitionsvereinbarungen festgeschrieben, freilich in unterschiedlicher Klarheit. Während sich SPD und Grüne in Niedersachsen („Die rot-grüne Koalition strebt eine Verfassungsänderung an, um das Wahlalter bei Landeswahlen auf 16 Jahre zu senken.“³⁸) und Baden-Württemberg („Wir wollen das Wahlalter bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre absenken.“³⁹) auf klare Formulierungen geeinigt haben, heißt es in Rheinland-Pfalz unklarer: „Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass Jugendliche ab 16 Jahren auf kommunaler Ebene und auf Landesebene mitbestimmen können.“⁴⁰ Am zurückhaltendsten formuliert die rot-grüne Koalitionsvereinbarung in Nordrhein-Westfalen: „Im Rahmen einer überparteilichen Verfassungskommission wollen wir neben der Senkung der Hürden für Volksbegehren und -initiativen und der Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre grundsätzlich die Regelungen der Verfassung auf ihre Zeitgemäßheit überprüfen.“⁴¹

Das bisherige Abstimmungsverhalten der Parteien zu dieser Frage ist bei Grünen und Linken sowie bei CDU und CSU bisher stringent für bzw. gegen eine Absenkung des Wahlalters. Uneinheitlich ist das Abstimmungsverhalten von SPD (Ablehnung im Bund, Berlin und dem Saarland und Zustimmung in Bremen und Brandenburg) und FDP (Ablehnung im Bund und teilweise zuletzt in Hamburg, Zustimmung in Bremen und Brandenburg).

In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sind trotz rot-grüner Mehrheiten Verfassungsänderungen beim Wahlalter für Landtagswahlen gegen die CDU nicht zu erreichen und deshalb unwahrscheinlich.⁴² In Nordrhein-Westfalen hat die CDU gemeinsam mit der FDP eine Sperrminorität gegen Änderungen der Landesverfassung

In Mecklenburg-Vorpommern haben die Oppositionsparteien Linke und Grüne im Sommer 2012 getrennte Anträge zur Senkung des Wahlalters bei Landtagswahlen eingebracht.⁴³ Sie wurden in der Landtagssitzung am 29. August 2012 zur weiteren Beratung an den Europa- und Rechtsausschuss des Landtags überwiesen. In der Debatte lehnte Innenminister Lorenz Caffier für die CDU die Senkung des Wahlalters ab, und auch der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD Heinz Müller äußerte sich skeptisch, da aktives und passives Wahlrecht nicht auseinanderfallen sollten.⁴⁴ Der Fraktionsvorsitzende der SPD Norbert Nieszery hatte schon vor der Debatte gegenüber der Presse gesagt, „die Sozialdemokraten im Nordosten seien bisher dagegen gewesen“, verwies aber zugleich auf eine

Beschlusslage der Bundes-SPD.⁴⁵ Am 13. März 2013 fand im Landtag eine Anhörung zum Thema statt, eine Entscheidung im Landtagsplenum ist noch nicht terminiert. Vermutlich wird sich die regierende Große Koalition vor diesem Hintergrund wie in Berlin und dem Saarland auf eine Ablehnung der Initiativen zur Absenkung des Wahlalters verständigen.

Im Unterschied zum Landtagswahlrecht ist das Wahlalter für Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt nicht in der Landesverfassung festgelegt und wurde in diesen Bundesländern bereits vor einiger Zeit mit einfacher Mehrheit gesenkt. Das ist auch in den Bundesländern geschehen, in denen das Wahlalter grundsätzlich nicht in der Verfassung festgelegt ist.

Mit Stand Ende 2013 haben neun der sechzehn Bundesländer das aktive Wahlalter bei Kommunalwahlen gesenkt: In Niedersachsen (seit 1996), Sachsen-Anhalt (seit 1998), Schleswig-Holstein (seit 1998), Mecklenburg-Vorpommern (seit 1999), Nordrhein-Westfalen (seit 1999), Bremen (seit 2007), Brandenburg (seit 2011), Hamburg (ab 2013) und Baden-Württemberg (ab 2013) gilt das aktive kommunale Wahlrecht ab 16 Jahre.

- 1| *Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode 193. Sitzung am 4. Dezember 2008, Plenarprotokoll 16/193, S. 20857.*
- 2| *Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode 134. Sitzung vom 17. November 2000, Plenarprotokoll 14/134, S. 12996.*
- 3| *Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 244. Sitzung am 7. Juni 2013, Plenarprotokoll 17/244, S. 31113.*
- 4| *Thüringer Landtags 5. Wahlperiode, 121. Sitzung am 19. Juni 2013, Plenarprotokoll, S. 11595.*
- 5| *Zit. nach Niedersächsischer Landtag, 24. Plenarsitzung der 16. Wahlperiode am 10. Dezember 2008, Plenarprotokoll 16/24, S. 2891.*
- 6| *Jens Teschner / Philipp Scherer, Jugend, Politik und Medien – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen von Jugendlichen in Rheinland-Pfalz, Wien/Berlin 2012, S. 176/177.*
- 7| <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/177098/umfrage/ansicht-zur-wahlberechtigung-fuer-bundestagswahlen-ab-16-jahren/> (vgl. Klaus Hurrelmann, Mathias Albert: *Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie: Eine pragmatische Generation unter Druck*, Frankfurt a. M. 2006).
- 8| <http://gj-ostalb.de.tl/Umfrage-zum-Wahlrecht-ab-16.htm>.
- 9| *Berliner Zeitung, 26. Juni 2010.*

- 10| Ulrike Zehrt/Mario Feist, *Interesse und Beteiligung am politischen Leben*, in: Dietmar Sturzbecher / Andrea Kleeberg-Niepage /Lars Hoffmann (Hrsg.), *Aufschwung Ost ? – Lebenssituationen und Wertorientierungen ostdeutscher Jugendlichen*, Wiesbaden 2012, S. 121.
- 11| Vgl. „die tageszeitung“, 12. Februar 2013, und *Bergedorfer Zeitung Online*, 8. Februar 2013.
- 12| Vgl. Bericht bei *Hamburg 1 TV* <http://www.clipfish.de/special/hamburg-1/video/3922063/hamburg-schueler-diskutieren-ueber-wahlrecht-mit-16/>
- 13| *Bergedorfer Zeitung*, 8. Februar 2013.
- 14| *Selbst das deutsche Kinderhilfswerk, das vehement für ein Kinderwahlrecht eintritt, muss im Fazit einer „Umfrage zum politischen Engagement von Jugendlichen“ 2012 einräumen: „Das Interesse an politischer Mitbestimmung steigt bis zum Alter von 15 Jahren, danach gibt es einen Bruch.“* (http://www.dkhw.de/cms/images/downloads/Ergebnisse__politisches_Engagement_von_Jugendlichen.pdf).
- 15| *The Nestle Family Monitor „Young People´s Attitudes towards Politics“*, 2003. (Befragt wurden 11- bis 18-jährige Schüler: „Among those who are already 17 or over, more than half feel the voting age should remain 18, while only 32% would reduce it; among 11 and 12 year olds, only 14% would leave the voting age at 18, while 69% would reduce it, and indeed 8% would like votes at 11.“) <http://moriireland.com/Assets/Docs/Archive/Polls/nfm16.pdf>). Der „Audit of Political Engagement 5“ (2008) der Hansard Society hält im Blick auf die Gesamtbevölkerung fest: „A clear majority of the public declare themselves satisfied with having a minimum voting age of 18 for general election (67)“ (<http://www.hansardsociety.org.uk/files/folders/1142/download.aspx>).
- 16| http://www.youthrights.org/docs/LoweringVotingAge_PollAnalysis.pdf (Von den 13-/14-Jährigen befürwortet fast die Hälfte das Wahlrecht ab 16. Da es sich um eine Online-Befragung handelte stehen die Ergebnisse im Blick auf mögliche Mehrfachabstimmungen und Teilnehmer anderer Altersgruppen durchaus unter Vorbehalt. Andererseits wurde die Befragung von einer Online-Plattform organisiert, die die Absenkung des Wahlalters befürwortet).
- 17| *Die Presse*, 8. Mai 2007.
- 18| http://www.liv.ac.uk/politics/staff-pages/YCC_Voting_Age_Final_Review.pdf (bei den Jugendlichen zwischen 11-15 und 19-25 Jahren war die Zustimmung jeweils geringer).
- 19| Vgl. *The Guardian*, 11. Oktober 2012 (in Großbritannien ist eine Wählerregistrierung notwendig, die mit dem Eintrag in das Einwohnermelderegister in Deutschland vergleichbar ist. Dabei können sich schon 16-/17-Jährige registrieren lassen, wenn ihr 18. Geburtstag und damit das Wahlrecht vor der nächsten Wahl eintritt (die sog. „attainers“). Nach dem Bericht der Nationalen Wahlkommission liegt der nationale Anteil der Wählerregistrierung der 16- bis 24-Jährigen bei 55 Prozent (Bevölkerung insgesamt über 90 Prozent). Vgl. http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/145366/Great-Britains-electoral-registers-2011.pdf).
- 20| *Süddeutsche Zeitung*, 18. Mai 2011.
- 21| *Deutscher Bundestag*, 14. Wahlperiode, 134. Sitzung vom 17. November 2000, Plenarprotokoll 14/134, S. 12998.
- 22| *Deutscher Bundestag*, 16. Wahlperiode 193. Sitzung vom 4. Dezember 2008, Plenarprotokoll 16/193, S. 20859.
- 23| *Drucksachen 17/13238 und 17/13257*.
- 24| Vgl. *Deutscher Bundestag*, 17. Wahlperiode, 244. Sitzung am 7. Juni 2013, Plenarprotokoll 17/244, S. 11054.
- 25| *Hessischer Landtag*, 14. Wahlperiode, 102. Sitzung am 28. Mai 1998, Plenarprotokoll 14/102, S. 6074.

- 26| *Hessischer Landtag*, 14. Wahlperiode, 25. Sitzung am 22. Dezember 1999, Plenarprotokoll 14/25, S. 1640.
- 27| *Niedersächsischer Landtag*, 16. Wahlperiode, 24. Sitzung am 10. Dezember 2008, Plenarprotokoll 16/24, S. 2891.
- 28| *Bremer Bürgerschaft*, 17. Wahlperiode, 53. Sitzung am 28. Oktober 2009 Drucksache (PIPr 17/53).
- 29| *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drucksache 16/2011 (Plenarprotokoll) des Berliner Abgeordnetenhauses vom 12. Mai 2011. Ein weiterer Vorstoß der Piratenpartei 2012 wurde bisher nur im Innenausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses behandelt und dort von CDU und SPD einvernehmlich abgelehnt (vgl. Inhaltsprotokoll InnSichO 17/10 vom 21. Mai 2012).
- 30| *Drucksache PIPr bzw. BePr 5/49* (Plenarprotokoll) des Landtages Brandenburg vom 26. Januar 2012.
- 31| *Drucksache Pl. 15/6* (Plenarprotokoll) der Sitzung des Landtages des Saarlandes vom 29. August 2012.
- 32| *Kurzprotokoll zur Sitzung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg* vom 13. Februar 2013 (20. Wahlperiode/52. Sitzung) TOP 49. Die in Hamburg mit absoluter Mehrheit regierende SPD hatte bei einer Fraktionsklausur im September 2012 beschlossen, selbst Anträge zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre in die Bürgerschaft einzubringen. Beratungsgrundlage war dann aber ein Antrag der Grünen (GAL) vom 12.05.2011 (Drucksache 20/474). Zwar hatten die SPD, Grünen und Linke mit einer Stimme knapp die in Hamburg erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit. Allerdings hatte der SPD-Fraktionsvorsitzende Andreas Dressel ursprünglich betont, Wahlrechtsfragen bedürften eines breiten Konsenses (*Die Welt*, 24. September 2012).
- 33| *Landtag von Baden-Württemberg*, 15. Wahlperiode, 65. Sitzung am 11. April 2013, Drucksache 15/65, S. 3919 (zum Abstimmungsergebnis auch <http://www.lpb-bw.de/waehlen-ab-16.html>).
- 34| *Landtag Rheinland-Pfalz*, 16. Wahlperiode, 49. Sitzung am 25. April 2013, Plenarprotokoll 16/49, S. 2993.
- 35| *Drucksache 18/101* vom 7. August 2012 des schleswig-holsteinischen Landtages.
- 36| *Landtag Schleswig-Holstein*, 18. Wahlperiode, 26. Sitzung am 26. April 2013, Plenarprotokoll S. 2137 (Abstimmung über die Sammeldrucksache 18/764)
- 37| *Plenarprotokoll der 121. Sitzung des Thüringer Landtags* am 19. Juni 2013 (Drucksache 5/121), S. 11602.
- 38| *Erneuerung und Zusammenhalt – Nachhaltige Politik für Niedersachsen* (Koalitionsvereinbarung 2013 – 2018 zwischen SPD-Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90 / Grüne – Landesverband Niedersachsen), S. 20.
- 39| *Der Wechsel beginnt – Baden-Württemberg 2011 – 2016* (Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg), 9. Mai 2011, S. 53.
- 40| *Den sozial-ökologischen Wandel gestalten – Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2011-2016* (SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), S. 75.
- 41| *NRW-SPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW, Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten* Koalitionsvertrag 2012 – 2017, S. 140.
- 42| *Dies gilt mit Stand 5. September 2013 auch für Bayern, Niedersachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen. In Hessen genügt zwar eine einfache Landtagsmehrheit für den Vorschlag einer Verfassungsänderung, die aber nur nach Zustimmung in einer Volksabstimmung wirksam werden kann* (Art. 123 Hessische Landesverfassung).

- 43| Drucksache 6/1024 (Grüne) und 6/1030 (Linke) des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Darüber hinaus hat die Linke in Mecklenburg-Vorpommern einen Antrag gestellt, das Wahlalter auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre zu senken (Drs. 6/1031).
- 44| Vgl. Landtagsnachrichten, 26. September 2012 (7/2012), S. 8.
- 45| Vgl. Ostseezeitung.de, 27. August 2012.

3. FAKTEN GEGEN SACHFREMDE ARGUMENTE

Um dem Argument der logischen Verknüpfung von Volljährigkeit und Wahlrecht zu entgehen, werden für die Senkung des Wahlalters oft Gründe angeführt, die im Wahlrecht keine Rolle spielen (sollten):

Da bei volljährigen Wahlberechtigten nicht nach deren „politischer Reife“ und Politikinteresse als Voraussetzung für die Wahlberechtigung gefragt wird, sollte diese Frage auch kein Kriterium bei Minderjährigen sein. Auch Auswirkungen auf die Höhe der Wahlbeteiligung sind kein Argument für eine Absenkung des Wahlalters, denn sie spielen auch beim Wahlrecht für Erwachsene keine Rolle.

Die Gegner einer Absenkung des Wahlalters lassen sich oft auf solche Debatten ein, obwohl nach dem Verfassungsgrundsatz „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ (Art. 38 GG) ein Wahlrecht für minderjährige Jugendliche keinen anderen Kriterien unterliegen darf wie das für Erwachsene.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen bestehen Hinweise auf ein angeblich hohes Politikinteresse bei Jugendlichen oder deren überdurchschnittliche Wahlbereitschaft den Faktencheck nicht.

3.1 GERINGES POLITIKINTERESSE BEI MINDERJÄHRIGEN

Häufiges Argument für eine Senkung des Wahlalters ist die Behauptung, man könne dadurch das Interesse von Jugendlichen an Politik wecken. Grundsätzlich ist dagegen einzuwenden, dass das Wahlrecht zu grundlegend für die freiheitliche Demokratie ist, um es zum pädagogischen Hilfsmittel zu degradieren.

Der langjährige Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig, zugleich Mitglied im Niedersächsischen Staatsgerichtshof, und vormalige Bundesvorsitzende der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen, Rudolf Wassermann, stellte in diesem Sinne nach der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre in Niedersachsen fest: „Die Wahl ist jedoch kein Erziehungsinstrument, sondern der grundlegende Akt rechtsverbindlicher staatlicher Willensbildung. Sie soll nicht zur staatsbürgerlichen Reife heranführen, sondern setzt diese voraus.“¹

Ganz ähnlich argumentiert die Landesregierung von Sachsen-Anhalt 2011 in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zu den Erfahrungen mit dem seit 1999 dort geltenden kommunalen Wahlrecht ab 16: „Interesse, Verständnis und Engagement für die Politik können nicht durch den Akt der Wahlrechtsverleihung verordnet werden, die Herabsetzung des Wahlalters als ‚pädagogisches Projekt‘ gegen Politikverdrossenheit wertet das Wahlrecht ab. (...)“²

Oft ist neben der Behauptung, das Wahlrecht für minderjährige Jugendliche wecke deren Politikinteresse, auch die entgegengesetzte These anzutreffen, die Senkung des Wahlalters müsse einem früheren Politikinteresse von Jugendlichen folgen. Dafür gibt es freilich keine empirischen Belege.

Im Gegenteil stimmen die vorliegenden Studien darin überein, dass das Politikinteresse von 16-/17-Jährigen deutlich geringer ausgeprägt ist als das von älteren Jugendlichen und jungen Erwachsenen:

1. Schon 1991 kam die Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen einer Jugendstudie mit 5.022 Befragten im Alter von 15-25 Jahren zu dem Ergebnis, dass 16-/17-Jährige ein messbar geringeres Interesse an Politik zeigen als 18- bis 24-Jährige.³

2. 2008 befasste sich eine qualitative Studie der Universität Hohenheim mit der Frage: „Lässt sich eine Herabsetzung des Wahlalters in Deutschland durch Ergebnisse zum Politikverständnis bei heutigen und potenziellen Erstwählern begründen?“⁴ Dazu wurden ausführliche Interviews mit 171 Schülern und jungen Studenten geführt. In der Zusammenfassung der Ergebnisse heißt es: „Die Teilnehmer ohne Wahlrecht (unter 18 Jahren) hatten ein signifikant geringeres politisches Wissen als die Teilnehmer mit Wahlrecht. (...) Unabhängig von der Bildung konnten die Teilnehmer ohne Wahlrecht lediglich etwa ein Drittel der Punkte in den Tests zum politischen Wissen erzielen, während die Wahlberechtigten im Schnitt etwas über die Hälfte der Punkte erzielten. (...) Entgegen ihrer Selbsteinschätzung schnitt die Gruppe der 16- bis 17-jährigen Jugendlichen bei diesem Verständnistest (Test, ob sie einen vorlegten politischen Text verstanden) wesentlich schlechter ab, als die Gruppe der 18- bis 21-jährigen Erstwähler.“

3. Die seit 1991 regelmäßig vorgelegte Studie „Jugend in Brandenburg“ stellt nach Befragung von über 3000 Jugendlichen im Alter von 12 bis 20 Jahren an Schulen in Brandenburg auch im langfristigen Vergleich ein geringes Politikinteresse unter Jugendlichen fest. Der Aussage „Ich interessiere mich für Politik“ stimmte eine Minderheit der Jugendlichen völlig oder wenigstens teilweise zu (1999: 36,6 Prozent; 2005: 40,1 Prozent; 2010: 37,5 Prozent). „Gleichzeitig bedeutet dies, dass eine Mehrheit der Jugendlichen (62,6 %) keinerlei oder kaum Interesse für Politik äußern.“⁵ Im Jahr 2010 sagten von den 15- bis 17-Jährigen in Brandenburg 64,2 Prozent sie seien nicht oder kaum politikinteressiert. 81,2 Prozent beschrieben sich sogar als politikverdrossen.

4. Die 16. Shell-Jugendstudie kam 2010 bei der Befragung von 2.500 Jugendlichen im Alter von 12 bis 25 Jahren zu ähnlichen Ergebnissen: Danach interessieren sich nur 21 Prozent der 12- bis 14-Jährigen und 33 Prozent der 15- bis 17-Jährigen für Politik.⁶

5. Zuletzt ergab eine im Mai/Juni 2012 im Auftrag des Deutschen Bankenverbandes durchgeführte repräsentative Telefonumfrage unter Jugendlichen im Alter von 14 bis 24 Jahren nur bei 19 Prozent ein sehr starkes bzw. starkes Politikinteresse, kaum bzw. kein Politikinteresse äußerten 39 Prozent. 45 Prozent gaben an, sich nur etwas für Politik zu interessieren.⁷ Eine Altersdifferenzierung wurde bei dieser Studie nicht vorgenommen, aber es ist anzunehmen, dass das Politikinteresse mit sinkendem Alter abnimmt.

6. Bei einer 2012 veröffentlichten qualitativen Studie des Sinus-Instituts im Auftrag der Bundeszentrale für Politische Bildung wurden 36 Einzelinterviews mit „bildungsfernen“ Jugendlichen von 14 bis 19 Jahren geführt. Als Ergebnis hält diese Studie fest, dass alles, was mit dem Begriff „Politik“ (bzw. Parteien oder Politikern) zu tun hat, von den Jugendlichen als nicht relevant beschrieben wurde: „Zwischen den in vorliegender Studie untersuchten Altersgruppen der 14- bis 16-jährigen und 17- bis 19-jährigen ‚Bildungsfernen‘ zeigen sich jedoch kaum Unterschiede: Beide Altersgruppen interessieren sich gleichermaßen kaum für den politischen Betrieb. Das Interesse an Politik im engeren Sinne stellt sich in dieser Zielgruppe schwächer, später oder womöglich gar nicht ein.“⁸

Für die Behauptung, das Wahlrecht sei bei minderjährigen Jugendlichen aus ihrem höheren Politikinteresse abzuleiten, gibt es also nicht nur keinen Beleg. Diese These wird von allen Studien widerlegt.

3.2 WÄHLEN MIT 16 FÜHRT ZU GERINGERER WAHLBETEILIGUNG

Das altersbezogene, geringere Politikinteresse führt fast zwangsläufig zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung der 16-/17-Jährigen, wo dies gemessen werden konnte.⁹

Insbesondere ist eine Zunahme der Wahlbeteiligung von Jugendlichen auch dort nicht nachzuweisen, wo das herabgesetzte Wahlalter schon länger gilt. Gegenteilige Behauptungen sind spekulative Vermutungen, für die nachprüfbar Daten nicht vorliegen.

Nur in wenigen Fällen gibt es überhaupt belastbare Erfahrungsberichte zum Wahlalter ab 16:

- In Niedersachsen waren 16- und 17-Jährige erstmals bei den Kommunalwahlen am 15. September 1996 wahlberechtigt. Die wenigen vorliegenden altersspezifischen Daten zeigen in dieser Altersgruppe eine Wahlbeteiligung, die unter der allgemeinen Wahlbeteiligung lag: In Hannover gingen 57 Prozent der 16-/17-Jährigen zur Wahl (allgemein: 61,9 Prozent) und in Braunschweig 50 Prozent (allgemein: 57,9 Prozent).¹⁰ Insgesamt war „das Interesse der Jugendlichen – wider Erwarten – eher gering.“¹¹

- Als in Schleswig-Holstein bei den Kommunalwahlen am 22. März 1998 erstmals Wähler im Alter ab 16 Jahren zugelassen waren, wurde in Neumünster eine nicht wissenschaftlich abgesicherte und nicht repräsentative Befragung der Erstwählerinnen und Erstwähler durchgeführt. Die allgemeine Wahlbeteiligung lag in Neumünster damals bei 52,76 Prozent. Die abgefragte Wahlbeteiligung der 16-/17-Jährigen war mit knapp 39,5 Prozent deutlich niedriger.¹²
- In Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung die Erfahrungen mit dem seit 1999 geltenden kommunalen Wahlrecht ab 16 in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage 2011 so zusammengefasst: „Die tatsächliche Wahlbeteiligung der sogenannten Jungwähler führt ebenfalls nicht zwangsläufig zu dem Schluss, dass eine Änderung des Wahlrechtes notwendig ist. Da in Sachsen-Anhalt keine repräsentativen Wahlstatistiken zu den Kommunalwahlen erstellt werden, kann zur Wahlbeteiligung der 16- bis 18-Jährigen nur bedingt Stellung genommen werden. Bei den Kommunalwahlen 1999 und 2009 wurde diese Altersgruppe jedoch im Laufe des Wahltages hinsichtlich der Wahlbeteiligung mit abgefragt. Im Jahr 1999 lag die Wahlbeteiligung der 16- bis unter 18-Jährigen bei 40 Prozent, dagegen im Jahr 2009 bei 29,3 Prozent. Dies ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die allgemeine Wahlbeteiligung von 49,5 Prozent im Jahr 1999 auf 38,0 Prozent im Jahr 2009 zurückging. Die praktischen Erfahrungen der Kommunalwahlen zeigen jedenfalls, dass die Beteiligung in der Altersgruppe der 16- bis unter 18-Jährigen in den aufgezeigten Jahren unterhalb der durchschnittlichen Wahlbeteiligung lag.“¹³
- Für die Wahlen zur Bezirksvertretung in Berlin 2006 und 2011 liegen die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik auch für die Gruppe der 16- bis 18-Jährigen vor. Danach betrug die Wahlbeteiligung in dieser Altersgruppe 2006 nur 45,6 Prozent und 2011 nur 49,1 Prozent, lag damit jeweils um 13 bis 14 Prozent unter der allgemeinen Wahlbeteiligung (2006: 59,6 Prozent; 2011: 62,3 Prozent).¹⁴
- Bei der Bremer Kommunalwahl (Beirätewahlen) 2007, bei denen in der Hansestadt erstmals das kommunale Wahlrecht ab 16 Jahren galt, lag die „Wahlbeteiligung der Jugendlichen“ (ohne genauere Spezifizierung) bei 44,3 Prozent (allgemeine Wahlbeteiligung 56,6 Prozent).¹⁵

- Die Oberbürgermeisterwahlen in Singen und Aalen waren die ersten Wahlen in Baden-Württemberg, bei denen 16- bis 17-Jährige nach der Einführung des kommunalen Wahlrechts für diese Altersgruppe durch den Landtag am 11. April 2013 wählen durften. In beiden Städten war die Wahlbeteiligung dieser Jugendlichen deutlich unterdurchschnittlich: Sie lag in Singen beim ersten Wahlgang am 30. Juni 2013 für die 16-/17-Jährigen bei 37,03 Prozent (allgemeine Wahlbeteiligung 43,69 Prozent) und bei der Stichwahl am 14. Juli bei 43,6 Prozent (allgemein 47,92 Prozent).¹⁶ In Aalen beteiligten sich am 1. Wahlgang am 7. Juli 2013 40,5 Prozent der 16- bis 17-Jährigen (allgemeine Wahlbeteiligung 45 Prozent) und an der Stichwahl am 21. Juli 2013 37 Prozent (allgemein: 43,6 Prozent).¹⁷

Bremen ist das einzige Bundesland, in dem bereits Landtagswahlen mit dem aktiven Wahlrecht ab 16 Jahren durchgeführt wurden (2011) und in dem zugleich seit 2007 die kommunale Wahlberechtigung ab 16 gilt. Aber auch dieser Vorlauf hat nicht zu einem höheren Wahlinteresse bei minderjährigen Jugendlichen geführt.

In der offiziellen statistischen Mitteilung des Landeswahlleiters wird die Wahlbeteiligung der erstmals 2011 an einer Bremer Bürgerschaftswahl teilnehmenden 16- bis unter 21-Jährigen mit 48,6 Prozent (ohne Briefwahl) angegeben.¹⁸ Damit lag die Beteiligungsquote der Erstwähler nur geringfügig über der Wahlbeteiligung der Erstwähler bei der vorangegangenen Bürgerschaftswahl 2007 (47,9 Prozent), bei der noch das Wahlrecht ab 18 gegolten hatte. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung der Erstwähler in Bremen auch 2011 deutlich unter der allgemeinen Wahlbeteiligung, die in Bremen geringfügig auf 56,7 Prozent zurückgegangen ist (2007: 57,5 Prozent).

Diejenigen, die in Bremen 2007 schon ab 16 Jahren an den Kommunalwahlen teilnehmen konnten, hatten also vier Jahre später nicht deshalb häufiger gewählt. Dies widerlegt die Hypothese, die Absenkung des Wahlalters würde bei den Betroffenen zum Anstieg des Politikinteresses und einer (zumindest späteren) Erhöhung der Wahlbeteiligung führen.

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt teilte dazu dem Landtag im September 2011 mit: „Es ist bekannt, dass im Bundesland Bremen im Jahr 2009 das Wahlalter auf Landesebene auf 16 abgesenkt wurde, sodass bei der Bürgerschaftswahl am 20. Mai 2011 auch die 16-Jährigen aktiv

wahlberechtigt waren. Soweit diese Sachlage auf Sachsen-Anhalt überhaupt übertragbar ist, wird darauf aufmerksam gemacht, dass sich nur sehr geringfügige Veränderungen bei der Wahlbeteiligung in der Gruppe der so genannten Jungwähler („bis 21-Jährigen“) gegenüber der letzten Bürgerschaftswahl 2007 statistisch belegen lassen, obwohl diese Gruppe mit der Absenkung des Wahlalters deutlich vergrößert wurde.“¹⁹

Insgesamt zeigen Wahlstatistiken bei fast allen Wahlen, dass die Gruppe der 18-bis 25-Jährigen regelmäßig die niedrigste Wahlbeteiligung aller Altersgruppen aufweist – und zwar unabhängig davon, ob sie bei den vorhergehenden Wahlen bereits mit 16 Jahren wählen durften oder nicht. Es gibt deshalb keinerlei Indikatoren dafür, dass das Wahlrecht ab 16 eine unmittelbare oder (was noch wichtiger wäre) nachhaltige Auswirkung auf politisches Interesse oder die Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen hätte.

- 1] *Rudolf Wassermann, Wählen mit 16, in: Die Welt, 10. November 1995. (Auch der sozialdemokratische Landtagspräsident Horst Milde hatte Bedenken gegen die von seiner eigenen Partei vertretene Senkung des Wahlalters geltend gemacht.)*
- 2] *Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13. September 2011.*
- 3] *Vgl. Benedikt Hauser, Kommunales Wahlrecht ab 16 (Konrad-Adenauer-Stiftung, Materialien für die Arbeit vor Ort Nr. 8, Sankt Augustin 1999.*
- 4] *Jan Kercher, Politikverständnis und Wahlalter, Universität Hohenheim 2008 (https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/Studie_Wahlalter_01.pdf)*
- 5] *Ulrike Zehrt/Mario Feist, Interesse und Beteiligung am politischen Leben, in: Dietmar Sturzbecher / Andrea Kleeberg-Niepage /Lars Hoffmann (Hrsg.), Aufschwung Ost ? – Lebenssituationen und Wertorientierungen ostdeutscher Jugendlicher, Wiesbaden 2012, S. 112.*
- 6] http://www-static.shell.com/static/deu/downloads/youth_study_2010_press_release_140910.pdf.
- 7] http://www.bankenverband.de/presse/reden/jugendstudie-2012-wirtschaftsverstaendnis-und-finanzkultur/files/120712_chartspek_jugendstudie-2012.pdf.
- 8] *Marc Calmbach und Wiebke Kohl, Politikwahrnehmung und Politikverständnis von „bildungsfernen“ Jugendlichen, in: Polis 3/2011. Die Gesamtstudie wurde in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Band 1138 veröffentlicht: Wiebke Kohl / Anne Seibring (Hrsg.) „Unsichtbares“ Politikprogramm? (Themenwelten und politisches Interesse von „bildungsfernen“ Jugendlichen), Bonn 2012. Als „unsichtbares“ Politikinteresse wird dort im Sinne eines „entgrenzten“ Politikbegriffs definiert, was mit den eigenen Lebensumständen zu tun hat: „Politische Begrifflichkeiten, Konzepte, Ideen etc. können in Gesprächen mit „bildungsfernen“ Jugendlichen oft nicht vorausgesetzt werden. Selbst solche Begriffe, die gemeinhin als gängig gelten, stellen für „bildungsferne“ Jugendliche fachlich-abstrakte Begriffe dar, unter denen sie sich kaum etwas vorstellen können, zu denen sie sich auch kaum äußern*

können und möchten. (...) Die Erschließung politischer Themen und deren Bedeutungszuschreibung an das eigene Leben erfolgt fast ausschließlich über unmittelbare konkret-materielle beziehungsweise sozial räumliche Erfahrungen (...).“

- 9| Wegen strenger Datenschutzvorschriften ist eine spezifische Darstellung der betroffenen Altersgruppe der 16-/17-Jährigen in der Wahlstatistik ist nicht möglich, da diese Gruppe zu klein ist, um bei einer statistischen Analyse Anonymität und Wahlgeheimnis garantieren zu können.
- 10| Ulf Schloßbauer, Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechtsänderungen? (Baustein B 2.4.) Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. (https://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_4.pdf) bei allerdings völlig unklaren Berechnungsmethoden.
- 11| Roman Bleistein, Wählen mit 16 ?, in: Stimmen der Zeit 3/1997 (215. Band, S. 145).
- 12| a.a.U und Ulf Schloßbauer, Jugendliche wählen ganz anders als man glaubt (ergänzendes Projektbeispiel 2), Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. (https://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_6.pdf).
- 13| Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13. September 2011.
- 14| Statistisches Landesamt Berlin, Statistischer Bericht zur Wahl zum Abgeordnetenhaus 2006 (B VII 2), Berlin November 2006 und Statistisches Landesamt Berlin, Statistischer Bericht zur Wahl zum Abgeordnetenhaus 2011 (B VII 2-5 – 5i/119), Berlin, Dezember 2011.
- 15| <http://www.landeswahlleiter.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen192.c.2264.de>.
- 16| Presseerklärung der Stadt Singen vom 18. Juli 2013 (am ersten Wahlgang hatten 337 Jugendliche im Alter von 16-17 Jahren teilgenommen, am zweiten Wahlgang 404).
- 17| Presseamt der Stadt Aalen in einer Pressemitteilung vom 11. Juli 2013 und einer E-Mail an den Autor vom 5. August 2013. Danach waren Stichproben aus zehn Wahlbezirken auf alle 66 Wahlbezirke hochgerechnet worden.
- 18| Wie hoch die Wahlbeteiligung der erstmals Wahlberechtigten 16-/17-Jährigen bei der Bürgerschaftswahl 2011 in Bremen war, ist nach Angaben des Landeswahlleiters nicht festzustellen. Unter Bezug auf § 57 des Landeswahlgesetzes heißt es in seiner offiziellen Wahlstatistik: „Die Auswahl dieser Wahlbezirke und die Stimmenauszählung ist so vorgenommen worden, dass das Wahlgeheimnis gewahrt bleibt. Daher kann die Altersgruppe der Wahlberechtigten im Alter von 16 bis unter 18 Jahren nicht eigenständig dargestellt werden.“ (Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen Heft 113/2011 (Wahlen im Land Bremen 22. Mai 2011), S. 37). Umso erstaunlicher ist es, dass die stv. Bremer Wahlleiterin in einer Anhörung des rheinland-pfälzischen Landtages am 27. Januar 2012 doch solche Zahlen vorlegte (Vorlage 16/2-25 der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“). Diese seien in einem (nicht näher erläuterten) „eigenständigen Verfahren“ ermittelt worden und lägen für die 16-/17-Jährigen mit 48,6 Prozent ebenso hoch wie für die 18- bis 20-Jährigen. Leider wurde trotz Nachfrage nicht erläutert wie diese Zahlen ermittelt worden sind, obwohl der Bericht des Landeswahlleiters die Möglichkeit der gesonderten Datenauswertung für 16-/17-Jährige ausdrücklich ausgeschlossen hatte.
- 19| Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13. September 2011.

4. FAZIT

1. Es gibt keine plausiblen Gründe für die Abkoppelung der Wahlberechtigung von der Volljährigkeit. Der innere Zusammenhang zwischen Wahlalter und Volljährigkeit konkretisiert sich dabei vor allem in der Frage, warum jemand über die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden soll, den diese Gesellschaft noch nicht für reif genug hält, seine eigenen Lebensverhältnisse selbstständig zu regeln. Auffälligerweise wird eine Veränderung der Volljährigkeitsgrenze selbst von denen nicht gefordert, die für eine Absenkung des Wahlalters eintreten.

2. Eine Abkoppelung des Wahlalters von der Volljährigkeit führt zu völlig willkürlichen Altersgrenzen. So werden in der politischen Debatte die Altersgrenzen 16 Jahre, 14 Jahre oder 7 Jahre vorgeschlagen bzw. die Abschaffung jeder Altersgrenze gefordert. Ein nachvollziehbares Kriterium für solche unterschiedlichen Altersgrenzen unterhalb der Volljährigkeit wird nicht genannt.

3. Die Abkoppelung des aktiven Wahlalters von der Volljährigkeit führt zwangsläufig zur Trennung von aktivem und passivem Wahlrecht. Damit wird Wählern die Möglichkeit verwehrt, Vertreter ihrer eigenen Altersgruppe zu wählen. Für Minderjährige gibt es aber einen unauflösbaren Widerspruch zwischen der elementaren und grundgesetzlich geschützten Freiheit des Mandats und der Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit durch den Jugendschutz und den Entscheidungsvorrang von Erziehungsberechtigten.

4. Der Bundestag hat die Senkung des Wahlalters zuletzt 2008 abgelehnt. Von sechzehn Bundesländern haben bisher nur vier (Bremen, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein) das Wahlalter bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abgesenkt. Vier Bundesländer (Niedersachsen, Berlin, das Saarland und Thüringen) haben dies in den letzten Jahren ausdrücklich abgelehnt. In Mecklenburg-Vorpommern steht eine Entscheidung noch aus. In den anderen Bundesländern ist die dort erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit zur Verfassungsänderung nicht zu erwarten. Bei Kommunalwahlen haben neun von sechzehn Bundesländern das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt.

5. Eine Absenkung des Wahlalters unter die Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren erfolgte bisher immer nur im parteipolitischen Streit und – mit Ausnahme von Brandenburg – nur dort, wo dies mit einfacher Mehrheit möglich war. Grüne, Linke und Piraten haben dabei durchgängig für die Absenkung des Wahlalters gestimmt, die Union immer dagegen. Das Abstimmungsverhalten von SPD und FDP war je nach Bundesland unterschiedlich. Parteitaktische Instrumentalisierungen des Wahlalters sind dort erschwert, wo es unter dem Schutz der jeweiligen Verfassungen steht und nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu ändern ist.

6. Ein unterschiedliches Wahlalter bei unterschiedlichen Wahlen erweckt bei den Bürgern den Eindruck, es gebe höher- und minderwertige Wahlen. Vermeintlich unwichtigere Wahlen könnten zudem als Experimentierfeld genutzt werden. Wie das Auseinanderfallen von aktivem und passivem Wahlrecht erschwert es auch die Vermittlung allgemein gültiger Wahlrechtsgrundsätze als Voraussetzung der Akzeptanz von Wahlergebnissen.

7. Alle bisher vorliegenden Umfragen und Studien belegen, dass die betroffenen Jugendlichen eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre mit deutlicher Mehrheit ablehnen.

8. Eine „Wahlreifprüfung“ ist dem demokratischen Wahlrecht fremd. Dennoch wird der Grad des politischen Interesses, das bei Erwachsenen kein Kriterium für das Wahlrecht ist, für Minderjährige immer wieder ins Feld geführt. Allerdings belegen verschiedene Studien ein geringes Politikinteresse bei Minderjährigen.

9. Das Wahlrecht ist in der Demokratie zu grundlegend, um es als pädagogisches Instrument einzusetzen. Dennoch wird die Herabsetzung des Wahlalters immer wieder als politische Bildungsmaßnahme gefordert, die bei Jugendlichen zu höherem Politikinteresse führen würde. Es ist allerdings keine unmittelbare oder spätere Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Jugendlichen festzustellen, wo das Wahlrecht ab 16 Jahren gilt.

10. Eine Absenkung des Wahlalters unter 18 Jahre ist im internationalen Vergleich ein seltener Einzelfall. Das gilt insbesondere für demokratische Länder.

DER AUTOR

Dr. Stephan Eisel, geb. 1955 in Landau/Pfalz, Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Musikwissenschaft in Marburg und Bonn, Promotion 1985. Von 1983 bis 1992 Redenschreiber für Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und stellv. Leiter des Kanzlerbüros, 1992-2007 Leiter der Politischen Akademie sowie der Hauptabteilungen Kommunalpolitik, Innen- und Wirtschaftspolitik und Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007-2009 Mitglied des Deutschen Bundestages, seit 1. Januar 2010 Projektleiter Internet und Demokratie sowie Bürgerbeteiligung in der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Unter anderem Autor der Bücher „Minimalkonsens und freiheitliche Demokratie“, „Musik und Politik“ und „Helmut Kohl – Nahaufnahme“ und „Internet und Demokratie“ sowie verantwortlicher Redakteur des Internet-Blogs „kreuz-und-quer.de“.

Kontakt:

Dr. Stephan Eisel

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Rathausallee 12

53757 Sankt Augustin

Telefon: +49(0)-22 41-2 46-22 85

E-Mail: stephan.eisel@kas.de