

Dr. Stephan Eisel

An der Vogelweide 11

53229 Bonn

stephan.eisel@gmx.net

1. August 2020

Das Wahlalter gehört zur Volljährigkeit

1) Wahlrecht braucht Konsens

Wahlen entscheiden in der freiheitlichen Demokratie über die Vergabe politischer Macht. Fragen des Wahlrechts sind deshalb auch Machtfragen und stehen in der Gefahr parteipolitisch instrumentalisiert zu werden – je nachdem von welcher Regelung sich wer bei Wahlen Vorteile verspricht. Das gilt auch für die Festlegung des Wahlalters.¹

Um dieser Gefahr vorzubeugen ist es wichtig, dass über die Grundregeln des Wahlrechts ein möglichst breiter Konsens besteht: Je breiter der Konsens desto geringer der Verdacht parteipolitischer Instrumentalisierung durch die jeweilige Mehrheit. Es ist deshalb wohl begründet, dass Wahlrechtsgrundsätze – darunter auch die Festlegung des Wahlalters - in Deutschland meist Verfassungsrang haben und nur mit einer 2/3 – Mehrheit geändert werden können.

In weltweit nur vier demokratischen Ländern (Argentinien, Brasilien, Indonesien und Österreich) wurde das aktive Wahlalter unter 18 Jahre gesenkt. Dabei zeigte eine Meinungsumfrage vom November 2014, dass 70 Prozent der Österreicher das 2007 gesenkte Wahlalter wieder auf 18 Jahre anzuheben wollen.² In Luxemburg wurde eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei einem Referendum am 7. Juni 2015 mit 80,8 Prozent der Stimmen abgelehnt (Wahlbeteiligung 86,8 Prozent). Neben Deutschland gibt es Initiativen für ein Wahlrecht für Minderjährige lediglich auf regionaler Ebene in Schottland.

Artikel 38 des Grundgesetzes legt in Absatz 2 zur Wahlberechtigung für die Wahlen zum Deutschen Bundestag (und damit auch zum Europaparlament) fest: „Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“ Die Volljährigkeit wird im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt, wo es in Artikel 2 heisst: „Die Volljährigkeit tritt mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein.“

Der Deutsche Bundestag hat die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre für Bundestags- und Europawahlen bisher dreimal abgelehnt, zuletzt im zuständigen Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 17. Juni 2015 mit den Stimmen von CDU, CSU und SPD.

¹ Ausführlich dazu: Stephan Eisel, Wählen mit 16 ? – Wahlalter und Volljährigkeit, St. Augustin /Berlin 2013

² Kinderrechte in Österreich hrsg. Von Marketagent.com, Baden bei Wien, November 2014 (Online-Befragung von 1.000 web-aktiven Personen im Alter von 14 – 69 Jahren)

Auch in 13 von 16 Bundesländern hat das Wahlalter für Landtagswahlen Verfassungsrang und kann nur mit einer 2/3 in den Landtagen oder durch landesweite Volksabstimmungen geändert werden. Ausnahmen sind Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Das aktive Wahlalter ab 16 Jahren gilt bei Landtagswahlen lediglich in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. In den anderen Bundesländern scheiterten entsprechende Anträge.

Im Unterschied zum Landtagswahlrecht hat das Kommunalwahlrecht meist keinen Verfassungsrang und kann mit einfacher Mehrheit geändert werden. Eine verfassungsändernde Mehrheit gilt hier nur in Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Bei Kommunalwahlen gilt das Wahlalter ab 16 in neun der sechzehn Bundesländer. Ausgenommen sind Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen und Thüringen.

Eine Absenkung des Wahlalters unter die Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren erfolgte bisher immer nur im parteipolitischen Streit und – mit Ausnahme von Brandenburg und Hamburg – 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.

Wohin es führen kann, wenn das Wahlalter zum Spielball parteipolitischer Interessen wird, zeigte sich besonders deutlich in Hessen. Dort beschloss der Landtag im Mai 1998 mit der Mehrheit von 57:53 Stimmen eine Absenkung des Kommunalwahlalters auf 16 Jahre und nahm dies nach einer Landtagswahl ein Jahr später mit 56:54 Stimmen wieder zurück.

Es ist der Bedeutung der Grundlagen des Wahlrechts nicht angemessen, je nach verändertem Wahlergebnis in parteipolitischer Kontroverse auch die Spielregeln zur Wahl zu ändern.

2. Das Wahlalter gehört zur Volljährigkeit

Wer die Festlegung des Wahlalters der parteipolitischen Instrumentalisierung entziehen will, braucht dafür ein möglichst breit akzeptiertes Kriterium. Hier hat sich national wie international die Volljährigkeitsgrenze durchgesetzt und bewährt. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe:

- Der innere Zusammenhang zwischen Wahlalter und Volljährigkeit konkretisiert sich vor allem in der Frage, warum jemand über die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden soll, dem diese Gesellschaft die Volljährigkeit verweigert, weil sie ihn für noch nicht reif genug hält, seine eigenen Lebensverhältnisse selbstständig zu regeln.

- 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 die Festlegung einer bestimmten Altersgrenze unterhalb der Volljährigkeit ist nicht erkennbar.
- Die Abkoppelung des aktiven Wahlalters von der Volljährigkeit führt zwangsläufig zur Trennung von aktivem und passivem Wahlrecht. Für Minderjährige gibt es nämlich einen unauflösbaren Widerspruch zwischen der Freiheit des Mandats und der Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit durch den Jugendschutz und den Entscheidungsvorrang von Erziehungsberechtigten. Ohne passives Wahlrecht wird Wählern aber die Möglichkeit verwehrt, Vertreter ihrer eigenen Altersgruppe zu wählen.

Es ist widersprüchlich, dass Initiativen zur Senkung des Wahlalters nicht mit der Forderung nach einer Absenkung der Volljährigkeitsgrenze verbunden werden. Dadurch wird ein Prinzip aufgebrochen, das alle demokratischen Verfassungen in Deutschland zu etablieren suchten, dass nämlich Bürgerrechte wie das Wahlrecht und Bürgerpflichten zwei Seiten einer Medaille sind. 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. Das Wahlrecht als zentrales Bürgerrecht wird durch diese Bürgerpflicht legitimiert.

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 dürfen sie diese Rechte selbstständig ausüben. Die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit wird mit der Volljährigkeit erreicht. Davor nehmen die Erziehungsberechtigten ganz und mit zunehmenden Alter der Kinder schrittweise eingeschränkt deren Rechte 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“. 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. Sie dürfen in der Öffentlichkeit Bier trinken, aber keine hochprozentigen Alkoholika (§ 9 Jugendschutzgesetz). Ohne Begleitung Erwachsener dürfen sie Kinos,

Diskotheiken oder Gaststätte nur bis Mitternacht besuchen (§§ 4, 5 und 11 Jugendschutzgesetz). 16-Jährige können 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.

Mit Vollendung des 17. Lebensjahres kann man sich zwar als „Freiwillig Wehrdienstleistender“ bei der Bundeswehr verpflichten, wird aber dort bis zur Volljährigkeit nur ausgebildet und nicht eingesetzt.

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 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.

Minderjährige haften auch nicht uneingeschränkt für Schäden, die sie anderen zufügen (§ 828 BGB). Grundsätzlich gilt als umgangssprachliche Übersetzung der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches bis zur Volljährigkeit: „Eltern haften für ihre Kinder“.

Teilweise wurde die Entscheidungsfreiheit von 16- und 17-jährigen sogar in den letzten Jahren in breitem politischem Konsens durch die Anhebung von Altersgrenzen weiter eingeschränkt. So dürfen sie seit 2009 weder Zigaretten kaufen noch in der Öffentlichkeit rauchen (§ 10 Jugendschutzgesetz) und auch keine Sonnenstudios besuchen (§ 4 „Gesetz zum Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen“). Im Strafprozessrecht wurde im gleichen Jahr der besondere Schutz von Opfern und Zeugen durch Ausschluss der Öffentlichkeit ebenfalls von 16 auf 18 Jahre angehoben. Das am 18. Juni 2015 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Präventionsgesetz hat die Altersgrenze für die Gesundheitsuntersuchungen im Kindes- und Jugendalter ebenfalls von 16 auf 18 Jahre angehoben. Auch sog. „Schönheitsoperationen“ oder Eingriffe wie eine Augenlaserkorrektur sind vor der Volljährigkeit ohne Zustimmung der Erziehungsberechtigten nicht möglich.

Das Wahlrecht als zentrales Bürgerrecht wird durch die Bürgerpflicht der vollen Verantwortung für das eigene Handeln legitimiert, die mit der Volljährigkeit beginnt. Dass die Befürworter einer Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre in keinem anderen Bereich die Entscheidungsfreiheit von 16- und 17-jährigen ausweiten, sondern an der jetzigen

Volljährigkeitsgrenze mit 18 Jahren nichts ändern wollen, zeigt die Widersprüchlichkeit ihres Vorschlags.

3) 16 Jahre als willkürliche Altersgrenze

Ausgerechnet die Vollendung des 16. Lebensjahres als Grenze für das aktive Wahlrecht einzuführen, ist völlig willkürlich. Neben der Volljährigkeit ist im deutschen Rechtssystem nämlich 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.“ Auch 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.“ Mit dem Erreichen des 16. Lebensjahres werden hingegen nur einige Einschränkungen des Jugendschutzes gelockert (z. B. Ausgang ohne Erwachsenenbegleitung bis 24 Uhr).

Auch in der Vielzahl der Vorschläge einer unterschiedlich weitgehenden Absenkung des Wahlalters spiegelt sich die Willkürlichkeit von Altersgrenzen, die sich nicht an der Volljährigkeit orientieren. Dazu gehört neben der vorgeschlagenen Altersgrenze von 16 Jahren eine Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre z. B. durch die Grünen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Bundes- und Landesjugendringe, Bund Deutscher Landjugend, Bund der Deutschen Katholischen Jugend und die Evangelische Jugend in Deutschland. Das Deutsche Kinderhilfswerk möchte das Wahlalter zunächst auf 16 und in einem zweiten Schritt auf 14 Jahre absenken. Die Piratenpartei hat im Berliner Abgeordnetenhaus 2012 unter der Überschrift „Wahlrecht ohne Altersbegrenzung“ beantragt, das aktive Wahlrecht schrittweise auf 7 Jahre abzusenken.

Im niedersächsischen Landtag scheiterten Grüne und Linke 2008 an CDU, SPD und FDP mit dem Versuch, das Wahlalter auf 14 Jahre abzusenken. 2012 legte die Linke in Niedersachsen einen von den Grünen unterstützten Gesetzentwurf vor, das Wahlalter bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken. In der Debatte darüber betonten beide Parteien, dass sie sich nach wie vor eine weitere Absenkung vorstellen könnten. CDU und FDP lehnten den Vorschlag bei Enthaltung der SPD im zuständigen Ausschuss ab.

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. 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.

Keineswegs ideal ist auch die Tendenz zum regional und je nach staatlicher Ebene unterschiedlichen Wahlalter. Verfassungsrechtlich ist dies zwar möglich, da Artikel 28 des Grundgesetzes nur regelt: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ Demokratiepoltisch ist ein auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen unterschiedliches Wahlalter allerdings problematisch: Es vermittelt den Eindruck einer unterschiedlichen Wertigkeit von Wahlen – so als seien wegen des Wahlrechts für Minderjährige Kommunalwahlen weniger bedeutend als Landtagswahlen oder Landtagswahlen weniger gewichtig als Bundestagswahlen.

Eine Wahlaltersgrenze mit 16 Jahren ist willkürlich, trennt aktives und passives Wahlrecht und führt zum zersplitterten Wahlrecht in Deutschland.

4) Betroffene Jugendliche gegen Senkung des Wahlalters

Angesichts der Vehemenz, mit der für die Absenkung des Wahlalters gestritten wird, liegt die Frage nahe, was eigentlich die betroffenen Jugendlichen davon halten. In repräsentativen Umfragen wird die Gruppe der 16/17-Jährigen zwar nur selten gesondert ausgewiesen, aber die Ablehnung der Absenkung des Wahlalters bei Jugendlichen ist durchgängig:

- 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.“³
- 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.⁴

³ Jens Teschner / Philipp Scherer, Jugend, Politik und Medien – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen von Jugendlichen in Rheinland-Pfalz, Wien/Berlin 2012, S. 176/177

⁴ <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).

- 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“.⁵
- 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.⁶
- Die Studie „Jugend in Brandenburg 2010“ ergab bei einer Befragung von 3.132 Jugendlichen im Alter von 12-20 Jahren ebenfalls eine ablehnende Haltung: „Eine Zustimmung für eine Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre befürworten nur 33,9 Prozent der Jugendlichen der Befragungsstichprobe.“⁷ 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.⁸ Auch bei einer Hamburger Podiumsdiskussion von Abgeordneten der Bürgerschaft mit den 10. und 11. Klassen des Luisen-Gymnasiums am 8. Februar 2013 „überraschten die Gymnasiasten mit ihrer Position: Ein Großteil will einfach noch nicht wählen.“⁹ 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 (...)“¹⁰
- Selbst das Deutsche Kinderhilfswerk, das vehement für ein Kinderwahlrecht eintritt, musste 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.“¹¹

⁵ <http://gj-ostalb.de.tl/Umfrage-zum-Wahlrecht-ab-16.htm> (im Internet inzwischen gelöscht, liegt dem Autor vor).

⁶ Berliner Zeitung, 26. Juni 2010

⁷ 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. 121.

⁸ Vgl. „die tageszeitung“, 12. Februar 2013, und Bergedorfer Zeitung Online, 8. Februar 2013.

⁹ Vgl. Bericht bei Hamburg 1 TV <http://www.clipfish.de/special/hamburg-1/video/3922063/hamburg-schueler-diskutieren-ueber-wahlrecht-mit-16/>

¹⁰ Bergedorfer Zeitung, 8. Februar 2013.

¹¹ http://www.dkhw.de/cms/images/downloads/Ergebnisse__politisches_Engagement_von_Jugendlichen.pdf

- In Mecklenburg-Vorpommern befragte das Umfrageinstitut MENTE-FACTUM im Februar 2014 insgesamt 1.004 Bürger ab 14 Jahren zu Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen. Das ermittelte Meinungsbild ist eindeutig: 67 Prozent der Befragten lehnten die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ab. Selbst das Mecklenburg-Vorpommern bereits geltende Wahlrecht ab 16 bei Kommunalwahlen wird von der Mehrheit abgelehnt (61 Prozent). Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass auch die betroffene Altersgruppe der 14-19-jährigen die Absenkung des Wahlalters klar ablehnt: Für Bundestagswahlen mit 95 Prozent, für Landtagswahlen mit 77 Prozent und für Kommunalwahlen mit 61 Prozent.¹²

Diese empirischen Ergebnisse aus Deutschland werden durch Studien aus Österreich, Großbritannien und den USA bestätigt.

Durchgängig alle Umfragen¹³ belegen, dass die betroffenen Jugendlichen eine Absenkung des Wahlalters unter die Volljährigkeit mehrheitlich ablehnen.

5) Ablenkungen und Legenden

Immer wieder 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 – vor allem 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 demokratiefremd.
- minderjährige Jugendlicher hätten ein überdurchschnittlich hohes bzw. besonders geringes Interesse an Politik: In der Demokratie ist Politikinteresse allerdings 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 jedoch unabhängig davon, ob es tatsächlich ausgeübt wird und was dies für die Wahlbeteiligung bedeutet.

¹² Klaus-Peter Schöppner, Mentefactum: Wahlrecht für 16-Jährige ? – Das Meinungsbild in Mecklenburg-Vorpommern, März 2014

¹³ Die Bertelsmann-Stiftung behauptet in ihrer 2015 vorgelegten Studie „Wählen mit 16“ zwar „etwas mehr als die Hälfte (52 Prozent) der 16- und 17-jährigen befürworten das Wählen ab 16“, verschleierte aber, dass dabei von lediglich 21 befragten Jugendlichen dieser Altersgruppe sich nur 11 für eine Absenkung des Wahlalters aussprachen. Auf einer solchen Befragungsgrundlage den Eindruck eines repräsentativen Meinungsbildes zu erwecken, ist schlicht irreführend (Robert Vehrkamp / Niklas Im Winkel / Laura Konzelmann, Wählen mit 16, Bertelsmann-Stiftung Bielefeld 2015 (S. 13 und S. 78).

Der Streit um diese Gesichtspunkte bestimmt zwar oft die Auseinandersetzung um das richtige Wahlalter, lenkt aber vom entscheidenden Thema ab: Nach welchen allgemein akzeptierten Kriterien kann das aktive und passive Wahlrecht frei von politischem Manipulationsverdacht festgelegt werden.

Abgesehen von diesem grundsätzlichen Hinweis ist zu beachten, dass allgemein verbreitete Argumente für die Einführung des Wahlrechts für Minderjährige einer empirischen Überprüfung nicht standhalten. So finden sich keine Belege für die These, die Senkung des Wahlalters müsse einem früheren Politikinteresse von Jugendlichen folgen. Im Gegenteil stimmen die vorliegenden Studien darin überein, dass das Politikinteresse von 16-/17-Jährigen deutlich geringer ausgeprägt ist als das von älteren Jugendlichen:

- 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.¹⁴
- 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?“¹⁵ 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. (...) 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.“
- Die seit 1991 regelmäßig vorgelegte Studie „Jugend in Brandenburg“ stellt nach der Befragung von über 3000 Jugendlichen im Alter von 12 bis 20 Jahren im Jahr 2010 fest, „dass eine Mehrheit der Jugendlichen (62,6 %) keinerlei oder kaum Interesse für Politik äußern.“¹⁶ Von den 15- bis 17-Jährigen in Brandenburg sagten 64,2 Prozent, sie seien nicht oder kaum politikinteressiert.
- 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 nur 33 Prozent der 15- bis 17-Jährigen für Politik.¹⁷

¹⁴ Vgl. Benedikt Hauser, Kommunales Wahlrecht ab 16 (Konrad-Adenauer-Stiftung, Materialien für die Arbeit vor Ort Nr. 8, Sankt Augustin 1999).

¹⁵ Jan Kercher, Politikverständnis und Wahlalter, Universität Hohenheim 2008 (https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/Studie_Wahlalter_01.pdf)

¹⁶ 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.

¹⁷ http://www-static.shell.com/static/deu/downloads/youth_study_2010_press_release_140910.pdf.

- Im Mai/Juni 2012 ergab eine 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.¹⁸
- Bei einer 2012 veröffentlichten qualitativen Studie des Sinus-Instituts im Auftrag der Bundeszentrale für Politische Bildung wurden 36 Einzel-interviews 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 und sie „sich gleichermaßen kaum für den politischen Betrieb“ interessieren.¹⁹

Die Behauptung, ein Wahlrecht für minderjährige Jugendliche sei aus deren höheren Politikinteresse abzuleiten, wird von allen vorliegenden Studien widerlegt.

Es gibt auch keine Belege für die Behauptung, man könne durch die Gewährung des Wahlrechts das Interesse von Jugendlichen an Politik wecken. Im Gegenteil belegen alle vorliegenden Wahlstatistiken²⁰ zu Wahlen nach Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre in der betroffenen Altersgruppe eine zweifach unterdurchschnittliche Beteiligung: Sie liegt nicht nur deutlich unter der allgemeinen Wahlbeteiligung, sondern ist zugleich weit entfernt davon, auch nur die Hälfte der betroffenen 16-17jährigen zu erfassen.

- 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.²¹
- 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

¹⁸ http://www.bankenverband.de/presse/reden/jugendstudie-2012-wirtschaftsverstaendnis-und-finanzkultur/files/120712_chartspk_jugendstudie-2012.pdf.

¹⁹ Marc Calmbach und Wiebke Kohl, Politikwahrnehmung und Politikverständnis von „bildungsfernen“ Jugendlichen, in: Polis 3/2011

²⁰ Wegen strenger Datenschutzvorschriften ist eine spezifische Darstellung der betroffenen Altersgruppe der 16-/17-Jährigen in der Wahlstatistik meist nicht möglich, da diese Gruppe zu klein ist, um bei einer statistischen Analyse Anonymität und Wahlgeheimnis garantieren zu können.

²¹ 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) und Roman Bleistein, Wählen mit 16 ?, in: Stimmen der Zeit 3/1997 (215. Band, S. 145).

Änderung des Wahlrechtes notwendig ist. ... 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.“²²

- 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).²³
- 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).²⁴
- Die Oberbürgermeisterwahlen in Singen und Aalen im Sommer 2013 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 (allgemein 43,69 Prozent) und bei der Stichwahl am 14. Juli bei 43,6 Prozent (allgemein 47,92 Prozent).²⁵ In Aalen beteiligten sich am 1. Wahlgang am 7. Juli 2013 40,5 Prozent der 16- bis 17-Jährigen (allgemein 45 Prozent) und an der Stichwahl am 21. Juli 2013 37 Prozent (allgemein: 43,6 Prozent).²⁶

Von besonderem Interesse sind die jüngsten flächendeckenden Wahlen in Baden-Württemberg, Brandenburg und Hamburg, da sie mit besonders massiven Kampagnen für 16- bis 17-Jährige einher gingen, ihr erstmaliges Wahlrecht wahrzunehmen. Dafür wurden besonders die Schulen genutzt. Es überrascht daher nicht, dass die Wahlbeteiligung der Minderjährigen höher lag als die der älteren jugendlichen Wähler, die nicht mehr schulpflichtig sind. Zugleich blieb sie aber deutlich hinter der allgemeinen Wahlbeteiligung zurück:

²² Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13. September 2011.

²³ 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.

²⁴ <http://www.landeswahlleiter.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen192.c.2264.de>.

²⁵ 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).

²⁶ 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.

- Flächendeckend galt in Baden-Württemberg das kommunale Wahlrecht ab 16 erstmals am 25. Mai 2014. Dazu legte der Städtetag Baden-Württemberg für zehn größere Städte eine altersbezogene Wahlauswertung vor. Mit Ausnahme von Freiburg und Esslingen lag die Beteiligung der 16- bis 17-jährigen immer unter der allgemeinen Wahlbeteiligung, und zwar um durchschnittlich sechs Prozent.²⁷ Eine Gesamtauswertung unter Einschluss kleinerer Städte und ländlicher Gebiete liegt nicht vor.
- In Brandenburg wurde erstmals für die Landtagswahl am 14. September 2014 das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt. Die repräsentative Wahlstatistik weist für 16- bis 17-Jährigen eine Wahlbeteiligung von 41,5 Prozent aus. Sie lag um sieben Prozent unter der allgemeinen Wahlbeteiligung (48,5 Prozent).²⁸
- In Hamburg galt das Wahlrecht für Minderjährige landesweit erstmals bei der Bürgerschaftswahl am 15. Februar 2015. Hier weist die repräsentative Wahlstatistik für die 16- bis 17-jährigen eine Wahlbeteiligung von 52,1 Prozent aus. Die allgemeine Wahlbeteiligung lag bei 57,7 Prozent²⁹
- Bremen ist das einzige Bundesland, in dem wiederholt Kommunal- und Landtagswahlen mit einem Wahlrecht für Minderjährige durchgeführt wurden. Auch dies hat freilich nicht zu einer höheren Wahlinteresse in dieser Altersgruppe geführt: Die Wahlbeteiligung der erstmals 2011 an einer Bremer Bürgerschaftswahl teilnehmenden 16- bis unter 21-Jährigen lag 48,6 Prozent (ohne Briefwahl) deutlich unter der allgemeinen Wahlbeteiligung (56,7 Prozent).³⁰ Dieser Trend setzte sich bei der Landtagswahl 2015 fort. Die Wahlbeteiligung lag hier insgesamt bei 52,1 Prozent, bei den erstmals eigenständig erfassten 16-17-jährigen aber nur bei 45,8 Prozent. Bei den 21-25-Jährigen, die schon 2007 als erste Generation das Wahlrecht für Minderjährige wahrnehmen konnten, lag sie sogar nur bei 40,1 Prozent.³¹ Dies widerlegt die Hypothese, die Absenkung des Wahlalters würde bei den Betroffenen zum Anstieg des Politikinteresses und einer (zumindest späteren) Erhöhung der Wahlbeteiligung führen.

²⁷ http://www.jbw.de/fileadmin/Bildmaterial/News/Wahlbeteiligung_der_16-_und_17-Jaehrigen_bei_der_GR-Wahl_2014.pdf Der Städtetag Baden-Württemberg weist allerdings selbst auf eine wichtige Ungenauigkeit hin: Ausgewertet wurden die beantragten Wahlscheine (Briefwahl), die allerdings nicht immer mit der tatsächlichen Teilnahme an der Wahl gleichzusetzen sind.

²⁸ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht B VII 2-5j/14 Landtagswahl 2014 im Land Brandenburg – Repräsentative Wahlstatistik, Potsdam 2014, S. 9

²⁹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistik informiert 75/2015 vom 20. Mai 2015

³⁰ Wie hoch die Wahlbeteiligung der erstmals Wahlberechtigten 16-/17-Jährigen bei der Bürgerschaftswahl 2011 in Bremen war, war nach Angaben des Landeswahlleiters 2011 nicht festzustellen.

³¹ Markus Habig, Wahlverhalten in der Stadt Bremen nach Alter und Geschlecht – Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik, in: Statistisches Landesamt Bremen, Bürgerschaftswahl (Landtag) am 10. Mai 2015 im Land Bremen, Bremen Juni 2015 (http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/StatistischeMitteilungen_119.pdf)

Es gibt keinerlei Indikatoren dafür, dass sich das Wahlrecht ab 16 eine unmittelbar oder (was noch wichtiger wäre) nachhaltig auf politisches Interesse oder die Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen auswirken würde.³²

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Wahlrecht zu grundlegend für die freiheitliche Demokratie ist, um es zum pädagogischen Hilfsmittel zu degradieren. Der langjährige Bundesvorsitzende der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen, Rudolf Wassermann, damals zugleich Mitglied im Niedersächsischen Staatsgerichtshof, 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.“³³

Ganz ähnlich argumentiert die von CDU und SPD gebildete 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. (...)“³⁴

Die Behauptung die Gewährung des Wahlrechts sei bei minderjährigen Jugendlichen aus einem höheren Politikinteresse abzuleiten oder würde ihrerseits zu einem höheren Politikinteresse führen wird von allen bisherigen Studien ebenso widerlegt wie von empirischen Daten zur Wahlbeteiligung.

³² Dies bestätigt ungewollt auch die 2015 von der Bertelsmann-Stiftung vorgelegten Studie „Wählen mit 16“ (Robert Vehrkamp / Niklas Im Winkel / Laura Konzelmann, Wählen mit 16, Bertelsmann-Stiftung Bielefeld 2015). Dort wird zwar eine "nachhaltige Steigerung der Wahlbeteiligung" durch ein vor der Volljährigkeit gewährtes Wahlrecht behauptet. Diese These basiert aber ausschließlich auf theoretischen (!) Rechenmodellen, die die vorliegenden empirischen Daten konsequent ignorieren. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Studie die Analyse des tatsächlichen Wahlverhaltens Jugendlicher durch theoretische Formeln ersetzt, weil man nur so die erkennbar vorgegebene Forderung einer Absenkung des Wahlalters glaubt begründen zu können. Der Grundsatz, dass sich sein kann, was nicht sein darf, wird allerdings wissenschaftlichen Ansprüchen nicht gerecht.

³³ Rudolf Wassermann, Wählen mit 16, in: Die Welt, 10. November 1995. Auch der sozialdemokratische Landtagspräsident Horst Milde hatte in diesem Sinn Bedenken gegen die von seiner Partei geforderte Senkung des Wahlalters geltend gemacht.

³⁴ Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13. September 2011

FAZIT

- 1) Eine Abkoppelung der Wahlberechtigung von der Volljährigkeit lässt sich nicht plausibel begründen. Es ist ein offenkundiger Widerspruch, jemanden vor der Volljährigkeit die uneingeschränkte Entscheidungshoheit über das eigene Leben zu verweigern, ihm aber zugleich die volle Entscheidungsgewalt über Fragen der Gesellschaft insgesamt zu übertragen.**
- 2) Die Abkoppelung des Wahlrechts von der Volljährigkeit erzwingt die Trennung des aktiven vom passiven Wahlrecht und verwehrt Wählern die Möglichkeit der Wahl von Vertretern ihrer eigenen Altersgruppe.**
- 3) Die Festsetzung eines Wahlalters auf ausgerechnet 16 Jahre ist willkürlich.**
- 4) Die betroffenen 16-17jährigen Jugendlichen lehnen die Herabsetzung des Wahlalters durchgängig mehrheitlich ab.**
- 5) Die Diskussion um die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist im internationalen Vergleich – abgesehen von Österreich – ein deutscher Sonderfall.**
- 6) Auch in Deutschland ist das Wahlalter ab 16 die Ausnahme und nicht der Regelfall. Der Bundestag hat die Senkung des Wahlalters zuletzt im Juni 2015 abgelehnt. Nur vier von sechzehn Bundesländern haben bisher das Wahlalter bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abgesenkt. In neun von sechzehn Bundesländern gilt das Wahlrecht für Minderjährige bei Kommunalwahlen.**
- 7) Ein unterschiedliches Wahlalter bei unterschiedlichen Wahlen erweckt den Eindruck höher- und minderwertiger Wahlen und erhöht die Versuchung vermeintlich unwichtigere Wahlen als Experimentierfeld zu nutzen.**
- 8) Die Absenkung des Wahlalters erfolgte – mit Ausnahme von Hamburg und Brandenburg – bisher immer nur mit einfacher Mehrheit im parteipolitischen Streit.**
- 9) Das demokratische Wahlrecht wird nicht abhängig vom Politikinteresse gewährt, ist zu grundlegend, um als pädagogisches Instrument eingesetzt zu werden, und führt abgesehen davon bei Minderjährigen auch nicht zu einem höherem Politikinteresse.**
- 10) Das demokratische Wahlrecht wird unabhängig von der beabsichtigten Wahlteilnahme gewährt, aber darüber hinaus führt das Wahlrecht ab 16 Jahren selbst dort nicht zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung, wo es bereits länger gilt.**