



Wortprotokoll der 18. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 10. Oktober 2022, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes

BT-Drucksache 20/3499

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung
Rechtsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]
Abg. Emilia Fester [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Philipp Hartewig [FDP]
Abg. Jochen Haug [AfD]
Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Thorsten Faas, FU Berlin	20(4)120 A	26
Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück	20(4)120 B	104
Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Potsdam	20(4)120 C	127
Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Universität Kassel	20(4)120 D	130
Prof. Dr. Jule Specht, Humboldt-Universität zu Berlin	20(4)120 E	137
Shayan J. Mirmoayedi, Jugend Wählt, Hessen	20(4)120 F	139

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Castellucci, Dr. Lars Hartmann, Sebastian	
CDU/CSU	Amthor, Philipp Hoffmann, Alexander	Heveling, Ansgar
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Emmerich, Marcel	Fester, Emilia Vogt, Chantal
FDP		Abel, Valentin
AfD		Haug, Jochen
DIE LINKE.	Pau, Petra	
Fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 10. Oktober 2022, 14.00 Uhr
„Europawahlgesetz“

Prof. Dr. Thorsten Faas

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Freie Universität Berlin (FU Berlin)

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL. M. (Cambridge)

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Wendelin Haag

Vorsitzender - Deutscher Bundesjugendring

Prof. Dr. Hermann Heußner

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit
Hochschule Osnabrück (HS Osnabrück)

Prof. Dr. Eckart Klein

Universität Potsdam

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Fachgebiet Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht
Universität Kassel

Shayan Mirmoayedi

Sprecher - Öffentlichkeitsarbeit Jugend Wählt

Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL. M.

Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht
Julius-Maximilians-Universität Würzburg (JMU)

Prof. Dr. Jule Specht

Institut für Psychologie
Humboldt-Universität zu Berlin (HU)



Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes

BT-Drucksache 20/3499

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Die heutige Anhörung behandelt ein sehr schönes Thema: Es geht um die Frage, ob das Wahlalter des Europawahlrechts auf 16 Jahre gesenkt werden soll. Auch wenn es ein schönes Thema ist, kann man darüber und natürlich auch über weitere Rechtsfolgen, wenn man Fragen der Volljährigkeit mit in Betracht zieht, streiten oder streitig diskutieren. Dafür haben wir jetzt zwei Stunden Zeit. Ich danke allen, die uns zugeschaltet oder in der Hauptsache anwesend sind und den Sachverständigen für die Informationen, die Sie uns im Vorfeld zur Verfügung gestellt haben. Und namentlich nenne ich die von den Fraktionen bestellten Sachverständigen Professor Faas, Herrn Haag, Herrn Professor Heußner, Herrn Professor Klein, Frau Professor Laskowski, Herrn Mirmoayedi und Frau Professor Specht. Zugeschaltet sind Frau Professor Schmahl und Herr Professor Grzeszick. Neben mir ist Frau Gutjahr, Ministerialdirektorin im Bundesministerium für Inneres und Heimat. Herzlich willkommen. Wir sind live im Bundestagsfernsehen, das heißt per Stream auch auf den entsprechenden Kanälen übertragen, und später in der Mediathek kann das Ganze nachgeschaut werden. Außerdem wird es ein Wortprotokoll geben.

14 bis 16 Uhr ist unser Rahmen. Wir haben hier die Abläufe nicht verändert im Vergleich zur letzten Wahlperiode. Ich sage das, weil immer wieder auch neue Kolleginnen und Kollegen, die heute in der Berichterstattung sind, anwesend sind. Das heißt, wir werden jetzt zunächst jeweils dreiminütige Eingangsstements aller Sachverständigen haben. Dabei bitte ich, sehr, sehr genau auf die Uhr zu achten. Wenn Sie das nicht tun, ich muss es auf jeden Fall tun und Sie im Zweifel auch unterbrechen. Das hat überhaupt keinen Wert und die Zeit läuft uns einfach davon. Die anschließende Fraktionsrunde werde ich dann noch mal anmoderieren und erklären, wie wir das dann mit der Anzahl der Fragen halten und an wen Sie die richten können. Und damit, glaube ich, können wir

starten. Wir haben in der Vergangenheit auf jeden Fall zwei Fraktionsrunden geschafft, sodass Gelegenheit sein wird, auch das, was man im Eingangsstatement nicht gesagt hat, noch nachzuholen bzw. haben wir ja alle die Möglichkeit, Ihre schriftlichen Unterlagen zu lesen.

Gut. Da erhebt sich auch kein Widerspruch und wir können mit unserer Sitzung beginnen. In alphabetischer Reihenfolge beginnt Herr Professor Faas. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Thorsten Faas** (FU Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Ich will gerne die Punkte, die ich in meiner kurzen Stellungnahme gemacht habe, hier noch mal an ein, zwei Punkten vertiefen. Insgesamt will ich drei Punkte machen. Der erste wäre, dass wir aktuell, wenn wir auf Deutschland, aber auch die internationale Landkarte, schauen, kein einheitliches Wahlalter haben. Sie wissen das, wir haben drei Typen von Bundesländern: solche mit einem einheitlichen Wahlalter 18, solche mit einem Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen und solche mit einem Wahlalter 16 bei Kommunal- und Landtagswahlen. Auch wenn wir die internationale Bühne anschauen: in Österreich haben wir ein Wahlalter 16, wir haben Länder mit Wahlalter 17, wir haben Länder, in denen auf subnationaler Ebene das Wahlalter abgesenkt ist. Ich glaube, die Zeit eines einheitlichen Wahlalters 18 liegt tatsächlich hinter uns.

Zweiter Punkt: Ein Argument, das immer dagegen gemacht wird, ist die Frage, ob die jungen Menschen eigentlich genügend Reife mitbringen. Ich finde, dass das ein normativ schwieriges Argument ist, weil wir nicht ernsthaft über Reife-tests, glaube ich, sprechen wollen. Insofern ist die Frage dann eher die einer Mindestreife, die ab einem bestimmten Alter erreicht ist. Wir selber haben am 1. September 2019, als zeitgleich Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen stattgefunden haben, junge Menschen, 15-, 16-, 17-, 18-, 19-, 20-Jährige befragt, insgesamt knapp 7.000. Wir finden keine Unterschiede, was das politische Interesse betrifft, zwischen 15-, 16-, 17-, aber auch 18-, 19-, 20-Jährigen. Wir finden auch keine Unterschiede zwischen Brandenburg und Sachsen, was angesichts des unterschiedlichen Wahlalters in den beiden Ländern bei Landtagswahlen auf Aktivierungseffekte hindeuten würde. Es scheint einfach so zu sein, dass, wenn wir über Interesse reden, politisches



Interesse, aber auch politisches Wissen, das etwas zu sein scheint, was schon vorher tatsächlich bestimmt wird. Man könnte auch auf die repräsentative Wahlstatistik schauen. Wir wissen ja sehr, sehr genau Bescheid über den Zusammenhang zwischen Alter und Wahlbeteiligung. Da finden wir auch, dass dort, wo Wahlalter 16 bei Landtagswahlen gilt, tatsächlich die Beteiligung bei 16-, 17-Jährigen in der Regel höher liegt als bei 18-, 19-, 20-Jährigen. Wir wissen auch seit langem, dass die problematischste Gruppe unter Wahlbeteiligungsaspekten die der 21- bis 24-Jährigen ist. Das ist die Gruppe mit der niedrigsten Wahlbeteiligung.

Und es führt mich zu meinem dritten Punkt. Ich glaube, man sollte im Wahlalter 16 auch eine Chance sehen, denn diese Phase 20, 21, 22 ist häufig eine sehr, sehr turbulente, die häufig dazu führt, dass Menschen in dieser Zeitspanne nicht lernen, dass Wählen eigentlich eine schöne Sache ist. Und ich glaube, die Chance bei einem Wahlalter ab 16 wäre tatsächlich, dass man über elterliche Kontexte, schulische Kontexte, nicht nur curricular, sondern auch in den jeweiligen Netzwerken der Schülerinnen und Schüler Chancen hätte, frühzeitig zu sensibilisieren, zu motivieren, zu mobilisieren, auch über politische Bildung natürlich. Und insofern würde ich insgesamt sagen, es spricht wenig aus politikwissenschaftlicher Sicht gegen eine Absenkung, aber sicherlich das eine oder andere dafür.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Das war auch eine Punktlandung. Und wir gehen an meine Alma Mater ins schöne Heidelberg. Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht-Karls-Universität): Ja, vielen Dank. Ich komme schnell zur Sache, weil drei Minuten für ein so komplexes Thema für den Einstieg auch sehr wenig ist. Zunächst einmal zum Maßstab: Entscheidend ist die Frage der generalisierenden Annahme und der hinreichenden Einsichts- und Urteilsfähigkeit, also tatsächlich die Reife. Es ist eine normative Annahme, bei der der Gesetzgeber einen erheblichen Einschätzungsspielraum hat. Es kommt aber nicht an – man soll sich nicht täuschen lassen – auf Wissen, Interesse an politischen Dingen usw. usf., weil das mit der Reife nur lose korreliert ist. Man sollte bei dem originären Maßstab bleiben.

Wie sieht es denn aus, wie hat denn der Gesetzge-

ber bzw. der den Gesetzentwurf Vorschlagende hier seine Argumente angebracht, um zu zeigen, dass dementsprechende Dinge da sind? Wenn ich das Stück für Stück durchgehe, da habe ich zunächst hier die Frage der Betroffenheit der jungen Generation. Und das ist mit Verlaub ein Argument, was weder generell noch speziell zieht, weil die Betroffenheit über die Reife nichts aussagt, nichts Hinreichendes aussagt, das ist relativ klar. Wenn es spezifisch aber auch keine Verknüpfung gibt, heißt das, man müsste das Wahlrecht den Betroffenen geben, dann allen Betroffenen, aber auch nur den Betroffenen insbesondere. Das wird schwierig. Umgekehrt in den sachfernen Ebenen nicht, das Wahlrecht würde aufgespalten. Das funktioniert also dann auch in der Durchführung nicht und ist in der Sache auch wie gesagt nicht hinreichend korreliert. Zudem ist Betroffenheit in zukünftigen Dingen keine Besonderheit der jetzigen jungen Generation. Gehen Sie die Geschichte zurück. Fragen der Wiedervereinigung, Fragen des NATO-Beitritts, Fragen der EU-Mitgliedschaft, Fragen der Zulassung zivile Nutzung Atomenergie. Das heißt, Sie haben ein ständiges Thema. Es ist jetzt nicht so, dass der Klimaschutz hier irgendetwas prinzipiell geändert hätte.

Die zweite Frage ist dann der Vergleich: Wie sieht es aus, wie machen es andere? Der Blick auf Europa ist da wohl der richtige Kohärenzmaßstab. Wir reden ja über die Wahlen zum Europäischen Parlament. Und da ist es eben so, dass nahezu durchweg alle Staaten der Europäischen Union hier das Wahlalter auf 18 gesetzt haben. Österreich und Malta 16, Griechenland 17 – alle anderen auf 18 Jahre. Und so ist es auch weltweit. Sie haben, wenn Sie die nationalweiten Wahlen anschauen – es ist wie gesagt ein etwas anderer Maßstab, aber wenn Sie den Übersprung erlauben – fast durchweg immer bei den weiten, bei den großen nationalweiten Wahlen 18 Jahre, nur in einigen südamerikanischen Staaten weniger. Das heißt, 18 ist der Standard, und davon sollte man sich nicht täuschen lassen, indem man einzelne kleine punktuelle Beispiele hier herauszieht. Die Summe sieht anders aus.

Verwiesen wird dann auf die Kommission zur Reform des Wahlrechts. Das ist deswegen ganz interessant, weil es dieser Punkt auch sehr Streitig war und es Sondervoten gibt. Es gibt da kein einheitliches Bild. Da wird die Kohärenz noch mal



aufgeführt, dazu hatte ich gerade was gesagt. Und da kommt es auf die Frage – dann das letzte Argument, was hier aufgeführt wird – der tatsächlichen Lebensrealität junger Menschen an. Sie merken schon anhand des Wordings, das ist ein normativ entkerntes Argument, was relativ weit zu füllen ist, das heißt, es bringt nichts

Und das letzte Argument ist das des Durchschnitts. Wenn man jungen Menschen das Wahlrecht gibt, kann es sein, dass sie länger warten müssten. Dann würden auch Ältere mit 22, 23 dann das erste Mal wählen. Das ist aber – Herr Klein hat darauf hingewiesen in der Stellungnahme – bei jedem Stichtag so. Und zweitens, es geht nicht um den Durchschnittswert, sondern um die generelle Annahme, ob ein Mindestalter als Reifevoraussetzung angemessen ist. Und da kann man mit dem Durchschnittsalter der Kohorte nicht argumentieren, weil es darum geht, die Funktionsfähigkeit und Grundvoraussetzung für die Wahl als das entscheidende Legitimationselement der Demokratie zu sichern und nicht Durchschnittswerte zu generieren. Das soweit in aller Kürze.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zum Deutschen Bundesjugendring, Herr Haag.

SV **Wendelin Haag** (Deutscher Bundesjugendring): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Bei uns im Deutschen Bundesjugendring sind 51 Jugendverbände und Landesjugendringe in großer Vielfalt vereint. Als Vorstand des Bundesjugendrings sind wir die demokratisch gewählte Vertretung von 6 Millionen Kindern und Jugendlichen, die in Jugendverbänden Mitglied sind und in diesen selbst organisiert Demokratie erlernen und sich vielfältig ehrenamtlich engagieren, früh Verantwortung übernehmen, um ihre eigene Lebenswelt, aber auch die Gesellschaft aktiv mitzugestalten. Für uns steht fest, und das erleben wir tagtäglich, junge Menschen wollen wählen und junge Menschen können wählen. Das aktive Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren ist deshalb richtig, wichtig und zukunftsweisend und vor allen Dingen nicht rechtfertigungsbedürftig. Unseres Erachtens liegt die Notwendigkeit, zu rechtfertigen, bei denen, die 16- und 17-Jährigen die vollständige demokratische Teilhabe weiterhin nicht gewähren wollen und ihnen ihr grundrechtgleiches Recht – das Wahlrecht – nicht zugestehen wollen.

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union hat auch die Bundesrepublik 2022 dieses Jahr zum europäischen Jahr der Jugend erklärt. Das Jahr der Jugend soll Anlass sein, um bürgerschaftliches Engagement junger Menschen zu fördern, die Meinungen und Ideen junger Menschen stärker in politische Entscheidungen mit einzubeziehen, die Perspektiven junger Menschen in allen Politikbereichen auf allen Ebenen durchgängig zu berücksichtigen. Die europäischen Staaten haben ebenfalls in der EU-Jugendstrategie wirksame Beteiligungsinstrumente zur Einbindung junger Menschen als Ziel erklärt. Das wirksamste Instrument für ernst gemeinte und kontinuierliche Beteiligung ist das Wahlrecht. Die jungen Generationen wurden in der bestehenden Europäischen Union geboren, sie identifizieren sich mit dieser Gemeinschaft und messen dieser politischen Ebene hohe Bedeutung bei. Europa ist für sie kein Projekt, sondern Lebensrealität. Daher ist das Wählen auf europäischer Ebene für sie relevant und entscheidend.

Die junge Generation ist zudem massiv von existenziellen Fragen betroffen, die aktuell Gegenstand demokratischer Entscheidungsprozesse sind. Der Schutz des Klimas und der Umwelt, die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme angesichts des demografischen Wandels und die Prioritätensetzung bei öffentlichen Investitionen – junge Menschen sind die Zielgruppe, Jugendliche erst recht, die am längsten mit den Auswirkungen der heute getroffenen Entscheidungen leben müssen. Sie sollten die demokratischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger deshalb mitwählen dürfen.

Als Bundesjugendring begrüßen wir daher den Gesetzentwurf, das Wahlalter jetzt zur Europawahl auf 16 Jahre zu senken. Die jungen Menschen im Land wollen gerne mit Ihnen zusammen, verehrte Abgeordnete, mehr Demokratie wagen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Heußner.

SV **Prof. Dr. Hermann Heußner** (HS Osnabrück): Ja, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank, dass ich hier meinen Standpunkt vortragen darf. Ich will den Punkt da machen, dass ich sage, es ist nicht nur verfassungsrechtlich möglich, das Wahlalter bei den Europawahlen auf 16 Jahre zu senken, sondern



ich halte es für verfassungsrechtlich geboten, es zu senken, und zwar deswegen, weil wir es hier der Sache nach zu tun haben mit einer Gesetzgebung in eigener Sache des Parlaments – ich muss das hier so sagen dürfen –, bei der sich die Parlamentarier in einem Rollenkonflikt befinden, denn sie bestimmen selber die Spielregeln des Machterwerbs, sodass das Bundesverfassungsgericht an der Sperrklauselrechtsprechung ausbuchstabiert sagt, dass es hier für das Parlament nur einen engen Spielraum und dass es einen strengen Prüfungsmaßstab gibt, sodass die Gerichte kontrollieren können. Und das bedeutet, man kann nicht abstrakte Erwägungen anstellen, sondern muss sich letztlich auf konkrete Tatsachen stützen. Und es reicht nicht aus zu sagen, es könnte sein, es könnte aber auch anders sein, sondern es muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass die Kommunikationsfähigkeit, das ist der Topos, glaube ich, der hier zunächst mal einschlägig ist, dass die Kommunikationsfähigkeit nicht gegeben ist, und zwar bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen.

Wie ist das, wenn man da verschiedene Maßstäbe oder Kennzeichen vielleicht heranzieht, mit dem Wissen bestellt? Mir ist keine Studie bekannt, in der die 16- bis 17-Jährigen einen signifikant geringeren Kenntnisstand hätten, der hier einschlägig ist, als die Folgekohorten 18, 19, 20. Selbst wenn das so wäre, ist das noch kein Grund, zu sagen, sie dürften deswegen nicht wählen, sondern dann ist die Erforderlichkeitsfrage zu stellen. Und nach den Landesverfassungen und den Schulgesetzen der Länder ist es so, dass die Schule mit den Hauptauftrag darin hat, junge Menschen zur Teilhabe zu befähigen. Wenn also das Wahlalter auf 16 herabgesetzt ist, ist das ein Auftrag, ein Verfassungsauftrag auf Länderebene und ein Schulgesetzauftrag, die Jugendlichen zu befähigen. Es ist jedenfalls kein Grund, dann zu sagen, dann schließen wir sie vom Wahlrecht aus, wenn diese Befähigung möglich ist. Entwicklungspsychologisch ist mir auch keine Studie bekannt, die sagt, 16- und 17-Jährige seien aus diesen Gründen, entwicklungspsychologischen Gründen, nicht in der Lage, zu wählen. Der VGH Mannheim hat beispielsweise gesagt, es gibt – das war 2017 – keine parlamentarische Anhörung, in der einschlägige Sachverständige gesagt hätten, dass diese Reife insofern nicht vorhanden wäre.

Schließlich noch ganz kurz zur Verantwortung. Es wird ja da immer das Strafrecht angeführt. Wie

kann jemand Verantwortung haben für das Gemeinwohl, wenn er nicht in der Lage ist, für sein eigenes Tun geradestehen? Wenn man genau hinguckt, ist es so, dass 90 Prozent der Jugendlichen, um die es hier geht, überhaupt nicht straffatverdächtig wären, also kann man ihnen nicht vorwerfen, sie könnten keine Verantwortung übernehmen. Zweitens, wenn sie angeklagt werden, ist es die Regel, dass natürlich dann individuell geguckt wird, aber in der Regel haben sie dann die Verantwortung, das heißt, sie werden dann verurteilt, wenn sie sozusagen überführt werden, wenn die Schuld festgestellt werden kann, sodass also auch von Verantwortung auszugehen ist. Schönen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke, Herr Heußner. Und Professor Klein ist der Nächste.

SV **Prof. Dr. Eckart Klein** (Universität Potsdam): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte zu zwei Punkten Stellung nehmen. Der erste betrifft die Frage, ob es geradezu ein verfassungsrechtliches Gebot ist, das Wahlalter herabzusetzen. Ich halte das nicht für richtig. Das würde ja auch bedeuten, dass die bisherige Lösung bereits verfassungswidrig war oder zumindest unmittelbar davorsteht, in die Verfassungswidrigkeit hineinzurutschen. Das ist zwar theoretisch denkbar, aber ich sehe keinerlei Anzeichen dafür, dass man das behaupten könnte. Die bisherige Regelung beruht ja auf der Annahme, dass mit Erwerb eines höheren Alters eine Lebenserfahrung eintritt, die nicht nur darauf gegründet ist, die nicht nur auf das Erkennen von Einzelproblemen fokussiert ist, sondern dass man in der Lage ist, neben dem Einzelproblem andere zu entscheidende Fragen zu erkennen, in einen Gesamtzusammenhang zu bringen, also zu analysieren und abzuwägen. Genau das ist nicht gesichert in dieser Altersgruppe. Und meines Erachtens, wer Kinder und Enkel hat, der kann das durchaus erkennen, und wenn man vielleicht ehrlich ist und in seine eigene Jugend hineinschaut, auch an sich selbst. Also ich meine, dass die Fähigkeit zur Erkenntnis von Einzelproblemen, die zweifellos gegeben ist und bei Einzelnen sogar ausgeprägt ist, noch längst nicht diesen wesentlichen Grund für das Wahlrecht abgibt.

Der zweite Punkt betrifft die Frage, ob es nicht doch verfassungsrechtliche Probleme gibt bei der Herabsetzung des Wahlalters, also nicht nur die Frage, ob es geradezu geboten ist. Gewiss gibt es eine explizite Grenze im Grundgesetz nicht. Aber



es kann auch gerade in dieser Frage keine völlige Beliebigkeit des Gesetzgebers bestehen. Das Grundgesetz ist eine Verfassung, die einen Staat des Maßes konstituiert, und dabei will sie rationales Handeln des Staates ermöglichen. Das setzt gerade beim Wahlrecht Bürgerinnen und Bürger voraus, die eben die Gesamtbelange einschätzen und einordnen können und die mit dem Wahlrecht verbundene Verantwortung tragen können. Es ist wichtig, dass diese Funktion gegeben ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Wir fahren in der Reihe fort mit Frau Professor Laskowski.

SVe **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** (Universität Kassel): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst zur Klarstellung: Aus meiner Sicht ist der Gesetzesentwurf, um den es hier geht, mit dem Unionsrecht und mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber nutzt hier den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum in unionsrechtskonformer und grundgesetzkonformer Weise. Maßgeblich und entscheidend ist hier aus meiner Sicht, ob der Ausschluss vom Wahlrecht der 16- bis 18-Jährigen gerechtfertigt werden kann. Dafür benötigt man einen zwingenden Grund, wenn wir uns die Rechtsprechung angucken, um diesen Ausschluss auch heute noch zu rechtfertigen. Und das erscheint mir inzwischen doch eher zweifelhaft. Denn die mit dem Ausschluss zugrunde liegende Annahme, Jugendlichen, die jünger sind als 18 Jahre, fehle typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit, lässt sich doch angesichts eines in den letzten Jahren deutlicher werdenden politischen Interesses und Engagements zahlreicher Jugendlicher unter 18 Jahren, die sich einsetzen für europäische und globale Zukunftsthemen wie Klima- und Umweltschutz, meines Erachtens nicht mehr so klar aufrechterhalten. Das politische Interesse der jungen Menschen ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Und dass die erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit vorliegt, dafür sprechen doch auch verschiedene politikwissenschaftliche Studien, die hier nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Aus meiner Sicht kann der Gesetzgeber im Rahmen seines Beurteilungsspielraums auf diese Studien und neue Erkenntnisse zurückgreifen und in vertretbarer Weise zu dem Schluss gelangen, dass der Ausschluss vom Wahlrecht der 16- bis 18-Jährigen

keinen zwingenden Grund mehr für sich in Anspruch nehmen kann, sodass er auf dieser Grundlage diesen Entwurf zu einem Gesetz machen darf, also einbringen darf. Aus meiner Sicht bestehen dagegen keine durchschlagenden verfassungsrechtlichen Einwände. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Herr Mirmoayedí.

SV **Shayan Mirmoayedí** (Jugend Wählt): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, wir als Bundesinitiative „Jugend Wählt“ haben uns gegründet und setzen uns ein für das Wahlalter ab 16 auf allen Ebenen. Das Wahlrecht ist, wie heute auch schon angeklungen ist, ein grundrechtsgleiches Recht. Und es bedarf sehr guter Gründe, dieses einzuschränken. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen eine Bedingung dafür ist. Und dass diese besteht, möchte ich Ihnen im Folgenden nun beweisen bzw. bestätigen. Für die Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen müssen zwei grundlegende Fähigkeiten bei einer Personengruppe gegeben sein: einerseits ein grundlegendes Verständnis des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland und hinreichendes politisches Interesse. Für das Verständnis des politischen Systems lohnt sich ein Blick in die Lehrpläne der Länder. Wenn wir beispielsweise Hessen nehmen – man könnte aber auch jedes andere Bundesland nehmen, weil es eben hohe Standards in der politischen Bildung in Deutschland gibt, die auch von der Kultusministerkonferenz verabschiedet wurden –, dort sehen wir zum Beispiel im Fach Politik und Wirtschaft in der 9. und 10. Klasse in der Hauptschule, wo also auch Leute sind, die 16 Jahre alt sind, Beispiele wie „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“, „Die Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates“ und „Die Relevanz von politischer Partizipation“, aber auch „Europapolitik“, die „Internationalisierung“ und „Europäische Union“.

An dieser Stelle möchte ich auch noch mal darauf hinweisen, dass es eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung gibt, die zu dem Ergebnis kommt, dass politische Bildung bei 16- und 17-Jährigen sich nicht signifikant unterscheidet von der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen. Und auch das Hearing, das hier vom Deutschen Forschungs-



institut für öffentliche Verwaltung durchgeführt wurde, kommt nicht zu dem Ergebnis, dass ein Mangel an Reife besteht, sondern ganz im Gegenteil. Insofern kann ich das Gefühl, dass die eigenen Enkel oder Kinder diesem Ideal nicht entsprechen, nicht verstehen. Und es entspricht nicht den wissenschaftlichen Fakten. Das Wahlalter ab 16 könnte außerdem eine Hebelwirkung haben, wenn man es gut umsetzt, weil junge Menschen, die sich früh engagieren und sich früh interessieren und früh zur Wahl gehen, auch wahrscheinlich später zur Wahl gehen werden. Das Ganze stärkt natürlich auch die Demokratie, allein schon, weil wir 1,4 Millionen Menschen, denen das Wahlrecht aus schlechten Gründen weggenommen wurde, wieder die Möglichkeit geben, zu partizipieren.

Zu guter Letzt möchte ich noch mal darauf hinweisen, dass wir hier über Menschen reden, wie beispielsweise eine 17-jährige Lisa, die ihre Ausbildung zur Industriemechanikerin macht, Steuern zahlt und nicht mitentscheiden darf, was mit ihren Steuergeldern passiert. Oder den 16-jährigen Joshua, der sich für Zukunftsthemen engagiert, für Fridays for Future auf die Straße geht, aber nicht mitbestimmen kann. Oder Schülervertreterinnen und Schülervertreter, die sich für Schulpolitik interessieren, sich engagieren, aber dann ihre Expertise an der Wahlurne nicht einbringen können. Einen Satz würde ich gerne noch sagen: Die junge Generation ist so europäisch wie wahrscheinlich noch keine Generation vor ihr, und deswegen sollte sie auch das Recht haben, an dieser Europäischen Union mitzuwirken. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und wir wechseln zu Frau Schmahl in den digitalen Bereich.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** (JMU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai dieses Jahres ist nicht rechtsverbindlich. Außerdem enthält sie lediglich eine Soll-Vorschrift und gerade kein Gebot zur Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen. Bisher haben auch nur drei Staaten in der EU das aktive Mindestwahlalter auf 16 bzw. 17 Jahre gesenkt. Demgegenüber sieht die ganz überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten eine aktive Wahlaltersgrenze von 18 Jahren vor.

Für die Aufrechterhaltung des Status Quo – aktives Mindestwahlalter von 18 Jahren – sprechen auch

gute Gründe. Zum einen stehen verschiedene politische Themen, die in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Absenkung des aktiven Wahlalters bei den Wahlen zum Europäischen Parlament genannt sind, wie etwa die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, nicht oder nicht in der alleinigen Rechtssetzungskompetenz der EU. Eine Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf Jugendliche ab 16 Jahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament liefe damit substantiell weitgehend ins Leere. Selbst beim Klima- und Umweltschutz und bei der Energiepolitik verfügt die EU nur über mit den Mitgliedstaaten geteilte Gesetzgebungskompetenzen. Auch insoweit steht dem aktiven Wahlrecht zum Europäischen Parlament daher kaum eine gewichtige Einflussnahme auf politisch relevante Entscheidungen gegenüber. Kurzum, es geht bei der Absenkung des aktiven Wahlalters im Europawahlgesetz ersichtlich nicht primär um materielle Inhalte. Vielmehr drängt sich die Vermutung auf, dass damit der politische Boden bereitet werden soll, um auf eine Absenkung des aktiven Wahlalters bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag hinzuwirken, was freilich eine Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit voraussetzt.

Zum anderen – noch gewichtiger – fügt sich die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre im Europawahlgesetz nicht widerspruchsfrei in die deutsche Rechtsordnung ein. Zahlreiche einfache Bundesgesetze stellen typisierend auf den Eintritt der Volljährigkeit mit Vollendung des 18. Lebensjahres ab. Dies gilt vor allem für die uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit, aber auch für die volle Deliktsfähigkeit und andere Bereiche. Der Grund für diese typisierende Grenzziehung ist, dass Minderjährige noch nicht den Risiken des Rechtsverkehrs ausgesetzt werden sollen, die sie mangels Lebenserfahrung noch nicht umfänglich überschauen können. Freiheit und Rechte sowie Verantwortung und Pflichten sind die Kehrseiten derselben Medaille. Darüber hinaus besteht die Sorge, dass die Absenkung des aktiven Wahlalters im Europawahlgesetz, einem Bundesgesetz, mittelfristig dazu führt, dass auch die Volljährigkeitsalter in § 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches, ebenfalls ein Bundesgesetz, auf 16 Jahre herabgesetzt wird. Die historische Erfahrung lehrt uns dies. So führte die Reduzierung des aktiven Wahlalters im Jahr 1970 von 21 auf 18 Jahre nur wenige Jahre später auch zur Absenkung des Volljährigkeitsalters auf 18 Jahre. Eine weitere Absenkung des Volljährigkeits-



alters auf 16 Jahre wäre aber eine entwicklungspsychologisch fragwürdige Entwicklung, die dem Schutzraum der Kindheit deutlich zuwider liefe. Um einer solchen problematischen Entwicklung vorzubeugen, sollte von einer Reduktion des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre Abstand genommen werden, zumal sie in den substanziellen Konsequenzen auf der EU-Ebene ohnehin eher überschaubar bliebe. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Und abschließend Frau Professor Specht.

SV **Prof. Dr. Jule Specht** (HU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte zu Ihrer Abwägung bezüglich des vorliegenden Gesetzentwurfs gern noch eine psychologische Perspektive beitragen, denn ich forsche zum Thema Persönlichkeitsentwicklung über die Lebensspanne und zu Fragen der politischen Psychologie. Bei der Frage, ob 16- und 17-jährige Personen wählen können sollen, wird diskutiert, ob die Persönlichkeit von Jugendlichen dieses Alters für das aktive Wahlrecht ausreichend entwickelt ist. Und ich möchte gern im Folgenden kurz darauf zu sprechen kommen, warum aus meiner Sicht keine psychologischen Argumente dafür sprechen, 16- und 17-jährige Personen vom Wahlrecht auszuschließen.

Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern eine Persönlichkeit entwickelt sein muss, um das Wahlrecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird häufig von Persönlichkeitsreife gesprochen, worunter zum Beispiel eine unbestimmte Mindestausprägung an Vernunft, an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit, an Verantwortungsbewusstsein und Ernsthaftigkeit gezählt wird, die eine abgewogene Meinungsbildung ermöglichen sollten. In Bezug auf die Frage, wann sich eine vernünftige Persönlichkeit, als eine der diskutierten Voraussetzungen für das Wahlrecht, entwickelt hat, möchte ich zunächst festhalten, dass die Teilnahme an einer Wahl und die Entscheidung bei einer Wahl keinen rein rationalen Denkprozessen unterliegt, in keiner Altersgruppe. Vielmehr basieren Wahlentscheidungen sowohl auf rationalen als auch emotionalen Prozessen, die von vernünftigen Argumenten ebenso beeinflusst sind, wie von subjektiven Werthaltungen, von Vertrauen, von Sympathie etc. Das gilt für Menschen jeden Alters. Und insofern erscheint es mir zu kurz gegriffen, die Debatte auf die Reife für kognitive Abwägungen einzuengen. Aber selbst wenn wir uns auf diese

kognitive Reife beschränken sollten, fallen zwei Dinge auf: Zum einen ist die intellektuelle Leistungsfähigkeit heutiger Generationen erwiesenermaßen deutlich stärker ausgeprägt als die intellektuelle Leistungsfähigkeit früherer Generationen. Aufgrund von Verbesserungen in den Lebensbedingungen und der schulischen Bildung sind Menschen heutzutage im Durchschnitt zu deutlich besseren kognitiven Leistungen fähig, als es Gleichaltrige vor einigen Jahrzehnten noch waren. Das spricht aus meiner Sicht dafür, dass Menschen heutzutage auch im Alter von 16 Jahren bereits die intellektuelle Reife haben, um vernünftige Entscheidungen zu treffen.

Zum anderen: Mit steigendem Alter steigt die Varianz eines Merkmals in einer Altersgruppe. Das heißt, während das Alter in der frühen Kindheit einen maßgeblichen Einfluss auf die Reife eines Menschen hat – denken Sie an die Fähigkeit, zu laufen oder zu sprechen –, spielt das Alter im Jugend- und Erwachsenenalter für die Reife eine deutlich geringere Rolle. Die Unterschiede zwischen Menschen einer Altersgruppe sind dann viel größer als die Unterschiede zwischen Altersgruppen. Das spricht dafür, dass es unter den 16-Jährigen – wie auch unter den 18-Jährigen und den älteren Menschen – einen ähnlich großen Anteil an Menschen gibt, die die kognitive Reife für eine abgewogene Meinungsbildung besitzen.

Es lässt sich also festhalten: Welche Reife tatsächlich relevant für die Ausübung des Wahlrechts ist, lässt sich kritisch diskutieren. Geht man von einer intellektuellen, einer kognitiven, einer Vernunftreife aus, so wie es derzeit häufig getan wird, gibt es aus meiner Sicht keine stichhaltigen psychologischen Argumente dafür, 16- und 17-jährige von der Wahl auszuschließen. Vielmehr sprechen Befunde zur kognitiven Entwicklung dafür, 16- und 17-jährigen Menschen die aktive Teilnahme an der Wahl zukünftig zu ermöglichen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank an alle Expertinnen und Experten für die Disziplin. Wir sind gut durchgekommen und können in die Fraktionsrunde einsteigen. Das läuft wie im Ausschuss im Wechsel von Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen. Wir haben dazu hier im Ausschuss für Anhörungen die Regel, dass jeder Fragestellende entweder zwei Fragen an eine Expertin, einen Experten oder je eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann. Das bitte ich,



entsprechend einzuhalten. Also zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine Sachverständige oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige. Beginnen wird der Kollege Hartmann für die SPD. Ansonsten geben Sie uns bitte Zeichen. Damit unterstützen Sie uns hier in der Sitzungsleitung.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Lieber Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank auch vor allen Dingen für die schriftlichen Stellungnahmen, die auch ja digital zur Verfügung stehen für diejenigen, die dieser Anhörung digital folgen. Und die sind ja sehr erkenntnisreich. Wenn ich noch mal einen Satz aufgreifen darf aus diesen Stellungnahmen, die hier gerade mündlich vorgetragen wurden: Es fiel der Satz „Mehr Demokratie wagen“. „Mehr Demokratie wagen“ sagte Willy Brandt am 21. Oktober 1969, als er seine erste Regierungserklärung abgab, und in der Folge wurde auch das Wahlalter abgesenkt. Es war eine erste Entscheidung, mehr Demokratie zu wagen und tatsächlich auch mehr Menschen das aktive Wahlrecht einzuräumen. Und das ist etwas, an das ich jetzt in dem ersten Punkt noch mal anknüpfen möchte. Was ist eigentlich in diesen 53 Jahren passiert? Und hier haben Sie, Herr Professor Dr. Faas, in Ihrer Stellungnahme ja auch noch mal auf die Länder und die Kommunalwahlen abgestellt. Danke auch noch mal für die Würdigung Situation in den Ländern. Zwischenzeitlich gab es Landtagswahlen, es gibt mittlerweile sogar Schwarz-Grüne Koalitionen, die auch das Wahlalter senken wollen auf 16. Wir haben nicht nur in Niedersachsen gestern eine tolle Wahl aus Sicht der Sozialdemokratie erlebt. – Ja, da darf man sich auch mal freuen, meine Damen und Herren! Aber am Ende ist es so: Immer mehr Länder gehen zu einem Wahlalter 16 über. Ich glaube, es fehlt in der Darstellung, dass über den Bundesrat die Länder mitwirken an der Gesetzgebung. Wie werten Sie eigentlich, dass wir eigentlich einen Zustand im Bundesrat schon haben? Das ist ja auch als ein Argument aufgebracht worden. Ist das die Vorstufe? Ich verrate das hier in aller Öffentlichkeit: Wir wollen als Ampel das Wahlalter für den Bundestag auf 16 senken. Wir können uns das vorstellen, laden die Union nach wie vor dazu ein, nicht nur bei der Europawahl, wir wollen das auch bei der Bundestagswahl machen. Wie gehen wir eigentlich mit dem Zustand um, dass viele Länderregierungen von 16-Jährigen gewählt werden, dann auch im Bundesrat mitwirken, aber

der Bundestag von 18-Jährigen? Könnten Sie das bitte noch mal einordnen, Professor Dr. Faas, was das eigentlich für eine Entwicklung in den vergangenen Jahren genommen hat?

Und sehr geehrte Frau Professor Dr. Laskowski, es gibt ja auch die Darstellung „Was ist geboten, was ist zulässig, was ist unzulässig?“, und dann wird auf den Reifegrad abgestellt. Es gab jetzt gerade noch mal das Argument, danke auch noch mal Frau Dr. Specht, das ist eindeutig klar, dass auch 16-, 17-Jährige in der Lage sind, zu wählen, zu entscheiden. Umgekehrt müssen sie ja auch die Entscheidung der Älteren ertragen, die sie möglicherweise treffen oder nicht treffen, wenn es darum geht, in Regierungskonstellationen sich nicht wiederzufinden. 1,4 Millionen Menschen sind diejenigen, die aktiv ausgeschlossen sind. Ist das noch zu rechtfertigen? Es ist jetzt zur Vorgriffswirkung gesagt worden: „Ja, dann folgt ja die Bundestagswahl“. Gibt es da eine Zwangsläufigkeit aus Ihrer Sicht? Können Sie das noch mal darlegen und vielleicht auch den Rahmen noch mal würdigen? Erlaubt uns das das europäische Recht oder wie kommt es eigentlich, dass wir jetzt darüber reden dürfen, 16-Jährige wählen zur Europawahl, bei 18-Jährigen die Verfassungsänderung? Hat Europa einen Riegel vorgeschoben oder umgekehrt und – das soll nicht ganz suggestiv sein, sogar ermunternd – der Gesetzgeber darf darüber entscheiden, ab welchem Alter gewählt werden soll? Diese beiden Fragen an die beiden Sachverständigen. Eins, null, drei Minuten, danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Das waren sehr weite Fragen. Die Antwortgebenden konzentrieren sich dann bitte in ihrer Beantwortung entsprechend. Und für die Union hat jetzt das Wort der Kollege Ansgar Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, vielen herzlichen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen für ihre Beiträge zu dieser wichtigen Frage. Das Bundesverfassungsgericht hat das Wahlrecht ja als das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat bezeichnet. Und das zeigt, dass wir uns bei der Frage „Wie gehen wir mit dem Wahlalter um?“ im Kernbereich der demokratischen Legitimation eines Staates bewegen. Und es zeigt ja das Grundgesetz, dass der Verfassungsgeber, in Deutschland jedenfalls, diese Frage des Wahlalters als so wichtig angesehen hat, dass er



dazu eine entsprechende Verfassungsnorm aufgenommen hat, was er zum Beispiel bei der Frage des Wahlsystems nicht getan hat. Das zeigt also, dass für den Verfassungsgeber die Frage des Wahlalters schon von einer herausragenden Bedeutung gewesen ist. Jetzt ist der Ausgangspunkt hier natürlich die Frage der Wahl zum Europäischen Parlament. Als Randbemerkung: Es ist natürlich schon eine gewisse Paradoxie, dass wir das tatsächlich bestehende europäische Recht, den europäischen Direktwahlakt, hier im Parlament noch nicht ratifiziert haben und noch nicht umgesetzt haben und jetzt aufgrund einer EntschlieÙung eine Anpassung des Europawahlgesetzes vorgenommen werden soll.

Meine Fragen richten sich an Herrn Professor Grzeszick und Frau Professor Schmahl. Es geht um den Punkt: Ist das Wahlalter oder ist eine Begrenzung des Wahlalters ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in ein im Grunde altersunabhängig bestehendes Recht auf Partizipation, sodass sich daraus eben so eine Art Gebot auch ergeben würde, oder ist es eben anders? Existiert ein solches Recht? Und wenn es existieren sollte, wo wäre es normativ zu verorten? Und selbst wenn es ein solches Recht geben würde, wo sind dann die Rechtfertigungsmaßstäbe für eine Beschränkung? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Fester.

Abg. **Emilia Fester** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Und auch herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die teilweise ermunternden Worte. Ich würde mich gern noch einmal auf den viel besprochenen Reifebegriff fokussieren, denn wir haben jetzt ja viel darüber gesprochen, dass im Zweifel nicht gut definiert ist, was Reife eigentlich bedeuten soll. Und ich würde gerne einmal auf politische Bildung eingehen, weil sie ja durchaus auch mit der Reife zusammenhängt und eigentlich hauptsächlich und fast ausschließlich jungen Menschen immer der Vorbehalt entgegengebracht wird, sie seien nicht ausreichend politisch gebildet, um eine fundierte Wahlentscheidung zu treffen oder alternativ, was eventuell auch etwas mit diesem Reifebegriff zu tun hat, sich nicht genug zu engagieren, um eine politische Partizipation zu rechtfertigen. Und beide Vorbehalte werden eben mit Vorliebe gegenüber jungen Menschen angeführt und sind daher unserer Auffassung nach sehr fragwürdig.

Ich würde aber trotzdem gern einmal dem Herrn aus der Praxis, Herrn Haag, an dieser Stelle die Möglichkeit geben, die faktische Grundlage, die diesen Aussagen zugrunde liegt, einzuordnen. Und zwar möchte ich erstens fragen, ob Sie uns Ihre Einschätzung zum Engagement und der Verantwortungsübernahme junger Menschen in unserer Gesellschaft mitteilen können. Und zweitens: Können Sie uns aus Ihrer Erfahrung etwas zur politischen Bildung junger Menschen, insbesondere im außerschulischen Kontext wie beispielsweise in der Jugendarbeit berichten? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Für die AfD Herr Jacobi.

Abg. **Fabian Jacobi** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte eine kurze Frage an Herrn Professor Heußner und eine ebenso kurze Frage an Frau Professor Specht. Herr Professor Heußner, Sie haben eben auch auf das Strafrecht und das Jugendstrafrecht rekurriert. Ich darf kurz rekapitulieren: Die grundsätzliche Strafmündigkeit, Schuldfähigkeit beginnt im deutschen Recht mit dem 14. Geburtstag. Unter 14 ist man gar nicht strafmündig. Ab 14 ist man grundsätzlich strafmündig. Auf Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr ist allerdings das Jugendstrafrecht zwingend anzuwenden. Plädieren Sie dafür im Rahmen Ihrer Einschätzung, auch hier das Alter von 18 auf 16 abzusenken, also die Anwendung des Jugendstrafrechts auf die Altersgruppe 14 bis 16 zu begrenzen und ab 16 dann das Erwachsenenstrafrecht als Regelfall anzuwenden? Wenn nicht, warum nicht?

Analoge Frage an Frau Professor Specht: Es gab bis vor gar nicht allzu langer Zeit die Möglichkeit im deutschen Zivilrecht, im Alter von 16 Jahren die Ehe einzugehen. Der Deutsche Bundestag hat vor nicht allzu langer Zeit meines Wissens im großen Konsens diese Möglichkeit gestrichen. Es ist jetzt nicht mehr zulässig für Minderjährige, die Ehe einzugehen. Auch analog im Rahmen Ihrer Ausführungen: Würden Sie dann auch dafür plädieren, diese Entscheidung rückgängig zu machen und die Möglichkeit zur Eheschließung ebenfalls wie dann das Wahlrecht wieder mit dem 16. Lebensjahr beginnen zu lassen? Und wenn Sie das nicht vertreten würden, warum nicht? Das wären meine beiden Fragen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Herr Abel bitte für die FDP.



Abg. **Valentin Abel** (FDP): Ja, vielen herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Und ausdrücklich auch einen herzlichen Dank an alle Expertinnen und Experten, auch für Ihre schriftlichen Stellungnahmen im Vorfeld. Ich finde das Thema Reife immer ein sehr abstraktes Thema, weil wir auf der einen Seite häufig das Argument hören, dass es an der Reife mangelt bei 16- und 17-Jährigen, auf der anderen Seite das dann aber eigentlich ein Arbeitsauftrag an uns als verantwortliche Politikerinnen und Politiker wäre, dem entgegenzuwirken. Außerdem deckt es sich eigentlich auch nicht mit meiner persönlichen Erfahrung aus der politischen Jugendarbeit nicht nur mit politisch interessierten jungen Menschen, sondern überhaupt mit Menschen in der entsprechenden Altersgruppe, wo ich einen Aspekt ganz deutlich wahrnehme, nämlich, dass die Fähigkeit, sich mit einer Vielzahl an Informationen unterschiedlichster Quellen, manche dubioser als andere, auseinanderzusetzen und Informationen auch kritisch zu evaluieren, in dieser Altersgruppe tatsächlich eher besser ausgeprägt ist als in der Allgemeinbevölkerung.

Die beiden Fragen, die ich habe, sind einerseits entwicklungspsychologischer Natur und andererseits auch demokratiepolitischer Natur. Frau Professor Dr. Specht, Sie haben gesagt, Sie machen sehr viel zur Entwicklungspsychologie und der Frage des Wahlalters. Die Frage, die ich hätte, ist: Ist die Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen geeignet, die Motivation auch zu weitergehendem politischen Engagement von Jugendlichen zu fördern? Und die Frage, die ein bisschen damit zusammenhängt: Herr Haag, wie ist Ihre Einschätzung? Ist die Einbettung von Erstwählerinnen und Erstwählern durch eine Absenkung des Wahlalters eine Förderung des demokratischen Bewusstseins? Und wie könnte das anderweitig vonstattengehen, junge Menschen in aktive demokratische Prozesse mit einzubinden? Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Abschließend in dieser Runde Frau Pau bitte für DIE LINKE.

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ja, auch erst mal herzlichen Dank an alle Sachverständigen. Meine zwei Fragen richten sich an Herrn Professor Heußner. Es spielte jetzt eben ja auch schon eine Rolle, dass die Absenkung des Wahlalters auch zu Bundestagswahlen immer wieder mit in der Debatte ist. Vereinzelt gibt es auch Forderungen, sogar

auf 14 Jahre runterzugehen oder überhaupt keine Begrenzung zu beschließen, weil ein bestimmtes Wahlalter irgendwie auch immer willkürlich sei, weil junge Menschen eben unterschiedlich weit in ihrer Entwicklung seien. Ich hätte gern noch mal Ihre Auffassung genau zu diesen Thesen. Und in diesem Zusammenhang wüsste ich auch gern, was aus Ihrer Sicht – egal, auf welches Wahlalter man sich zum Schluss verständigt – an Voraussetzungen von staatlicher Seite geschaffen werden muss, um jemanden zur Wahrnehmung seines Wahlrechtes zu befähigen? Die Kollegin hatte vorhin ja schon nach politischer Bildung gefragt und auch in Frage gestellt, inwieweit das mit dem Alter der Wählenden überhaupt im Zusammenhang steht.

Und die zweite Frage: Als Argument für die Volljährigkeit als Wahlalter begegnet uns oft, es müsse ein Reziprozität von Rechten und Pflichten geben. Also grob gesagt: Nur, wenn man schon allen Pflichten aus den geltenden Gesetzen unterworfen ist, sollte man auch das Recht haben, auf das Zustandekommen von Gesetzen mittels Wahl Einfluss zu nehmen. Wie stehen Sie zu diesem Argument? Haben wir eigentlich derzeit überhaupt eine solche Pflichten-Rechte-Reziprozität?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und wir kommen zur ersten Runde der Beantwortung. Ich gebe den Expertinnen und Experten wieder in der Reihenfolge des Alphabets das Wort, sofern eine Frage an Sie gestellt wurde. Den Anfang macht wieder Herr Professor Faas.

SV **Prof. Dr. Thorsten Faas** (FU Berlin): Ja. Vielen Dank, Herr Hartmann für die Frage und auch insbesondere den Verweis, dass wir all das schon einmal erlebt haben, vielleicht nicht persönlich, aber doch als Land vor mehr als 50 Jahren – interessanterweise mit ganz vielen der Argumente, die auch hier im Raum von der eher skeptischen Seite gekommen sind. Trotzdem: Es erinnert uns erst einmal daran, dass man das durchaus historisch betrachten kann, dass wir Ausweitungen des Wahlrechts sehen und dass die in der Regel irgendwann auch flächendeckend entschieden wurden und auch selten zu Zusammenbrüchen des Systems geführt haben, um es einmal ganz vorsichtig zu formulieren.

Diese Übergangsphasen, in einer derer wir uns gerade befinden, glaube ich, hin zu einem neuen „Vielleicht-Gleichgewichtspunkt“, sind aber



schwierig. Sie haben den legitimatorischen Aspekt angesprochen; ich würde es auch erweitern um die Frage, wie man das eigentlich gegenüber den 16-, 17-, 18-Jährigen begründet. Ich hatte ja den 1. September 2019 angeführt – das war der Tag, an dem wir diese Studie in Brandenburg und Sachsen durchgeführt haben. Wie erklärt man den jungen Menschen in Sachsen, dass sie eigentlich etwas dürfen, was man auf der anderen Seite der Grenze nicht darf? Und nicht nur das: Ich meine, Sie alle reagieren doch auch auf die Zusammensetzung von Wähler*innenschaften und insofern wäre es ja auch komisch zu erwarten, dass es keine Konsequenzen hätte für die Art und Weise, wie Politik gemacht wird. Und wenn dann in manchen Ländern mehr Sensibilität, in diese Richtung zielte ja Ihre Frage, Sensibilität für die Interessen junger Menschen vorhanden ist, als in anderen Ländern, kann man das per se problematisch finden, man könnte auf „Gleichheit“ verweisen an der Stelle, aber gerade diese Übergangssituation ist nicht wirklich schön. Ich könnte noch ein Beispiel nennen, Schleswig-Holstein: 2017- eine Landtagswahl mit Wahlen ab 16, im September 2017 eine Bundestagswahl mit Wahlen ab 18, in 2018 dann eine Kommunalwahl und wieder Wahlen ab 16 – was macht das mit jungen Leuten, wenn sie erleben, dass sie bei der Wahl, wo es dann um die hohen Plätze im Bundestag geht, nicht teilnehmen dürfen, aber bei denen „außen herum“ schon? All das sind weitreichende Fragen und, noch einmal, die auch Konsequenzen haben im legitimatorischen Sinne, im politisch-praktischen Sinne und die man meines Erachtens nach auch in der Debatte noch viel stärker als bisher berücksichtigen sollte.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Der Nächste ist Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht-Karls-Universität): Ja, vielen Dank. Wenn ich das recht sehe, ist an mich die Frage gerichtet worden, ob die Nichtteilnahmemöglichkeit von Personen unter 18 Jahren, also die Altersgrenze, ein Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl sei, wie das dogmatisch zu konstruieren sei. Erlauben Sie mir die Vorbemerkung, dass dies eine Frage ist, die auf den ersten Blick sehr technisch-konstruktiv daherkommt, die aber im Prinzip den Kern des Problems berührt und deswegen vielleicht auch Äußerungen zu Dingen bringt, die nicht auf den ersten Blick zur Frage zu gehören scheinen, aber die schon angesprochen

wurden und mit ihr zusammenhängen. Tatsächlich zeigt sich nämlich, dass der Grund der Einschränkung nicht der ist, dass etwas Bestehendes, Ohne-Weiteres-Mitgegebene -- also Jeder hat von Geburt an das Wahlrecht. Punkt. Aktiv und passiv. Die Sinnhaftigkeit ist Jedem schon mit dem Satz klar – dass das so wohl nicht sein kann. Dies wird ja auch in der Rechtsprechung reflektiert – so technisch auch anzufangen –, denn das Bundesverfassungsgericht verwendet in der Bezeichnung seiner Kontrolle der Altersgrenzen nicht die allgemeine Dogmatik, die auch im Wahlrecht sonst zur Anwendung kommt, nämlich dass etwas garantiert wird, freiheitlich oder für alle gleich, dann erfolgen ein Eingriff/eine Verkürzung, dann eine Rechtfertigung, sondern es weicht davon ab: Es spricht von einer „Ausnahme des Prinzips der Allgemeinheit“ und dahinter sind zwei Dinge verbunden: die Abkehr vom Eingriffsbegriff und zweitens „Prinzip statt der Regel“. Und das ist eine Abweichung von der bisherigen allgemeinen Dogmatik, wie man sie kennt zum Wahlrecht, bei dem diese Berechtigungssätze eben strikte Regeln sind, auch noch formal verstanden werden, und Eingriffe einer strikten Rechtfertigung bedürfen. Dennoch wird vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass es nicht freifliegend sei, sondern Gründe dahinterstehen müssten, die eng zu begrenzen seien. Das heißt, es grenzt die Frage ein, sagt der Gesetzgeber darf nicht frei entscheiden, sondern muss begründen, warum er die zentrale Voraussetzung des Wahlrechts auf Bürgerseite – neben der Eigenschaft als Deutscher – die zentrale Urteilsfähigkeit, um an dem Prozess teilzunehmen, hat oder nicht hat. Und wir haben hier also nicht eine naturwüchsig mitgegebene, ursprüngliche Freiheit, sondern etwas konstruiertes, Hinzugegebenes, „Teilnahme am demokratischen Prozess“, für den man Voraussetzungen mitbringen muss. Und die Begrenzung auf das Alter soll diese Voraussetzung sicherstellen und damit den Prozess erst sinnvoll machen für denjenigen, der wählt, der gewählt werden kann, aber auch für die Dritten, die davon betroffen sind, das darf man nicht vergessen. Derjenige, der an der Wahl teilnehmen soll, obwohl er die Urteils- und Einsichtsfähigkeit nicht hat, kann nicht nur sich selbst schaden, sondern ja auch den Dritten, die damit verbunden sind – es geht ja um den Drittschutz hier im Ergebnis! Deswegen nicht diese allgemeine Dogmatik, sondern eine andere mit Spielraum. Und daraus folgt dann auch, sehen Sie



es mir nach, Herr Heußner, aber dass die nahezu, würde ich sagen, durchweg herrschende Position auf jeden Fall der Rechtsprechung, aber auch der Literatur sagt, dass der Gesetzgeber einen Spielraum hat, irgendwo zwischen 16/18 bewegt sich das im Regelfall, dass aber keinesfalls eine Pflicht besteht, möglichst junge Menschen auszunehmen und dass unterhalb von 16 eigentlich auch bislang kaum Substanz hat, vertreten wird, dass hier eine Pflicht besteht, unter 16-Jährige zum Wahlrecht zuzulassen. Die Argumentation läuft komplett anders und auch die Diskussion läuft da in diesem Bereich ganz anders, um einfach einmal widerzugeben, wie der Stand in der Rechtsprechung an dieser Stelle ist. Das in der Kürze als Einstieg zu diesen Dingen.

Dann anschließend kam die Frage: Wie sieht denn der Maßstab aus? Und das ist eben auch ein anderer – auch zuerst eine technische Frage. Maßstab ist tatsächlich nicht die Allgemeinheit im Sinne von Artikel 38 Grundgesetz, die wir haben mit der Verfassungsänderung, sondern die unionsrechtliche Überlagerung, das heißt, Unionsrecht mit seinen Grenzen. Soweit das nicht da ist, ist der Gesetzgeber nicht an Artikel 38 Grundgesetz gebunden, weil es ja nicht die Bundestagswahl ist, sondern die Wahl zum Europäischen Parlament. Das heißt, es gilt Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz hier im Grunde genommen als Grenze der Ausfüllung des Spielraumes des Gesetzgebers auf nationaler Ebene. Und dementsprechend fehlt auch schon die Voraussetzung, hier eine Entscheidung in eigener Sache anzunehmen – das ist Rechtsprechung zu Artikel 38 Grundgesetz, zum einen. Zum Zweiten ist auch in der Sache der Grund nicht gegeben, denn diese Eingrenzung rechtfertigt sich daraus, dass hier der Gesetzgeber unmittelbar wettbewerbsrelevant tätig wird – für oder gegen seine Position der Mehrheit. Daran fehlt es aber hier, weil nicht ganz klar oder nicht hinreichend klar auszumachen ist, zu wessen Gunsten oder zu wessen Lasten denn tatsächlich hier die Eröffnung der Kohorte 16-, 17-Jähriger zur Europawahl ausgehen würde. Die Wahlen fallen immer anders aus, hängen von mehreren Faktoren ab. Also hier auch keine Engführung, die Figur greift dem Grunde nach nicht für die Vorschrift Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz, ist aber auch in der Sache nicht gerechtfertigt. Wir haben also hier ganz erhebliche Unterschiede. Diese Unterschiede prägen dann auch die Vergleiche zum nationalen Recht. Und

selbst, wenn es anders wäre, also wenn man Überlagerungen übersprungsweise zuliebe, nach dem Motto: Naja, wir haben nationalen Spielraum, es gibt aber einen europäischen Kontext, also machen wir eine Mischabblendung, ähnlich wie das Argument, die Länder wählen die Landesregierungen auch bei der Bundestagswahl mit, ist immer noch die Frage, wie das aufzulösen ist. Setzt sich dann das untere Niveau durch oder sollte man eher das obere halten? Es gibt also keinen Automatismus, dass derjenige mit dem jüngsten Jahresbeitrag das Level setzt – weder europäisch noch auf nationaler Ebene, insoweit auch kein Landeswahlrecht, das das Bundeswahlrecht mitprägen kann. Dahinter steckt, wie gesagt, die Grundvoraussetzung der Urteils- und Einsichtsfähigkeit, eben nicht die der Kenntnisse, das ist nicht der alleinige Maßstab, sondern wie man anschließend daran sein Urteil knüpft. Und das sind – Frau Specht hat zu Recht darauf hingewiesen – subjektive Elemente, die bewertet werden müssen, insoweit also tatsächlich die Reife. Ein bisschen gestört habe ich mich daran, dass es dann doch kognitiv festgemacht wurde und dann doch wieder auf einen Kenntnisprozess geleitet wurde, der dann vielleicht ein Stück weit außengesteuert erfolgt. Was Urteilsfähigkeit in dem Sinne hier ausmacht, ist tatsächlich vielleicht eher die Frage der Selbstreflektion, der Relativierung der eigenen Position und dann auch die Erfahrungen der Auswirkungen eigener Entscheidungen. Das ist das, was dahintersteht, was die Rechtsprechung hier annimmt. Und das ist etwas anderes, als bestimmte Kenntnisse oder Interesse am politischen System – da gibt es also Unterschiede.

Und schließlich letztes Argument: Wenn es denn aber stimmte – Sie sehen, ich bin davon nicht überzeugt – wenn es stimmte, dass auch 16-Jährige darüber verfügen, dann gibt es keinerlei Grund mehr, das auch nicht im Strafrecht, im BGB nachzuziehen und dann tritt genau das ein, worauf Frau Schmahl hingedeutet hat: Dann sind bitteschön da die Altersgrenzen auch herunterzusetzen. Denn wie kann ich es rechtfertigen, einem Jugendlichen vorzuenthalten, dass er den Handyvertrag nicht selbst abschließen kann, er braucht dazu seine Eltern, aber dann doch wählen können darf, wenn er denn doch diese Reife hätte. Wie gesagt: Ich glaube das nicht, weil die Urteilsfähigkeit da nicht gegeben ist. Beobachtungen in Österreich, da kann ich gern nachher noch etwas zu sagen, sind da auch differenzierend und im Ergebnis auszuwerten, aber



diese Urteilsfähigkeit ist nicht unbedingt da gewesen. Und deswegen, Bogen zurück, nicht etwas genommen, was von vorn herein da war, sondern differenzierte Beurteilung einer Voraussetzung, um das Wahlrecht ausüben zu können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und Herr Haag ist der Nächste.

SV Wendelin Haag (Deutscher Bundesjugendring): Ja. Vielen Dank für Ihre Fragen. Ich würde die drei so strukturieren, dass ich zuerst zum Engagement junger Menschen spreche, dann zur politischen Bildung und am Ende zur Frage nach der Einbettung beziehungsweise der Reife spreche.

Ehrenamtliches Engagement junger Menschen ist auch bei uns in den Jugendverbänden so divers wie die Pluralität zivilgesellschaftlicher Engagements im Erwachsenenalter. Junge Menschen engagieren sich in verschiedenen Bereichen, unter anderem in den helfenden Jugendverbänden, bei der Jugendfeuerwehr, bei der DLRG-Jugend, beim Jugendrotkreuz, werden dort ausgebildet, bilden sich selbst aus, um Leben zu retten, aber natürlich auch in Jugendumweltverbänden, in kulturellen Verbänden und so weiter. Was sie vereint ist: Junge Menschen können und wollen selbstorganisiert und eigenständig demokratisch ihren Aktivitäten nachgehen und sie können für sich selbst am allerbesten sprechen und kennen ihre Themen und Anliegen auch am besten. Sie tun dies bevorzugt in demokratischen Strukturen und um zwei Praxisbeispiele zu bringen:

Erstens: Zehntausende junge Menschen erwerben jährlich die Jugendleiter*innen-Card als einen bundesweit einheitlichen Ausweis für ehrenamtliche Mitarbeiter*innen in der Jugendarbeit. Sie dient zur Legitimation und als Qualifikationsnachweis für ihre Inhaber*innen. Die Ausbildung zu dieser JuLeiCa befähigt junge Menschen, Gruppenstunden, Ferienfreizeiten, Seminare der politischen Bildung, internationale Jugendbegegnungen und andere Formate pädagogischen und jugendpolitischen Engagements anzuleiten. Oft steht die JuLeiCa am Anfang ehrenamtlichen Engagements und wir wissen: Jugendliche, die sich heute ehrenamtlich engagieren, sind in der Regel die Erwachsenen von morgen, die sich weiter ehrenamtlich engagieren. Und vielleicht einmal als Bild zu den Ferienfreizeiten dort: Es sind 1,5 Millionen Kinder jedes Jahr unterwegs auf Jugendrei-

sen und oft Minderjährige, die diese Freizeiten mitbetreuen. Das heißt, Eltern vertrauen das Kostbarste, was sie haben, wochenlang auch 16- und 17-Jährigen an. Warum vertrauen wir nicht auch in Teilen unsere Demokratie das Kostbarste, was wir als Gesellschaft haben diesen gleichen 16-, 17-Jährigen an?

Zweites Beispiel, mit besonderer Nähe zur Wahlalterssenkung: Jugendringe über alle föderalen Grenzen hinweg organisieren gemeinsam mit verschiedenen Kooperationspartner*innen, zum Beispiel dem Kinderhilfswerk die U-18- und U-16-Wahlen als Initiative politischer Bildung, gefördert vom Bundesjugendministerium. Unter anderem bieten junge Menschen Gleichaltrigen die Möglichkeit, sich rund um die Wahlen, an denen sie regulär in Teilen leider noch nicht teilnehmen dürfen, sich mit politischen Inhalten auseinanderzusetzen, sich mit Abgeordneten zu treffen, sich mit Parteiprogrammen auseinanderzusetzen und schlussendlich symbolisch zu wählen. Bei den U-18-Bundestagswahlen waren das 260.000 Kinder und Jugendliche, die 2.700 Wahllokale aufgebaut haben und dort gewählt haben – auch das zeigt: Junge Menschen wollen sich einbringen und beteiligt werden!

Dann die politische Bildung (zweite Frage): Ich finde, dass es kein Gesetz gibt, das festschreibt, dass man den Grad an politischer Bildung haben muss, um demokratische Grundrechte zu erlangen, sonst müssten wir das bei 37-Jährigen, 57-Jährigen und 77-Jährigen genauso anschauen, wie bei 17-Jährigen – das kann also kein Maßstab sein. Und selbst wenn, wäre doch die Frage – In den formalen Bildungsinstitutionen, zum Beispiel in der Schule, wird doch politische Bildung nicht von 16-, 17-Jährigen gestaltet, sondern von Ü-18-Jährigen, dann wäre doch die Frage zu stellen: Warum gelingt es denn nicht, die angeblich fehlende politische Bildung diesen älteren Menschen zu vermitteln und wer ist dann in diesem Kontext reif oder unreif? Bei uns, in der non-formalen Bildung, in der Kinder- und Jugendarbeit, die U-18-Wahlen sind ein Beispiel, läuft selbstorganisiert von Kindern und Jugendlichen politische Bildung sehr vielfältig ab und zeigt, dass junge Menschen sich dafür interessieren, sofern sie den Zugang und die Gelegenheit bekommen.

Und damit zur dritten Frage: Diese Gelegenheiten würden wir selbst den jungen Menschen, die sich als 16-, 17-Jährige eben noch gerade nicht einbrin-



gen können, verschaffen, indem wir das Wahlalter absenken, weil sie dadurch aufgefordert werden, sich zu beteiligen. Unser Bild von Entwicklung ist nicht das, dass man irgendwann in seinem Leben einen Reifegrad X erreicht und dann partizipieren kann, sondern dass man Wählen und Demokrat*in-Werden lernen muss, dass das nicht vom Himmel fällt. Und je früher das gelernt werden kann, desto stärker ist die Entwicklungsmöglichkeit über das Leben da und desto mehr Menschen haben wir, die sich in unsere Demokratie dauerhaft einbringen und das sollte doch auch Ziel staatlichen Handelns sein. Und da hier als Schlusssatz immer wieder eines durcheinandergesagt und zwar der Schutz junger Menschen: Also es kommen immer wieder Argumente, dass gesagt wird, dass hier ja 16-, 17-Jährige durch etwas geschützt werden und das wird dann gleichgesetzt damit, dass man auch nicht wählen können soll mit 16 und 17. Dazu möchte ich noch einmal festhalten: Man muss junge Menschen nicht vor der Partizipation an unserer Demokratie schützen!

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Heußner.

SV **Prof. Dr. Hermann Heußner** (HS Osnabrück): Ja, schönen Dank. Herr Jakobi, zu Ihrer Frage: Ich glaube, um das richtig zu beurteilen, muss man den fundamentalen Unterschied erkennen zwischen dem Wahlrecht einerseits und den Rechten, die an die Altersgrenze 18 Jahre im Gefolge der Volljährigkeit, § 2 BGB, geknüpft sind. Das Wahlrecht ist ein Massenverfahren – das kann nur typisierend geregelt werden. Wir können da nicht, man könnte das überlegen, aber das würde nicht zu bewältigen sein, wir können da nicht individuelle Prüfungen oder Beurteilungen anstellen, sondern wir brauchen eine typisierende Betrachtungsweise, wahrscheinlich alterskohorten-abhängig. Das ist das Wahlrecht: typisierend, Massenverfahren. In der Frage der Volljährigkeit, in der Frage der Geschäftsfähigkeit, in der Frage der Deliktsfähigkeit, in der Frage Schuldfähigkeit geht es um die individuelle Betrachtungsweise, sodass in den entsprechenden Regelungen immer vorgesehen ist, ob nicht derjenige, der beispielsweise dann ein teures Geschäft als 17-Jähriger abgeschlossen hat, dieses Geschäft wirksam lassen werden kann da-durch, dass die Eltern das genehmigen. In der Wahl können Sie so etwas nicht machen, da können nicht die Eltern oder irgendwer anderer noch einmal darüber

gucken, ob sich da der Jugendliche unglücklich gemacht für den Rest seines Lebens. Dasselbe gilt für das Strafrecht. Ins Strafrecht können Sie individuell reingucken und dann, wenn Sie feststellen, dass einer von der Minderheit derjenigen, die jetzt noch nicht reif genug sind, tatsächlich eine „Nachsicht“ braucht, dann können Sie dieses Jugendstrafrecht anwenden und dann können Sie den Erziehungsgedanken, der dann bei diesen Jugendlichen auch sinnvoll ist, weil man davon ausgehen kann, dass der „noch nicht fertig“ ist, dann können Sie den anwenden. Sie können aber nicht umgekehrt, was Sie jetzt fordern, sagen: Ach, wenn das so ist, dann wollen wir doch einmal das Volljährigkeitsalter auf 16 Jahre herabsenken. Denn wenn Sie das machen würden, dann können Sie keine individuelle Betrachtung mehr anstellen, jedenfalls nicht im Regelfall. Das dazu.

Abgesehen einmal davon, dass, das hatte ich ja vorhin schon ausgeführt, dass 90 Prozent der Jugendlichen oder mehr überhaupt nicht in den Genuss dieser Privilegierung kommen, insofern ist das dann völlig irrelevant für diese Jugendlichen. Aber es kommt eben darauf an, dass man nicht die Volljährigkeit und die Strafmündigkeit herabsetzt, damit die Minderheit derjenigen, die noch geschützt werden müssen, geschützt werden kann.

Zwei Fragen von Frau Pau. Einmal: Wie ist das mit 14 Jahren? So hatte ich Sie verstanden: Wäre vielleicht sogar daran zu denken, das aktive Wahlrecht bei Europawahlen, Bundestagswahlen, anderen Wahlen, herabzusetzen auf 14 Jahre? Da stellt sich jetzt tatsächlich die Frage: Was ist der Maßstab? Ist der Maßstab so ein abstrakter Begriff wie „Reife“, den wir gar nicht fassen können, sodass, wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, in den Fallgruppen in der Gesetzgebung in eigener Sache, die Gerichte das gar nicht prüfen könnten? Oder müssen wir sagen: Doch, es gibt Tatsachen, an denen man das festmachen kann? Die wären zu überlegen, zum Beispiel auch politisches Wissen? Dass es sich hier um Gesetzgebung in eigener Sache handelt, hat das Bundesverfassungsgericht mit der Sperrklausel-Entscheidung entschieden. Da ging es ja gerade darum, dass der Bundestag die Sperrklausel für die Europawahlen festgelegt hat und da hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Jawohl, das ist eine Entscheidung in eigener Sache, weil das dieselben Parteien sind und auch da ein Rollenkonflikt entstehen kann, der es notwendig macht, genau hinzu-



gucken. Und da kommen wir zu dem nächsten Punkt und ich kann mir das jetzt hier nicht verkneifen zu dem, was Herr Grzeszick gesagt hat: Natürlich vertrete ich hier eine Mindermeinung, das ist klar, wenn irgendetwas neu diskutiert wird, ist irgendwann einer da, der das als erster vertritt und erst einmal eine Mindermeinung darstellt. Das ist die Evolution der Erkenntnis, sozusagen des Erkenntniszuwachses. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht jetzt auch die Gelegenheit, bald darüber zu entscheiden. Die Tatsache, dass das eine Mindermeinung ist, die ich hier vertrete, heißt nicht, dass sie falsch ist, sondern bedeutet natürlich, dass zusätzlicher Argumentationsaufwand durchaus gefragt sein kann. Dem will ich mich hier ja auch stellen, sodass es also durch-aus denkbar ist, dass man, wenn man sich die Indikatoren überlegt, „was ist denn eigentlich Kommunikationsfähigkeit?“ das ist ja immer das, was das Verfassungsgericht da sagt: Was ist denn eigentlich die Kommunikationsfähigkeit, die notwendig ist, dass das auch 14-Jährige erfüllen können? Ich will nicht behaupten, dass das so ist, aber das ist nicht ausgeschlossen und deswegen halte ich es für sinnvoll, wenn der Deutsche Bundestag sich auch über dieses Alter Gedanken macht.

Dann die Frage zu den Schulgesetzen, unseren Landesverfassungen: Es ist Verfassungsauftrag in den Ländern, die Kinder und Jugendlichen zu befähigen, an der politischen Partizipation teilzuhaben. Und wenn es ein Wahlalter 16 gibt, dann gibt es diese Verfassungspflicht, auch Hauptschüler, nicht nur die Gymnasiasten, dazu fitzumachen. Reziprozität von Rechten und Pflichten, ja, das ist ein Argument, das wird häufig herangezogen: Wer Rechte haben will, muss auch alle Pflichten tragen. Da muss man sich einmal überlegen, was das im Augenblick heißt: Im Augenblick heißt das, dass Jugendliche die Masse der Gesetze, die Erwachsene zu beachten haben, auch beachten müssen. Das ganze Strafrecht müssen sie beachten. Sie können nicht irgendeine Straftat begehen und straffrei ausgehen, nur weil sie 14 sind. Sie müssen sich mehr oder weniger an alles halten, an was sich auch Erwachsene halten müssen, einerseits. Andererseits haben sie aber überhaupt keine Möglichkeit auf diese Gesetze, die unmittelbar oder indirekt für sie wirken, heute oder auch in Zukunft, wo dann nur noch sie betroffen sind, irgendeinen Einfluss zu nehmen, der wirklich entscheidungserheblich ist. Deswegen würde ich sagen: Im Augenblick haben

wir überhaupt keine Reziprozität, wir haben die Pflicht, alle Gesetze zu beachten, haben aber keinerlei Recht, auf diese Gesetze entscheidungsmäßig direkt oder indirekt Einfluss zu nehmen. Auf der anderen Seite, wenn man auf 16 Jahre absenken würde, würde dann vielleicht in manchen Teilen für die Minderheit derjenigen, die noch Schutz brauchen, ein Ungleichgewicht eintreten. Für die große Masse aber, 90 Prozent der 16- und 17-Jährigen, wäre Gleichstand hergestellt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Frau Professor Laskowski.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** (Universität Kassel): Vielen Dank. So, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, dann wurde an mich die Frage gerichtet, ob die Absenkung des aktiven Wahlalters für das Europäische Parlament aus verfassungsrechtlicher Perspektive eine rechtliche Vorwirkung für das aktive Wahlalter zum Deutschen Bundestag, also für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, hätte. Nun, eine direkte Vorwirkung selbstverständlich Nein, denn es sind verschiedene Rechtskreise und es sind verschiedene Wahlen. Aber wenn wir uns die Rechtsprechung des EuGH ansehen, dann hat er 2006 entschieden: Weil der Direktwahlakt sich nicht ausdrücklich äußert und nichts regelt zum aktiven und passiven Wahlrecht, sind die Mitgliedsstaaten für die Bestimmung der wahlberechtigten Personen zuständig. Dabei haben sie aber, und das ist jetzt das wichtige, das Unionsrecht zu beachten. Im Vordergrund stehen hier die europäischen Wahlrechtsgrundsätze in Artikel 14 Absatz 3 des EUV. So, und wenn wir uns das klar machen, dann müssen wir uns wieder erinnern, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hier im Vordergrund steht, der wiederum eingeschränkt werden kann, aber dafür bedarf es eines zwingenden Grundes, darauf bin ich vorhin schon eingegangen, der hier aber inzwischen zweifelhaft erscheint. Wenn wir uns diese Regelung, die der nationale Gesetzgeber erlassen darf und auch erlassen soll aus Sicht des Europäischen Gerichtshofs, dann kommt das Europawahlgesetz in den Blick, das gleichzeitig ein deutsches Bundesgesetz darstellt, sodass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dieses Gesetz auch am Maßstab des Grundgesetzes zu messen ist, sodass hier auf diese Weise erneut die Wahlrechtsgrundsätze ins Spiel kommen, zwar nicht in Anknüpfung an Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz, das hat der



Kollege Grzeszick ja gerade schon erläutert, sondern in Anknüpfung an Artikel 20 Absatz 1 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Aber auch hier kommt es dann wieder darauf an, ob für die Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ein zwingender Grund erkennbar wird, der hier zugrunde gelegt werden kann. Und da gelten dann dieselben Überlegungen, wie auch im Zusammenhang mit den europarechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen, denn, wie ich schon eingangs dargelegt habe, es erscheint nicht mehr so klar und doch eher zweifelhaft, dass der Ausschluss der 16- bis 18-Jährigen hier einen solchen Grund für sich in Anspruch nehmen kann sodass an dieser Stelle gewissermaßen deutlich wird, dass die Überlegungen, die sowohl im Europarecht angestellt werden, als auch im Zusammenhang mit dem Grundgesetz quasi identisch sind. Ja, wir müssen also diese Überlegungen anstellen.

Und wenn jetzt hier der Schluss gezogen wird, dass ein zwingender Grund nicht vorliegt, dann wird es natürlich schwierig, in Bezug auf die Bundestagswahlen, in Bezug auf das Alter, dass in Artikel 38 Absatz 2 im Grundgesetz geregelt ist, also die 18 Jahre, hier dann für die Bundestagswahlen eine entsprechende Rechtfertigung anzunehmen, denn auch insoweit ist dann der zwingende Grund nicht offensichtlich und auch aus meiner Sicht eher zweifelhaft. Also die Überlegungen sind gleichlaufend. Natürlich haben wir unterschiedliche rechtliche Grundlagen, um die es geht, aber die Überlegungen, die Erwägungen, die hier anzustellen sind, die sind doch identisch, sodass auf diese Weise eine Reform des Europawahlgesetzes in gewisser Weise eine Vorbildfunktion erlangt, auch im Hinblick auf das Wahlalter für die Wahl zum Deutschen Bundestag, ja.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Professorin Schmahl.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** (JMU): Ja, vielen Dank. Mir ist auch eine Frage gestellt worden von Herrn Heveling. Herr Grzeszick hat schon viel dazu gesagt, da kann ich mich kurzfassen: Nach der Rechtsprechung, jedenfalls in Bezug auf Artikel 38 Grundgesetz, ist es so, dass die Festlegung des Mindestalters verfassungssystematisch kein Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff ist, sondern eben eine Ausnahme vom Prinzip der Allgemeinheit der

Wahl. Das bedeutet, es bleiben Differenzierungen erlaubt, soweit zwingende Gründe vorliegen, und dazu zählt die Kommunikationsfunktion der Wahl. Der Wahlakt ist ein Integrationsvorgang, denn die repräsentative Demokratie lebt natürlich vom freien und informierten Austausch. Dementsprechend ist der Gesetzgeber selbstverständlich, weil es sich bei der Wahl ja um eine Massenhandlung handelt, dazu berechtigt und es ist sicherlich auch erforderlich, typisierende Regelungen des Wahlalters zur Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang zu fassen. Und die Frage ist jetzt hier, wo man diese typisierende Regelung ansetzt. Es kommt dabei nicht auf kognitive Fähigkeiten an, denn das wäre, wenn man das überprüfen wollte, ein schwerwiegender Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl und die Allgemeinheit der Wahl. Die kognitiven Fähigkeiten spielen für das Wahlrecht keine entscheidende Rolle – auch nicht, ob man das System der Staatsorganisation oder das System des Europawahlrechts versteht. Worauf es aber ankommt, ist die allgemeine Urteils- und Einsichtsfähigkeit und die Reife. Und diese formieren sich aus der Lebenserfahrung. Wenn man nun davon ausgeht, dass „Lebenserfahrung“ bedeutet, dass man einige Jahre auf dieser Welt und im Umgang mit Anderen gelebt haben muss, muss man in sich konsistent handeln. Dann kann es nicht sein, dass einerseits typisierende Regelungen im gesamten BGB auf das Volljährigkeitsalter 18 abstellen. Das gilt für die Deliktsfähigkeit, die Geschäftsfähigkeit, die Ehesfähigkeit, die Testierfähigkeit, weil man dort sagt, ein Minderjähriger, eine Person unter 18, habe dafür noch nicht die notwendige Urteilsfähigkeit, Einsichtsfähigkeit und Reife. Gleichzeitig aber sagt man nun andererseits, für ein einzelnes Recht – das Wahlrecht – habe diese Person die erforderliche Reife.

Ich möchte noch Herrn Heußner in einem Punkt widersprechen: Die individuelle Feststellung der bereichsspezifischen Reife finden wir in sonstigen einfachen Gesetzen immer nur zwischen dem Alter von 14 und 18. Wir nehmen jetzt einmal das Strafrecht aus, das ist ein Sonderfall mit Schutzwirkung zugunsten von Minderjährigen. Ich beziehe mich jetzt auf die gesamten Bücher des BGB: Wir haben dort fast immer eine individuelle Feststellung der bereichsspezifischen Reife zwischen 14 und 18, aber immer eine typisierende Regelung ab 18. Dann wird man volljährig, und dann hat man auch die volle Geschäfts-, Delikts-, Ehe-, Testierfähigkeit



etc.. Und deswegen leuchtet es mir nicht ein, dass man in einem einzigen Bereich von diesen Typisierungen nach unten abweicht und ein Wahlalter ab 16 festlegt. Und wenn man dies tut, besteht, ich habe es ja schon erwähnt, die Sorge, dass dann in Kürze mittelfristig (in fünf oder in zehn Jahren) auch das Volljährigkeitsalter abgesenkt wird – und das, glaube ich, läuft dem Schutzraum der Kindheit, der ja auch international im Prinzip immer auf bis zu einem Alter von 18 Jahren festgelegt ist, wie in der UN-Kinderrechtskonvention zum Beispiel, zuwider. Deswegen sollte man aus meiner Sicht sehr vorsichtig sein, ob man in einem speziellen Bereich so weit nach vorn tritt und nicht bedenkt, was aus diesem Schritt dann vielleicht mittelfristig erwachsen könnte. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Abschließend in der Antwortrunde ist Professorin Specht.

SV **Prof. Dr. Jule Specht** (HU): Vielen Dank. Ich werde auf zwei Fragen eingehen. Zunächst die Frage, ob ich mich dafür aussprechen möchte, die Entscheidung für die Eheschließung ab 16 Jahren zu ermöglichen: Nein, das möchte ich hier heute nicht. Ich möchte mich stattdessen dafür aussprechen, dass 16- und 17-Jährige nicht mit der Begründung fehlender Persönlichkeitsreife – im Sinne einer Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit und der Fähigkeit zu einer abgewogenen Meinungsbildung – von der Wahl ausgeschlossen werden, da wir von unserem jetzigen Kenntnisstand her nicht davon ausgehen können, so wie von mir vorhin dargestellt, dass es ihnen diesbezüglich an Reife fehlt. Vieles dazu wurde auch schon von Herrn Heußner gesagt, was man sicherlich übertragen kann. Die Rolle der Persönlichkeitsreife mag für eine Eheschließung eben eine andere sein, die separat betrachtet werden muss.

Zur zweiten Frage, ob die Absenkung eines Wahlalters das Engagement fördern könne. Tatsächlich kann ich nur sagen, dass ich Studien kenne, die zeigen, dass das politische Interesse steigt, wenn Personen die Möglichkeit haben, schon früh zu wählen. Da gibt es Studien aus Österreich, Thorsten Faas hat dazu auch publiziert. – insofern gibt es Evidenz für das Interesse. Mir ist keine Studie bekannt, die das auch für das Engagement zeigt, ich kann Ihnen aber sagen, in unseren eigenen Studien herausgefunden zu haben, zumindest in vorläufigen Ergebnissen, dass die Frustra-

tion von engagierten jungen Menschen erheblich steigt, weil sie das Gefühl haben, kein Gehör zu bekommen. Ich kann Ihnen jetzt keine Evidenz dafür nennen, dass wir einen positiven Effekt haben für die Absenkung des Wahlalters, aber wir haben natürlich die Situation, dass eine Frustration junger Menschen darüber, dass sie das Gefühl haben, nicht gehört zu werden, auch eine Gefahr für die Demokratie ist, wenn sie das Gefühl haben, sie werden systematisch übersehen und können den demokratischen Prozessen, wie sie jetzt sind, nicht vertrauen. Insofern könnte man dies als ein empirisches Indiz anführen dafür, dass es durchaus positive Konsequenzen für das Engagement-Verhalten hätte – auch wenn es sicherlich indirekte Effekte wären.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank an Sie alle. Wir haben mit Blick auf die Uhr jetzt noch die Möglichkeit einmal nachzusetzen, allerdings nicht mehr in dem Umfang der ersten Runde. Deswegen würde ich erstens darum bitten, davon nicht notwendigerweise Gebrauch zu machen und zweitens dass wir uns auf eine Frage je Fraktion beschränken. Dann müssten wir auch die Beantwortung schaffen, weil um 16:00 Uhr tatsächlich hier die Lichter und vor allem die Mikrofone ausgehen. Kein Widerspruch? Dann also bitte ich Sie, sich auf eine Frage für eine Sachverständige, einen Sachverständigen zu beschränken. Wir folgen wieder der Reihenfolge wie eben, Kollege Hartmann für die SPD.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender. Wir haben ja vereinbart, dass auf Ihren Vorschlag hin dann nur eine Frage gestellt wird. Ich hätte tatsächlich die erste Frage an Herrn Haag gestellt und gefragt: Was wäre denn, wenn man Professor Dr. Negt zugrunde legt, Demokratie ist die einzige Staatsform, die gelernt werden muss. Davon nehme ich jetzt aber Abstand, nur der guten Ordnung halber steht es im Protokoll.

Ich habe jetzt aber eine Frage an den Herrn Professor Dr. Grzeszick. Wir kennen uns ja aus der Wahlrechtskommission, wir sitzen da jeden Donnerstag immer wieder zusammen und wir haben vorhin über dieses „Mehr Demokratie wagen“ und die Willy-Brandt-Regierungserklärung gesprochen. Vielleicht sollte man zum zweiten Teil der Geschichte hinzufügen: Am Ende musste dafür ja auch unsere Verfassung geändert werden mit Zweidrittelmehrheit. Und es stimmten alle Fraktionen,



inklusive der konservativen Fraktionen, für die Absenkung des Wahlalters auf 18. Jetzt spielen wir doch einmal den Fall durch: Der Bundeskanzler Willy Brandt ruft Sie an, Herr Professor Dr. Grzeszick und fragt Sie unter dem Stand des Rechtes 1968 bis 1972: „Herr Professor, was empfehlen Sie denn dem Gesetzgeber? Soll das Wahlalter von 21 auf 18 abgesenkt werden?“. Da gab es ja die Diskussion um den Reifegrad. Und es gab die Diskussion um die Einsichtsfähigkeit. Es wurde eingebracht, man könne ja auch zur Bundeswehr gehen mit 18. Was hätten Sie denn damals, also gerade, wenn in den Ländern nicht mit 18 gewählt wird oder gar das Europawahlrecht gar nicht zur Debatte gestanden hätte, was hätten Sie denn damals dem Bundeskanzler unter Zugrundelegung der Rechtsordnung Ihres Kohärenzgedankens und so weiter und so fort geraten? Was wäre Ihre Stellungnahme gewesen? Das interessiert mich. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ich schaue zur Union. – Noch einmal Kollege Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender. Wir haben ja sehr viele Fragen sozusagen aus der Perspektive des Deutschen Verfassungsrechts erörtert im Zusammenhang mit der Anpassung des Wahlalters im Europarecht. Jetzt würde mich, und das wäre dann meine Frage an Herrn Professor Klein, noch interessieren, ob es denn irgendwelche europa- oder völkerrechtlich zwingenden Gründe gibt, das Wahlalter zu senken.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Fester.

Abg. **Emilia Fester** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich würde gern ein paar Worte an Herrn Mirmoayedı richten: Ich finde es erstens total großartig, dass wir heute hier auch in der Anhörung eine Person sitzen haben, die letztendlich zur letzten Europawahl davon profitiert hätte, wenn damals das Wahlrecht schon auf 16 gelegen hätte, liege ich da richtig? Ja. Genau, ich würde in diesem ganzen Zusammenhang gern fragen: Sie haben eingangs anklingen lassen und Herr Haag hat auch vorhin gesagt: Wenn die Jugend jetzt engagiert ist, dann sind das langfristig erwachsene engagierte Menschen. Ob sie einmal ein paar der positiven Effekte, die solch ein früher Einstieg in den Wahlakt mitbringt, nennen könnten – zum Thema der politischen Bildung oder der späteren Rechtswahr-

nehmung? Also ob man, je früher man beginnt, später eher das Recht zu wählen auch wahrnimmt. Denn wir haben ja auch gerade damit zu tun, dass man immer wieder beobachtet, dass die Wahlbeteiligung wieder rückläufig ist, eventuell auch bei den 24- bis 26-Jährigen, das ist hier heute mehrfach angeklungen. Dazu ein paar Worte würden mich sehr erfreuen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Haug bitte für die AfD.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Ich habe eine Frage an Frau Professor Specht. Sie hatten ja vorhin gesagt, Ihrer Auffassung nach haben sich die kognitiven Fähigkeiten, die kognitive Reife der Jugendlichen in den letzten Jahrzehnten verändert, sodass die Regelungen angepasst werden müssten. Jetzt haben wir hier heute ja auf dem Tisch eine Regelung, die sagt, ab 16 sollen die Jugendlichen wählen dürfen. Jetzt haben wir dem Wortbeitrag von Frau Pau ja schon entnommen, dass es hier auch Forderungen gibt, ab 14 zum Beispiel den Leuten das Wahlrecht zur Verfügung zu stellen. Deswegen meine ganz konkrete Frage an Sie: Nehmen wir einmal an, in den nächsten Monaten würde aus irgendeiner Fraktion im Deutschen Bundestag ein Gesetzentwurf hier auf dem Tisch liegen „Wahlalter 15“ und Sie wären Sachverständige, wie würden Sie dann urteilen? Würden Sie sagen: „Ja, das ist gerechtfertigt.“. Oder würden Sie sagen: „Nein, denen kann man das Wahlalter...“ – aus welchen Gründen dann, *das* würde ich gern wissen, „... mit 15 nicht geben.“? Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Das war jetzt sehr platzsparend, weil wir two in one die Fragen für die nächste Anhörung schon heute erledigen, ja, das können wir so festhalten. Herr Abel, gibt es bei Ihnen noch Nachfragen?

Abg. **Valentin Abel** (FDP): Herzlichen Dank, ich mache es ganz kurz. Vielen Dank für die Ausführungen der ersten Runde. Ich habe noch eine Frage an Herrn Mirmoayedı: Wie ist Ihre Einschätzung, kann die politische Teilhabe von jungen Menschen auch anders als durch die Absenkung des Wahlalters erreicht werden? Was ist Ihre Meinung dazu? Ist es hinreichend oder ist es nur notwendig? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Und Kollegin Pau.



Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Durch die Beschränkung auf eine Frage spreche ich jetzt Herrn Professor Faas an. Sie schreiben in Ihrer dritten These, dass es bei der Absenkung des Wahlalters und der Mobilisierung zu Wahlen mögliche Auswirkungen auf die soziale Ungleichheit der Wahlbeteiligung haben könne. Können Sie uns ein bisschen genauer erklären, was Sie damit meinen? Und zur Einordnung würde es mir auch sehr helfen, wenn Sie hier mitdarlegen, ob es sich hier um ein spezifisches Problem bei der Absenkung des Wahlalters handelt oder ob dieses Problem lediglich auf mehr Menschen ausgedehnt wird? Wir machen ja die Erfahrung, dass sich Menschen in prekären Lebenslagen, arme Menschen überhaupt unterdurchschnittlich an Wahlen beteiligen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Faas bitte.

SV **Prof. Dr. Thorsten Faas** (FU Berlin): Vielen Dank. Danke für die Frage Frau Pau. Ich hatte ja über die Chancen gesprochen, die potentiell mit der Absenkung des Wahlalters verbunden sind, mit Blick auf Einbettung in elterliche Kontexte, schulische Kontexte, dabei eben nicht nur mit Blick auf die Befassung im Schulunterricht, sondern auch in Netzwerken. Jetzt muss man natürlich noch einmal klarstellen: „Wählen ab 16“ heißt eben nicht, dass jeder mit 16 auch tatsächlich wählen darf, sondern wir dann vielleicht über 17-Jährige, fast 18-Jährige reden und gerade diese schulischen Argumente und Chance dieser Argumente will ich gern noch einmal unterstreichen. Aber gerade das schulische Argument birgt eine gewisse Gefahr von sozialer Ungleichheit, weil wer ist denn dann mit 17, mit 18 noch in der Schule? Das sind eher Schüler*innen, die das Abitur anstreben. Und das wäre sozusagen das Einfallstor, wenn Sie so wollen, für eine gewisse soziale Ungleichheit. Insofern, wenn hier schon auf Hauptschule, Berufsschule etc. verwiesen wurde, würde ich das ganz stark machen, dass man tatsächlich da einen breiten Ansatz denkt, wie man diese Chancen, die mit der Absenkung des Wahlalters verbunden sind, wie man die dann tatsächlich auch so breit wie möglich nutzt, weil, Sie haben es ja selbst angesprochen, dass wir ein Problem mit sich ausdifferenzierender ungleicher Wahlbeteiligung haben, das ist ja inzwischen dankenswerter-/glücklicher-weise bekannt und man sollte dann zumindest nichts auf den Weg bringen, was die Ungleichheit potentiell

noch weiterbefördert, sondern von Anfang an mitdenken, wie man hier Egalität auf den Weg bringen könnte.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Jetzt kommt die Frage von Willy Brandt an Herrn Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Ruprecht-Karls-Universität): Vielen Dank für diese historisch aufgelegte Frage, die überraschen und in Teilen auch originell ist – danke schön. Leider wird meine Antwort es nicht sein, um das vorweg zu nehmen. Und zwar würde ich in zwei Dingen antworten. Ich würde zum einen sagen: Gehen Sie mit der Altersgrenze so tief runter wie möglich, aber achten Sie darauf, dass Sie sich sicher sind, dass die aktiv und passiv Wahlberechtigten hinreichend Lebensreife haben, dass die hinreichend Zeit verbracht haben nach der Pubertät und vielleicht in Zusammenhängen jenseits der Schule. Was damals eher ein Argument dafür gewesen wäre, weil es weniger gab im Gymnasium, das heißt viel früher ihre Lehre machten und in die Arbeit gingen, das hat sich heute verschoben. Zum zweiten eben muss dann im Kontext beurteilt werden, ob die Altersgrenze dann nicht doch auf 18 Jahre gesenkt werden könnte – dafür mag es wohl gute Gründe geben. Der zweite Teil aber wäre: Achten Sie bitte darauf, dass Sie sich an den Altersgrenzen der allgemeinen Vorgaben gerade im Bereich des Zivilrechts der Geschäftsfähigkeit bewegen, weil es schwer zu verstehen ist, dass jemand nicht allgemein Geschäfte tätigen kann, auch eventuell zu seinen Lasten, aber auch zu seinen Gunsten sich nicht frei im Rechtsverkehr bewegen kann und da Lebenserfahrung sammeln kann, sie ihn aber dennoch dafür fähig halten, umfassendste Entscheidungen für sich und für andere zu treffen, was, bitter wahr, hier er Fall ist – das lässt sich schwer begründen! Das wäre der zweite Teil meiner potentiellen Antwort gewesen an Herrn Willy Brandt. Und hier ist der zweite Teil meiner Antwort an Sie: Ich befürchte, Sie sind nicht ganz zufrieden, aber am Donnerstag können wir uns ja gern am Rande noch einmal darüber austauschen. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Klein bitte.

SV **Prof. Dr. Eckart Klein** (Universität Potsdam): Ich bin gefragt worden, ob es zwingende Gründe aus völkerrechtlicher oder europarechtlicher Sicht gibt,



die dazu führen müssten, das Wahlalter herabzusetzen. Ich kann die Frage mit einem deutlichen Nein beantworten. Weder völkerrechtliche Vorschriften, seien sie gewohnheitsrechtlicher oder, was wahrscheinlicher wäre, vertragsrechtlicher Art, ergeben das und lassen diese Folgerungen zu. Natürlich gibt es Verträge, gerade im menschenrechtlichen Bereich (der internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte oder die Europäische Menschenrechtskonvention oder auch die Europäische Grundrechtecharta), die sich mit dem Wahlrecht befassen, aber nie wird da das Wahlalter im Einzelnen definiert, sondern das wird den jeweiligen Staaten überlassen. Auch im Europarecht im Übrigen, abgesehen von der Charta, finden wir keine Hinweise darauf. Es gibt die ja bereits zitierte Empfehlung des Europäischen Parlaments zur Absenkung des Wahlalters – das ist eine Empfehlung, die aber bisher nicht in zwingendes Recht umgesetzt worden ist, sodass ich also sagen würde: Insofern verweisen auch alle diese Vorschriften auf das Recht des jeweiligen Staates zurück, also insbesondere natürlich das Verfassungsrecht aber auch natürlich das einfache Wahlrecht. Und nur daraus lassen sich dann rechtliche Schlüsse für diese Frage ziehen, wenn überhaupt. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Mirmoayedi, zwei Fragen an Sie.

SV **Shayan Mirmoayedi** (Jugend Wählt): Die erste Frage war zum Thema positive Effekte des Wahlalters ab 16 auf das Thema Bildung und inwiefern politische Bildung auch Einfluss hat auf das Wahlverhalten. Also was wir ja schon einmal feststellen können, dass 16- und 17-Jährige, wie im Eingangstatement erwähnt, ein genau gleiches Niveau haben beziehungsweise keine signifikanten Unterschiede bestehen zur älteren Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen. Und wir haben festgestellt, dass die politische Bildung mehr als ausreichend ist. Also wenn wir ältere Bürgerinnen und Bürger nehmen, die vielleicht teilweise zu ihrer Schulzeit diese ganze Bildung gar nicht hatten, kann man nicht davon ausgehen, dass andere Altersgruppen eine höhere politische Bildung haben. Gleichzeitig ist es auch wichtig, Politik in der Schule noch erlebbarer zu machen und da bietet natürlich das Wahlalter ab 16 einen Anreiz an die Schulen, auch einmal einen Kommunalpolitiker einzuladen, auch einmal in den Landtag zu gehen oder die Frankreichfahrt nach Straßburg zu machen und nicht nach Paris,

um Politik erlebbar zu machen, was einen Effekt auch auf das spätere Leben dieser Menschen hat, weil dieses „Politik erlebbar machen“ ja kein Problem der Jugend ist, es besteht in allen Altersstufen. Und das bringt uns auch zu dem Punkt, dass eine Absenkung des Wahlalters laut der Bertelsmann-Studie von 2015 das Potential bietet, eine Hebelwirkung zu schaffen und somit auch die Wahlbeteiligung in späteren Jahren, wenn man älter wird, zu erhöhen und die Ausführung von Herrn Professor Faas hat das ja auch angerissen: In den Bundesländern scheint dieser Effekt ja auch teilweise zu wirken.

In Bezug auf das spätere Rechtsempfinden ist es natürlich auch ein Signal der Wertschätzung gegenüber 16- und 17-Jährigen, ihnen zu zeigen: Ihr seid wichtig genug um hier zu partizipieren. Wir dürfen nicht vergessen, dass es hier um 1,4 Millionen Menschen geht. Diese Hebelwirkung zeigt sich, die Wertschätzung aber eben auch Stärkung der Demokratie – die relative Wahlbeteiligung steigt. Und es werden eben auch Perspektiven in die Gesellschaft eingebracht, weil ja auch oft und gerade eben das Argument von Lebenserfahrung angeklungen ist. Es geht um Lebenserfahrung, die auch schon mit 16 und 17 besteht, die Lebenserfahrung, die 16- und 17-Jährige machen und eben auch Lebenssituationen, die ältere demographische Gruppen eben nicht haben. Und das ist eben auch sehr wichtig: Diese Perspektiven, die reif genug sind, wie eben das Hearing des Bundesfamilienministeriums und viele Aussagen hier zeigen, dass diese Perspektiven eingebracht werden können.

Zur zweiten Frage, die hat sich bezogen auf die politische Teilhabe und ob sie auch anders erreicht werden kann. Politische Teilhabe von Jugendlichen kann nicht durch nur eine Maßnahme erreicht werden – das Wahlalter ab 16 ist aber die wichtigste, weil es 16- und 17-Jährigen erlaubt, über den wirkmächtigen Weg – ich gebe meine Stimme ab und entscheide mit, wie das Parlament aussehen wird, wie die Politik aussehen wird – eben mitzubestimmen. Und deswegen das Argument, das auch kurz angeklungen war, dass im Verhältnis insbesondere zu Europa ein Wahlrecht dieser jungen Menschen keine Auswirkungen auf das Wahlergebnis hätte, das finde ich ein zutiefst demokratiefeindliches Argument, dem Wahlrecht hier so sehr den Zweck abzuspochen. Insofern ist das Wahlalter ab 16 die wichtigste Methode, weil es den



wirkmächtigen Weg geht.

Der andere Weg ist natürlich Jugendpartizipation allgemein: Die Strukturen, die jetzt schon bestehen mit der Jugendverbandsarbeit, mit den Schüler*innenvertretungen, Jugendparlamente und so weiter – diese proaktiv in politische Prozesse einzubinden, zu Anhörungen einzuladen oder in den Gesetzgebungsprozess zu integrieren, ihnen vielleicht auch ein Antragsrecht zu geben auf kommunaler Ebene – also da sind verschiedene Möglichkeiten. Das, um Ihre Frage zu beantworten. Aber worum es ja hier heute geht ist das Wahlalter ab 16 und um das Wahlalter ab 16 kommen wir nicht herum, wenn wir Jugendliche partizipieren lassen wollen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und Frau Professor Specht.

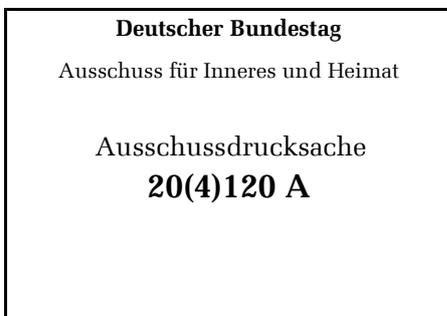
SV **Prof. Dr. Jule Specht** (HU): Ich antworte auf die eine Frage, ob ich mich zukünftig dafür aussprechen würde, dass Personen ab 14 oder 15 Jahren wählen können sollten. Sollte ich in diesem Fall erneut als Sachverständige gefragt werden, würde ich auch in diesem Fall antworten, dass es besserer Argumente bedarf als einer fehlenden Persönlichkeitsreife, um mich davon zu überzeugen, diese jungen Menschen von der Wahl auszuschließen. Es mag andere Argumente geben, dazu beziehe ich mich hier aus psychologischer Perspektive nicht. Aber das Argument einer potentiell fehlenden Fähigkeit zur abgewogenen Meinungsbildung halte ich in diesem Zusammenhang für nicht ausreichend überzeugend.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Jetzt ging es doch einen Tick schneller, als ich es vermutet habe. Ich gucke jetzt einmal ganz großzügig, Herr Hartmann, in die Runde und frage, ob noch einmal Jemand eine Frage nachschieben möchte. Das ist aber nicht der Fall. Gut. Vielen Dank. Dann möchte ich mich bedanken für die kontroverse aber auch konzentrierte Aussprache. Jetzt hat die Politik wieder das Wort. Das heißt zunächst einmal, der Ausschuss für Inneres und Heimat wird über diese Anhörung beraten. Wir sind uns jetzt heute hier nicht einig alle gewesen, ob wir absenken sollen, aber ich glaube, was wichtig ist: Wenn abgesenkt wird, dann kann man nicht einfach nur absenken, sondern dann gibt es auch wieder eine Verantwortung, die Jugendlichen darauf vorzubereiten, mitzunehmen, auch zu inte-

ressieren – da ist eigentlich die ganze Gesellschaft wieder gefragt und wir als Abgeordnete leisten da ja vielleicht auch einen kleinen Beitrag, indem wir Schulklassen hier in Berlin empfangen dürfen. Ich glaube, auf die Schulen kommt da wirklich noch einmal eine besondere Verantwortung zu. Es ist ja in abgewandelter Form hier auch schon gesagt worden, dass sich die Demokratie nicht vererbt, sondern dass sie immer wieder neu erworben und auch in Angriff genommen werden muss von jeder Generation. Ich glaube auch, dass das nicht nur mit Schaubildern geht und mit Büchern, sondern dass gerade die kommunale Ebene eine Möglichkeit bietet, auch ein aktives Politiklernen von jungen Jahren an zu ermöglichen, indem junge Menschen in die Mitgestaltung der Dinge, die im unmittelbaren Umfeld sind, auch mitgenommen werden und dort Erfahrungen sammeln können. Und wenn so, von klein auf mitgegangen wird-- ich habe schon einen Kindergarten besucht, wo sie eine Demokratiekonferenz gemacht haben jeden Freitag und dann über ihre Dinge abgestimmt haben. Also die Fragen „Müssen wir wirklich bei jedem Sauwetter raus?“ oder „Könnte es auch einmal etwas Süßes zu Essen geben?“ sind natürlich Fragen, die Kinder betreffen, und die sie schon miteinander besprechen können und dann auch kontrovers untereinander besprechen. Und ich finde, so geht es vom Start weg und so kann das dann in diesem Land mit der Demokratie auch gut weitergehen. In diesem Sinne wünsche ich uns jetzt eine gute weitere Sitzungswoche und wir hören uns zu diesem Thema spätestens wieder, wenn es dann um die Absenkung auf 14 geht. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 15:42 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender



Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft,
Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland
Innestraße 22, 14195 Berlin

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Otto-Suhr-Institut für
Politikwissenschaft,
Arbeitsstelle „Politische
Soziologie der Bundesrepublik
Deutschland“**

Prof. Dr. Thorsten Faas
Innestraße 21
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-64131

Fax +49 30 838-464131

E-Mail thorsten.faas@fu-berlin.de

Internet www.fu-berlin.de

Facebook www.facebook.com/wahlforschung

Twitter www.twitter.com/wahlforschung

06.10.2022

**Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen
Bundestages zur BT-Drucksache 20/3499 (Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur
Änderung des Europawahlgesetzes) – Schriftliche Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 6. Oktober 2022 haben Sie mich um eine schriftliche Stellungnahme zur BT-Drucksache 20/3499 (Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes) gebeten. Gerne komme ich hiermit Ihrer Bitte nach und danke für die Gelegenheit, einige Aspekte aus unserer einschlägigen Forschung in den laufenden Gesetzgebungsprozess einbringen zu können. Meine folgenden Ausführungen nehmen Bezug auf zwei jüngere Publikationen zum Thema „Wahlrecht ab 16“, an denen ich beteiligt sein durfte und die ich Ihnen ebenfalls als PDF beifüge:

- Thorsten Faas, Arndt Leininger: Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, OBS-Arbeitspapier 41, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung, 2020.
- Thorsten Faas, Anton Könneke: Wählen ab 16? Pro und Contra, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38-39/2021, S. 29-35.

Zugleich möchte ich darauf hinweisen, dass meine Stellungnahme aus Gründen der Kurzfristigkeit der Anfrage auf einer früheren Stellungnahme gegenüber dem Hessischen Landtag – ebenfalls zur Möglichkeit einer Absenkung des Mindestwahlalters – aufbaut.

Ich möchte im Folgenden auf vier Punkte eingehen, die mir für Ihre aktuelle, auf das aktive Wahlrecht bei Europawahlen bezogene Debatte wichtig erscheinen:

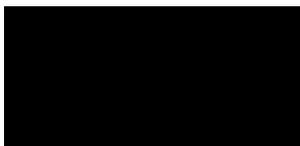
- 1) Wirft man einen Blick auf die 16 deutschen Bundesländer, so findet man dort aktuell drei Typen von Bundesländern: Erstens solche, die sowohl für Landtags- als auch für Kommunalwahlen das Wahlalter auf 16 abgesenkt haben; zweitens solche, die dies nur für Kommunalwahlen getan haben, und schließlich solche, bei denen bis heute ein einheitliches Wahlalter von 18 gilt, wie es aktuell auch noch bei bundesweiten Wahlen – also Bundestags- und Europawahlen – der Fall ist. Ein bundesweit einheitliches Wahlalter auf allen Wahlebenen gibt es demnach nicht. Selbst wenn man eine solche Einheitlichkeit grundsätzlich und etwa insbesondere mit Blick auf eine Kopplung an die Volljährigkeit für wünschenswert erachtet, so entspricht dies nicht der empirischen Realität, die wir in Deutschland vorfinden. Auch Verweise auf andere Altersgrenzen (etwa Fragen der Religions- oder Strafmündigkeit) scheinen vor diesem Hintergrund problematisch.
- 2) Gegen ein Wahlalter ab 16 werden mitunter auch sogenannte „Reife“-Argumente angeführt. Argumente, die das Wahlrecht an ein Mindestmaß politischer Reife knüpfen, sind dabei per se problematisch – niemand würde wohl allgemeine Tests politischer Reife im Vorfeld von Wahlen fordern. Vorliegende Studien zeigen darüber hinaus, dass etwa das politische Interesse oder auch das politische Wissen von 16- und 17-Jährigen keineswegs niedriger ausfallen, als dies bei 18- oder 19-Jährigen der Fall ist. Arndt Leininger und ich etwa haben dies in einer vergleichenden Studie in Brandenburg und Sachsen aus Anlass der gleichzeitig stattfindenden Wahlen am 1. September 2019 zeigen können. Die Besonderheit dabei war, dass in Brandenburg ein Wahlalter von 16 und in Sachsen ein Wahlalter von 18 galt. Gleichwohl finden wir, dass weder zwischen den beiden Bundesländern noch zwischen verschiedenen Altersgruppen bemerkenswerte Unterschiede hinsichtlich Wissen oder Interesse bestehen. Weder das geltende Mindestwahlalter noch das Alter selbst scheinen dafür also ursächlich zu sein; vielmehr scheinen Interesse und Wissen schon frühzeitig bestimmt zu werden. Dafür spricht auch, dass schon die von uns befragten 15-Jährigen vergleichbare Wissens- und Interessenniveaus aufweisen. Hinzu kommt, dass repräsentative Wahlstatistiken aus jenen Ländern, in denen das Wahlalter auf 16 abgesenkt wurde, bei den 16- und 17-Jährigen keinesfalls niedrigere Wahlbeteiligungsraten als bei der nächstälteren Gruppe aufweisen, an vielen Stellen dagegen sogar – teils deutlich – höhere.

3) Ob Menschen wählen oder nicht, trägt stark habituelle Züge, deren Grundlagen im Kontext von ersten Wahlerfahrungen gelegt werden. Gerade erste Wahlerfahrungen im Alter von 18, 19 oder 20 Jahren sind dabei nicht unproblematisch, da sie mitunter in sehr turbulenten Lebensphasen stattfinden. Zu diesen Zeitpunkten sind die Kontakte zu potenziell mobilisierenden Agenturen politischer Sozialisation – Elternhaus, Schule – eher schwach ausgeprägt bzw. nicht mehr existent. Bei einem Wahlalter ab 16 Jahren ist dies noch anders, was sich sowohl kurzfristig als auch langfristig beteiligungsförderlich auswirken sollte. Mit anderen Worten: Ein auf 16 Jahre abgesenktes Mindestwahlalter eröffnet Möglichkeiten der stärkeren Vorbereitung und Mobilisierung von jungen Wahlberechtigten mit kurz- und langfristig positiven Folgen für die Wahlbeteiligung. Allerdings sind dabei auch mögliche Auswirkungen auf die soziale (Un-)Gleichheit der Wahlbeteiligung im Blick zu behalten – wen etwa kann man über schulische Kontexte erreichen, wen nicht?

4) In der Debatte zu kurz kommt ein Aspekt, der der föderalen Logik Deutschland geschuldet ist. Es kann immer wieder zu Situationen kommen, in denen junge Menschen zunächst bei einer Wahl mit abgesenktem Wahlalter wählen dürfen, um kurz darauf die genau gegenteilige Erfahrung zu machen. Es lässt sich zeigen, dass damit messbare Enttäuschungen bei den Betroffenen einhergehen; gleiches gilt auch für Situationen wie dem geschilderten Beispiel aus Brandenburg und Sachsen: Menschen im Alter von 16 oder 17 Jahren in dem einen Bundesland dürfen wählen, jenseits der Landesgrenze (in Sachsen im konkreten Fall) dagegen nicht. Wie lässt sich das nachvollziehbar vermitteln? In jedem Fall können damit längerfristige Frustrationen verbunden sein, die über eine konkrete Wahl hinaus wirksam bleiben können.

Zu allen vier Punkten finden Sie weitergehende Ausführungen in den beigefügten Anlagen. Ich freue mich auf den Austausch mit Ihnen vor Ort in der kommenden Woche. Für heute verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen



Thorsten Faas/Arndt Leininger



Wählen mit 16?

Ein empirischer Beitrag zur Debatte
um die Absenkung des Wahlalters

Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt am Main 2020

OBS-Arbeitspapier 41

OBS-Arbeitspapier 41
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Jupp Legrand

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt am Main

Tel.: 069-6693-2810

Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

www.otto-brenner-stiftung.de

Autoren:

Prof. Dr. Thorsten Faas

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Arbeitsstelle Politische Soziologie der Bundesrepublik

Deutschland

Ihnestr. 21

D-14195 Berlin

E-Mail: thorsten.faas@fu-berlin.de

Twitter: [@wahlforschung](https://twitter.com/wahlforschung)

Web: <https://polsoz.fu-berlin.de/polsozosifu>

Arndt Leininger, PhD

E-Mail: arndt.leininger@fu-berlin.de

Twitter: [@a_leininger](https://twitter.com/a_leininger)

Redaktion:

Pauline Frankenberger (OBS)

Benedikt Linden (OBS)

Satz und Gestaltung:

think and act –

Agentur für strategische Kommunikation

Titelbild:

[grechsantos/AdobeStock.com](https://www.grechsantos.com)

Redaktionsschluss:

30. Juni 2020

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Dieses Arbeitspapier darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Arbeitspapiere erscheinen nur online, nicht als Printprodukt. Download und weitere Informationen: www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

„Das Wahlrecht ab 16 wäre eine sehr gute Möglichkeit, um auch die Jugend mit einzubeziehen und ihnen das Gefühl von Mitspracherecht zu geben, doch sind viele auch zu uninteressiert an Politik, deshalb stellt es auch ein großes Risiko dar.“ So schilderte – im Rahmen der Untersuchung, die dieser Publikation zugrunde liegt – eine 16-jährige Befragte aus Sachsen ihre Meinung zu einer Absenkung des Wahlalters. Sie reflektiert damit die Komplexität der Debatte – und zeigt zugleich, zumindest als anekdotische Evidenz, dass junge Menschen durchaus willens und in der Lage zu sein scheinen, differenziert über Politik nachzudenken.

In der „Wahlalter 16“-Debatte stehen sich viele gute, aber auch weniger überzeugende Argumente für und wider eine Absenkung des Wahlalters entgegen. Die einen sagen: Eine Absenkung des Wahlalters würde den Kreis der Wahlberechtigten (auf junge Menschen) erweitern, was demokratiethoretisch wünschenswert sein kann und auch Auswirkungen auf die Politik haben mag – ein nicht unwichtiger Punkt im Hinblick auf den demographischen Wandel. Gegner*innen einer Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre hingegen bezweifeln, dass 16- und 17-Jährige schon reif genug sind, um sich an Wahlen zu beteiligen. Ein in diesem Kontext häufig vorgebrachtes Argument lautet, dass das Wahlalter dem Alter der Volljährigkeit entsprechen sollte.

Doch weder das Alter für Volljährigkeit noch die Kopplung der Wahlberechtigung daran sind ein Naturgesetz. Vor 50 Jahren, am 31. Juli 1970, trat die Änderung des Grundgesetzes in Kraft, mit der das aktive Wahlrecht für den Bundestag auf noch heute geltende 18 Jahre gesenkt und das passive Wahlrecht mit dem Zeitpunkt der Volljährigkeit verknüpft wurde, welche genau vier Jahre später, am 31. Juli 1974, auf 18 Jahre gesenkt wurde. Hintergrund für die Anpassung des Grundgesetzes (Art. 38, Absatz 2 GG) war auch, Wahlrecht und Wehrpflicht zu synchronisieren. Inzwischen hat eine Reihe von Staaten (z. B. Österreich) das Wahlalter auf 16 Jahre festgelegt, in einigen deutschen Bundesländern kann man bei Kommunal- und Landtagswahlen mit 16 Jahren zur Wahl gehen, während die Wehrpflicht ausgesetzt ist. Auch das Wahlrecht ist nicht in Stein gemeißelt, das Wahlalter kein Tabu.

Vergangenes Jahr brachte die damalige Justizministerin Katarina Barley (SPD) unter dem Eindruck der Jugendproteste „Fridays for Future“ eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ins Gespräch. Jüngst forderte auch Grünen-Parteichef Robert Habeck, 16- und 17-Jährige wählen zu lassen, da die Jugendlichen in der Corona-Krise ihre politische Mündigkeit unter Beweis gestellt hätten. Christine Lambrecht, die aktuelle Justizministerin, will ein Wahlalter 16 im SPD-Wahlprogramm 2021 verankert sehen. Hermann Otto Solms, Bundestagsabgeordneter der FDP, möchte gemeinsam mit weiteren Abgeordneten einen Vorschlag in den Bundestag einbringen, das Mindestwahlalter gleich ganz zu streichen.

Mit unserer Publikation verfolgen wir das Ziel, die strittige Diskussion mit empirischen Erkenntnissen anzureichern und Orientierung zu geben für mögliche gesellschaftspolitische Weichenstellungen. Obwohl bislang zwar viele Argumente normativer und empirischer Natur für oder gegen eine Absenkung in den Raum gestellt wurden, liegen noch recht wenige gesicherte Erkenntnisse über die Hintergründe und Auswirkungen einer Absenkung des Wahlalters vor. Aufgrund ihres relativ geringen Anteils an der Gesamtbevölkerung und den größtenteils fehlenden Mitspracherechten werden junge Menschen häufig von der Politik „übersehen“, aber auch von der Wahl- und Einstellungsforschung wenig beachtet. Dies ist schon deshalb problematisch, weil die politische Teilhabe Jugendlicher aufgrund des demographischen Wandels und angesichts von Themen wie Klimawandel, Zukunft der Arbeit oder Architektur der sozialen Sicherungssysteme zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Die OBS freut sich, mit den profilierten Wahlforschern Thorsten Faas und Arndt Leininger zwei Experten von der FU Berlin gewonnen zu haben, die die Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen vom 1. September 2019 zum Anlass genommen haben, dem Thema „Wahlalter 16“ empirisch auf den Grund zu gehen: zwei Wahlen, welche am selben Tag in zwei benachbarten Bundesländern stattfanden – einmal mit einer Wahlaltersgrenze von 16, in Brandenburg, und einmal mit einer Grenze von 18 Jahren, in Sachsen. Mit ihrer Studie haben sie die Chance, die sich der Wissenschaft bietet, genutzt und sich in vergleichender Perspektive mit den Hintergründen und Folgen eines abgesenkten Wahlalters intensiv auseinandergesetzt. Ihre profunden Analysen mit praxisrelevanten Ergebnissen zeichnen ein buntes Bild und erlauben differenzierte Antworten. Die Ergebnisse der konzeptionell sorgfältig durchdachten und empirisch souverän ausgewerteten Befragung sprechen jedenfalls nicht gegen eine Absenkung des Wahlalters.

Autoren und Stiftung eint die Einschätzung, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 letztlich von der konkreten Umsetzung und vor allem von begleitenden Maßnahmen abhängt. Wir sind der Ansicht, dass die anstehende und überfällige Reform des Bundestagswahlrechts zum Anlass genommen werden sollte, auch über bestehende Wahlrechtsausschlüsse neu nachzudenken. Mit unserer „Jugendwahlstudie 2019“ liegen jetzt dafür Hintergründe, Ergebnisse und Einschätzungen vor, die zum Nach- und Weiterdenken einladen, aber auch Orientierung geben sollen für weitere Diskussionen und Unterstützung liefern können für nachhaltige Entscheidungen.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der OBS

Frankfurt am Main, im Juli 2020

Inhalt

1	Einleitung	6
2	Jugendwahlstudie 2019 anlässlich der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen	11
	2.1 Die Landtagswahlen 2019 in Brandenburg und Sachsen	11
	2.2 Die Jugendwahlstudie 2019.....	14
3	Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung.....	21
	3.1 Wahlberechtigung	21
	3.2 Wahlbeteiligung.....	23
4	Welches Wahlalter präferieren junge Menschen?	26
5	Politische Grundeinstellungen	31
	5.1 Politische Grundeinstellungen junger Menschen im Überblick	31
	5.2 Wirkung der Wahlberechtigung auf politische Grundeinstellungen	35
	5.3 Effekte politischer Grundeinstellungen auf die Wahlbeteiligung	37
6	Kontext, Kommunikations- und Informationsverhalten	40
	6.1 Wohn- und Schulsituation junger Menschen.....	40
	6.2 Das Kommunikations- und Informationsverhalten junger Menschen im Überblick	42
	6.3 Wirkung der Wahlberechtigung auf das Kommunikations- und Informationsverhalten	48
	6.4 Effekte des Kommunikations- und Informationsverhaltens auf die Wahlbeteiligung.....	50
7	Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit.....	53
	Literatur	56
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	59
	Hinweise zu den Autoren.....	60

1 Einleitung¹

Bei der einzigen freien Wahl der Volkskammer der DDR am 18. März 1990 lag die Wahlbeteiligung bei 93,4 Prozent – die höchste Wahlbeteiligung, die es je bei einer freien Wahl in Deutschland gegeben hat. Nur wenige Jahre später gab es ostdeutsche Landtagswahlen, bei denen nicht einmal mehr jede zweite wahlberechtigte Person von ihrem Wahlrecht Gebrauch machte: Bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im Jahr 2006 etwa lag die Wahlbeteiligung bei nur 44,4 Prozent. Mit diesen rückläufigen Wahlbeteiligungen geht eine zunehmend ungleiche Verteilung der Wahlbeteiligung einher. So sind es, wenn wir den Blick auf Städte werfen, vor allem bestimmte Stadtteile, in denen die Wahlbeteiligung in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark zurückgegangen sind. Wenn wir Personengruppen in den Blick nehmen, sind es bestimmte Gruppen, in denen die Beteiligung an Wahlen deutlich geringer ausgeprägt ist als in anderen: Menschen mit formal geringerer Bildung, Menschen mit niedrigerem Einkommen, aber auch jüngere Menschen nehmen heutzutage seltener an Wahlen teil als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Besorgniserregende Entwicklungen zeigen sich insbesondere dann, wenn man verschiedene Merkmale kombiniert: So sind es vor allem junge Menschen mit formal niedriger Bildung, die sich von Wahlen und Politik zurückgezogen haben (Schäfer, Roßteutscher und Abendschön 2020). Wenn man bedenkt, dass sich solche Muster, die sich heute bei jungen Menschen zeigen, auf Jahrzehnte hinaus

fortschreiben können, scheinen die Sorgen rund um die jetzige und zukünftige politische (Wahl-)Beteiligung wohl begründet.

Was tun? Ein prominenter Vorschlag, solchen Entwicklungen entgegenzuwirken, sieht eine Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre vor. Dadurch würden – so das Argument der Befürworter*innen – mehr Menschen zu einem früheren (und möglicherweise beteiligungsförderlicheren) Zeitpunkt in demokratische Wahlprozesse einbezogen. Aus gesellschaftlicher Sicht würde die Absenkung des Wahlalters zudem den Kreis der Wahlberechtigten (um junge Menschen) erweitern, was per se demokratietheoretisch wünschenswert ist und sich zudem auch auf verabschiedete Politik-inhalte auswirken kann (Elsässer, Hense und Schäfer 2017) – auch das in Zeiten des demografischen Wandels kein unwichtiger Punkt.

Tatsächlich haben international schon verschiedene Länder das Wahlalter abgesenkt (siehe Eichhorn und Bergh 2020); auch verschiedene deutsche Bundesländer haben den Weg einer Wahlaltersabsenkung bereits beschritten, wie Abbildung 1 zeigt. Es gibt drei Typen von Bundesländern: Erstens solche, die sowohl für Landtags- als auch für Kommunalwahlen das Wahlalter auf 16 abgesenkt haben; zweitens solche, die dies nur für Kommunalwahlen getan haben, und schließlich solche, bei denen bis heute ein einheitliches Wahlalter von 18 gilt, wie es auch bei bundesweiten Wahlen – also Bundestags- und Europawahlen – der Fall ist. Die Gründe für den föderalen Flickenteppich beim

¹ Unser Dank gilt Jette Bergen, Nicolle Gehrmann, Paula Jöst, Elena Kalter, Anton Könneke, Gabriela Neuhoff und Susann Schmidt für ihre Unterstützung des Projekts und der Erstellung des Projektberichts auf Seiten der Freien Universität Berlin.

aktiven Wahlrecht sind vor allem zweierlei: Erstens hängt es von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierungen ab, denn es waren vor allem Parteien links der Mitte (SPD, Grüne, Linke), die Absenkungen des Wahlalters in Regierungsverantwortung auf den Weg gebracht haben. Zweitens spielen Verfassungsregeln eine Rolle: Dort, wo das Wahlalter

in Verfassungen geregelt ist, braucht es breitere Koalitionen, um eine Absenkung herbeizuführen, was den Prozess entsprechend erschwert (Leininger und Faas 2020).

Solche vielfältigen Regelungen haben nicht nur Konsequenzen bezogen auf die unmittelbar betroffenen Wahlen. Mitunter führen sie auch zu bemerkenswerten Situationen über Wahlen



hinweg: In Schleswig-Holstein etwa durften im Mai 2017 16-Jährige an der dortigen Landtagswahl teilnehmen, durften dies aber wenige Monate später bei der Bundestagswahl im September nicht, während es ihnen im Mai 2018 bei der Kommunalwahl wieder möglich war. Oder schauen wir auf den 1. September 2019: An diesem Tag durften 16-Jährige in der brandenburgischen Kleinstadt Elsterwerda an der Landtagswahl teilnehmen (wie alle 16- und 17-Jährigen in Brandenburg), was die 16-Jährigen in der nur zehn Kilometer entfernten Kleinstadt Gröditz in Sachsen (wie alle 16- und 17-Jährigen in Sachsen) nicht durften. Wie erklärt man solche Unterschiede eigentlich den Betroffenen? Und sind damit nicht vielleicht auch weiterreichende Konsequenzen verbunden?

Ereignisse wie dieser 1. September 2019, an dem zeitgleich Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen stattfanden, einmal mit einer Wahlaltersgrenze von 16, einmal mit einer Grenze von 18 Jahren, eröffnen der Wissenschaft Chancen, sich in vergleichender Perspektive den Hintergründen und Folgen eines abgesenkten Wahlalters zu widmen. Genau diese Chance wollen wir mit der vorliegenden Untersuchung nutzen. Dies erscheint umso wichtiger, da bislang zwar viele Argumente normativer und empirischer Natur für oder gegen eine Absenkung in den Raum gestellt werden, es aber immer noch wenige gesicherte Erkenntnisse über die Hintergründe und Auswirkungen einer Absenkung des Wahlalters gibt.

Werfen wir einen Blick auf die Argumente und möglichen Mechanismen, die rund um eine Absenkung des Wahlalters ins Feld geführt werden. Ein prominentes Argument, das gerade von Kritiker*innen der Absenkung immer wieder angeführt wird, ist die Frage nach bzw. die Infragestellung der (politischen) Reife junger Menschen. Spitzt man dieses Argument auf das politische Interesse und politische Wissen zu, so lautet es: Erst im Zuge des Heranwachsens entwickeln junge Menschen mehr und mehr Interesse an Politik (und sammeln darüber vermittelt auch das nötige Wissen über Politik), allerdings müsse bezweifelt werden, dass dieser Prozess bei 16-Jährigen schon weit genug vorangeschritten ist.² Menschen entwickeln sich mit dem Älterwerden und ein geringes politisches Interesse und Wissen bei jungen Menschen würde darauf hindeuten, dass diese einfach „noch nicht so weit sind“. Mit Blick auf den 1. September 2019 – die Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen – würde dies erwarten lassen, dass junge Menschen unabhängig davon, ob nun das Wahlalter bei 16 (Brandenburg) oder 18 (Sachsen) liegt, je nach Alter unterschiedliche Niveaus politischen Interesses und politischen Wissens an den Tag legen, einmal aber wählen dürfen, einmal nicht. Dass junge Menschen gleichen Alters diesseits und jenseits der brandenburgisch-sächsischen Grenze per se unterschiedliche Reife mitbringen, erscheint dagegen wenig plausibel.

² Es ist auf den wichtigen Punkt hinzuweisen, dass eine untere Wahlaltersgrenze von 16 Jahren keineswegs bedeutet, dass dann alle Menschen mit dem Erreichen des 16. Geburtstages auch tatsächlich wählen (genauso wenig wie bei einem Wahlalter von 18 alle tatsächlich mit 18 wählen), sondern dass das durchschnittliche Erstwahlalter um zwei Jahre sinkt. Erstmals Wahlberechtigte werden also bei einer konkret anstehenden Wahl tatsächlich 16, 17, 18 oder mitunter sogar noch älter sein.

Solche „Reife“-Argumente stehen allerdings in der Debatte um eine Absenkung des Wahlalters nicht allein. Warum eigentlich, so könnte man berechtigt fragen, *sollten* sich junge Menschen eigentlich für Politik interessieren, bevor sie überhaupt wählen dürfen? Von solcher Warte aus betrachtet kann man nicht erwarten, dass Interesse und Wissen einem einfachen Reifungsprozess, sondern einem kühlen Nutzenkalkül folgen: Sobald Menschen wählen dürfen, beschäftigen sie sich mit Politik, vorher aber nicht unbedingt. Ein niedrigeres Interesse bei jungen Menschen dürfte man demnach nicht als mangelnde Reife, sondern als rationale Entscheidung interpretieren – zumindest bei jenen jungen Menschen, die nicht wahlberechtigt sind. Bezogen auf den 1. September 2019 und die Wahlen in Brandenburg und Sachsen würde man also altersspezifische Unterschiede zwischen beiden Ländern erwarten: Der 16. Geburtstag und die damit verbundene Wahlberechtigung sollten für junge Menschen in Brandenburg relevant sein und zu einem „sprunghaften“ Anstieg etwa von Interesse und Wissen führen. In Sachsen würde man diesen Sprung angesichts der dortigen Wahlaltersgrenze erst rund um den 18. Geburtstag erwarten.

Es gilt einen weiteren Faktor zu bedenken, der rund um die Wahlrechtsgrenze relevant ist. Neben grundlegenden Entwicklungspro-

zessen (Reife) und altersbedingten Rechten (Wahlberechtigung) entwickelt sich der Kontext junger Menschen dynamisch: Ihre Bildungs- und Ausbildungssituation ändert sich potenziell ebenso wie ihre Wohnsituation und mit alledem verbunden ihr Informations- und Kommunikationsumfeld. Auch daraus ergeben sich womöglich unmittelbare Konsequenzen im Kontext der Wahlaltersdebatte. Ein Wahlalter von 16 Jahren etwa könnte bedeuten, dass mehr junge Menschen noch in elterliche und schulische Kontexte eingebettet sind, was sich wiederum partizipationsförderlich auswirken könnte: So bieten Schulen die Chance, wahlbezogene Themen unmittelbar aufzugreifen und konkretes Handlungs- und Kontextwissen zu vermitteln. Auch die Familie und hier insbesondere die Eltern gehören zu den wichtigsten Sozialisationsagenturen junger Menschen. Da Eltern zudem häufiger an Wahlen teilnehmen, nehmen sie ihren Nachwuchs vielleicht einfach am Wahltag mit – wenn dieser noch zu Hause wohnt. Das Verlassen der Schule und des Elternhauses, was mit steigendem Alter wahrscheinlicher wird, könnte dagegen zu einem Rückgang politischer Impulse aus dem unmittelbaren Umfeld beitragen, darüber vermittelt zu einem Bedeutungsverlust von Politik im Leben junger Menschen und damit letztlich zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung führen.³

3 In der Debatte findet sich noch ein Argument im Sinne der guten Gestalt: Wenn nämlich von einer Absenkung des Wahlalters die Rede ist, so sprechen wir immer vom *aktiven* Wahlrecht, also dem Recht zu wählen. Das passive Wahlrecht, das Recht gewählt zu werden, bleibt davon unberührt; es ist flächendeckend an die Volljährigkeit geknüpft und liegt damit bei 18 Jahren. Eine Absenkung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht würde also derzeit zu einer Abweichung von der Volljährigkeitsgrenze und von der Altersgrenze für das passive Wahlrecht führen, die man kritisch sehen kann. Substanziell bedeutet das auch, dass man Menschen zwar all jene Rechte vorenthält, die an die Volljährigkeit geknüpft sind, ihnen aber das aktive Wahlrecht zugesteht. Kritiker*innen sehen darin eine Entwertung des Wahlrechts. Die Verbindung zwischen Wahlalter und Volljährigkeit war schon bei der Absenkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahren vor rund 50 Jahren ein wichtiges Argument der damaligen Debatte.

Reife, Wahlrecht und Kontext stellen drei relevante Aspekte der Wahlaltersdebatte dar. Sie sind idealtypisch zu sehen; zudem blenden sie Unterschiede zwischen jungen Menschen (auch gleichen Alters) aus, etwa hinsichtlich ihrer Herkunft, ihrer Schulform, ihres Umfelds. Dabei wissen wir natürlich, dass solche Hintergründe höchst unterschiedlich ausfallen – Elternhaus ist nicht gleich Elternhaus. Zu vermuten ist, dass sich die einzelnen Faktoren in ihrer Wirkungsweise auch wechselseitig beeinflussen. Für einen jungen Menschen aus einem politisierten Elternhaus mag es egal sein, ob eine bevorstehende Wahl in der Schule thematisiert wird oder nicht. Für junge Menschen aus einem politikfernen Elternhaus kann dies gänzlich anders aussehen. Entsprechend werden wir bei unseren Analysen auch in den Blick nehmen, ob einheitliche oder aber gruppenspezifische Muster zu beobachten sind.

Eine adäquate Diskussion des Für und Wider einer Absenkung des Wahlalters ist also keineswegs nur eine rein institutionelle Wahlrechtsfrage, sondern vielmehr eine Frage, die breiter eingebettet werden muss. Damit wird sie auch anschlussfähig an die Forschung zur Frage der Wahlbeteiligung insgesamt. Auch dort werden natürlich institutionelle Unterschiede, vor allem international vergleichend, diskutiert – etwa wenn untersucht wird, wie eine Wahlpflicht, der Wahltag oder andere Details von Wahlsystemen

die Wahlbeteiligung beeinflussen. Daneben werden in der Forschung auch individuelle Unterschiede diskutiert: Angefangen bei strukturellen Unterschieden hinsichtlich der Herkunft und der Ressourcenausstattung von Menschen über ihre jeweiligen (kommunikativen) Kontexte bis hin zu grundlegenden Dispositionen und Wertvorstellungen zu politischen Fragen (siehe z. B. Faas 2010).⁴

Mit unserer Studie, die die beiden Landtagswahlen am 1. September 2019 in Brandenburg und Sachsen in den Blick nimmt, untersuchen wir zuvorderst den dort beobachtbaren institutionellen Unterschied: Wahlalter 16 in Brandenburg, Wahlalter 18 in Sachsen. Wir wollen uns aber im gerade skizzierten Sinne auch anschauen, wie Hintergründe junger Menschen, ihre Grundeinstellungen und Wertvorstellungen, ihre kontextuelle Einbettung und ihre Mediennutzung aussehen und sich auf die Wahlbeteiligung auswirken. Wir glauben, dass dies zwingend geboten ist, wenn man adäquat über Bedingungen und Folgen einer Wahlaltersabsenkung diskutieren möchte. Ehe wir zu den Ergebnissen kommen, wollen wir aber zunächst auf die beiden hier im Fokus stehenden Landtagswahlen eingehen und vor allem transparent machen, wie unsere Studie angelegt ist, wie wir im Einzelnen vorgegangen sind und welche Analysestrategie wir verfolgt haben.

4 Zudem werden in der Forschung auch kurzfristige Nutzenerwägungen rund um konkrete Wahlen untersucht: Wie bewerten Menschen Parteien und Spitzenkandidat*innen, wie bewerten sie das programmatische Angebot, welche Unterschiede nehmen sie wahr? Solche kurzfristigen Faktoren wollen wir aber hier außen vor lassen, da wir an grundsätzlichen Mustern interessiert sind.

2 Jugendwahlstudie 2019 anlässlich der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen

Es mag bemerkenswert erscheinen, doch tatsächlich wissen wir vergleichsweise wenig über die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen junger Menschen. Zwar gibt es gezielte Befragungen, wie beispielsweise die Jugendsurveys des DJI (Deutsches Jugendinstitut, vgl. Hoffmann-Lange 1995; Gille und Krüger 2000; Gille et al. 2006; Gille 2008) oder die Shell Jugendstudien (siehe zum Beispiel Albert et al. 2019), in denen zahlreiche Jugendliche und junge Erwachsene befragt werden, allerdings nur wenige auf Politik und Wahlen bezogene Fragen enthalten sind. Erst recht gilt dies für Fragen zu Landtagswahlen, Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung, die uns hier besonders interessieren. Auf der anderen Seite gibt es groß angelegte Programme der akademischen (und kommerziellen) Wahlforschung (siehe etwa die *German Longitudinal Election Study*), die aber ein umgekehrtes Problem haben: wahlbezogene Fragen en masse, aber wenige Befragte in der jungen Zielgruppe. Bevölkerungsrepräsentativ angelegt, werden in diesen Studien – entsprechend ihres Bevölkerungsanteils – nur wenige junge Menschen befragt. Ziel unserer Untersuchung ist es vor diesem Hintergrund, beiden Anforderungen Genüge zu tun – politik-, demokratie- und wahlbezogene Fragen einer hinreichend großen Gruppe junger Menschen stellen – und dies noch dazu anlässlich der beiden Landtagwahlen in Brandenburg und Sachsen am 1. September 2019 mit ihren unterschiedlichen Wahlaltersgrenzen. Im Folgenden werden wir zunächst noch einmal kurz auf die beiden Landtagswahlen eingehen, um

darauf aufbauend Design und Vorgehen unserer Studie zu präsentieren.

2.1 Die Landtagswahlen 2019 in Brandenburg und Sachsen

Sachsen und Brandenburg ähneln sich in vielerlei Hinsicht. In beiden ostdeutschen Bundesländern haben sich nach der Wiedervereinigung recht stabile Parteiensysteme mit einer jeweils dominanten Partei herausgebildet. Während in Brandenburg seit 1990 die SPD jeden Ministerpräsidenten stellte, kamen Sachsens Ministerpräsidenten durchweg von der CDU. Gleichwohl sind diese Hochburgen heutzutage nicht mehr das, was sie früher einmal waren. Die Stimmenanteile der großen Parteien haben in beiden Ländern in der jüngeren Vergangenheit stark abgenommen; bei der Europawahl im Mai 2019 – also nur wenige Monate vor den beiden hier betrachteten Landtagswahlen – wurde in beiden Bundesländern die AfD die stärkste Partei. Die beiden amtierenden Ministerpräsidenten, Dietmar Woidke von der SPD in Brandenburg, Michael Kretschmer von der CDU in Sachsen, stellten sich in einem schwierigen Umfeld mit einer – auch im bundesweiten Vergleich – starken AfD zur Wiederwahl. Auch die beiden Wahlen vorausgehenden Wahlkämpfe wiesen thematisch große Überschneidungen auf: Über bundesweit relevante Themen – Kohleausstieg, Verkehrswende, Migrations- und Flüchtlingspolitik – hinaus betrafen auch regionale Themen beide Bundesländer in ähnlicher Weise, etwa die Zukunft speziell der Lausitz, die (medizinische) Versorgung ländlicher Räume oder die Frage des

„Wolfs“ (Lübbe 2019). Mit dem erwarteten starken Abschneiden der AfD stellte sich in beiden Ländern auch die Frage der zukünftigen Regierungszusammensetzung und Regierungsfähigkeit. Die Zahl und Bedeutung landesspezifischer Themen war dagegen sehr überschaubar: In Brandenburg wurde über das „Parité“-Wahlgesetz diskutiert, welches – bezogen auf das Geschlecht – paritätische (Landes-)Parteilisten vorschreibt, in Sachsen über die Einführung eines „Volkseinwandes“, der unter bestimmten Umständen die Abstimmung der Bürger*innen über ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz ermöglichen sollte (Kretschmer 2019).

In Sachsen, dem bevölkerungsreichsten der ostdeutschen Bundesländer, waren rund 3,3 Millionen Menschen wahlberechtigt, in Brandenburg 2,1 Millionen. In Sachsen traten 19 Parteien zur Wahl an, in Brandenburg elf.⁵

Gewählt wurde in beiden Ländern nach einem System personalisierter Verhältniswahl, wie es auch bei Bundestagswahlen und vielen anderen Landtagswahlen zum Einsatz kommt. Wählende haben eine Listenstimme (in Brandenburg Zweitstimme genannt) und eine Direktstimme für ihren Wahlkreis (in Brandenburg Erststimme genannt).⁶ In einem – für uns

fundamental wichtigen Punkt – unterscheidet sich das Wahlrecht in beiden Bundesländern aber: In Sachsen liegt die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht bei 18 Jahren, in Brandenburg dagegen wurde die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht 2011 auf 16 Jahre gesenkt. Das abgesenkte Wahlalter kam 2014 zum ersten Mal und nun 2019 zum zweiten Mal zum Einsatz. Konsequenz: In Brandenburg waren 2019 rund 100.000 Bürger*innen zum ersten Mal aufgerufen, ihre Stimme abzugeben; von ihnen waren rund 51.000 minderjährig (also 16 und 17 Jahre alt; Landeswahlleiter Brandenburg 2019). Minderjährige machten 1,7 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung in Brandenburg aus. In Sachsen durften bei der Landtagswahl 2019 rund 150.000 Menschen (im Alter zwischen 18 und 22 Jahren) zum ersten Mal bei einer Landtagswahl wählen; darunter aber eben keine Minderjährigen.

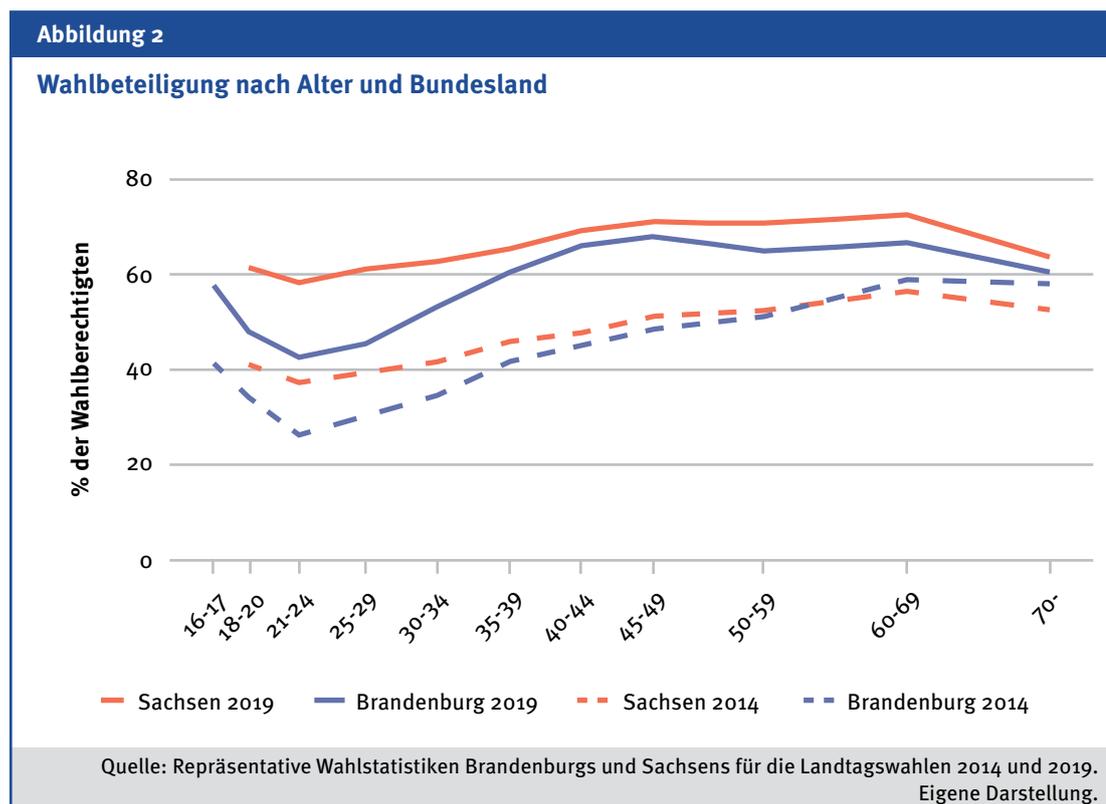
In beiden Bundesländern stieg 2019 die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den vorherigen Wahlen stark an. In Sachsen lag sie mit 66,5 Prozent rund 17 Prozentpunkte höher als noch 2014. In Brandenburg gaben 2019 61,3 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, was einem Anstieg von gut 13 Prozent-

⁵ Eine kontroverse Debatte hatte im Vorfeld der Wahl die Entscheidung des Landeswahlausschusses in Sachsen ausgelöst, lediglich die ersten 18 Plätze der AfD-Landesliste zuzulassen. Grund dafür war, dass die Partei ihre Landesliste nicht wie vorgeschrieben in nur einer Aufstellungsversammlung mit einheitlichem Regelwerk beschlossen hatte. Das Verfassungsgericht Leipzig entschied letztlich, dass die AfD mit 30 statt ursprünglich 61 Listenkandidat*innen zur Landtagswahl antreten dürfe. In beiden Ländern traten auch Freie Wähler an, in Brandenburg als „Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen/Freie Wähler“. In Sachsen – im Gegensatz zu Brandenburg – trat die NPD an. Neben den im Bundestag vertretenen Parteien traten weitere Kleinstparteien an, welche mit Ausnahme der Tierschutzpartei (1,5 Prozent in Sachsen und 2,6 Prozent in Brandenburg) und Die PARTEI (1,6 Prozent in Sachsen) aber nicht über ein Prozent aller Stimmen hinaus kamen. Für unsere Umfrage bedeutete dies, dass die kleinen Parteien nicht als explizite Antwortoptionen angeboten, sondern unter der Kategorie „Sonstige“ subsumiert wurden.

⁶ In unserer Befragung haben wir ausschließlich nach der – für die Sitzverteilung im Landtag relevanten – Zweit- bzw. Listenstimme gefragt, da weniger lokale Besonderheiten, sondern ein landesweites Gesamtbild für uns von Interesse war.

punkten entspricht (Bundeswahlleiter 2020). Dank der repräsentativen Wahlstatistik wissen wir zudem, wie sich die Wahlbeteiligung in verschiedenen Altersgruppen darstellt.⁷ Abbildung 2 zeigt die für die verschiedenen Altersgruppen beobachtete Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen 2014 und 2019 in Brandenburg und Sachsen. Die Wahlbeteiligung bei Bürger*innen unter 21 Jahren fällt teils deutlich höher aus als bei Bürger*innen, die 21 Jahre oder einige Jahre älter sind. Dies zeigt sich für

beide Wahlen in beiden Ländern. Dieses Muster einer leicht erhöhten Wahlbeteiligung bei Erstwähler*innen im Vergleich zur nächstälteren Kohorte ist dabei nichts Neues, es findet sich bei allen Bundestagswahlen seit 1953. Ein Schimpfen auf „diese Jugend von heute“ verbietet sich folglich. Besonders bemerkens- und berichtenswert ist, dass die Wahlbeteiligung der Bürger*innen im Alter von 16 und 17 Jahren in Brandenburg nochmals deutlich höher liegt als bei den 18- bis 20-Jährigen dort. Doch auch



⁷ Die repräsentative Wahlstatistik wird von den jeweiligen Landeswahlleitungen auf Grundlage der Ergebnisse einer geschichteten Zufallsstichprobe von Wahlbezirken berechnet. In diesen Wahllokalen erhalten die Wähler*innen Stimmzettel, auf denen das Geschlecht und die Altersgruppe, zu der sie gehören, hinterlegt sind. Diese sogenannten repräsentativen Wahlstatistiken ermöglichen es, die Wahlbeteiligung von Jugendlichen, jungen Erwachsenen und älteren Bürger*innen zu vergleichen. Zur Wahrung der Anonymität der betroffenen Wählenden werden auf den Stimmzetteln nur mehrere Jahre umfassende Altersgruppen aufgedruckt, sodass die Gruppe der 16- bis 24-Jährigen in Brandenburg in drei und die Gruppe der 18- bis 24-Jährigen in Sachsen in zwei Gruppen geteilt wird.

bei den 18- bis 20-Jährigen scheint die Beteiligung in Brandenburg im Vergleich zur nächstälteren Gruppe höher zu sein als in Sachsen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2019; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019a).

Diese Befunde der repräsentativen Wahlstatistik sind ein starkes Anzeichen dafür, dass eine Absenkung des Wahlalters Folgen hat. Allerdings helfen uns diese Befunde nicht dabei zu verstehen, *wie* es zu diesen Mustern kommt, woraus also die zu beobachtenden Muster resultieren. Außerdem fehlen naturgemäß Informationen über nicht-wahlberechtigte junge Menschen, die aber nötig wären, um zu verstehen, was das Erreichen der Wahlaltersgrenze mit jungen Menschen macht. Zur Beantwortung dieser offenen Fragen sind letztlich Umfragen wie unsere Jugendwahlstudie erforderlich.

2.2 Die Jugendwahlstudie 2019

Eine Befragung junger Menschen bringt im Vergleich zu bevölkerungsrepräsentativen Umfragen spezifische Herausforderungen mit sich. So machen in Brandenburg 16- bis 24-Jährige nur 7,8 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung aus, auch in Sachsen sind nur 5,6 Prozent der Wahlberechtigten zwischen 18 und 24 Jahre alt (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2019; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019a). Beziehen wir zudem nicht wahlberechtigte Jugendliche, die auch Teil unserer

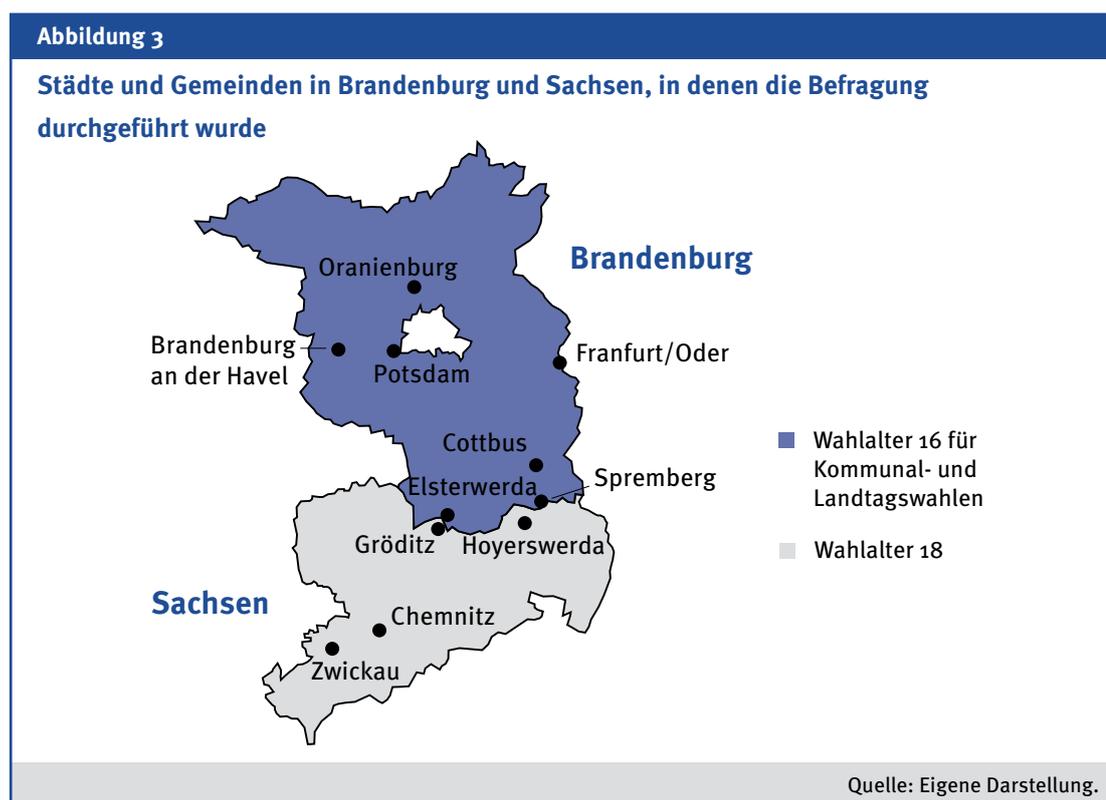
Zielpopulation der 15- bis 24-Jährigen sind, mit in die Betrachtungen ein, kommen wir gemäß den aktuellen Bevölkerungsstatistiken beider Länder auf einen Anteil der Zielpopulation von 7,6 Prozent an der Gesamtbevölkerung Brandenburgs und 8,1 Prozent in Sachsen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020a). Klassische Verfahren der Ziehung von Zufallsstichproben (bei herkömmlichen Größenordnungen der Stichproben von 1.000 bis 2.000 Personen) stoßen hier an ihre Grenzen. In einer Stichprobe mit 1000 Befragten würde man angesichts des Anteils junger Menschen für Brandenburg gerade einmal 76 junge Menschen erwarten, differenzierte statistische Analysen wären damit nicht möglich. Umgekehrt wäre ein immenser Aufwand nötig, um 1.000 junge Menschen telefonisch zu interviewen.⁸

Wir sind deshalb mit unserer Befragung einen anderen Weg gegangen: Basis unserer Nachwahlbefragung junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren in Brandenburg und Sachsen sind junge Menschen aus ausgewählten Kommunen in beiden Bundesländern. Auf Basis von § 34 Bundesmeldegesetz haben wir von den Meldeämtern mehrerer Städte und Gemeinden in Brandenburg und Sachsen die Postanschriften und Geburtstage aller deutschen Staatsbürger*innen angefragt, welche zwischen dem 1. September 1994 und dem 1. September 2004 geboren wurden (also am 1. September 2019 – dem Wahltag – zwischen 15 und 24 Jahre alt waren) und ihren Erstwohn-

⁸ Erst recht gilt dies, wenn man ihre geringere Erreichbarkeit per Festnetz mitbedenkt; Mobilfunknummern lassen sich gar nicht regionalisiert (für Brandenburg oder Sachsen) ansteuern, sondern nur bundesweit, was zu einem weiteren erheblichen Mehraufwand führen würde, würde man eine duale Erhebung per Festnetz *und* Mobilfunk anstreben.

sitz in der jeweiligen Gemeinde haben. Da die Melderegister auf Ebene der Gemeinden geführt werden, haben wir uns aus logistischen Gründen auf eine Auswahl von Kommunen konzentriert. Von Brandenburg – dem Land mit abgesenktem Wahlalter von 16 Jahren – ausgehend haben wir zunächst die fünf größten Städte Brandenburgs in den Blick genommen: Potsdam, Cottbus, Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Oranienburg. Diesen Groß- und Mittelstädten (mit Einwohnerzahlen zwischen 40.000 und 160.000) haben wir dann

vergleichbare Stadttypen in Sachsen gegenübergestellt. Die beiden sächsischen Großstädte Dresden und Leipzig, beide jeweils mit mehr als 500.000 Einwohner*innen, fanden daher keine Berücksichtigung. Ergänzt haben wir dieses Set noch um kleinere Kommunen auf beiden Seiten der brandenburgisch-sächsischen Grenze, die uns zugleich auch eine Berücksichtigung eher ländlicher Regionen ermöglichen (siehe Abbildung 3 und Tabelle 1 für eine Übersicht der berücksichtigten Gemeinden).⁹



⁹ Von unserem grundsätzlichen Ansatz einer Vollerhebung in den ausgewählten Kommunen gab es zwei Abweichungen: Erstens stellten uns Potsdam und Cottbus, anders als die anderen Gemeinden, nur eine *Stichprobe* an Adressen zur Verfügung. Zweitens haben wir aus den uns zur Verfügung gestellten Adressen aus Chemnitz und Zwickau eine Stichprobe ziehen müssen, weil eine Verschickung von Einladungen an sämtliche Adressen in diesen Städten das Budget der Studie überschritten hätte. Beide Maßnahmen führen zu unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten junger Menschen in diesen Gemeinden, was wir durch eine einfache Designgewichtung ausgeglichen haben.

Wir haben uns bei der Auswahl der Kommunen darum bemüht, Vielfalt in beiden Bundesländern abzubilden – nicht nur bezogen auf die Größe der Kommunen, sondern auch in anderen Hinsichten: Die Großstädte Potsdam, Chemnitz und Cottbus sind von Abwanderung und Bevölkerungsschwund nicht im gleichen Maße betroffen wie die Kleinstädte (Bertelsmann Stif-

tung 2020). Die Arbeitslosenquote liegt in den meisten genannten Städten und Kommunen unter der Arbeitslosenquote Ostdeutschlands, aber nicht überall: In Cottbus etwa liegt die Quote bei acht Prozent (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020b). Unsere städtisch geprägten Kommunen haben eine tendenziell jüngere Bevölkerung. Auch politisch sind

Tabelle 1							
Übersicht über die in der Befragung berücksichtigten Gemeinden							
Brandenburg				Sachsen			
Stadt	Bevölkerung	Wahlbeteiligung LTW 2019 (in %)	Anteil der 15- bis 24-Jährigen (in %)	Stadt	Bevölkerung	Wahlbeteiligung LTW 2019 (in %)	Anteil der 15- bis 24-Jährigen (in %)
Großstädte							
Potsdam	178.089	69,3	9,3	Chemnitz	247.237	66,4	8,6
Cottbus	100.219	61,6	8,7				
Mittelstädte							
Brandenburg an der Havel	72.124	52,6	7,5	Zwickau	89.540	63,3	7,8
Frankfurt (Oder)	57.873	55,7	9,2				
Oranienburg	44.512	57,8	7,9				
Kleinstädte/Grenznahe Gemeinden							
Spremberg	22.175	64,3	6,1	Hoyerswerda	32.658	57,8	6,0
Elsterwerda	7.856	58,6	6,9	Gröditz	7.125	57,8	6,1
Einbezogene Gemeinden insgesamt	482.848	60,0	8,6		376.560	64,7	8,1
Bundesland gesamt	2.511.917	61,3	7,6		4.077.937	66,5	8,1

Anmerkung: Bevölkerungsstand 2018; Mittelwerte für die einbezogenen Gemeinden jeweils gewichtet nach Zahl der Wahlberechtigten bzw. Bevölkerung. Quelle: Statistische Landesämter. Eigene Darstellung.

die Städte divers: Die Wahlbeteiligung liegt in Potsdam etwas über dem Landesdurchschnitt, in den anderen Städten und Kommunen liegt die Wahlbeteiligung leicht unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt, wobei Brandenburg an der Havel, Gröditz und Hoyerswerda mit jeweils 8,7 Prozentpunkten am weitesten dahinter zurückbleiben. In Potsdam gingen die meisten Stimmen an die SPD, in Elsterwerda, Gröditz und Cottbus an die AfD. In Chemnitz wurde die CDU stärkste Partei (Landeswahlleiter Brandenburg 2020; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019b).

Trotz dieser vielfaltssichernden Auswahl können und wollen wir keinen Anspruch auf landesweite Repräsentativität bezüglich der Einstellungen und Verhaltensabsichten junger Menschen in beiden Bundesländern erheben. Im Fokus unserer Überlegungen und Auswertungen stehen vielmehr Vergleiche von Jugendlichen in relativ ähnlichen Lebensumständen. Zuvorderst vergleichen wir Jugendliche unterschiedlichen Alters innerhalb eines Bundeslandes sowie Jugendliche gleichen Alters zwischen den beiden Bundesländern, immer mit dem Fokus auf das Wahlalter und seine Voraussetzungen und Hintergründe.¹⁰ Eine perfekte landesweite Repräsentativität ist dafür nicht erforderlich.

45.000 jungen Menschen aus den genannten Kommunen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren haben wir im unmittelbaren Nachgang zu den Landtagswahlen eine postalische Einladung zu unserer Umfrage zukommen lassen. Der Brief enthielt die Internetadresse unserer Umfrage (<http://www.wahlstudie.de>) sowie einen personalisierten Zugangscode, um sicherzustellen, dass nur die von uns angeschriebenen Personen (genau einmal) teilnehmen konnten. 15.000 zufällig ausgewählte Personen, die innerhalb der ersten Woche unserer Feldzeit noch nicht an unserer Befragung teilgenommen haben, erhielten zudem ein Erinnerungsschreiben. Um möglichst viele der Angeschriebenen zur Teilnahme zu motivieren, haben wir unter allen Teilnehmenden Sachgutscheine im Wert von zehn bis 500 Euro verlost.¹¹ Insgesamt nahmen 6.699 der von uns angeschriebenen jungen Bürger*innen an unserer Befragung teil. Die Befragungsdaten haben wir anonymisiert, eine Verknüpfung mit den Adressdaten, die wir unmittelbar nach Versand der Erinnerungsschreiben gelöscht haben, ist ausgeschlossen.

Die Rücklaufquote fiel in beiden Bundesländern mit 14,8 Prozent bzw. 15 Prozent sehr ähnlich aus (siehe Tabelle 2). Eine Rücklaufquote dieser Höhe mag auf den ersten Blick beschei-

¹⁰ Eine Konsequenz unseres Vorgehens ist natürlich, dass große Kommunen mit stärkerem Gewicht in die jeweiligen Landesergebnisse einfließen als kleinere. Wir weisen daher in einem Online-Appendix zur Studie unter www.otto-brenner-stiftung.de/ sämtliche hier präsentierten Analysen und Ergebnisse auch noch einmal getrennt für Substichproben der Groß- sowie Mittel- und Kleinstädte aus. Es zeigen sich dabei wenige Unterschiede in den Ergebnissen, was uns zuversichtlich macht, dass die hier aufgezeigten Zusammenhänge auch für die Gesamtbevölkerung in beiden Bundesländern insgesamt gelten.

¹¹ Mit Blick auf die Befragung Minderjähriger haben wir uns an der „Richtlinie für die Befragung von Minderjährigen“ des Rats der deutschen Markt- und Sozialforschung orientiert, laut der „[b]ei Jugendlichen der Altersstufe von 14 bis 17 Jahren die Einsichtsfähigkeit grundsätzlich unterstellt werden“ kann. Zudem baten wir Minderjährige, vor der Teilnahme Rücksprache mit ihren Eltern zu halten.

den wirken, braucht aber den Vergleich mit anderen Befragungsprogrammen – so die Quoten denn dort überhaupt transparent gemacht werden – keineswegs zu scheuen. So liegt unsere Rücklaufquote deutlich über der Ausschöpfungsquote der „Rolling Cross Section“-Befragung der *German Longitudinal Election Study* (GLES), bei der im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 täglich über 100 Personen telefonisch befragt wurden. Bei dieser Befragung lag die Ausschöpfungsquote bei 6,6 Prozent (GLES 2019).

Mit Blick auf Merkmale, die uns für alle 45.000 angeschriebenen jungen Menschen vorliegen, können wir prüfen, ob mit der nicht-perfekten Rücklaufquote Verzerrungen einhergehen. Dies können wir für das Geschlecht, das Alter oder die Herkunftskommune prüfen. Die Ergebnisse zeigen: Junge Frauen hatten in beiden Bundesländern eine um etwa zwei Prozentpunkte höhere Teilnahmebereitschaft als junge

Männer. In den Großstädten, insbesondere in Potsdam und Chemnitz, war die Rücklaufquote mit 17 bis 19 Prozent höher als in anderen Kommunen. Betrachtet man die Rücklaufquote differenziert nach Alter, so liegt diese bei den 15- bis 18-Jährigen bei rund 18 Prozent, bei „älteren“ Befragten dagegen unter 13 Prozent, was dem Muster der Wahlbeteiligung, das wir oben bereits gezeigt haben, entspricht.

Darüber hinaus gibt es weitere Merkmale, für die wir mögliche Verzerrungen abschätzen können, weil beispielsweise amtliche Endergebnisse oder die repräsentative Wahlstatistik zur Verfügung stehen. Wir sehen dort, dass wir mit unseren Daten den Anteil der tatsächlichen Wähler*innen deutlich überschätzen, was in der Literatur unter dem Stichwort des „Overreporting“ diskutiert wird: An einer politischen Umfrage nehmen eben in der Tendenz eher politik- und wahlaffine Menschen teil. Ge-

Tabelle 2		
Studienkontext sowie Einladungen zur Befragung und tatsächliche Teilnahmen		
	Brandenburg	Sachsen
Wahl	Landtagswahl	Landtagswahl
Wahldatum	1. September 2019	1. September 2019
Wahlalter	16	18
Zielpopulation	15- bis 24-Jährige	15- bis 24-Jährige
Postalisch eingeladen	26.784	18.216
Feldzeit	1. September 2019 – 30. September 2019	1. September 2019 – 30. September 2019
Online teilgenommen	3.961 (14,8 %)	2.738 (15 %)

Quelle: Eigene Darstellung.

rade die Höhe der Wahlbeteiligung, aber auch das politische Interesse werden daher in Umfragen regelmäßig (und teilweise deutlich) überschätzt.¹² Allerdings sind wir auch hier kein Ausreißer: Das politische Interesse etwa, das wir in unserer Studie messen, liegt in etwa auf dem Niveau des politischen Interesses der Befragten der Shell Jugendstudie 2019 (Albert et al. 2019).

Bei alledem sei nochmals daran erinnert, dass wir uns hier auf *Vergleiche* konzentrieren, gerade auch im Lichte unserer Überlegungen zu Wahlberechtigung und Reife junger Menschen sowie zu Veränderungen der Kontexte, in denen sie sich bewegen. Wie entwickeln sich die politischen Einstellungen junger Menschen mit dem Älterwerden, etwa das politische Interesse oder Wissen? Wie verändert sich die Einbettung und Einbindung in verschiedene Kontexte wie Schule, Familie, Arbeitswelt oder Studium? Wir wollen auch speziell die 16- und 17-Jährigen zwischen Brandenburg und Sachsen vergleichen, schließlich sind die einen wahlberechtigt, die anderen nicht.

Zur empirischen Prüfung der Frage nach den Effekten der Wahlberechtigung steht uns neben dem Bundesländervergleich noch ein weiterer Weg offen, nämlich der Vergleich von 15-Jährigen (ohne Wahlberechtigung) mit 16-Jährigen (mit Wahlberechtigung) in Brandenburg. In Sachsen betrifft dies (nicht-wahlberechtigte) 17-Jährige und (wahlberechtigte) 18-Jährige. Um diese Vergleichslogik zu erläutern, können wir uns als Gedankenexperiment ein eineiiges

Zwillingspaar in Brandenburg vorstellen: Der erste Zwilling wurde am 1. September 2003 um 23:59 Uhr geboren, der zweite am 2. September um 0:01 Uhr. Sie wachsen bei ihren Eltern auf und sind bezüglich aller hier relevanten Faktoren identisch. Am 1. September 2019 tritt aber plötzlich ein Unterschied auf: Während der erstgeborene Zwilling wahlberechtigt ist, gilt dies für den zweitgeborenen Zwilling nicht. Was bedeutet es aber, wenn wir feststellten, dass der Erstgeborene ein höheres Interesse aufweist als der andere? Alle herkunfts- oder altersbezogenen Erklärungen scheiden dafür aus, da es diesbezüglich keine Unterschiede gibt. Letztlich bleibt nur der Rückgriff auf die Wahlberechtigung als Erklärung, die sich offenkundig auf das politische Interesse des ersten Zwillings positiv ausgewirkt hat. Solche Muster wären ein starker Hinweis auf eine eigenständige Wirksamkeit der Wahlberechtigung selbst; das Ausbleiben solcher Muster entsprechend ein Hinweis, dass von der Wahlberechtigung per se keine Effekte ausgehen.

Wir wissen nicht, ob es in Brandenburg ein solches Zwillingspaar gibt. Gleichwohl können wir versuchen, uns diesem Szenario bestmöglich zu nähern – etwa dadurch, dass wir alle Befragten betrachten, die innerhalb von drei Monaten rund um den Stichtag (den 1. September 2003) geboren wurden. Die beiden resultierenden Gruppen – die Wahlberechtigten, die vor dem Stichtag geboren wurden, die Nicht-Wahlberechtigten, die danach geboren

¹² Als Gründe werden mit Blick auf die Wahlbeteiligung die soziale Erwünschtheit des Wählens (in dessen Folge Nichtwähler*innen sich nicht als solche in Umfragen zu erkennen geben) sowie selektive Beteiligungsquoten (in deren Folge Nichtwähler*innen gar nicht erst an Umfragen teilnehmen) genannt.

wurden – sollten sich, sobald sie hinreichend groß sind und damit dem Gesetz der großen Zahl unterliegen, letztlich auch in nichts unterscheiden außer eben der Wahlberechtigung, sodass wir sehr präzise Aussagen über deren Wirkungsweise treffen können.¹³

Wir möchten im Folgenden entlang unserer theoretischen Vorüberlegungen vorgehen. Zunächst wollen wir uns Fragen rund um Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung widmen. Dazu wissen wir zwar schon einiges auf Basis der bereits gezeigten repräsentativen Wahlstatistik; gleichwohl bietet unsere Umfrage hier vertiefende Möglichkeiten. Darauf aufbauend wollen wir uns den skizzierten Bündeln von Faktoren widmen. Zunächst werden wir uns politische Grundeinstellungen junger Menschen anschauen – allen voran das politische Interesse und das politische Wissen, aber auch die Wahlnorm als das subjektiv empfundene Pflichtgefühl, an Wahlen teilzunehmen. Um umfänglich einschätzen zu können, wie sich diese Faktoren auf die Wahlbeteiligung junger Menschen auswirken, ist ein mehrstufiges Vorgehen nötig. Im ersten Schritt fragen wir: Wie sehen die jeweiligen Faktoren aus? Gibt es Unterschiede, etwa hinsichtlich des politischen Interesses, zwischen 16-, 17-, 18-, 19-jährigen Befragten und älteren Befragten? Gibt es Differenzen zwischen Bundesländern in dieser Hinsicht? Um insbesondere auch abschätzen zu können, ob sich speziell das Erreichen der Wahlaltersgren-

ze auswirkt, schauen wir dann noch einmal genau (im oben skizzierten Zwillingssinne) auf den Vergleich von gerade Wahlberechtigten mit gerade Nicht-Wahlberechtigten. Wenn wir bei diesen Analysen Unterschiede zwischen verschiedenen Altersgruppen oder zwischen Bundesländern bei den betrachteten Faktoren finden, sind dies Hinweise, ob und wie sich eine Absenkung der Wahlaltersgrenze auswirken würde. Konkret: Wäre das politische Interesse bei 16-Jährigen deutlich anders (nämlich niedriger) ausgeprägt als bei 20-Jährigen, so wären dies keine guten Voraussetzungen für eine Absenkung des Wahlalters.

Relevant für die Wahlbeteiligung wird dieser Umstand aber nur, wenn sich ein Faktor tatsächlich auch auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Auf die erste Frage, wie nämlich ein bestimmter Faktor in verschiedenen Altersgruppen verteilt ist, folgt entsprechend eine zweite: Wie wirkt sich der Faktor in einzelnen Altersgruppen auf die Wahlbeteiligung aus? Wirkt etwa politisches Interesse in allen Altersgruppen in gleicher Weise beteiligungsförderlich oder gibt es diesbezüglich Unterschiede? Nach der Betrachtung der politischen Grundeinstellungen in diesem gestuften Sinne werden wir uns dann in analoger Weise dem Kontext und vor allem dem Kommunikations- und Informationsverhalten junger Menschen zuwenden. Wir schließen mit einer Zusammenfassung unserer Ergebnisse und einem Fazit.

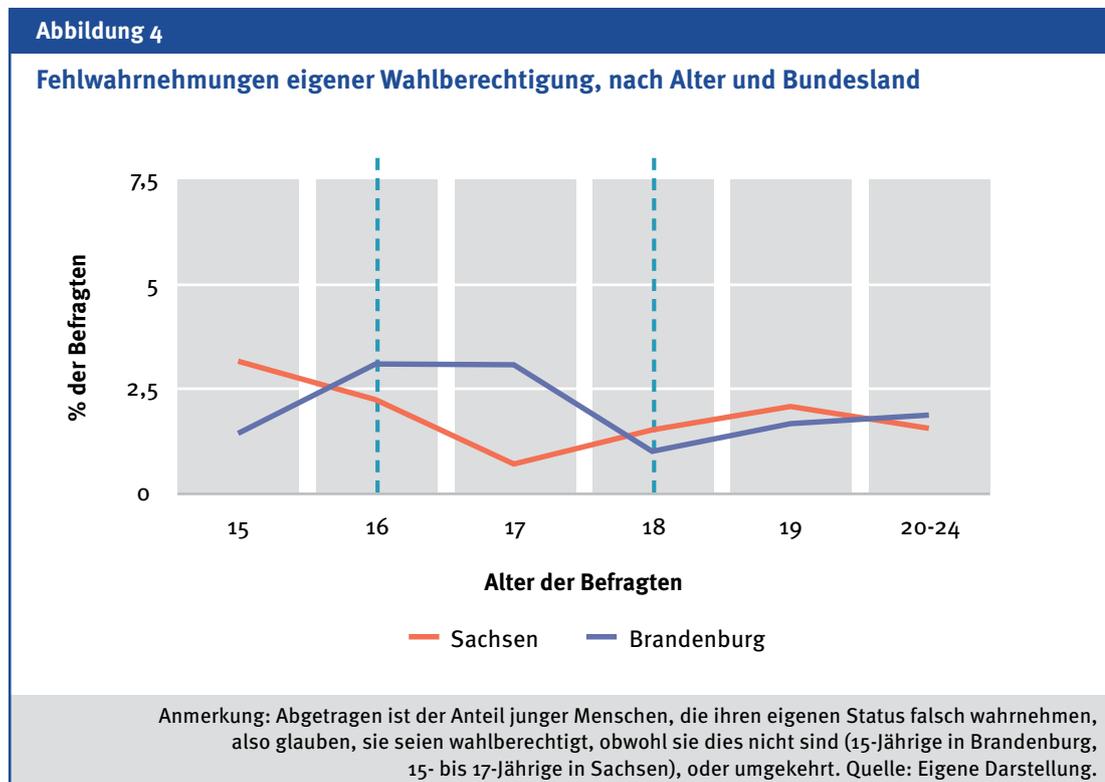
¹³ Wir werden in unseren Analysen Personen einbeziehen, die 90 Tage vor oder nach dem Stichtag für die Wahlberechtigung geboren worden sind. Dieser Analyseschritt ist auch vor dem Hintergrund, dass unsere Stichprobe nicht als repräsentativ für alle Jugendlichen der beiden Bundesländer gelten kann, bedeutend: Aufgrund des quasi-experimentellen Charakters solcher Vergleiche wissen wir, dass auch nicht repräsentative Stichproben immer noch repräsentative Schätzungen von Behandlungseffekten liefern können (Coppock, Leeper und Mullinix 2018).

3 Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung

3.1 Wahlberechtigung

Ob eine Person wahlberechtigt ist oder nicht, ob sie gewählt hat oder nicht, ist natürlich aus den offiziellen Registern von Wähler*innen und den Aufzeichnungen des Wahltages (gerade auch in Form der bereits präsentierten repräsentativen Wahlstatistik) bekannt. Trotzdem ergeben sich Fragen, die sich nur mittels Umfragen ergründen lassen. Nehmen junge Menschen ihre Situation – wahlberechtigt oder nicht – korrekt wahr? Was verbinden sie damit: Freuen sich die Wahlberechtigten? Ärgern sich die Nicht-Wahlberechtigten? Mit Blick auf die Wahlbeteiligung wollen wir uns zudem anschauen, wo junge Menschen ihre Stimme abgeben – im Wahllokal oder per Brief?

Kennen junge Menschen ihren Status der Wahlberechtigung? Dabei ist gerade das korrekte Wissen auf Seiten der Wahlberechtigten entscheidend, denn nur bei gegebenem Wissen kann eine Absenkung des Wahlalters ihre Wirkung entfalten. Daher interessiert uns insbesondere die Gruppe der 16- und 17-Jährigen, deren Status vom jeweiligen Bundesland abhängt: in Brandenburg wahlberechtigt, in Sachsen nicht. Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse: Die Anteile an fehlerhaften Wahrnehmungen bewegen sich in einem sehr niedrigen Bereich; in allen Gruppen liegen sie deutlich unter fünf Prozent. Vor diesem Hintergrund sollte man auch das Muster nicht überbewerten, das sich für Brandenburg andeutet. Dort sind es tatsächlich die 16- und 17-Jährigen, die etwas häufiger einer Fehl wahr-

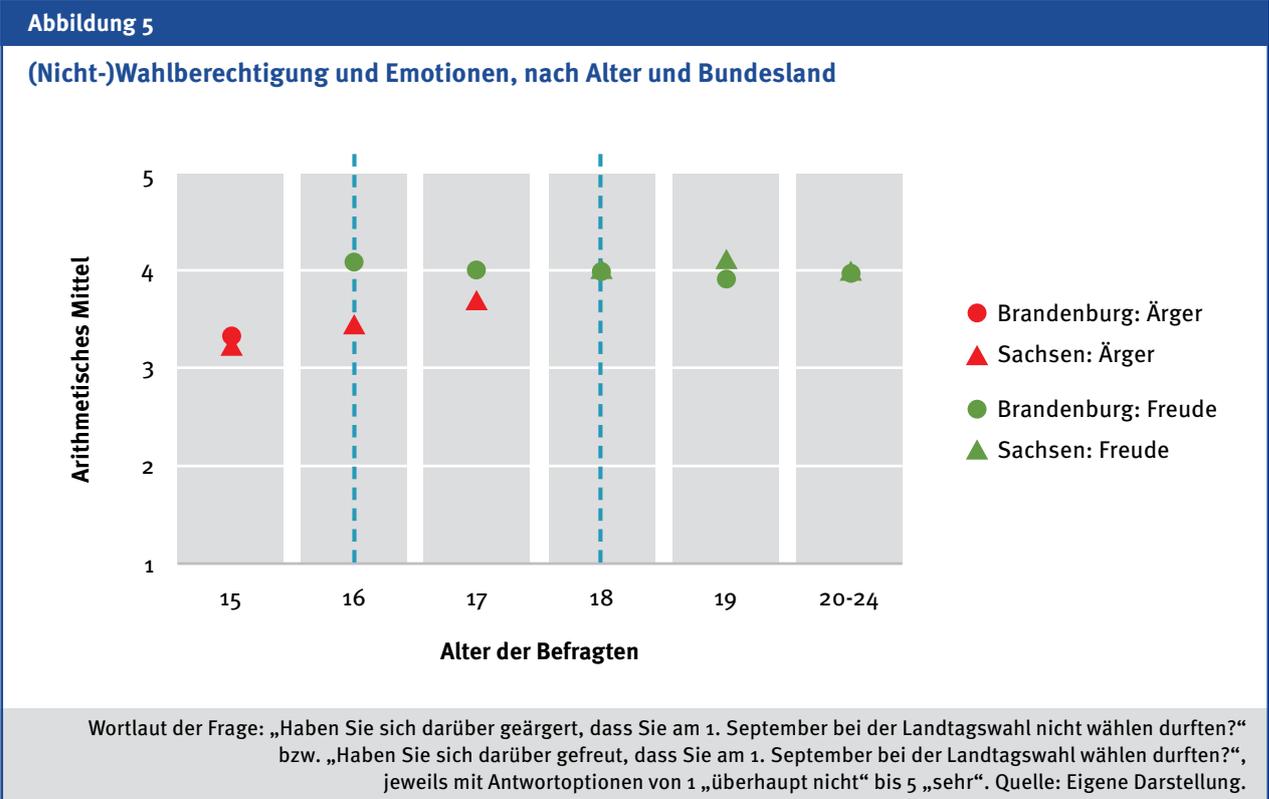


nehmung unterliegen als ihre 15- und 18-jährigen Pendanten. Bei einigen wenigen Personen im Land scheint also die Tatsache, dass sie – obwohl minderjährig – bereits wählen dürfen, noch nicht angekommen zu sein. Gerade bei den 17-Jährigen ist die Lücke zu Sachsen damit am größten, da den dortigen 17-Jährigen völlig klar ist, dass sie nicht wählen dürfen.

Wie werden diese (Nicht-)Wahlberechtigungen bewertet: Freuen sich die Wahlberechtigten? Ärgern sich die Nicht-Wahlberechtigten? Wie Abbildung 5 zeigt, überwiegt deutlich die Freude gegenüber dem Ärger. Gemessen auf einer Antwortskala von 1 (wenig Freude/Ärger)

bis 5 (viel Freude/Ärger) liegt die Freude der Wahlberechtigten dabei unabhängig von Alter und Herkunftsbundesland im oberen Bereich (Skalenwert 4). 16-jährige Brandenburger*innen freuen sich in gleichem Maße darüber, wählen zu dürfen, wie 18- und 19-Jährige in Sachsen. Ein differenzierteres Bild ergibt sich bei den Nicht-Wahlberechtigten. Je älter junge Menschen in Sachsen werden (und je näher sie damit an die Wahlaltersgrenze heranrücken), desto größer fällt ihr Ärger aus.¹⁴

Dies gilt nicht für die 15-Jährigen, die sich in Brandenburg und Sachsen in praktisch gleichem (mittlerem) Maße über fehlende Wahlbe-



¹⁴ Dies bestätigt sich sogar in einer Binnendifferenzierung der 17-Jährigen: Je knapper sie die Wahlberechtigung verpassen, desto stärker ist ihr Ärger.

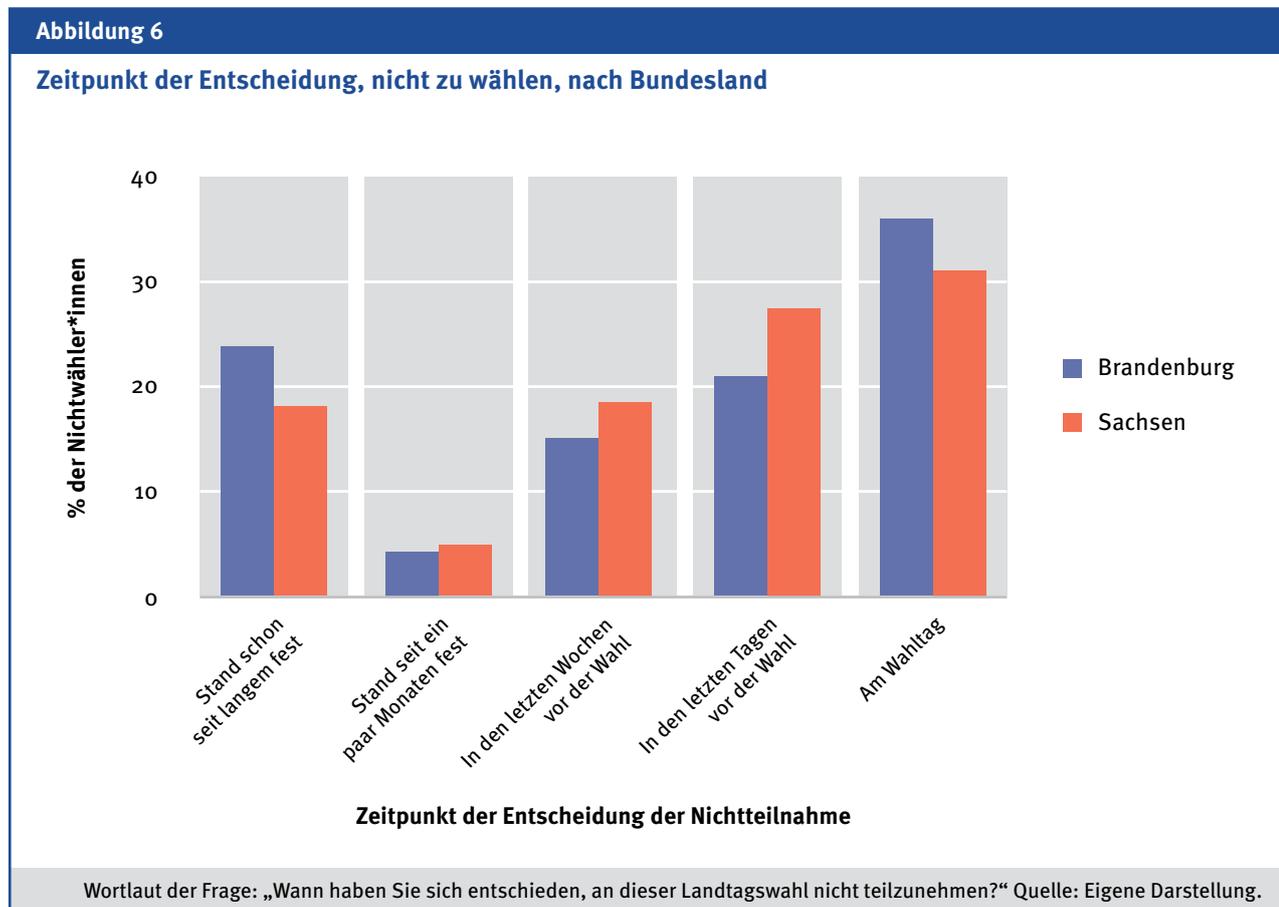
rechtigung ärgern. Übertragen auf einen weiteren Kontext könnte das Folgen haben: Je mehr Bundesländer ein Wahlalter von 16 einführen, desto größer könnte der Ärger bei den jungen Menschen in anderen Bundesländern werden, die davon nicht profitieren, sondern Wahlen knapp verpassen.

3.2 Wahlbeteiligung

Über die Höhe der Wahlbeteiligung junger Menschen wissen wir – auch in den beiden hier betrachteten Bundesländern – einiges, vor allem dank der oben schon gezeigten re-

präsentativen Wahlstatistik: 2019 nahmen von den 16- und 17-jährigen Brandenburger*innen 58 Prozent an der Landtagswahl teil, von den 18- bis 20-jährigen 48,2 Prozent; in Sachsen waren es 61,5 Prozent in dieser Altersgruppe. Es geht also weniger darum, diese Zahlen hier nochmals zu präsentieren. Vielmehr wollen wir die Wahlbeteiligung junger Menschen kontextualisieren: Wann haben sich Nichtwähler*innen entschieden, nicht zu wählen? Wo geben die Wählenden ihre Stimme ab?

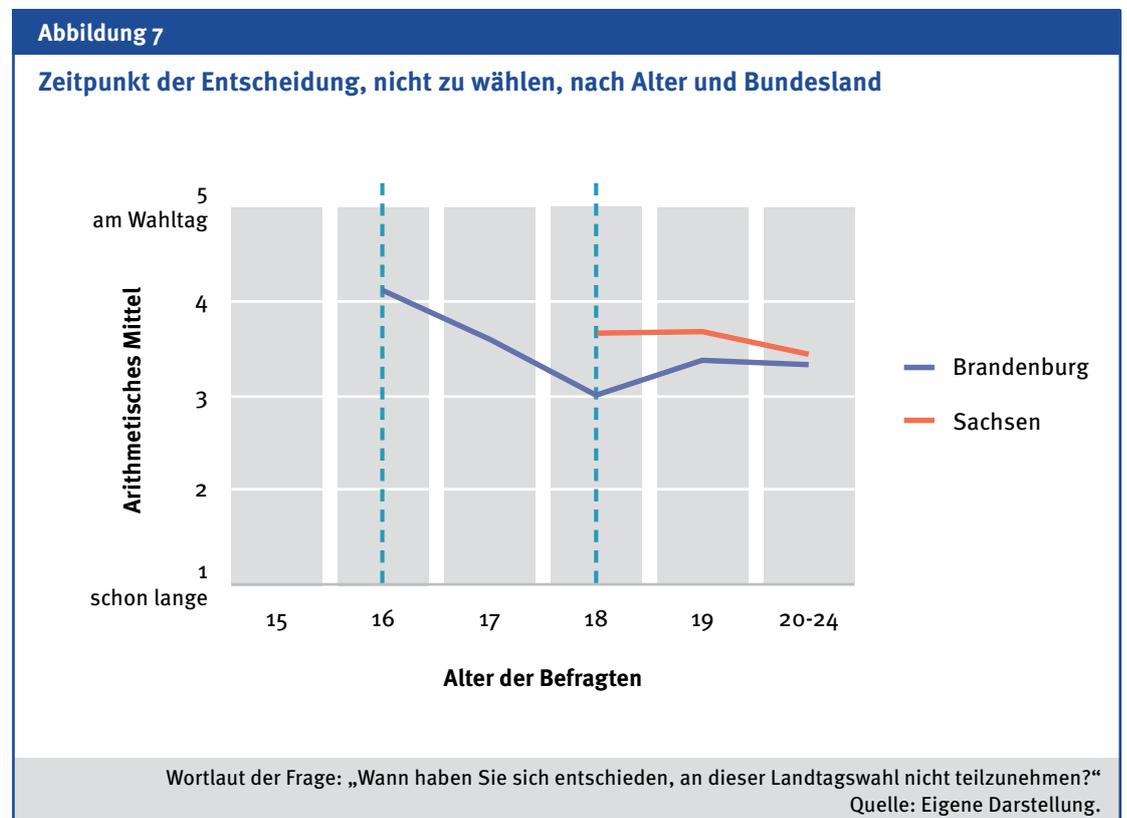
Abbildung 6 zeigt, wann die nicht-wählenden jungen Menschen sich entschieden haben, von ihrem Wahlrecht 2019 *keinen* Gebrauch



zu machen. Bei vielen liegt der Zeitpunkt recht kurz vor dem oder gar erst am Wahltag selbst, was – normativ betrachtet – durchaus bedauerlich ist: Vielleicht hätte es am Ende nur eines kleinen Impulses bedurft, um sie doch zur Wahlteilnahme zu motivieren. In Ergänzung zeigt Abbildung 7, dass sich die Zeitpunkte durchaus nach dem Alter der Nichtwähler*innen unterscheiden. In Brandenburg sind es insbesondere die jüngsten Nichtwähler*innen, die sich erst auf der Zielgerade so entscheiden – im Gegensatz etwa zu den 18-jährigen Nichtwähler*innen, bei denen der mittlere Zeitpunkt deutlich früher liegt (und das, obwohl sie ja auch zur Gruppe der Erstwähler*innen gehören). Dies deutet auf eine gewisse Unsicherheit

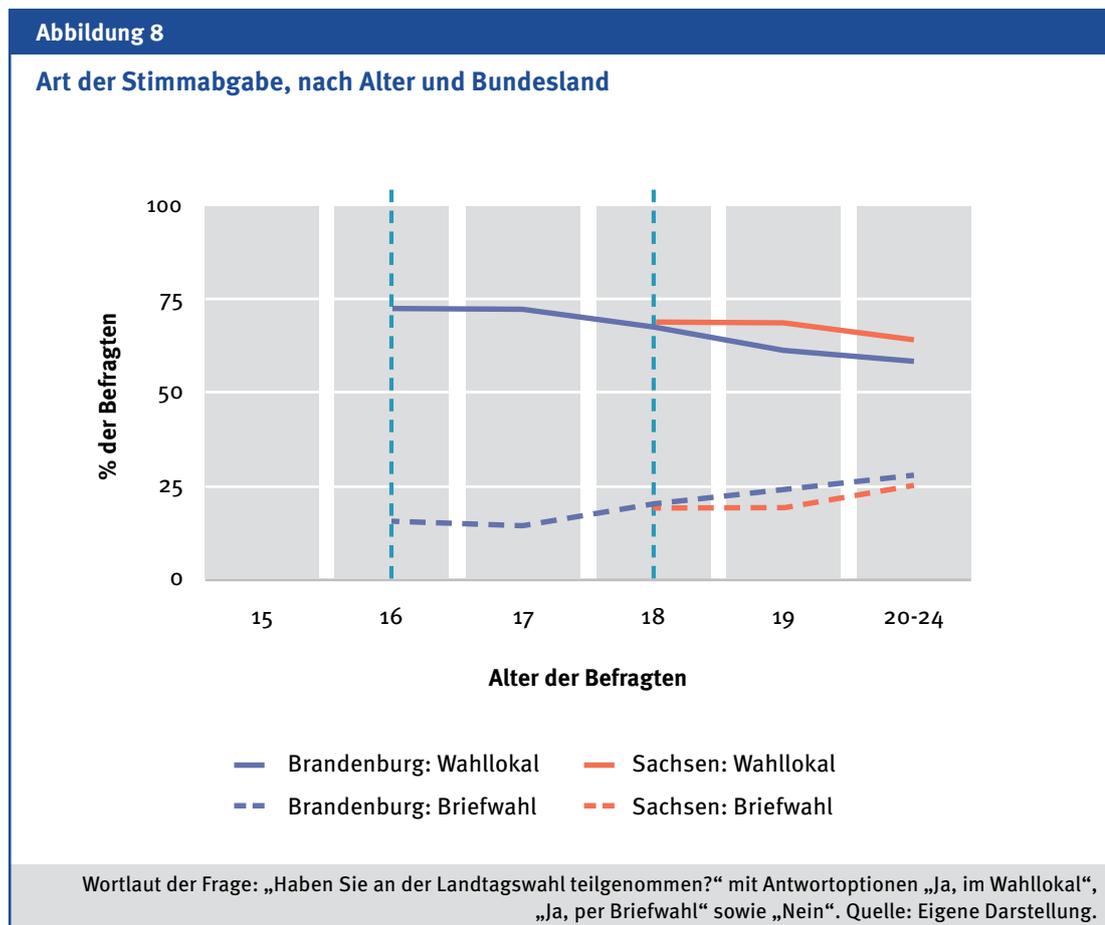
gerade bei den Jüngsten hin, die am Ende zur Wahlabstinz führt. Möchte man daran etwas ändern, sollte man über gezielte Mobilisierungsmaßnahmen in der Schlussphase nachdenken. Studien aus den USA, aber auch aus Norwegen zeigen, dass etwa Erinnerungs-SMS durchaus positive Wirkungen entfalten können (Dale/Strauss 2009), gerade auch bei jungen Menschen (Bergh, Christensen und Matland 2019).

Wechseln wir über zu den Wählenden und damit zur Frage, wie die jungen Menschen ihre Stimme abgeben: Gehören sie zur Gruppe der sicheren Briefwähler*innen, die frühzeitig den Wahlakt erledigen? Oder neigen sie zur Wahl im Wahllokal, möglicherweise in Reaktion auf



kontextuelle Impulse, dies gemeinsam – etwa in der Familie – zu tun? Zeigen sich entsprechende Unterschiede nach Alter? Abbildung 8 zeigt auch hier, dass es tatsächlich solche Unterschiede gibt. Mit steigendem Alter steigt der Anteil der Briefwähler*innen, entsprechend sinkt die Zahl derer, die ins Wahllokal gehen. Indirekt deutet sich schon hier an, dass Kontexte eine Rolle spielen, denn weitergehende Analysen zeigen,

dass gerade mit dem Verlassen des Elternhauses eine Tendenz zu vermehrter Briefwahl einhergeht, die auch den leichten Unterschied zwischen Sachsen und Brandenburg bei den 18-Jährigen erklärt. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Die soziale Integration in gewohnte Umgebungen ist gerade bei 16- und 17-Jährigen höher und manifestiert sich an dieser Stelle in einem höheren Anteil im Wahllokal Wählender.¹⁵



¹⁵ Indirekt zeigt sich in Abbildung 8 auch, dass unsere Umfrage vom bereits erwähnten Phänomen des „Overreporting“ betroffen ist: Die summierten Anteile für Wahllokal- und Briefwählende liegen bei gut 85 Prozent für beide Bundesländer. Entscheidend für uns ist aber, dass wir trotzdem für alle Altersgruppen genügend Nichtwähler*innen in unserer (großen) Stichprobe haben, um auch diese sinnvoll einbeziehen zu können.

4 Welches Wahlalter präferieren junge Menschen?

Die Antwort auf die Frage nach dem besten „Wahlalter“ ist auch in der Zivilgesellschaft und der breiteren Öffentlichkeit durchaus umstritten. Innerhalb der Zivilgesellschaft sind es vor allem Jugendorganisationen und Kinderhilfswerke, die die Forderung nach einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre unterstützen. Dagegen ist die öffentliche Meinung zum Wahlalter 16 alles in allem von deutlicher Skepsis geprägt. Es gibt keine Umfrage, die eine Mehrheit für eine Senkung des Wahlalters zeigt. Zuletzt unterstützte in einer von der Monatszeitschrift Cicero im Jahr 2017 in Auftrag gegebenen nationalen Umfrage nur ein Drittel der Befragten eine Absenkung des Wahlalters.

Doch wie stehen diejenigen, die von einer Reform des Wahlalters profitieren (würden), selbst zum Thema? Auch hier zeigen vorliegende Studien, dass Jugendliche selbst eher skeptisch gegenüber einer Absenkung des Wahlalters bleiben. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat über ein halbes Dutzend verschiedener Umfragen unter jungen Bürger*innen gesammelt, von denen keine eine Mehrheit für die Absenkung des Wahlalters ergab (Eisel 2016). Auch eine Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2015 zeigte zwar, dass jüngere Befragte einer Senkung des Wahlalters positiver gegenüberstanden als ältere Befragte, ohne aber die Maßnahme mehrheitlich zu unterstützen: Bei den 16- bis 17-Jährigen lag die Unterstützung nur bei 42 Prozent. Trotzdem empfahl die Bertelsmann Stiftung eine Senkung des Wahlalters, weil sie darin ein vielversprechendes Mittel gegen die sinkende Wahlbeteiligung sah (Vehrkamp, Im Winkel und Konzelmann 2015).

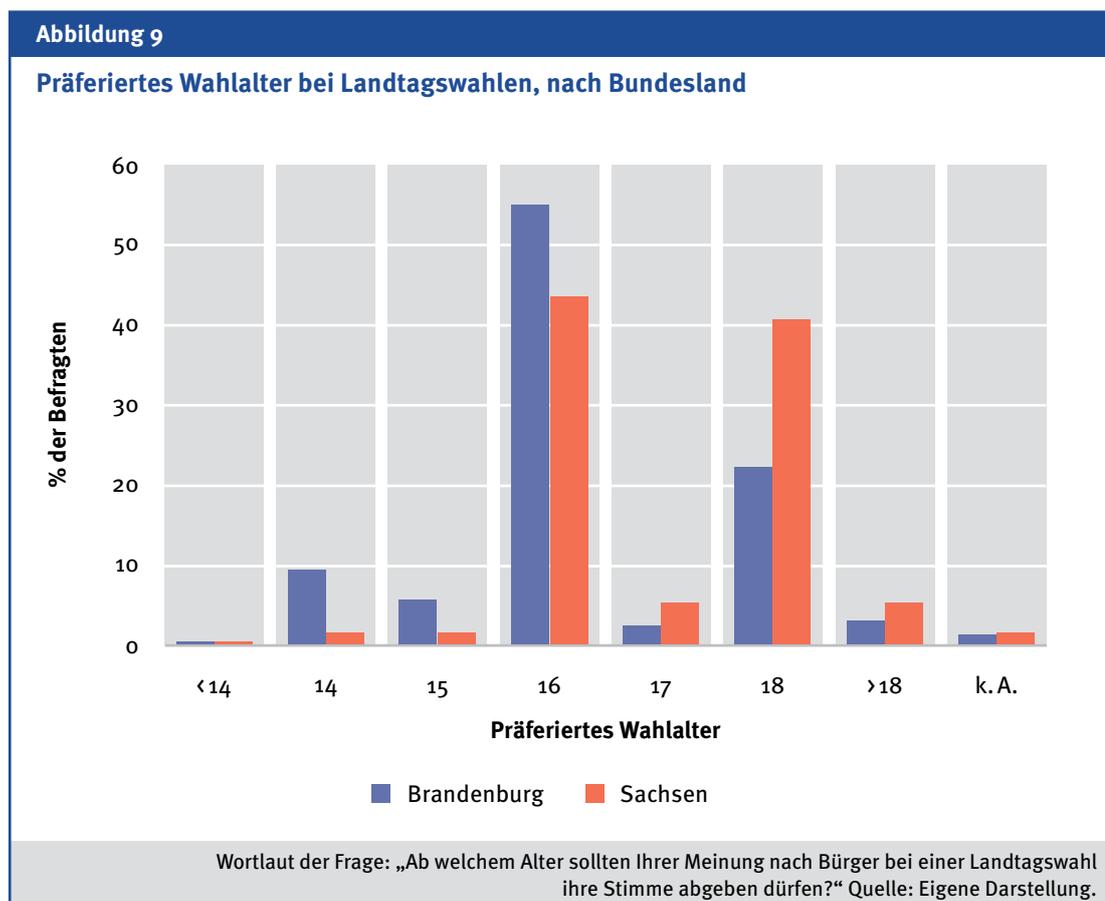
All diese Befragungen sind aber nicht mehr gänzlich neu. Zudem ist die politische Beteiligung junger Menschen in einem dynamischen Umfeld verortet. Die Diskussion über eine Absenkung des Wahlalters hat, auch in Folge von „Fridays for Future“, zwischenzeitlich mehr Schwung bekommen. Der Generation der nach 2000 Geborenen wird häufig zugesprochen, politischer zu sein als die vorherige Generation; zudem haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen zumindest mancherorts geändert und 16- und 17-Jährige das Wahlrecht erhalten. Jüngst haben sich mit dem Grünen-Vorsitzenden Robert Habeck und Bundesjustizministerin Christine Lambrecht Spitzenpolitiker*innen für eine Absenkung des Wahlalters auch bei Bundestagswahlen ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund wollen wir uns anschauen, welches Wahlalter unsere jungen Befragten für wünschenswert halten, gerade auch angesichts der Tatsache, dass die Jugendlichen in Brandenburg bei der Wahl 2019 schon zum zweiten Mal nach 2014 aufgerufen waren, an der Landtagswahl teilzunehmen – im Gegensatz zu ihren sächsischen Altersgenoss*innen.

Wir haben in unserer Studie gefragt, wo die Wahlaltersgrenze aus Sicht der Befragten liegen sollte: „Hin und wieder wird ja diskutiert, was das Wahlalter sein sollte. Ab welchem Alter sollten Ihrer Meinung nach Bürger bei einer Landtagswahl ihre Stimme abgeben dürfen?“ Eine Mehrheit der Befragten in beiden Bundesländern gab dabei an, ein Mindestwahlalter von weniger als 18 Jahren zu favorisieren – siehe Abbildung 9. In beiden Bundesländern ist die Antwort „16“ die am häufigsten gegebene; in

Brandenburg geben sogar über 50 Prozent der Befragten diese Antwort. Lediglich 1,4 Prozent der Befragten in Brandenburg und 1,6 Prozent in Sachsen hatten keine Meinung zu dieser Frage. Die Ausweitung des Wahlrechts auf 16- und 17-Jährige wird in unserer Studie also gerade in Brandenburg positiv gesehen.

Zugleich deuten sich Unterschiede zwischen Brandenburg und Sachsen an, was die Vermutung nahelegt, dass hier eine „Kraft des Faktischen“ wirkt, dass sich also die unterschiedlichen Wahlaltersgrenzen in der Praxis auch auf die geäußerten Präferenzen der Befragten auswirken. Bildet man den Durchschnitt aller

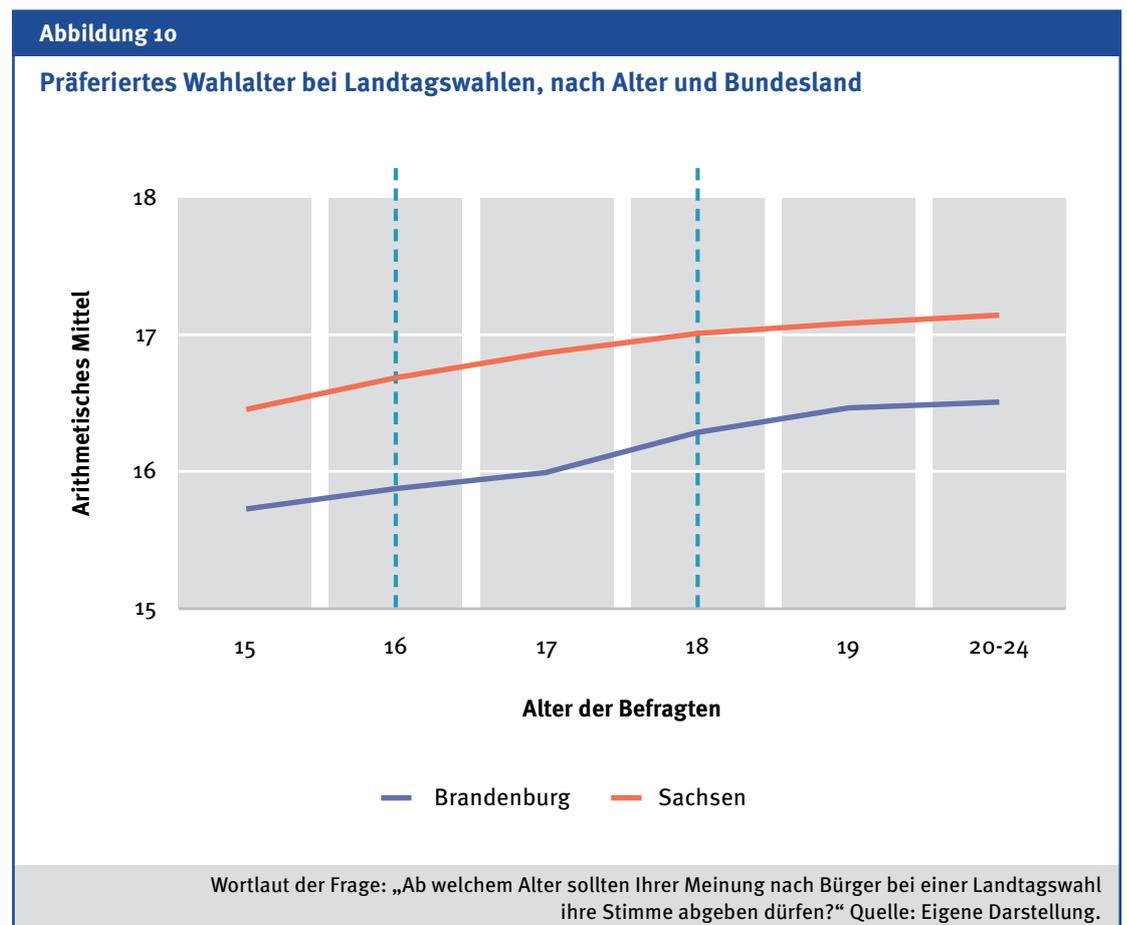
angegebenen präferierten Wahlalter in beiden Bundesländern, so zeigt sich, dass Befragte in Brandenburg im Durchschnitt ein um ein Jahr niedrigeres ideales Mindestwahlalter sehen als Befragte in Sachsen – ganz genau genommen liegt das präferierte Mittel in Brandenburg bei 16,2, in Sachsen bei 16,9 Jahren. Diese Differenz von fast einem Jahr zeigt sich innerhalb aller Altersgruppen in ungefähr gleichem Maße. 15-Jährige in Brandenburg und Sachsen liegen mit ihren Präferenzen im Durchschnitt um fast ein Jahr auseinander, bei den 18-Jährigen sieht es ähnlich aus. In jedem Fall zeigt sich: Die praktischen Erfahrungen haben Folgen!



Darüber hinaus zeigt Abbildung 10 aber auch „Reifungsprozesse“: Ältere Befragte präferieren in der Tendenz ein höheres Wahlalter als jüngere Befragte. Dies gilt in beiden Bundesländern. Ältere Befragte trauen jüngeren Befragten anscheinend weniger (Reife) zu. Das ist bemerkenswert, durften doch Befragte aus Brandenburg, die 21 bis 23 Jahre alt sind, schon selbst als Minderjährige an der Landtagswahl 2014 erstmals teilnehmen. Gleichwohl wird in Brandenburg in allen

Altersgruppen das dort für Landtags- und auch Kommunalwahlen geltende Wahlalter 16 deutlich dem alten und in Sachsen noch geltenden Status Quo vorgezogen. In Sachsen ist dies nur bei den 16- bis 18-Jährigen der Fall.

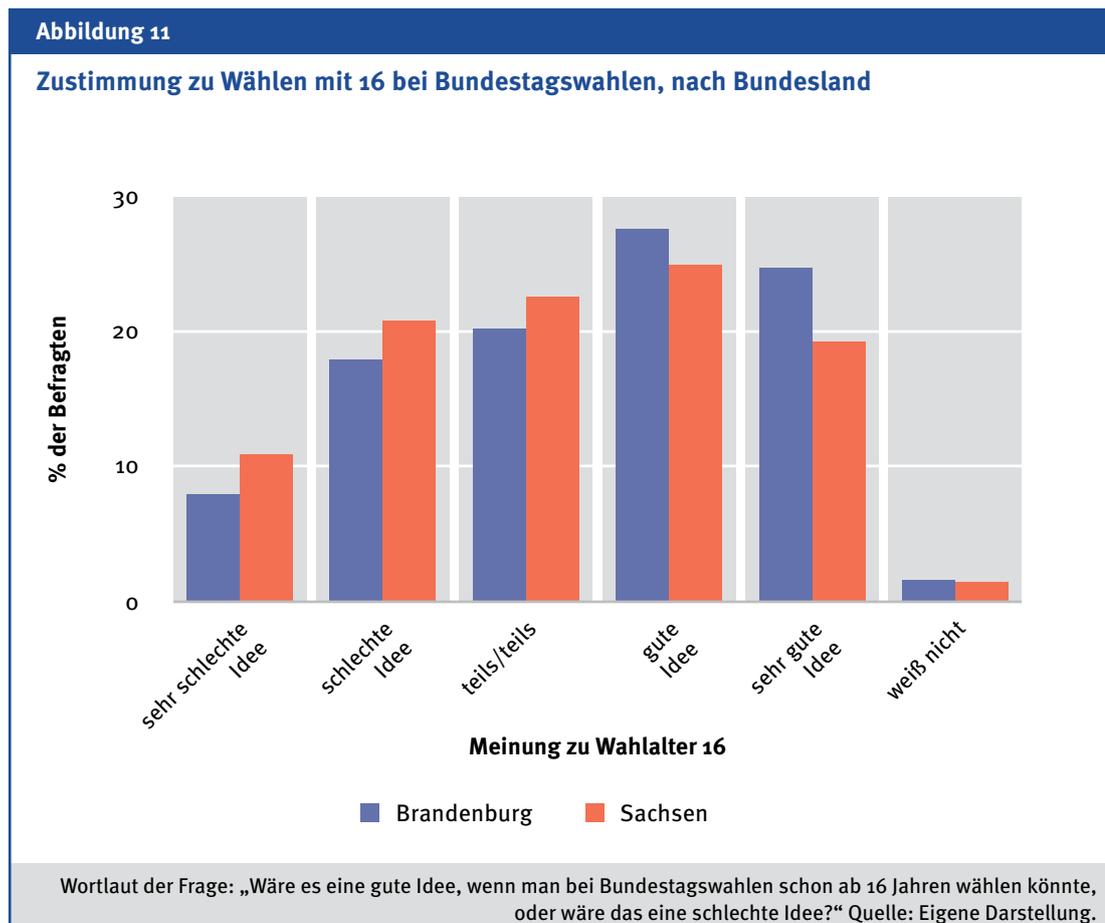
Was bedeuten diese Erfahrungen mit einer Absenkung des Wahlalters bei Landtags- und Kommunalwahlen in einem föderalen System für andere Wahlen, gerade auch mit Blick auf Bundestagswahlen? Wir haben unsere Befragten nach ihrer Meinung zum Mindestwahlalter



bei Bundestagswahlen gefragt: „Zurzeit darf man ja bei Bundestagswahlen ab 18 Jahren wählen. Wäre es eine gute Idee, wenn man bei Bundestagswahlen schon ab 16 Jahren wählen könnte, oder wäre das eine schlechte Idee?“ Auch bei dieser Frage zeigt sich eine höhere Zustimmung zur Wahl mit 16 Jahren in Brandenburg als in Sachsen – siehe Abbildung 11.

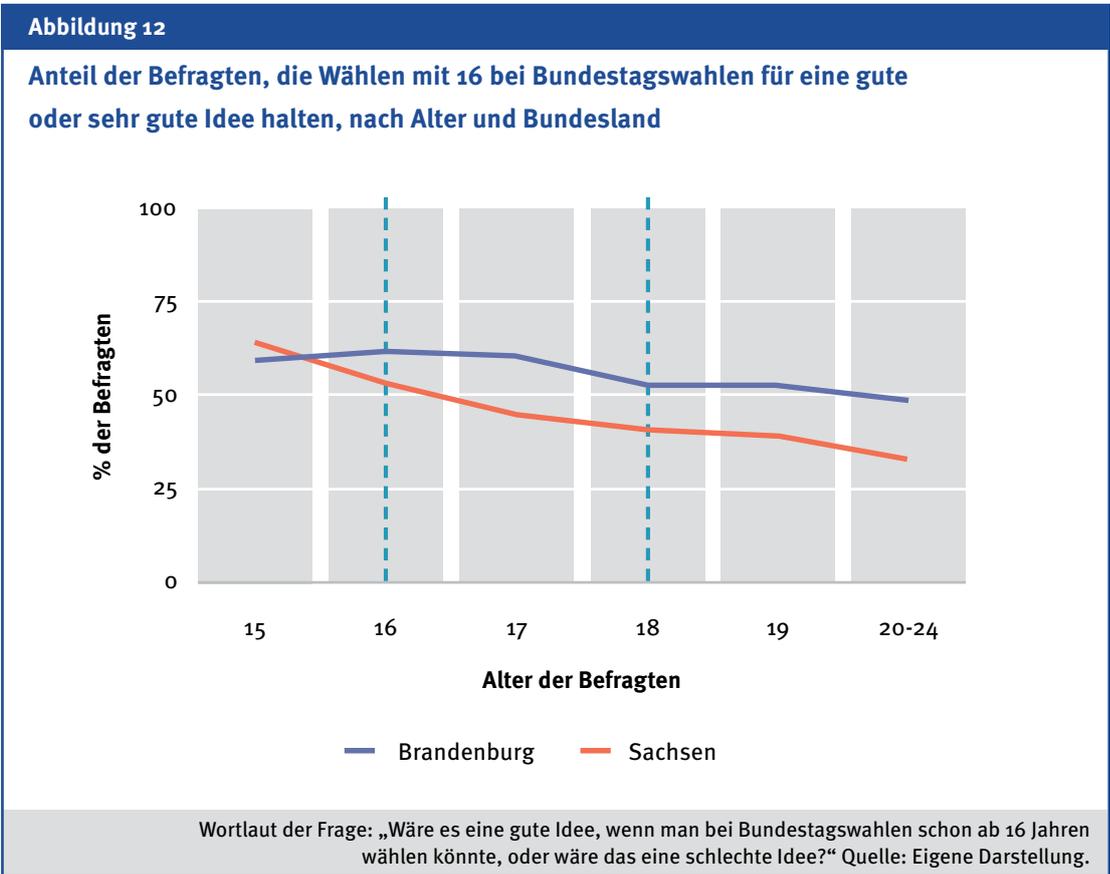
Blicken wir auf die Anteile derjenigen, die pro Bundesland und Altersgruppe eine Absenkung des Wahlalters auch bei Bundestagswahlen für

eine gute oder sehr gute Idee halten, so zeigt sich auch hier bei jüngeren Befragten eine größere Zustimmung als bei älteren Befragten – siehe Abbildung 12. Die größte Zustimmung, in beiden Bundesländern, findet sich bei jenen, die unmittelbar von einer solchen Reform profitieren würden, nämlich den 16- und 17-jährigen. Auch heute 15-jährige Befragte, welche bei einem Wahlalter 16 zur nächsten Bundestagswahl dann auch wahlberechtigt wären, halten eine Absenkung des Wahlalters mehrheitlich für eine gute Idee.



Mit Blick auf das Alter der Befragten zeigt sich ein ähnliches Muster wie schon bei der Frage nach dem Mindestwahlalter für die Landtagswahl: Über alle Altersgruppen hinweg hält ein größerer Anteil der Befragten in Brandenburg als in Sachsen eine Absenkung auch auf Bundesebene für eine gute Idee. Die

Erfahrung mit Wählen ab 16 bei Landtagswahlen stärkt also das Zutrauen der Jugendlichen in sich selbst und ihre Altersgenoss*innen. Dies führt dazu, dass Jugendliche in Brandenburg ein Wahlalter 16 bei Bundestagswahlen positiver sehen als ihre Altersgenoss*innen in Sachsen.



5 Politische Grundeinstellungen

In der Debatte um eine mögliche Absenkung des Wahlalters stehen vor allem die Hintergründe des Wählens im Fokus des Interesses: Sind die jungen Menschen „reif“ genug? Sind jüngere Menschen möglicherweise noch stärker in beteiligungsförderliche Kontexte eingebettet als ältere? Kann man sie kommunikativ besser erreichen? Diesen zentralen Fragen wollen wir uns nun zuwenden, zunächst mit Blick auf politische Grundeinstellungen junger Menschen, anschließend mit Blick auf ihre Kontext- und Kommunikationssituation. Wie oben bereits skizziert, wollen wir dabei in beiden Fällen in drei Schritten vorgehen: Zunächst werden wir uns anschauen, wie die politischen Grundeinstellungen bei jungen Menschen verschiedenen Alters verteilt sind und welche Unterschiede dabei zwischen Altersgruppen, aber auch zwischen den Bundesländern zu beobachten sind. Zweitens wollen wir einen möglichen Unterschied ganz genau anschauen, nämlich zwischen denjenigen, die gerade die Wahlberechtigung zu den Landtagswahlen erreicht haben, und jenen, die diese Wahlberechtigung gerade verpasst haben, um so erkennen zu können, welche Rolle der Faktor „Wahlberechtigung“ spielt.¹⁶

Im dritten Schritt schließlich wollen wir uns anschauen, ob sich mögliche Einflussfaktoren des Wählens bei jungen Menschen nicht nur in ihrer Verteilung unterscheiden, sondern möglicherweise auch – je nach Alter – unterschiedlich auf die Wahlbeteiligung wirken, um so das ganze Bild zu den einzelnen Faktoren zu bekommen.

5.1 Politische Grundeinstellungen junger Menschen im Überblick

Wenden wir uns in dieser Logik den politischen Grundeinstellungen junger Menschen zu, so sind wir mittendrin in der Debatte um die „Reife“ junger Menschen. Kritiker*innen einer Absenkung des Wahlalters führen nämlich – neben formalen Gründen mit Blick auf die Volljährigkeit junger Menschen – häufig deren „mangelnde Reife“ ins Feld. Das politische Wissen wie auch das politische Interesse junger Menschen seien im Vergleich zu älteren schlicht zu gering (Johnson und Marshall 2004). In der Folge sollten sie, so die Gegner*innen einer Wahlalterssenkung, (noch) nicht das Wahlrecht haben. Befürworter*innen hingegen argumentieren, dass dies keineswegs der Fall sei: Jugendliche würden sich sehr wohl für Wahlen und Politik im Allgemeinen interessieren – und erst recht würde dies gelten, wenn sie denn wahlberechtigt wären.

Politische Grundeinstellungen – „*civic orientations*“ oder Bürger*innentugenden – gelten in der Literatur als starke Treiber von (Nicht-)Wahl (Cabarello 2014). Neben Maßen der politischen Involvierung – Selbstwirksamkeit, Interesse, Wissen – wird vor allem das Vorhandensein einer verinnerlichten Wahlnorm angeführt. Wir wollen uns im Folgenden diese Faktoren anschauen und prüfen, ob sich bei diesen mutmaßlichen Treibern der Wahlbeteiligung Unterschiede nach Alter und Wahlberechtigung junger Menschen in unse-

¹⁶ Es sei nochmals an die oben zitierten hypothetischen eineiigen Zwillinge erinnert, die die Grundidee dieses zweiten Schritts auf den Punkt bringen.

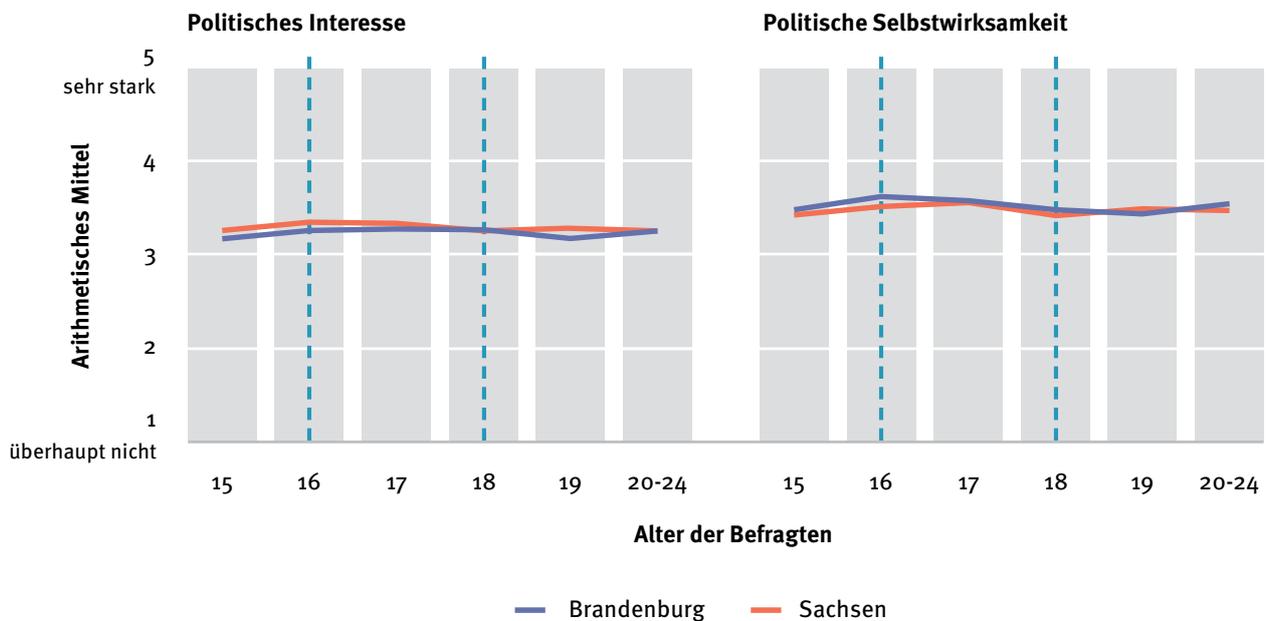
ren beiden Bundesländern zeigen, ehe wir ihre Wirkung auf die Wahlbeteiligung prüfen.

Wir beginnen mit dem politischen Interesse (Chan und Clayton 2006; Wagner, Johann und Kritzinger 2012; Bergh 2013; Zeglovits und Zandonella 2013) und der empfundenen politischen Selbstwirksamkeit („internal efficacy“; Beierlein et al. 2012); letzteres bezeichnet individuelle Überzeugungen, selbst „politische Vorgänge verstehen und durch individuelles politisches Engagement beeinflussen zu können“ (Vetter 1997, 53). Zur Erfassung des politischen Interesses haben wir auf das in der Wahl- und Einstellungsforschung häufig

genutzte Item „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“ mit Antworten von „überhaupt nicht“ (1) bis „sehr stark“ (5) zurückgegriffen. Zur Messung der Selbstwirksamkeit haben wir die Zustimmung zu zwei Items erfragt: „Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen“ und „Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen“, die wir auf ebenfalls fünfstufigen Skalen von „überhaupt nicht“ (1) bis „sehr stark“ (5) erfasst haben. Der Mittelwert der Antworten auf die beiden Items bildet den Index zur Messung der politischen Selbstwirksamkeit.

Abbildung 13

Politisches Interesse und empfundene Selbstwirksamkeit junger Menschen, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“ (Interesse); mittlere Zustimmung zu den Aussagen „Wichtige politische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen“ sowie „Ich traue mir zu, mich an einem Gespräch über politische Fragen aktiv zu beteiligen“ (Selbstwirksamkeit). Quelle: Eigene Darstellung.

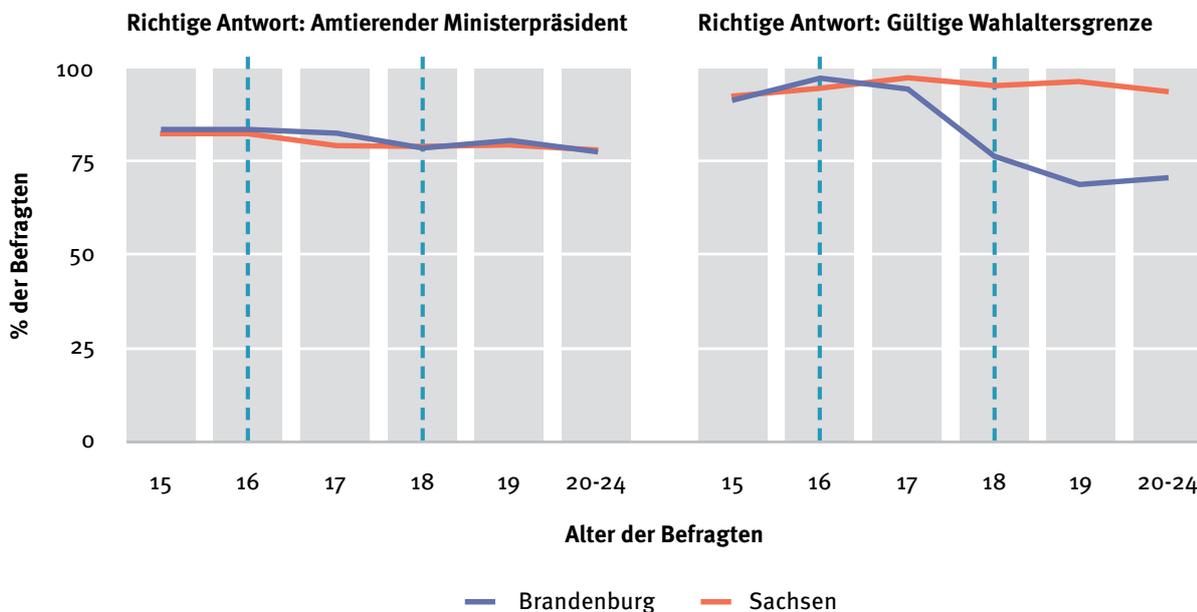
Für beide Konzepte ähneln sich die Ergebnisse stark (siehe Abbildung 13). Inhaltlich sind sie *kein* Wasser auf die Mühlen derer, die jungen Menschen die politische Reife absprechen: Die Abbildung zeigt ein hohes Maß an Stabilität der betrachteten Faktoren. Sowohl mit Blick auf das Alter der Jugendlichen als auch im Vergleich der beiden Bundesländer zeigen sich nur flache Linien, die auf ein konstantes (und dabei in unserer Stichprobe recht hohes) Interessensniveau, aber auch entsprechendes politisches Selbstbewusstsein hindeuten. Insgesamt liegt der Anteil der stark oder sehr stark politisch Interessierten in unserer Studie bei

37 Prozent – und damit auf sehr ähnlichem Niveau wie in der Shell Jugendstudie 2019 (Albert et al. 2019).

An vielen weiteren Stellen finden wir Muster, die in ihrem Verlauf den gerade skizzierten Mustern bei Interesse und Selbstwirksamkeit entsprechen. An keiner Stelle finden sich Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern in Verbindung mit dem Alter der Befragten. Die beobachtbaren Werte sind zu einem frühen Zeitpunkt schon recht hoch und verbleiben auf diesem Niveau. Von einer im Vergleich geringeren Reife junger Menschen lässt sich nicht sprechen.

Abbildung 14

Politisches Wissen junger Menschen, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „Und nun wüssten wir noch gerne von Ihnen, welche dieser Personen in den vergangenen Jahren Ministerpräsident Brandenburgs/Sachsens war“ sowie „Ab welchem Alter durfte man an der Landtagswahl in Brandenburg/Sachsen teilnehmen?“ Quelle: Eigene Darstellung.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn wir anstelle des subjektiven Interesses „hartes“ politisches Wissen betrachten (siehe auch Chan und Clayton 2006; Wagner, Johann und Kritzinger 2012; Rosenqvist 2017). In unserer Umfrage haben wir zwei Wissensfragen eingebaut, nämlich nach dem im jeweiligen Bundesland amtierenden Ministerpräsidenten sowie nach der im jeweiligen Bundesland geltenden Wahlaltersgrenze.¹⁷ Abbildung 14 zeigt die entsprechenden Ergebnisse: Das Muster, das sich beim Wissen um die Person des Ministerpräsidenten zeigt, entspricht jenem, das wir auch beim politischen Interesse gesehen haben: Es gibt praktisch keine Unterschiede – weder zwischen Altersgruppen noch zwischen Bundesländern. Rund drei Viertel der von uns befragten Jugendlichen wählen die richtige Person als amtierenden Ministerpräsidenten aus den Antwortvorgaben aus.

Etwas anders stellt sich das Bild dar, wenn wir das Wissen um die im jeweiligen Bundesland gültige Wahlaltersgrenze – dargestellt im rechten Teil der Abbildung – in den Blick nehmen. Hier stellt sich zwischen den Bundesländern *kein* Unterschied bei den 15- bis 17-Jährigen ein: Sie kennen fast ausnahmslos die jeweilige Altersgrenze (also 16 in Brandenburg und 18 in Sachsen). Danach aber tut sich eine Lücke auf: Ab einem (eigenen) Alter von 18 geht in Brandenburg das Wissen um die Wahlaltersgrenze zurück. Schaut man genauer auf die gegebenen

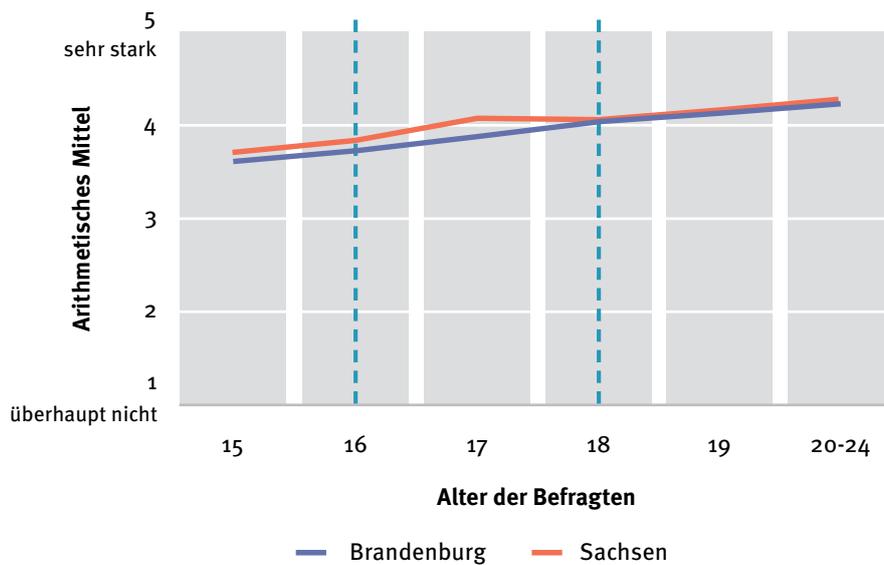
Antworten, so zeigt sich, dass die 18-jährigen Brandenburger*innen der Auffassung sind, die Wahlaltersgrenze liege auch in ihrem Bundesland bei 18. Wie wir schon oben beim Blick auf das *gewünschte* Wahlalter sehen konnten, führt die Kombination von eigener (Nicht-)Betroffenheit mit geänderten Wahlaltersgrenzen zu unterschiedlichen Wahrnehmungen und Wünschen.

Interesse, Selbstwirksamkeit und auch Wissen, das sich nicht explizit auf die Wahlaltersgrenze bezieht, weisen ein konstantes Muster auf. Es bestätigt sich, was schon frühere Studien gezeigt haben: Diese grundlegenden Einstellungen werden in der frühen Phase der Sozialisation, weniger dagegen durch kurzfristige Ereignisse geprägt. Eine Ausnahme gibt es allerdings zu diesem generellen Trend, wie Abbildung 15 zeigt: Wie stark eine Wahlnorm verinnerlicht ist, also ein empfundenes Pflichtgefühl, am Wahltag zur Wahl zu gehen, hängt im Gegensatz zu den bisherigen Mustern klar mit dem Alter einer Person zusammen: Je älter die Befragten sind, desto stärker haben sie ein solches Gefühl verinnerlicht. Der Vergleich von Brandenburg und Sachsen zeigt zudem, dass die eigene Wahlberechtigung keinen positiven Effekt hat: Wenn überhaupt, so sind es die jungen Menschen in Sachsen, die im Alter von 16 und 17 eine etwas höhere Wertschätzung für das Wählen zum Ausdruck bringen, obwohl sie gerade nicht wahlberechtigt sind. Insgesamt folgt die Wahlnorm also einem altersabhängigen Muster.

¹⁷ „Wie ist das eigentlich: Ab welchem Alter durfte man an der Landtagswahl in [Bundesland] teilnehmen?“; dabei sollten die Befragten die korrekte Antwort als Zahl in ein Textfeld eingeben. Bei der Frage nach dem amtierenden Ministerpräsidenten standen in beiden Bundesländern neben dem tatsächlichen Amtsinhaber auch dessen Gegenkandidat sowie dessen Vorgänger im Amt zur Auswahl.

Abbildung 15

Verinnerlichte Wahlnorm, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „In der Demokratie ist es die Pflicht jedes Bürgers, sich regelmäßig an Wahlen zu beteiligen“, Antworten von 1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 5 „stimme voll und ganz zu“. Quelle: Eigene Darstellung.

5.2 Wirkung der Wahlberechtigung auf politische Grundeinstellungen

Mit Blick auf die Streitfrage, ob die politische Reife eines jungen Menschen Voraussetzung oder Folge des Wahlrechts ist, erlaubt uns unsere Befragung noch genauere Analysen, wie wir oben in der Studienbeschreibung bereits dargelegt haben. Konkret interessiert uns die Frage: Hat das Erreichen der Wahlaltersgrenze einen Einfluss auf das politische Interesse und Wissen junger Menschen? Interessieren sie sich (noch) stärker, wissen sie (noch) mehr, sobald sie wahlberechtigt werden? Wir wollen dieser Frage nachgehen, indem wir Befragte

vergleichen, die kurz vor und kurz nach der Landtagswahl das Mindestwahlalter erreicht haben. Der Stichtag ist dabei in Brandenburg der 1. September 2003 und in Sachsen der 1. September 2001. Wer an oder vor diesen Stichtagen geboren ist, war zur Landtagswahl wahlberechtigt, wer danach geboren wurde, nicht.

Abbildung 16 veranschaulicht die Idee grafisch. Sie stellt die Antworten aller innerhalb eines Zeitfensters von 90 Tagen vor oder nach dem Stichtag geborenen Befragten dar. Die Kreise zeigen das durchschnittliche politische Interesse aller an einem Tag geborenen Befragten. Damit haben wir zwei Gruppen – davor,

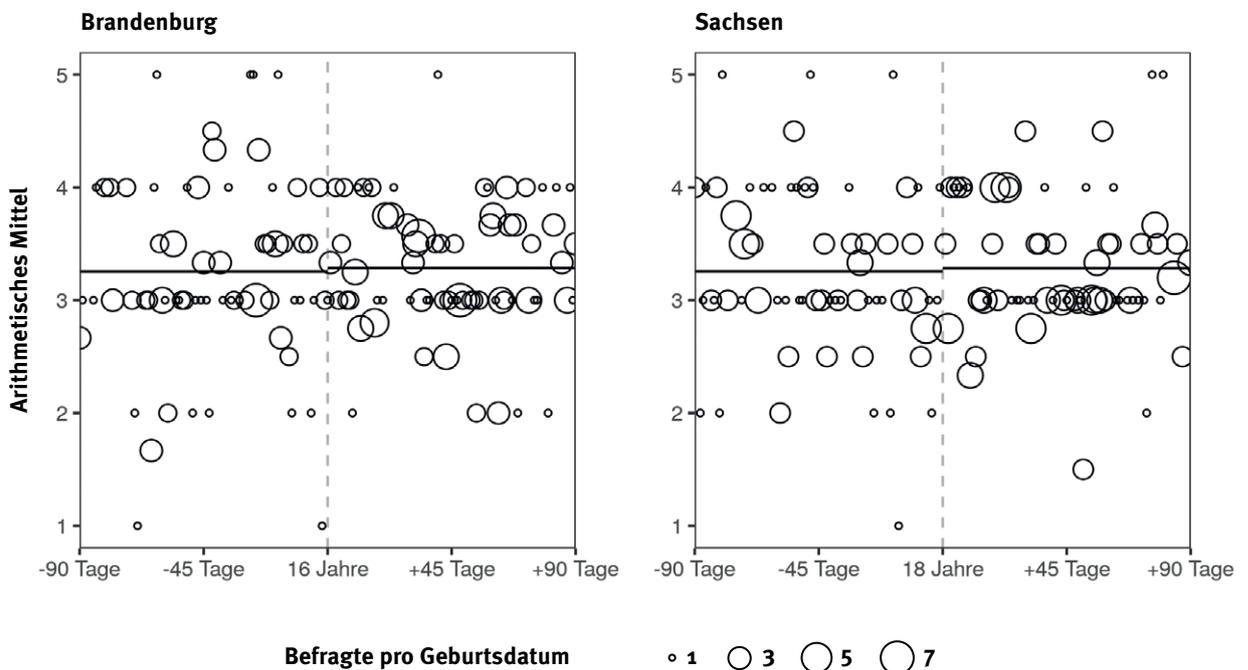
danach –, die in ihrer Logik dem oben skizzierten Zwillingsspaar entsprechen. In der Grafik zeigt die Größe der Kreise, wie viele Befragte einen Geburtstag teilen – diese Zahl variiert zwischen einem und sieben Befragten pro Tag. Alle Kreise links der gestrichelten vertikalen Linie stehen für Befragte, die zum Wahltag noch kurz vor ihrem 16. (in Brandenburg) oder 18. (in Sachsen) Geburtstag stehen; sie bilden die Gruppe der Nicht-Wahlberechtigten. Alle Kreise rechts der gestrichelten Linien haben ihren

Geburtstag schon vor der Wahl feiern können, waren somit einige Tage älter als 16 (in Brandenburg) oder 18 (in Sachsen). Sie durften also wählen. An unserer Befragung nahm auch eine junge Brandenburgerin teil, welche exakt am Wahltag ihren 16. Geburtstag feiern und somit auch wählen durfte. Hingegen hatten fünf Befragte einen Tag „zu spät“ Geburtstag – zu spät, um an der Wahl teilnehmen zu dürfen.

Es sollte nun grundsätzlich für das politische Interesse zweier Befragter keine Rolle

Abbildung 16

Politisches Interesse von Befragten, die +/- 90 Tage rund um den Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden



Anmerkung: Die horizontalen Linien geben die Gruppenmittelwerte wieder – links für nicht-wahlberechtigte, rechts für wahlberechtigte Personen. Quelle: Eigene Darstellung.

spielen, ob sie einige Tage oder Wochen voneinander entfernt geboren wurden. Eine immense Reifung sollte man innerhalb weniger Wochen nicht erwarten, ebenso wenig eine fundamentale Umwälzung ihres Umfelds. Aber es gibt eben genau einen Unterschied: Der Stichtag und die damit verbundene Wahlberechtigung. Uns interessiert, ob sich wahlberechtigte Befragte stärker für Politik interessieren. Zur Beantwortung dieser Frage berechnen wir hier die Durchschnittswerte des politischen Interesses, um diese miteinander zu vergleichen. Was zeigen die Ergebnisse? Die horizontalen Linien in Abbildung 16 geben die Durchschnittswerte in beiden Gruppen an – und wir sehen mit Blick auf das politische Interesse praktisch keinen Unterschied. Die Wahlberechtigung macht die Jugendlichen also nicht zu interessierteren Menschen; politisch interessiert sind sie eigentlich schon vorher.

Dieser Logik der Betrachtung folgend haben wir weitere politische Grundeinstellungen unserer jungen Befragten betrachtet – mit ähnlichem Befund. Ob wir Interesse, Selbstwirksamkeit, politisches Wissen oder die verinnerlichte Wahlnorm betrachten, immer sind die Unterschiede zwischen jungen Menschen mit und ohne Wahlberechtigung in beiden Bundesländern klein und statistisch nicht signifikant. Diese Ergebnisse passen zu der hohen Stabilität politischen Interesses über die Zeit (Prior 2010).¹⁸

5.3 Effekte politischer Grundeinstellungen auf die Wahlbeteiligung

Unterschiedliche Verteilungen wie auch Unterschiede zwischen gerade Wahlberechtigten und gerade Nicht-Wahlberechtigten sind wichtige Hinweise für die möglichen Auswirkungen von Wahlaltersabsenkungen. In dieser Logik haben wir punktuell – etwa bei der Frage nach der Wahlnorm oder dem Wissen um die Wahlaltersgrenze – sehen können, dass es durchaus Unterschiede gibt. Solche Unterschiede werden aber nur dann wirklich relevant, wenn sich der entsprechende Faktor tatsächlich in allen Altersgruppen auf die Wahlbeteiligung auswirkt. Dieser Logik folgend und nachdem wir uns in den vorherigen Unterkapiteln der Frage von Verteilungen gewidmet haben, wollen wir uns nun der Frage nach der Einflussstärke auf die Wahlbeteiligung widmen.

Abbildung 17 zeigt die entsprechenden Muster für all jene Faktoren, deren Verteilung wir zuvor schon betrachtet haben. Gezeigt werden jeweils die *Unterschiede in der Höhe der Wahlbeteiligung* zwischen Gruppen, auf die ein bestimmter Faktor in hohem Maße zutrifft im Vergleich zu der Gruppe, bei der ein Faktor nur schwach ausgeprägt ist. Zudem sind diese Unterschiede nach Alter getrennt ausgewiesen. Konkret also sehen wir, dass die Wahlbeteiligung bei 16-jährigen Brandenburger*innen, die politisch stark interessiert

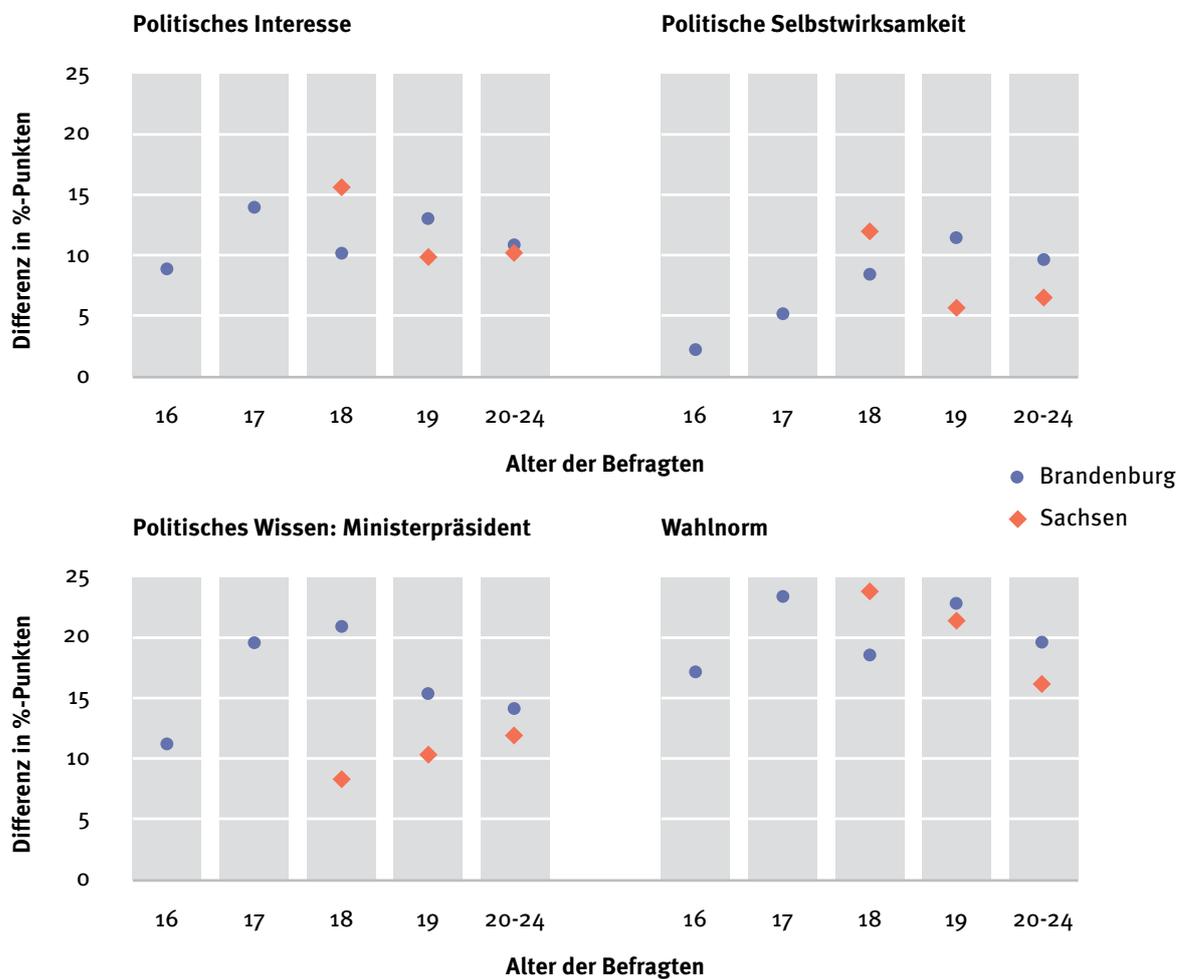
¹⁸ Die einzige Ausnahme bildet hier das Wissen um die Wahlaltersgrenze: Diejenigen, die gerade die Wahlaltersgrenze erreicht haben, wissen auch im Vergleich zu Personen, die nur ein paar Wochen oder Monate jünger sind (deswegen aber die Wahlberechtigung verpassen) genauer Bescheid, wo die Wahlaltersgrenze liegt. Hier macht die unmittelbare Betroffenheit – und hängt sie auch nur von einigen wenigen Tagen ab – tatsächlich einen Unterschied.

sind, im Vergleich zu jenen, die nur schwach interessiert sind¹⁹, um knapp zehn Prozentpunkte höher liegt; bei 17-jährigen Brandenburger*innen beträgt der Unterschied knapp

15 Prozentpunkte. Insgesamt zeigt sich bezüglich Interesse, Selbstwirksamkeit, Wissen und Wahlnorm, dass sich all diese Faktoren erwartungsgemäß positiv auf die Wahlbeteili-

Abbildung 17

Effekte politischer Grundeinstellungen auf die Wahlbeteiligung, nach Alter und Bundesland



Anmerkung: Angezeigt werden für jede Altersgruppe die Unterschiede der Wahlbeteiligung, die sich zwischen zwei Gruppen ergeben. Die Gruppen werden gebildet durch jene, die eine hohe Ausprägung des betrachteten Faktors (Interesse, Wissen, ...) haben, im Vergleich zu jenen, die eine niedrigere Ausprägung haben. Konkret: Die Wahlbeteiligung bei 16-jährigen aus Brandenburg liegt bei politisch Interessierten um fast 10 Prozentpunkte höher als bei wenig Interessierten. Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁹ Wir haben die fünf-stufigen Skalen, die etwa im Falle des politischen Interesses von „überhaupt nicht“ (1) bis „sehr stark“ (5) liefern, so dichotomisiert, dass die Werte 1, 2, 3 als „niedrig“, die Werte 4 und 5 als „hoch“ eingestuft wurden.

gung auswirken. Ist ein Faktor bei einer Person stark ausgeprägt, so wird sie auch mit höherer Wahrscheinlichkeit an einer Wahl teilnehmen. Dabei wirken sich in unseren Daten vor allem das Vorhandensein einer Wahlnorm, aber auch Unterschiede im Wissen besonders stark aus; die Unterschiede in der Wahlbeteiligung fallen bei diesen Faktoren mit bis zu 25 Prozentpunkten besonders stark zwischen den betrachteten Gruppen aus.

Wenn wir Alters- oder Bundeslandunterschiede in den Blick nehmen, so zeigen sich weniger klare und robuste Muster. Zwischen Altersgruppen springen die Größenordnungen der Unterschiede eher hin und her; auch zwischen Brandenburg und Sachsen gibt es wenig einheitliche Muster. Einem klaren Trend („je älter, desto wichtiger ein Faktor“) folgen die Ergebnisse nur selten. Am ehesten gilt dies noch für die empfundene Selbstwirksamkeit, denn hier gilt: Bei den jüngsten Wähler*innen in Brandenburg gibt es – im Sinne von Verteilungen – solche, die sich selbst eine hohe Selbstwirksamkeit zuschreiben, während andere dies nicht tun. Allerdings unterscheidet sich die Wahlbeteiligung zwischen beiden Gruppen trotzdem nur geringfügig. Diese Lücke tut sich erst auf, wenn die Befragten älter werden. Generell ist es so, dass gerade bei den 16-Jährigen in Brandenburg immer die geringsten Effektunterschiede resultieren (was sich in Sachsen für die 18-Jährigen so nicht einstellt). Was bedeutet dies? Junge Menschen funktionieren nicht

gänzlich anders als ältere Menschen. Wenn sie politisch interessiert sind, sich selbst als politisch wirksam empfinden, eine Wahlnorm verinnerlicht haben, dann nehmen sie mit größerer Wahrscheinlichkeit an Wahlen teil. Allerdings scheinen zumindest mit Blick auf 16-Jährige in Brandenburg diese Effektunterschiede eher kleiner als größer auszufallen.

Was bleibt somit mit Blick auf politische Grundeinstellungen festzuhalten? Insgesamt sprechen die Befunde keinesfalls gegen eine Absenkung des Wahlalters: 16- und 17-Jährige sind nicht weniger interessiert, nicht weniger wissend, ihre „Bürger*innentugenden“ sind nicht schwächer ausgeprägt als bei älteren Zeitgenoss*innen. Die einzige Ausnahme davon bildet die empfundene Wahlnorm, die sich mit dem Älterwerden verstärkt. Im letzten Teil der Analyse, als es um die tatsächlichen Auswirkungen dieser Tugenden auf die Wahlbeteiligung ging, konnten wir sogar sehen, dass sich unterschiedlich starke Ausprägungen der einzelnen Tugenden gerade bei 16-Jährigen in Brandenburg weniger stark in Unterschiede in der Wahlbeteiligung übersetzen als bei älteren. Ungleichheiten etwa hinsichtlich des politischen Interesses übersetzen sich bei ihnen also weniger stark in entsprechende Ungleichheiten der Wahlbeteiligung, was im Sinne demokratischer Gleichheit gerade mit Blick auf den Wahlakt ein wünschenswertes Muster ist und damit sogar eher für eine Absenkung spricht.

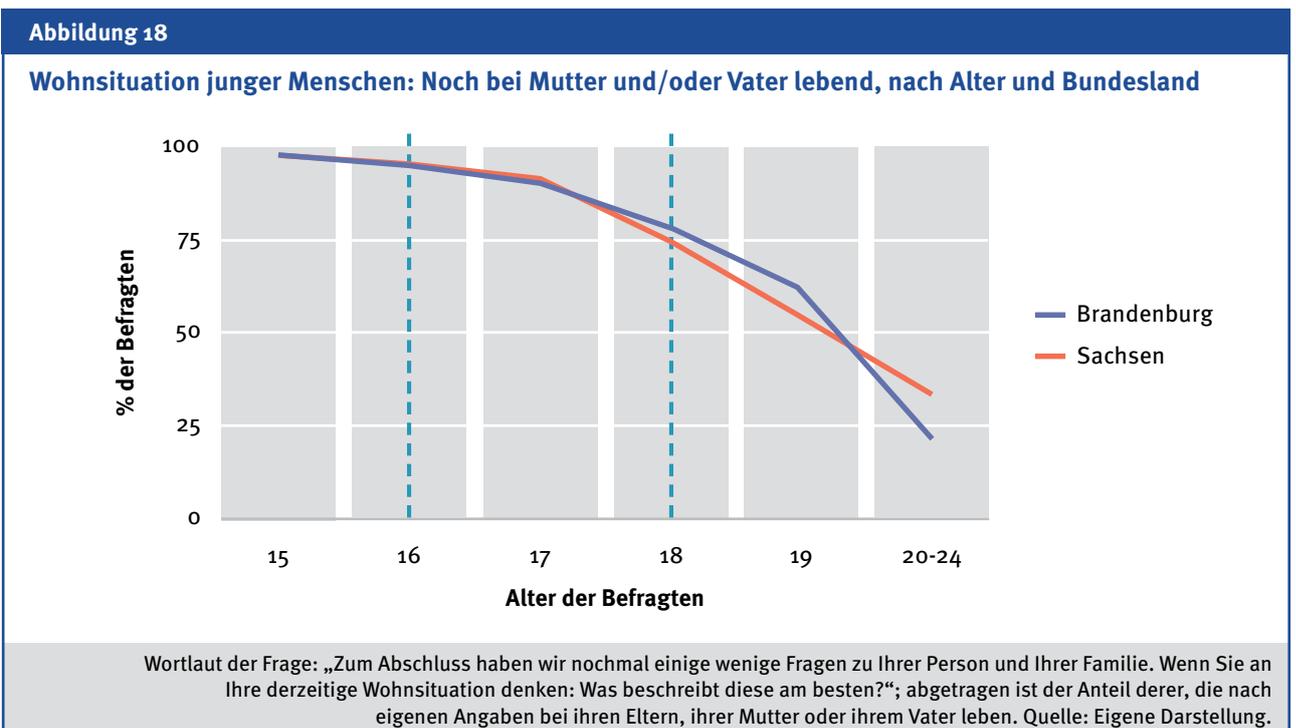
6 Kontext, Kommunikations- und Informationsverhalten

Neben den im vorhergehenden Kapitel diskutierten Grundeinstellungen spielt der Kontext, in dem junge Menschen aufwachsen und wahlberechtigt werden, eine bedeutende Rolle in der Debatte rund um eine mögliche Wahlaltersabsenkung. Ist möglicherweise der Kontext von 16- und 17-Jährigen wahlförderlicher als ein späterer Zeitpunkt, etwa weil die jungen Menschen dann noch zu Hause wohnen und/oder noch zur Schule gehen und sich damit noch in Reichweite wichtiger politischer Sozialisationsinstanzen befinden? Ggf. lassen sich über die noch vorhandenen Kanäle auch gezielte Informationen erfolgreich verteilen? Vor diesem Hintergrund wollen wir uns nun dem Kontext und dem Informations- und Kommunikationsumfeld junger Menschen widmen. In der Logik gehen wir analog zum vorherigen Kapitel vor – zunächst schauen wir uns

an, wie bestimmte Faktoren verteilt sind, wie also die Wohn- und Schulsituation, vor allem aber auch das Kommunikations- und Informationsumfeld aussehen. Darauf aufbauend wollen wir speziell schauen, ob das Erreichen der Wahlaltersgrenze und die damit verbundene Wahlberechtigung bei jungen Menschen dazu führen, dass sie anders kommunizieren und sich möglicherweise gezielter informieren, ehe wir uns abschließend anschauen, ob und wie stark sich diese einzelnen Faktoren auf die Wahlbeteiligung junger Menschen auswirken.

6.1 Wohn- und Schulsituation junger Menschen

Beim Blick auf die Art der Stimmabgabe und den geringeren Briefwahlanteil bei den 16- und 17-jährigen Wähler*innen hat sich bereits an-



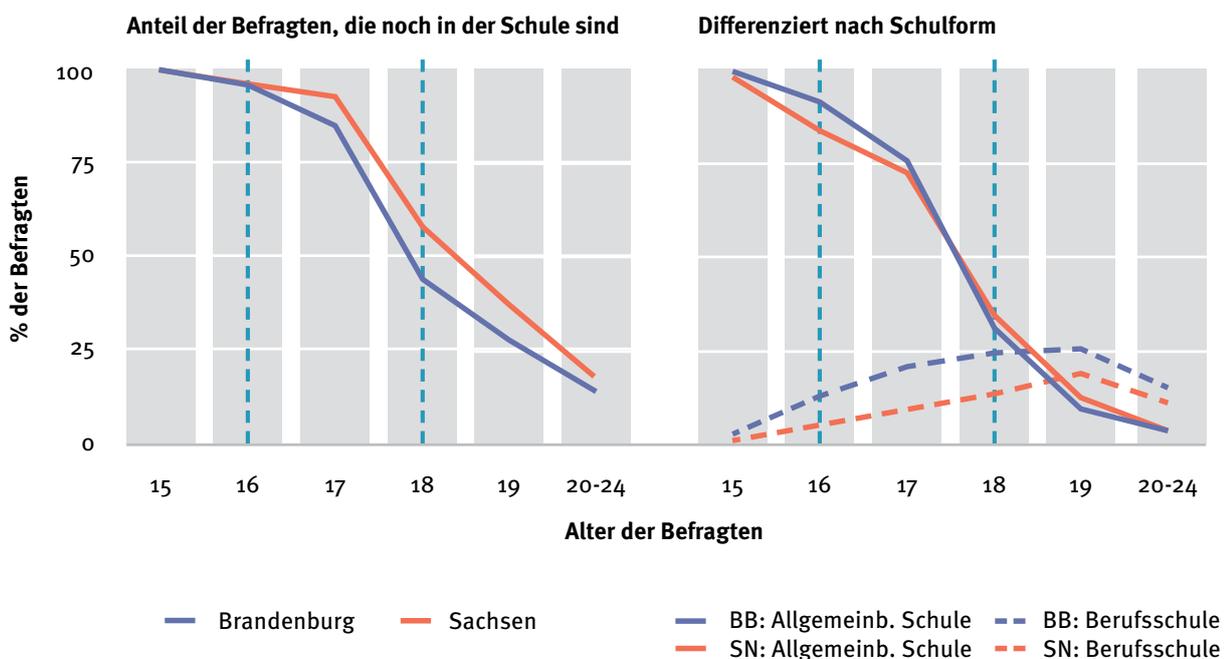
gedeutet, dass der unmittelbare Kontext einer jungen Person möglicherweise eine Rolle spielt für die Frage, wie sie mit ihrer Wahlberechtigung umgeht. Diesen Punkt wollen wir nun genauer betrachten und anschauen, wie sich die Wohnsituation junger Menschen gestaltet und mit dem Alter ändert, wie sich aber auch ihre Schulsituation darstellt. Abbildung 18 zeigt, dass sich das Wohnumfeld junger Menschen in der betrachteten Altersspanne tatsächlich sehr dynamisch entwickelt. Auch wenn dies nicht überrascht, so hat es eben doch potenziell wichtige Implikationen im Kontext der Wahlaltersdebatte: Mit 15, 16 und 17 wohnen fast alle

jungen Menschen noch bei ihren Eltern oder mindestens einem Elternteil; das Verlassen des Elternhauses setzt erst danach ein.

Nahezu identisch stellt sich das Bild dar, wenn wir uns an Stelle des Wohn- den Schulkontext anschauen (Abbildung 19): Auch hier stellt sich der deutliche Einschnitt beim Übergang von den 17- zu den 18-Jährigen ein; in einer weiteren Differenzierung zeigt sich allerdings, dass der Anteil der jungen Menschen, die noch auf eine allgemeinbildende Schule gehen, bereits bei 17-Jährigen etwas zurückgeht (und zugleich der Anteil der Berufsschüler*innen ansteigt).

Abbildung 19

Schulsituation junger Menschen, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „Gehen Sie noch zur Schule? Wenn ja, welche Schulform besuchen Sie derzeit?“ Quelle: Eigene Darstellung.

In der Konsequenz jedenfalls stellt sich der unmittelbare Lebenskontext von 18-Jährigen gänzlich anders dar als jener von 16-Jährigen. Inwieweit mit diesen unterschiedlichen Kontexten auch unterschiedliche Impulse zur Auseinandersetzung mit Politik und Wahlen verbunden sind, wollen wir im Folgenden vertiefen.

6.2 Das Kommunikations- und Informationsverhalten junger Menschen im Überblick

Kontexte schaffen Möglichkeiten, um kommunizieren und sich informieren zu können. Erst Informationen – ggf. in Verbindung mit Grundeinstellungen – entscheiden darüber, ob Menschen an Wahlen teilnehmen und wie sie sich entscheiden. Entsprechend wollen wir daher anknüpfend an die Betrachtung objektiver Kontexte das Informations- und Kommunikationsverhalten junger Menschen anschauen: ihre Mediennutzung, ihre persönlichen Gespräche mit Eltern und Freund*innen, die Situation in der Schule und schließlich konkret wahlbezogene Kommunikationsaspekte.

Abbildung 20 zeigt das Medienportfolio, das junge Menschen durchschnittlich konsumieren. Was die Nutzungsintensität betrifft, zeigt sich eine Trennung zwischen alten Medien – Fernsehen, Tageszeitung – und neuen Medien – Internet und Social Media. Während Erstere im Schnitt an zwei von sieben Tagen genutzt werden, kommt bei Letzteren im Durchschnitt ein Tag pro Woche hinzu. Größere Unterschiede zwischen Ländern und

Altersgruppen zeigen sich kaum; Brandenburger*innen nutzen Medien etwas seltener als junge Menschen in Sachsen; bei sozialen Medien deutet sich ein moderater Rückgang mit steigendem Alter an. Hinter diesen gezeigten Mittelwerten verbirgt sich allerdings ein erhebliches Ausmaß an Varianz bei jungen Menschen gleichen Alters und gleicher regionaler Herkunft. Für Social Media etwa gilt: 44 Prozent erhalten über diesen Kanal an maximal einem Tag pro Woche politische Informationen (also praktisch *keine*), 27 Prozent dagegen an fünf oder mehr Tagen. Auch für die anderen Kanäle zeigen sich solche großen Unterschiede zwischen jungen Menschen, die sich hinter den betrachteten Mittelwerten verbergen.

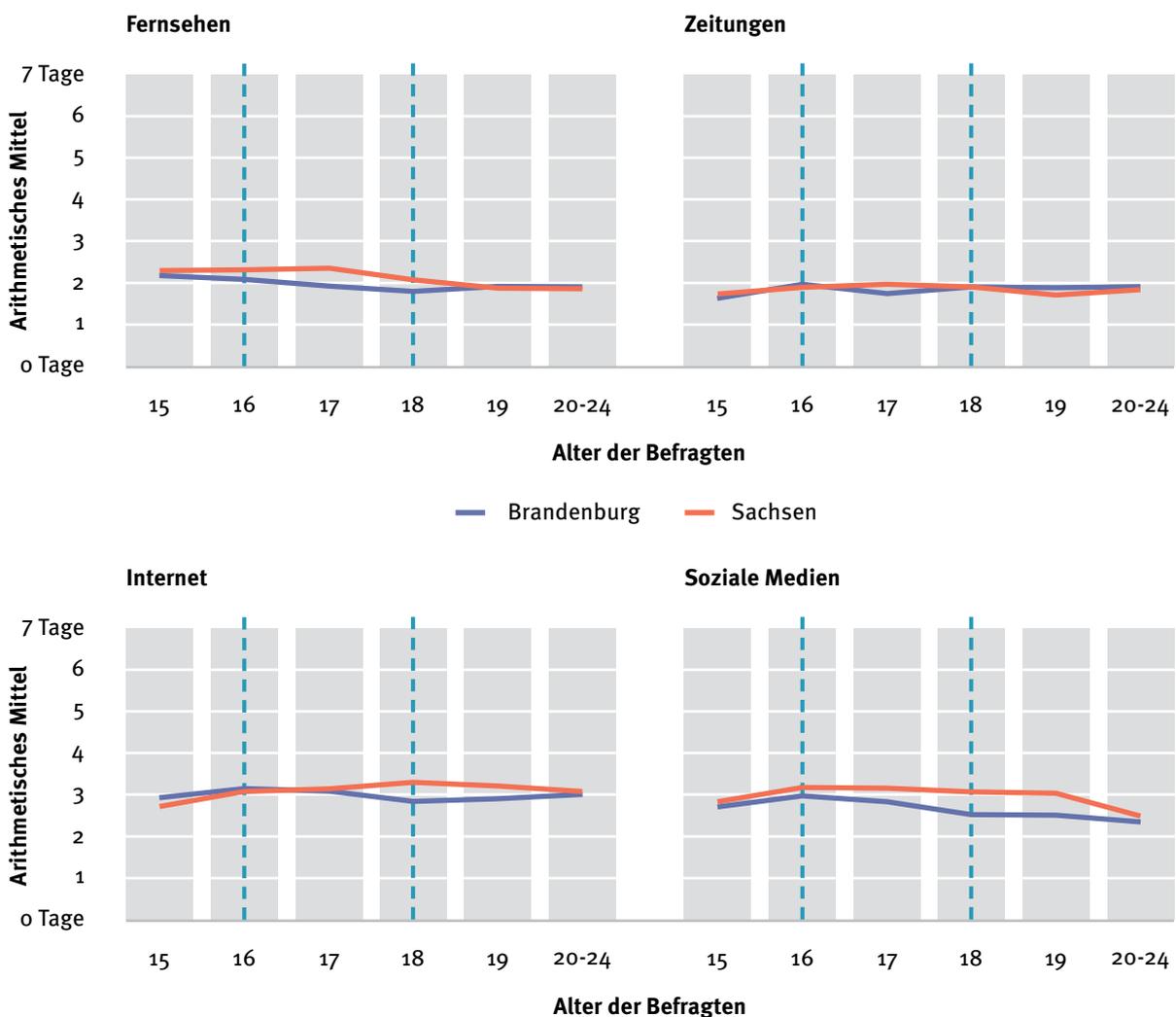
Wie fluide das Informationsumfeld junger Menschen ist, zeigt ein Blick auf Abbildung 21. Obwohl wir lediglich eine Altersspanne von gerade einmal zehn Jahren betrachten, zeigen sich deutliche Unterschiede, wenn wir uns anschauen, welche Social-Media-Plattformen unsere Befragten nutzen. Besonders stark treten diese mit Blick auf die Plattform Facebook hervor: Während bei 15- und 16-Jährigen nur gut zehn Prozent die Plattform nutzen, sind es bei den „Älteren“ über 60 Prozent. In dieser Gruppe bricht dafür die Snapchat-Nutzung ein, auch die Nutzungshäufigkeit von Instagram liegt hier deutlich niedriger. Bei TikTok zeigen sich ebenfalls rückläufige Tendenzen, je älter die Befragten werden – allerdings auf insgesamt niedrigem Niveau. Twitter nutzen – relativ unabhängig vom Alter – knapp unter 20 Prozent der jungen Menschen, YouTube und WhatsApp dagegen fast alle.

Unser Informationsumfeld wird nun aber keineswegs nur von Massenmedien geprägt; soziale Medien sind ja als Gattung schon davon geprägt, dass wir dort neben massenmedialen auch Informationen von Freund*innen

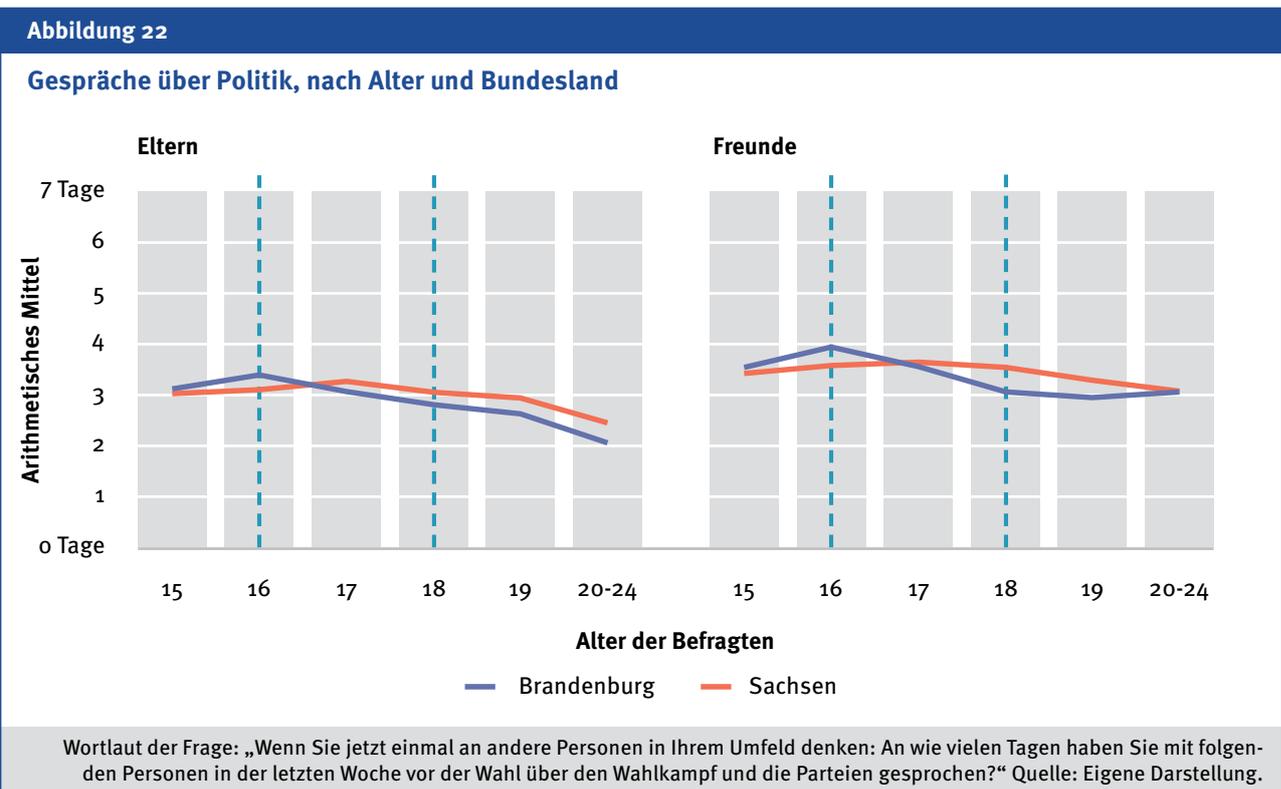
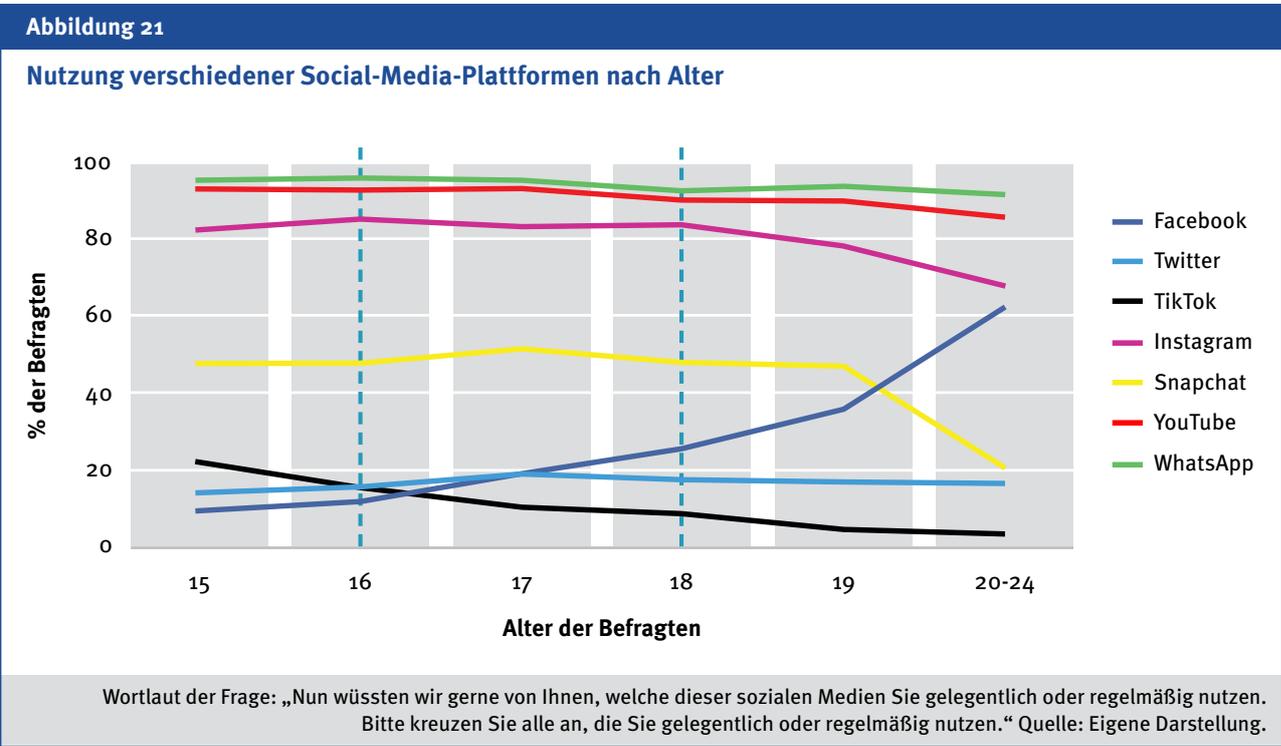
und Bekannten erhalten. Persönliche Gespräche mit anderen bilden den zweiten Pfeiler unserer Informationsumwelt. Diesbezüglich haben wir bereits bei der Betrachtung der Wohn- und Schulsituation junger Menschen

Abbildung 20

Politische Informationskanäle junger Menschen, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „An wie vielen Tagen in der letzten Woche vor der Wahl haben Sie sich über folgende Informationsquellen über den Wahlkampf und die Parteien informiert?“ Quelle: Eigene Darstellung.



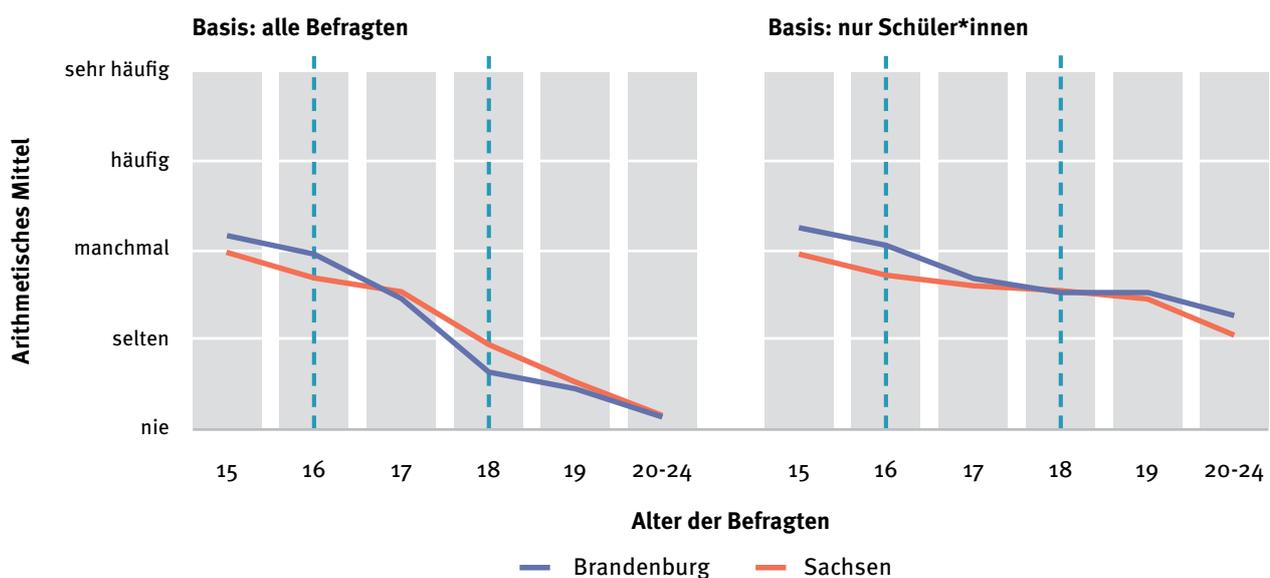
gesehen, dass diese massiven Veränderungen unterworfen ist, was sich wiederum auf Muster persönlicher Gespräche auswirkt, wie Abbildung 22 zeigt. Die Häufigkeit, mit der unsere Befragten mit ihren Eltern über Politik sprechen, geht zurück, je älter die jungen Menschen werden. Zugleich – wie der rechte Teil der Abbildung zeigt – nehmen die Gespräche mit Freund*innen keineswegs zu. In der Tendenz zeichnet sich auch hier ab, dass ältere junge Menschen etwas seltener mit ihren Freund*innen über Politik sprechen als jüngere; allerdings unterscheiden sich die Muster zwischen beiden Bundesländern ein wenig. In Summe jedenfalls bestätigt sich, dass die kommunikative Einbettung in eher politikaffine Netzwerke in der Tendenz mit dem Älterwerden nachlässt.

Im Kontext der Wahlaltersdebatte ist noch ein weiterer Punkt bemerkenswert, der sich beim Blick auf die beiden Brandenburger Kurven zeigt: 16-Jährige sprechen am häufigsten über Politik (oder vielleicht wird auch am häufigsten mit ihnen über Politik gesprochen). Hier deutet sich ein Effekt der (niedrigen) Wahlaltersgrenze an, auf den wir im nächsten Unterkapitel noch genauer schauen werden.

Neben Eltern und Freund*innen spielen natürlich noch weiteren Instanzen eine wichtige Informationsrolle im Kontext von Wahlen – nämlich Bildungsinstanzen. Das Argument, das der Kontext 16-Jähriger günstiger sei, bezieht sich neben der häuslichen gerade auch auf die schulische Situation. Abbildung 23 zeigt, wie häufig durchschnittlich im Schulunterricht über die Landtagswahl gesprochen

Abbildung 23

Gespräche über Wahlen im Schulunterricht, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „Und wie häufig wurde im Schulunterricht über die Landtagswahl gesprochen?“ Anmerkung: Die Frage wurde nur Schüler*innen gestellt; links wurden alle Nicht-Schüler*innen der Kategorie „nie“ zugeordnet. Quelle: Eigene Darstellung.

wurde. Für die linke Grafik wurden dabei alle Befragten, die nicht mehr zu Schule gehen, der Kategorie „nie darüber im Schulunterricht gesprochen“ zugeordnet, da sie ja nicht mehr zur Schule gehen. Entsprechend berichten auch gerade unsere Befragten ab 20 im Mittel von praktisch keinen Gesprächen im Schulunterricht mehr. Auf den ersten Blick mag dies trivial erscheinen, aber es unterstreicht einen zentralen Punkt: Mit einer Absenkung des Wahlalters verändert sich der Raum der Möglichkeiten, junge Menschen zu erreichen. Menschen unter 18 lassen sich über schulische Kontexte erreichen, ab 18 und erst recht ab 20 steht diese Option schlicht nicht mehr zur Verfügung.

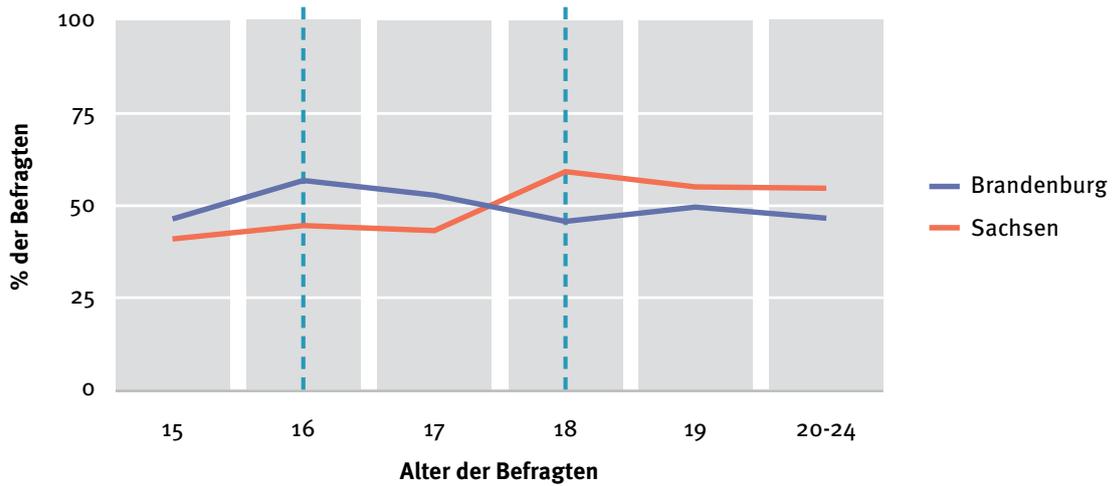
Die mit dem Alter rückläufige Tendenz, die im linken Teil der Grafik sichtbar wird, bestätigt sich auch, wenn man die Analyse auf Schüler*innen begrenzt (rechts), und damit für alle einbezogenen Personen die *Möglichkeit* besteht, dass es im Unterricht zu einem Austausch über Wahlen kommen konnte. Auch hier zeigt sich in der Tendenz ein rückläufiger Verlauf – und dies obwohl die Grafik nur auf Antworten von Schüler*innen (inklusive Berufsschulen) basiert. Insgesamt zeigt sich, dass die Werte in Brandenburg bei 15- und 16-Jährigen *über* den Werten für Sachsen liegen, was bei 17- und 18-Jährigen nicht der Fall ist. Offenkundig hat man sich in Brandenburg von schulischer Seite tatsächlich gerade den jungen Erstwähler*innen angenommen (und dabei auch die noch nicht wahlberechtigten 15-Jährigen „erwischt“).

Im letzten Schritt wollen wir uns noch der politischen Bildung widmen und hier exemplarisch den Wahlomat als wohl erfolgreichstes Informationsformat der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung heranziehen, das sich gerade auch an junge Menschen richtet. Vor den Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen wurden die jeweiligen Angebote 315.000 Mal in Brandenburg und 590.000 Mal in Sachsen aufgerufen. Vorliegende Studien zeigen dabei, dass knapp ein Fünftel der Nutzer*innen unter 30 Jahre alt ist (Marschall 2019a, 2019b). Auch viele der von uns befragten jungen Menschen geben an, den Wahlomat genutzt zu haben. Dabei zeigt sich in beiden Bundesländern ein starker Anstieg der Nutzung des Wahlomats mit dem Erreichen der Wahlaltersgrenze, wie Abbildung 24 zeigt. Hier zeigt sich sehr deutlich ein Muster, das tatsächlich in beiden Bundesländern auf einen Effekt der Wahlberechtigung hindeutet. Der Wahlomat ist ein Tool, auf das junge Menschen mit frisch erworbener Wahlberechtigung gerne zurückgreifen, um sich zu informieren.

Beschließen wollen wir dieses Unterkapitel mit einem Blick auf das Empfinden junger Menschen zu ihrem Informationsstand: „Wie gut oder schlecht fühlten Sie sich über die politischen Parteien und ihre Programme zur Landtagswahl informiert?“. Abbildung 25 zeigt dazu das entsprechende Ergebnis. Tatsächlich sind es die 16-jährigen Brandenburger*innen und 18-jährigen Sachsen, die sich – bei einem insgesamt mittleren Informationsstand – am besten informiert fühlen.

Abbildung 24

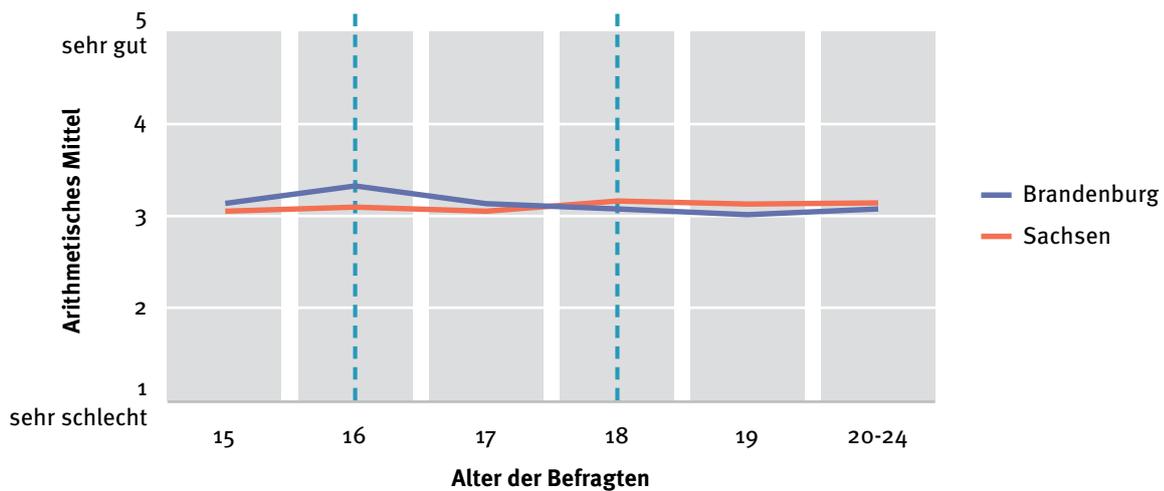
Nutzung Wahlomat, nach Alter und Bundesland



Wortlaut der Frage: „Nochmal zurück zur Landtagswahl vom 1. September: Haben Sie im Vorfeld der Landtagswahl den ‚Wahlomat‘ genutzt?“ Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 25

Subjektive Informiertheit, nach Alter und Bundesland



Wortlaut: „Wie gut oder schlecht fühlen Sie sich über die politischen Parteien und ihre Programme zur Landtagswahl informiert?“ Quelle: Eigene Darstellung.

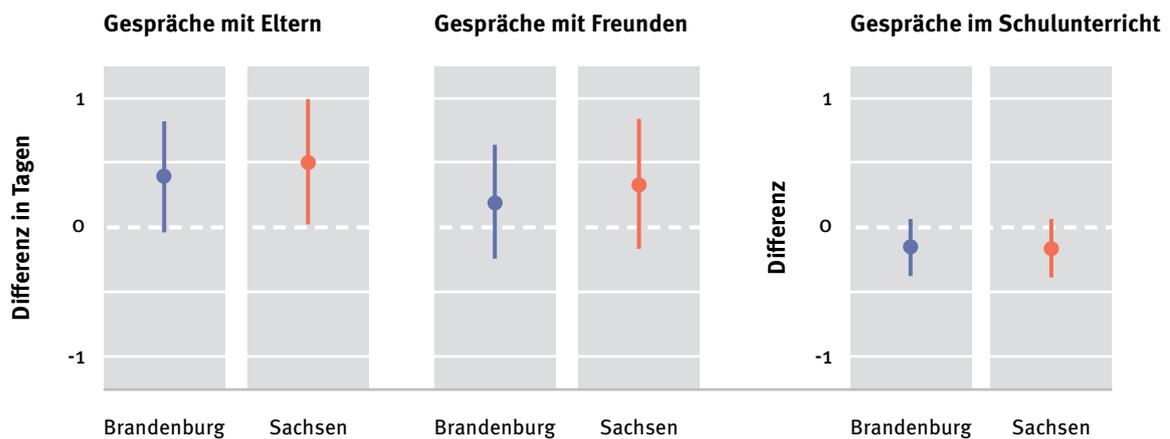
6.3 Wirkung der Wahlberechtigung auf das Kommunikations- und Informationsverhalten

Während wir bei den politischen Grundeinstellungen eine erhebliche Stabilität feststellen konnten und eher geringe Unterschiede, sowohl mit Blick auf das Alter als auch die Wahlberechtigung, finden konnten, ist das Kommunikations- und Informationsverhalten unserer jungen Befragten deutlich variabler. Einige Muster zeugen dabei von altersbedingten Entwicklungen, etwa der Rückgang der Gespräche über Politik mit den Eltern. An

anderer Stelle aber haben sich auch genuine Effekte der eigenen Wahlberechtigung angedeutet, insbesondere bei der Nutzung des Wahlomats sowohl in Brandenburg als auch in Sachsen. Um dies zu validieren, führen wir in diesem Unterkapitel daher, analog zu dem in Kapitel 5.2 geschilderten Vorgehen, erneut Vergleiche von wahlberechtigten und nicht-wahlberechtigten Befragten innerhalb eines engen Zeitfensters von Geburtsdaten durch. Wir betrachten wieder nur jene Befragte, die bis zu 90 Tage vor und nach der Wahl ihren 16. (in Brandenburg) oder 18. (in Sachsen) Geburtstag feierten.

Abbildung 26

Unterschiede in der Gesprächshäufigkeit zwischen Personen, die unmittelbar vor und nach dem Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden



Wortlaut der Frage: „Wenn Sie jetzt einmal an andere Personen in Ihrem Umfeld denken: An wie vielen Tagen haben Sie mit folgenden Personen in der letzten Woche vor der Wahl über den Wahlkampf und die Parteien gesprochen?“ bzw. „Und wie häufig wurde im Schulunterricht über die Landtagswahl gesprochen?“

Anmerkung: Die Punkte markieren jeweils den Unterschied zwischen den gerade Wahlberechtigten und den gerade Nicht-Wahlberechtigten; die blauen und roten Linien zeigen die 90 Prozent-Konfidenzintervalle und zeigen damit an, ob die Unterschiede im Sinne statistischer Signifikanz belastbar von Null verschieden sind. Der Mittelwert bei gerade Wahlberechtigten in Sachsen liegt demnach um einen halben Tag höher als jener von gerade Nicht-Wahlberechtigten, was Gespräche mit den Eltern betrifft.

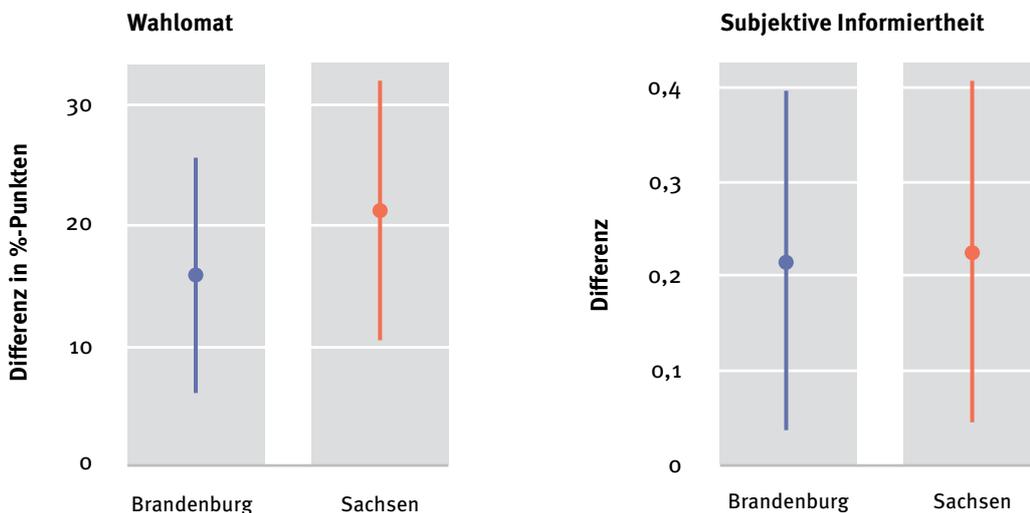
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der entsprechenden Analysen bezogen auf die Mediennutzung zeigen, dass Wahlberechtigte und Nicht-Wahlberechtigte demnach die gestellten Fragen in mehr oder minder gleicher Weise beantwortet haben: Die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen betragen zumeist nicht mehr als ein Viertel eines Tages, sind nicht statistisch signifikant und folgen keinem klaren Muster. Das Mediennutzungsverhalten wird demnach jedenfalls nicht durch das Erreichen der Wahlaltersgrenze verändert; es handelt sich, wie auch die Literaturlage sagt, eher um ein stark habitualisiertes Verhalten.

Etwas anders stellt sich die Situation dar, wenn wir uns persönliche Gespräche anschauen, wie Abbildung 26 zeigt. Wahlberechtigte junge Menschen berichten etwas häufiger von Gesprächen mit Freund*innen und merklich häufiger von Gesprächen mit ihren Eltern. Bei der hier gewählten vergleichenden Perspektive zwischen gerade Wahlberechtigten und gerade Nicht-Wahlberechtigten zeigt sich der Effekt des Elternhauses sowohl in Brandenburg (beim Vergleich von 15- und 16-Jährigen) als auch in Sachsen (beim Vergleich von 17- und 18-Jährigen). In beiden Fällen geht mit der Wahlberechtigung eine höhere Gesprächs-

Abbildung 27

Unterschiede in der Wahlomat-Nutzung und dem Informiertheitsempfinden zwischen Personen, die unmittelbar vor und nach dem Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden



Wortlaut der Frage: „Nochmal zurück zur Landtagswahl vom 1. September: Haben Sie im Vorfeld der Landtagswahl den ‚Wahlomat‘ genutzt?“ bzw. „Wie gut oder schlecht fühlten Sie sich über die politischen Parteien und ihre Programme zur Landtagswahl informiert?“

Anmerkung: Die Punkte markieren jeweils den Unterschied zwischen den gerade Wahlberechtigten und den gerade Nicht-Wahlberechtigten; die blauen und roten Linien zeigen die 90 Prozent-Konfidenzintervalle und zeigen damit an, ob die Unterschiede im Sinne statistischer Signifikanz belastbar von Null verschieden sind. Der Anteil der Wahlomat-Nutzer*innen bei gerade Wahlberechtigten in Sachsen liegt demnach rund 20 Prozentpunkte höher als jener von gerade Nicht-Wahlberechtigten, in Brandenburg liegt der Anteil entsprechend um ca. 15 Prozentpunkte höher. Für die rechte Seite: Gerade Wahlberechtigte in Brandenburg und Sachsen fühlen sich rund 0,2 Punkte – auf einer Skala von 1 bis 5 – subjektiv besser informiert, als gerade Nicht-Wahlberechtigte. Quelle: Eigene Darstellung.

häufigkeit einher. Ob der Impuls dazu von den jungen Menschen selbst ausgeht oder von den Eltern, muss dabei offenbleiben – der Effekt selbst ist aber deutlich erkennbar. Demgegenüber finden wir für die Auseinandersetzung mit Wahlen in der Schule keinen genuine Effekt der Wahlberechtigung, wie der rechte Teil der Abbildung zeigt. Der Grund hierfür dürfte nicht zuletzt auch darin liegen, dass Schulen letztlich die Möglichkeit fehlt, zielgenau 16-Jährige anzusprechen, da diese ja zumeist in einem Klassenverband mit 15-Jährigen sind. Wir hatten aber oben gesehen, dass gerade in Brandenburg 15- und 16-Jährige insgesamt von einer intensiveren Beschäftigung mit der Wahl im Unterricht berichteten.

Die stärksten und robustesten Effekte finden wir für die Nutzung des Wahlomats, dem Informationsangebot der Landeszentralen für politische Bildung, wie Abbildung 27 zeigt. Menschen, die gerade wahlberechtigt geworden sind, haben gegenüber nur geringfügig jüngeren, aber eben nicht-wahlberechtigten Mitmenschen, ein erhöhtes Informationsbedürfnis, das in einer höheren Nutzung dieses Tools seinen Ausdruck findet. Dieses Muster findet sich mit dem Erreichen der Wahlaltersgrenze sowohl in Brandenburg als auch in Sachsen. Junge Erstwähler*innen informieren sich auf diesem Wege ganz gezielt über die anstehende Wahl.

Wie der rechte Teil der Abbildung zeigt, hat dies auch Folgen für das Gefühl junger Wahlberechtigter, besser über die Wahl und die zur Wahl stehenden „Parteien und Programme zur Landtagswahl“ informiert zu sein. Auch hier

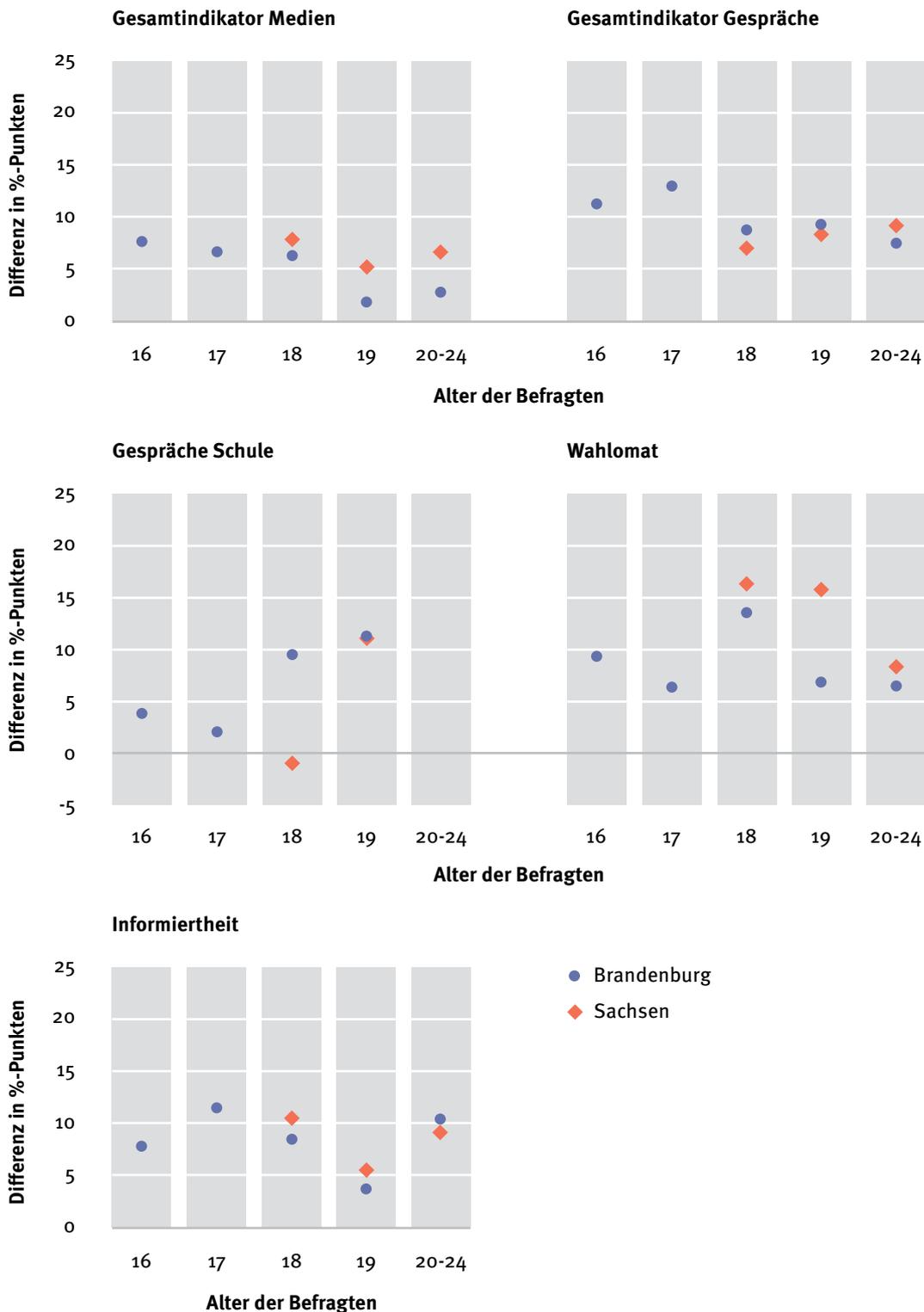
gilt: Wahlberechtigung – möglicherweise vermittelt über das Mehr an Gesprächen und die verstärkte Wahlomat-Nutzung – erhöht dieses Gefühl.

6.4 Effekte des Kommunikations- und Informationsverhaltens auf die Wahlbeteiligung

Im letzten Schritt wollen wir uns nun der Frage zuwenden, inwieweit mit diesen Verteilungsunterschieden hinsichtlich des Kommunikations- und Informationsverhaltens auch Unterschiede in der Wahlbeteiligung einhergehen. Wie Abbildung 28 zeigt, ist dies für alle hier betrachteten Größen tatsächlich der Fall: Ähnlich wie bei den politischen Grundeinstellungen sind auch die Informations- und Kontextfaktoren grundsätzlich positiv mit Wahlbeteiligung verknüpft, wie es die Literaturlage auch erwarten lässt. Muster bezogen auf Alter und Bundesland unterscheiden sich dabei mitunter deutlich voneinander, folgen aber nicht immer einem klaren Schema. Das Verfolgen von (Massen-)Medien – wir zeigen in der Abbildung nur den summarischen Gesamtindikator über alle Mediengattungen hinweg, der sich aber kaum von den Einzelbildern unterscheidet – wirkt sich vor allem bei jüngeren Befragten aus: Es sind also bei den 16- und 17-Jährigen vor allem jene, die sich regelmäßig über Politik und Wahlen in Medien informieren, die dann auch mit höherer Wahrscheinlichkeit an Wahlen teilnehmen. Bei den etwas älteren Befragten geht der Unterschied sichtbar zurück, gerade in Brandenburg.

Abbildung 28

Effekte des Informations- und Kommunikationsverhaltens auf die Wahlbeteiligung, nach Alter und Bundesland



Anmerkung: Angezeigt werden für jede Altersgruppe die Unterschiede der Wahlbeteiligung, die sich zwischen zwei Gruppen ergeben. Die Gruppen werden gebildet durch jene, die eine hohe Ausprägung des betrachteten Faktors (Mediennutzung, Informiertheit ...) haben, im Vergleich zu jenen, die eine niedrigere Ausprägung haben. Konkret: Die Wahlbeteiligung bei 16-Jährigen aus Brandenburg liegt bei denen, die sich subjektiv sehr gut informiert fühlen, um rund sieben Prozentpunkte höher als bei jenen, die sich schlecht informiert fühlen. Quelle: Eigene Darstellung.

Noch ausgeprägter zeigt sich dies bezogen auf Gespräche, die junge Leute über Politik mit Eltern und Freund*innen führen. Insgesamt sind die Unterschiede in der Wahlbeteiligung, die sich im Zusammenhang mit Gesprächen über Politik ergeben, dabei *größer* als dies in Folge von Unterschieden im Medienkonsum zu beobachten war. Und darüber hinaus tun sich gerade bei den jüngsten Wahlberechtigten Lücken auf: Wo mehr über Politik gesprochen wird, liegt auch die Wahlbeteiligung deutlich höher. In der Gesamtschau erzeugt dies ein ambivalentes Bild. Ja, eine Absenkung des Wahlalters schafft Optionen, junge Wahlberechtigte in politikaffineren heimischen Kontexten mit Wahlen in Verbindung zu bringen. Aber nur, wo dies tatsächlich passiert, stellen sich die erhofften positiven Effekte auch ein. Unter dem Aspekt demokratischer Gleichheit ist dies durchaus problematisch und zeigt, dass eine Absenkung des Wahlalters kein Selbstläufer ist, sondern ggf. mit gezielten und effektiven Maßnahmen flankiert werden muss, damit sich wünschenswerte Wirkungen – mehr Beteiligung, weniger Ungleichheit – auch einstellen.

Schulische Einflüsse finden sich auch, allerdings nicht ganz so stark ausgeprägt und noch dazu einem anderen Muster folgend als zuvor. Dabei erfüllt die Schule auch keinen kompensatorischen Einfluss, wie weitergehende, hier nicht im Detail gezeigte Analysen bestätigen. Befragte, die bereits von mehr Gesprächen mit Eltern und Freund*innen berichten, berichten

zudem auch von einer verstärkten Beschäftigung mit Politik in der Schule. Auch für den Wahlomat sowie das subjektive Empfinden, gut über die Wahl informiert zu sein, ergeben sich grundsätzlich positive Effekte, die aber keinem ganz einheitlichen Muster folgen.

In der Gesamtschau zeigt sich von der Informations- und Kommunikationswarte aus betrachtet zunächst einmal ein hohes Maß an Dynamik – die Wohn- und Schulsituation gerade von 16- und 17-Jährigen stellt sich gänzlich anders dar als dies bei älteren jungen Bürger*innen der Fall ist. Damit eröffnen sich also tatsächlich *Möglichkeiten* für eine gezieltere Ansprache. Diese stellen sich aber, wie die weiteren Ergebnisse gezeigt haben, nicht immer und automatisch ein. Zwar berichten die jüngsten Erstwähler*innen tatsächlich häufiger von Gesprächen mit ihren Eltern, auch werden Informationsangebote wie der Wahlomat häufiger genutzt. Aber etwa mit Blick auf die Schule lassen sich kaum Effekte finden, auch keine kompensatorischen. An einigen Stellen deutet sich sogar an, dass sich Ungleichheiten im Kommunikations- und Informationsverhalten gerade bei den Jüngsten noch stärker auch in Beteiligungsunterschiede übersetzen als dies bei Älteren der Fall ist. Ein „wer hat, dem wird gegeben“ sollte aber nicht der Effekt der Absenkung des Wahlalters sein – dieses durchaus vorhandene Potenzial der Wahlaltersabsenkung sollte dringend im Blick behalten werden.

7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit

Das Wahlalter kann man absenken oder nicht. Am Ende ist eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung zu treffen. Im internationalen Vergleich wie auch in Deutschland mit Blick auf die Situation in den Bundesländern sind einige Länder, im Gegensatz zu anderen, diesen Schritt bereits gegangen. Dies führt einerseits zu durchaus problematischen Mustern, wenn junge Menschen bei manchen Wahlen in manchen Bundesländern bereits wählen dürfen, in anderen dagegen nicht. Solche Unterschiede zwischen Bundesländern eröffnen aber auch Chancen für Forschung, um die Hintergründe und möglichen Folgen von Wahlaltersabsenkungen ergründen zu können und so der bislang häufig sehr normativ geführten Debatte eine stärkere empirische Unterfütterung zu geben. Eine solche Gelegenheit war die Motivation für unser Projekt, die Jugendwahlstudie 2019, das die Grundlage für die vorliegende Publikation geschaffen hat: Am 1. September 2019 fanden in Brandenburg und Sachsen zeitgleich Landtagswahlen statt – allerdings einmal mit Wahlalter 16 (Brandenburg) und einmal mit Wahlalter 18 (Sachsen). Vor dem Hintergrund dieser günstigen Ausgangssituation wollten wir dann aber nicht nur betrachten, ob junge Menschen wählen oder nicht, sondern einen breiteren Blick auf das „Wählen mit 16“ werfen: Wie sehen die politischen Grundeinstellungen junger Menschen aus? In welche Kontexte und Informationsumfelder sind sie eingebettet? Und was folgt daraus für ihre Wahlfreudigkeit?

Am Ende unserer Analysen und Ergebnisse ergibt sich ein Muster, das an vielen Stellen

jedenfalls nicht *gegen* eine Absenkung des Wahlalters spricht. Die politischen Grundeinstellungen – Interesse, Selbstwirksamkeit, Wissen – von 16- und 17-Jährigen liegen auf einem sehr ähnlichen Niveau wie bei älteren jungen Menschen; auch haben wir diesbezüglich keine gravierenden Unterschiede zwischen den beiden hier betrachteten Bundesländern finden können. Die Sorgen der Skeptiker*innen, dass es „diesen jungen Leuten“ an Reife fehle, scheinen nicht begründet.

Den Skeptiker*innen stehen Befürworter*innen gegenüber, die vor allem darauf verweisen, dass die Kontextsituation von 16- und 17-Jährigen im Vergleich günstiger sei: Sie wohnen häufiger noch zu Hause oder gingen noch zur Schule und befänden sich damit noch eher in Reichweite wichtiger Sozialisationsagenturen, die gezielt für eine Wahlteilnahme werben oder die junge Menschen einfach mitnehmen können. Tatsächlich haben wir gesehen, dass sich die Wohn- und Schulsituation, aber auch das Informationsumfeld junger Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren gravierend ändert: 16- und 17-Jährige wohnen überwiegend noch zu Hause und gehen zur Schule. Für ältere Kohorten gilt dies in zunehmend geringerem Maße. Dies mag auf den ersten Blick trivial erscheinen und allgemein bekannt sein. Und dennoch hat es wichtige Implikationen für die Debatte rund um das Wahlalter. Die Chance, junge Menschen zu Hause oder in der Schule gezielt auf ihre erste Wahl vorzubereiten, bietet sich eben nur in einem engen Zeitfenster.

Dabei gilt es zu bedenken, dass ein Wahlalter von 16 Jahren *nicht* bedeutet, dass tatsächlich alle jungen Menschen auch tatsächlich im Alter von 16 oder 17 Jahren an ihrer ersten Wahl teilnehmen. Manche werden auch bei einer unteren Wahlaltersgrenze von 16 Jahren trotzdem schon 18 oder 19 Jahre alt sein, ehe sie an ihrer ersten Wahl teilnehmen dürfen. Das hängt letztlich vom konkreten Zeitpunkt der Wahlen ab. Und mit 18 oder 19 wird man sie nicht mehr in gleichem Maße auf ihre Wahl vorbereiten können wie 16- oder 17-Jährige. Unter dem Aspekt demokratischer Gleichheit ist dies nicht unproblematisch. Auch von anderer Seite aus betrachtet gibt es problematische Muster: Wenn man bedenkt, wer mit 17, 18 oder 19 Jahren noch die Schule besucht, so werden das mit höherer Wahrscheinlichkeit junge Menschen sein, die das Abitur anstreben – die also ohnehin schon in einer eher privilegierten Position sind.

Über diese rein strukturelle Perspektive hinaus haben auch unsere substanzialen Analysen mit Blick auf elterliche, schulische und Informationskontexte bemerkenswerte Ergebnisse zutage gefördert. Denn es sind tatsächlich die 16-Jährigen, die am häufigsten von Gesprächen mit den Eltern über die Wahl berichten; auch mit ihren gleichaltrigen Peers sprechen sie am häufigsten über Politik und die Wahl. Für Gespräche in der Schule finden sich dagegen weniger klare Muster. Zudem finden wir bei allen Kommunikationsfaktoren erhebliche Unterschiede auch zwischen den jungen Menschen gleichen Alters – während

also einige sehr intensiv über Politik sprechen, tun andere dies gar nicht. Und dies hat Folgen, denn junge Erstwähler*innen, die sich intensiv kommunikativ mit Politik auseinandersetzen, nehmen häufiger an den Wahlen teil als andere. Auch hier zeigt sich also, dass der Faktor der Gleichheit bedeutsam im Kontext der Wahlaltersdebatte ist. Bemerkenswert ist darüber hinaus die Nutzung des „Wahlomats“: sowohl in Brandenburg bei den 16-Jährigen als auch in Sachsen bei den 18-Jährigen – also jeweils den jüngsten Erstwähler*innen – finden wir höhere Nutzungsraten, gerade im Vergleich zu Personen, die die Wahlberechtigung knapp verpasst haben, da sie erst nach der Wahl ihren 16. (Brandenburg) beziehungsweise 18. (Sachsen) Geburtstag feierten. Hier handelt es sich tatsächlich um einen Effekt der frisch erlangten Wahlberechtigung: Diese führt offenkundig zu einem erhöhten Informationsbedarf und entsprechend sehen wir sowohl in Brandenburg als auch in Sachsen einen sprunghaften Anstieg, sobald die jungen Menschen wahlberechtigt sind – in Brandenburg eben bei 16, in Sachsen bei 18.

In der Gesamtschau ergibt all dies ein ambivalentes Bild. Eine Absenkung des Wahlalters schafft Optionen, junge Wahlberechtigte in politikaffineren heimischen oder schulischen Kontexten mit Politik in Verbindung zu bringen. Aber nur, wo dies tatsächlich passiert, stellen sich die erhofften positiven Effekte auch ein – dort aber besonders deutlich. Unter dem Aspekt demokratischer Gleichheit ist dies problematisch und zeigt, dass eine Absenkung

des Wahlalters kein Selbstläufer ist, sondern ggf. mit gezielten und effektiven Maßnahmen flankiert werden muss, damit sich wünschenswerte Wirkungen – mehr Beteiligung, weniger Ungleichheit – auch einstellen.

Angesichts der Ambivalenz der Ergebnisse wäre es vermessen, daraus eine eindeutige Empfehlung für oder gegen eine Absenkung des Wahlalters abzuleiten. Eine entsprechende Empfehlung hängt letztlich auch davon ab, wen man in der Begründungsschuld sieht. Müssen die Befürworter*innen begründen, warum man den Status Quo mit einer Grenze von 18, mit der man ja alles in allem in den letzten 50 Jahren nicht schlecht gefahren ist, *ändern* will? Oder müssen die Skeptiker*innen begründen, warum man *nicht* absenken sollte? Immerhin gilt

doch ein allgemeines Wahlrecht, das grundsätzlich jeder Person zusteht. Wenn dann die Empirie zeigt, dass sich 16- und 17-Jährige in mancherlei Hinsicht, etwa mit Blick auf ihre politischen Grundeinstellungen, nicht fundamental von Älteren unterscheiden, dass sie in anderer Hinsicht – etwa mit Blick auf ihre kontextuelle Einbettung – sogar günstigere Voraussetzungen mitbringen, dann kann man daraus stringent eine Forderung nach Senkung und einer breiteren tatsächlichen Anwendung des allgemeinen Wahlrechts ableiten. In dem Fall aber gilt es auch sicherzustellen, dass dies keine Maßnahme ist, die nur privilegierten Menschen Vorteile verschafft und dadurch bestehende, problematische Strukturen weiter festigt.

Literatur

- Albert, M., Hurrelmann, K., Quenzel, G., Schneekloth, U., Leven, I., Utzmann, H. und Wolfert, S. (2019). Jugend 2019 – 18. Shell Jugendstudie, Weinheim: Beltz Verlagsgruppe.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019). Statistischer Bericht B VII 2-5 – 5/19. Statistische Berichte. [online] Verfügbar unter: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2019/SB_B07-02-05-2019j05_BB.pdf [Zuletzt aufgerufen am 24. März 2020].
- Beierlein, C., Kemper, C. J., Kovaleva, A. und Rammstedt, B. (2012). Ein Messinstrument zur Erfassung politischer Kompetenz- und Einflussüberzeugungen. *GESIS-Working Papers*, 18.
- Bergh, J. (2013). Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial. *Electoral Studies*, 32(1), S. 90-100. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Bergh, J., Christensen, D. A. und Matland, R. E. (2019). When is a Reminder Enough? Text Message Voter Mobilization in a European Context. *Political Behavior*. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09578-1> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Bertelsmann Stiftung (2020). Wegweiser Kommune: Elsterwerda – Gröditz – Potsdam – Chemnitz – Cottbus – Demographischer Wandel – 2017. [online] Verfügbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/elsterwerda+demographischer-wandel+2017+groeditz+potsdam+chemnitz+cottbus+tabelle> [Zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2020].
- Bundeswahlleiter (2020). Ergebnisse früherer Landtagswahlen. Informationen des Bundeswahlleiters. [online] Verfügbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/landtagswahlen.html> [Zuletzt aufgerufen am 24. Juni 2020].
- Cabarello, C. (2014). Nichtwahl. In J. W. Falter und H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 437-488.
- Chan, T. W. und Clayton, M. (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54(3), S. 533–558. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00620.x> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Coppock, A., Leeper, T. J. und Mullinix, K. J. (2018). Generalizability of heterogeneous treatment effect estimates across samples. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1073/pnas.1808083115> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Dale, A. und Strauss, A. (2009). Don't Forget to Vote: Text Message Reminders as a Mobilization Tool. *American Journal of Political Science*, 53(4), S. 787-804.
- Eichhorn, J. und Bergh, J. (2020). Introduction. In J. Eichhorn und J. Bergh (Hrsg.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*. London: Palgrave Macmillan. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Eisel, S. (2016). Jugendliche wollen keine Absenkung des Wahlalters. Auch erstmaliges Wählen ab 16 in Thüringen ohne Resonanz. Konrad Adenauer Stiftung. [online] Verfügbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.45436/> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Elsässer, L., Hense, S. und Schäfer, A. (2017) „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27, S. 161-180. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s41358-017-0097-9> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].

Faas, T. (2010). Das fast vergessene Phänomen. In K.-R. Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2009: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 69–86). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-86. [online] Verfügbar unter: https://doi.org/10.1007/978-3-531-92494-6_4 [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].

Gille, M. und Krüger, W. (Hrsg.) (2000). *Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16-29jährigen im vereinigten Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gille, M., Sardei-Biermann, S., Gaisler, W. und de Rijke, J. (Hrsg.) (2006). *Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland. Lebensverhältnisse, Werte und politische Beteiligung 12-29-jähriger*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gille, M. (Hrsg.) (2008). *Jugend in Ost und West seit der Wiedervereinigung. Ergebnisse aus dem replikativen Längsschnitt des DJI-Jugendsurvey*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GLÉS (2019). *Rolling Cross-Section Campaign Survey with Post-election Panel Wave (GLÉS 2017)*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6803 Data file Version 4.o.1. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.4232/1.13213> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].

Hoffmann-Lange, U. (Hrsg.) (1995). *Jugend und Demokratie in Deutschland. DJI-Jugendsurvey 1*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Johnson, C. und Marshall, B. (2004). *Political engagement among young people: an update*. The Electoral Commission.

Kretschmer, M. (2019). „Dem Volk das letzte Wort!“ *Zeit Online*. [online] Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/2019/27/michael-kretschmer-cdu-sachsen-volkseinwand-wahlkampf> [Zuletzt aufgerufen am 10. März 2020].

Landeswahlleiter Brandenburg (2019). *Landtagswahl in Zahlen*. [online] Verfügbar unter: <https://wahlen.brandenburg.de/wahlen/de/pressemitteilungen/detail/~19-08-2019-landtagswahl-in-zahlen> [Zuletzt aufgerufen am 25. März 2020].

Landeswahlleiter Brandenburg (2020). *Landtagswahl im Land Brandenburg am 01.09.2019. Zweitstimmenanteile ausgewählter Parteien nach Ämtern und amtsfreien Gemeinden*. [online] Verfügbar unter <https://www.wahlergebnisse.brandenburg.de/wahlen/LT2019/tabelleAmt.html> [Zuletzt aufgerufen am 25. Februar 2020].

Leininger, A. und Faas, T. (2020). *Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation*. In J. Eichhorn und J. Bergh (Hrsg.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*. London: Palgrave Macmillan. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].

Lübbe, S. (2019). *Jagd und Tierschutz: Ein Leben unter Wölfen*. *Zeit Online*. [online] pp.1-4. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-08/woelfe-jagd-tierschutz-wildtiere-naturschutz-wahlkampf/komplettansicht> [Zuletzt aufgerufen am 10. März 2020].

Marschall, S. (2019a). *Wahl-O-Mat Brandenburg 2019. Erste Ergebnisse der Online Befragung*. [online] Verfügbar unter: https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Projekte/Wahlomat/WOM_Brandenburg_2019_Anschlussbefragung_Homepage_07.pdf [Zuletzt aufgerufen am 29.06.2020].

- Marschall, S. (2019b). Wahl-O-Mat Sachsen 2019. Erste Ergebnisse der Online Befragung. [online] Verfügbar unter https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Projekte/Wahlomat/WOM_Sachsen_2019_Anschlussbefragung_Homepage.pdf [Zuletzt aufgerufen am 29. Juni 2020].
- Prior, M. (2010). You've Either Got It or You Don't? The Stability of Political Interest over the Life Cycle. *The Journal of Politics*, 72(3), S. 747-766. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1017/S0022381610000149> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Rosenqvist, O. (2017). Rising to the Occasion? Youth Political Knowledge and the Voting Age. *British Journal of Political Science*, S. 1-12. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000515> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Schäfer, A., Roßteutscher, S. und Abendschön, S. (2020). Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters. *West European Politics*, 43(4), S. 819-844. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1638141> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020a). Regionaldatenbank Deutschland: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) 12411-02-03-5-B. [online] Verfügbar unter: <https://www.regionalstatistik.de/genesis//online/data?operation=table&code=12411-02-03-5-B&levelindex=1&levelid=1593438625560> [Zuletzt aufgerufen am 24. Juni 2020].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020b). Regionaldatenbank Deutschland: Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquoten – Jahresdurchschnitt 13211-02-05-4-B. [online] Verfügbar unter: <https://www.regionalstatistik.de/genesis//online/data?operation=table&code=13211-02-05-4-B&levelindex=1&levelid=1593438994398> [Zuletzt aufgerufen am 24. Juni 2020].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019a). Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik 2019, B VII 2-3 - 5/19. Statistische Berichte. [online] pp.8/9. Verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/statistische-berichte/bericht_statistik-sachsen_b-VII-2-3_saechsischer-landtag-repraesentative-wahlstatistik.pdf [Zuletzt aufgerufen am 24. März 2020].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019b). Landtagswahl 2019 – endgültige Ergebnisse für den Freistaat Sachsen (SN), die Wahlkreise (WK), die Gemeinden (GE) sowie für die Teilgemeinden (TG). [online] Verfügbar unter: <https://www.wahlen.sachsen.de/veroeffentlichungen-down-loads-6426.html> [Zuletzt aufgerufen am 25. Februar 2020].
- Vehrkamp, R., Im Winkel, N. und Konzelmann, L. (2015). Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Bertelsmann Stiftung.
- Vetter, A. (1997). Political efficacy: alte und neue Meßmodelle im Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49(1).
- Wagner, M., Johann, D. und Kritzinger, S. (2012). Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies*, 31(2), S. 372–383. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.007> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].
- Zeglovits, E. und Zandonella, M. (2013). Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria. *Journal of Youth Studies*, 16(8), S. 1084–1104. [online] Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.793785> [Zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2020].

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Wahlalter bei Kommunal- und Landtagswahlen in den Bundesländern.....	7
Abbildung 2:	Wahlbeteiligung nach Alter und Bundesland	13
Abbildung 3:	Städte und Gemeinden in Brandenburg und Sachsen, in denen die Befragung durchgeführt wurde	15
Abbildung 4:	Fehlwahrnehmungen eigener Wahlberechtigung, nach Alter und Bundesland	21
Abbildung 5:	(Nicht-)Wahlberechtigung und Emotionen, nach Alter und Bundesland	22
Abbildung 6:	Zeitpunkt der Entscheidung, nicht zu wählen, nach Bundesland.....	23
Abbildung 7:	Zeitpunkt der Entscheidung, nicht zu wählen, nach Alter und Bundesland.....	24
Abbildung 8:	Art der Stimmabgabe, nach Alter und Bundesland.....	25
Abbildung 9:	Präferiertes Wahlalter bei Landtagswahlen, nach Bundesland.....	27
Abbildung 10:	Präferiertes Wahlalter bei Landtagswahlen, nach Alter und Bundesland	28
Abbildung 11:	Zustimmung zu Wählen mit 16 bei Bundestagswahlen, nach Bundesland.....	29
Abbildung 12:	Anteil der Befragten, die Wählen mit 16 bei Bundestagswahlen für eine gute oder sehr gute Idee halten, nach Alter und Bundesland.....	30
Abbildung 13:	Politisches Interesse und empfundene Selbstwirksamkeit junger Menschen, nach Alter und Bundesland.....	32
Abbildung 14:	Politisches Wissen junger Menschen, nach Alter und Bundesland	33
Abbildung 15:	Verinnerlichte Wahlnorm, nach Alter und Bundesland.....	35
Abbildung 16:	Politisches Interesse von Befragten, die +/- 90 Tage rund um den Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden	36
Abbildung 17:	Effekte politischer Grundeinstellungen auf die Wahlbeteiligung, nach Alter und Bundesland.....	38
Abbildung 18:	Wohnsituation junger Menschen: Noch bei Mutter und/oder Vater lebend, nach Alter und Bundesland.....	40
Abbildung 19:	Schulsituation junger Menschen, nach Alter und Bundesland	41
Abbildung 20:	Politische Informationskanäle junger Menschen, nach Alter und Bundesland.....	43
Abbildung 21:	Nutzung verschiedener Social-Media-Plattformen nach Alter	44
Abbildung 22:	Gespräche über Politik, nach Alter und Bundesland	44
Abbildung 23:	Gespräche über Wahlen im Schulunterricht, nach Alter und Bundesland	45
Abbildung 24:	Nutzung Wahlomat, nach Alter und Bundesland	47
Abbildung 25:	Subjektive Informiertheit, nach Alter und Bundesland	47
Abbildung 26:	Unterschiede in der Gesprächshäufigkeit zwischen Personen, die unmittelbar vor und nach dem Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden....	48
Abbildung 27:	Unterschiede in der Wahlomat-Nutzung und dem Informiertheitsempfinden zwischen Personen, die unmittelbar vor und nach dem Stichtag der Wahlberechtigung geboren wurden	49
Abbildung 28:	Effekte des Informations- und Kommunikationsverhaltens auf die Wahlbeteiligung, nach Alter und Bundesland.....	51
Tabelle 1:	Übersicht über die in der Befragung berücksichtigten Gemeinden.....	16
Tabelle 2:	Studienkontext sowie Einladungen zur Befragung und tatsächliche Teilnahmen.....	18

Hinweise zu den Autoren

Thorsten Faas ist Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und leitet dort die Arbeitsstelle „Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland“. Geboren 1975 in Idar-Oberstein (Rheinland-Pfalz) studierte er Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und der London School of Economics and Political Science (LSE). Anschließend war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Bamberg, Duisburg-Essen und Mannheim tätig; promoviert wurde er 2008 an der Universität Duisburg-Essen mit einer Arbeit zum Thema „Arbeitslosigkeit und Wählerverhalten: Direkte und indirekte Wirkungen auf Wahlbeteiligung und Parteipräferenzen in Ost- und Westdeutschland“. Ehe er 2017 an die Freie Universität Berlin wechselte, war er von 2009 bis 2012 Juniorprofessor für Politikwissenschaft, insbesondere Wählerverhalten, an der Universität Mannheim, sowie Professor für Empirische Politikforschung an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Wahlen, Wahlkämpfen und Wahlstudien.

Arndt Leininger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Arbeitsstelle Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Er studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und der London School of Economics and Political Science und promovierte anschließend an der Hertie School of Governance in Berlin. Im Sommersemester 2020 hat er eine Vertretungsprofessur für Umfrageforschung an der Universität Konstanz inne. Er forscht unter anderem zur direkten Demokratie, Wahl- und Abstimmungsbeteiligung sowie Jugend und Politik.

- Nr. 40 Armutzeugnis. Wie das Fernsehen die Unterschichten vorführt (Bernd Gäbler)
- Nr. 39 Stumme Migranten, laute Politik, gespaltene Medien – Die Berichterstattung über Flucht und Migration in 17 Ländern (Susanne Fengler, Marcus Kreutler)
- Nr. 38 Rechte Allianzen in Europa – Wie sich NationalistInnen gegen die EU verbünden (Malene Gürgen, Patricia Hecht, Christian Jakob, Sabine am Orde [Redaktion])
- Nr. 37 Zwischen „Flüchtlingskrise“ und „Migrationspakt“ – Mediale Lernprozesse auf dem Prüfstand (Michael Haller)
- Nr. 36 Krimis, Kontroversen, Kochrezepte – Das Regionale in den Dritten der ARD – mit aktuellen Programmanalysen von rbb und SWR (Joachim Trebbe, Eva Spittka)
- Nr. 35 Agenda-Setting bei ARD und ZDF? – Analyse politischer Sendungen vor der Bundestagswahl 2017 (Marc Liesching, Gabriele Hooffacker)
- Nr. 34 Demoskopie, Medien und Politik – Ein Schulterschluss mit Risiken und Nebenwirkungen (Thomas Wind)
- Nr. 33 Zwischen Fanreportern und Spielverderbern – Fußballjournalismus auf dem Prüfstand (Tonio Postel)
- Nr. 32 Unsichere Arbeit – unsichere Mitbestimmung. Die Interessenvertretung atypisch Beschäftigter (Berndt Keller)
- Nr. 31 Aufstocker im Bundestag III – Eröffnungsbilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten zu Beginn der 19. Wahlperiode (Sven Osterberg)
- Nr. 30 Netzwerk AfD. Die neuen Allianzen im Bundestag (Malene Gürgen, Christian Jakob, Sabine am Orde)
- Nr. 29 Lindners FDP. Profil – Strategie – Perspektiven (Michael Freckmann)
- Nr. 28 Unternehmensteuern in Deutschland. Rechtliche Grauzonen und zivilgesellschaftliche Alternativen (Christoph Trautvetter, Silke Ötsch, Markus Henn)
- Nr. 27 Polarisiert und radikalisiert? Medienmisstrauen und die Folgen (Oliver Decker, Alexander Yendell, Johannes Kiess, Elmar Brähler)
- Nr. 26 Aufstocker im Bundestag II – Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 18. Wahlperiode (Sven Osterberg)
- Nr. 25 Unterhaltung aus Bayern, Klatsch aus Hessen? Eine Programmanalyse von BR und hr (Eva Spittka, Matthias Wagner, Anne Beier)
- Nr. 24 #MythosTwitter – Chancen und Grenzen eines sozialen Mediums (Mathias König, Wolfgang König)
- Nr. 23 Informationsfreiheit – Mehr Transparenz für mehr Demokratie (Arne Semsrott)

- Nr. 22 Journalist oder animateur – ein Beruf im Umbruch. Thesen, Analysen und Materialien zur Journalismusdebatte (Hans-Jürgen Arlt, Wolfgang Storz)
- Nr. 21 Ausverkauf des Journalismus? – Medienverlage und Lobbyorganisationen als Kooperationspartner (Marvin Oppong)
- Nr. 20 Die AfD vor den Landtagswahlen 2016 – Programme, Profile und Potenziale (Alexander Hensel, Lars Geiges, Robert Pausch, Julika Förster)
- Nr. 19 Bürgerbeteiligung im Fernsehen – Town Hall Meetings als neues TV-Format? (Nils Heisterhagen)
- Nr. 18 „Querfront“ – Karriere eines politisch-publizistischen Netzwerks (Wolfgang Storz)
- Nr. 17 Information oder Unterhaltung? – Eine Programmanalyse von WDR und MDR (Joachim Trebbe, Anne Beier, Matthias Wagner)
- Nr. 16 Politische Beteiligung: Lage und Trends (Rudolf Speth)
- Nr. 15 Der junge Osten: Aktiv und Selbstständig – Engagement Jugendlicher in Ostdeutschland (Jochen Roose)
- Nr. 14 Wettbewerbspopulismus – Die Alternative für Deutschland und die Rolle der Ökonomen (David Bebnowski, Lisa Julika Förster)
- Nr. 13 Aufstocker im Bundestag – Nebeneinkünfte und Nebentätigkeiten der Abgeordneten zu Beginn der 18. Wahlperiode (Herbert Hönigsberger)
- Nr. 12 Zwischen Boulevard und Ratgeber-TV. Eine vergleichende Programmanalyse von SWR und NDR (Joachim Trebbe)
- Nr. 11 Die sechste Fraktion. Nebenverdiener im Deutschen Bundestag (Herbert Hönigsberger)
- Nr. 10 Chancen der Photovoltaik-Industrie in Deutschland (Armin Räuber, Werner Warmuth, Johannes Farian)
- Nr. 9 Logistik- und Entwicklungsdienstleister in der deutschen Automobilindustrie – Neue Herausforderungen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen (Heinz-Rudolf Meißner)
- Nr. 8 Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit – Neue Herausforderungen und Handlungsansätze (Martin Grundmann, Susanne Voss, unter Mitarbeit von Frank Gerlach)
- Nr. 7 Wahlkampf im medialen Tunnel – Trends vor der Bundestagswahl 2013 (Thomas Leif, Gerd Mielke)

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Brenner-Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen, vergibt Kurzstudien und legt aktuelle Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit.

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 29. Mai 2018 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC: HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)
- Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa
- Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC: HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 102***
Wolfgang Schroeder, Samuel Greef u. a.
Bedrängte Zivilgesellschaft von rechts
Interventionsversuche und Reaktionsmuster
- **OBS-Arbeitsheft 101***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Nachrichten mit Perspektive
Lösungsorientierter und konstruktiver Journalismus in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 100***
Tim Engartner
Wie DAX-Unternehmen Schule machen
Lehr- und Lernmaterial als Türöffner für Lobbyismus
- **OBS-Arbeitsheft 99***
Tobias Gostomyk, Daniel Moßbrucker
„Wenn Sie das schreiben, verklage ich Sie!“
Studie zu präventiven Anwaltsstrategien gegenüber Medien
- **OBS-Arbeitsheft 98***
Lutz Frühbrodt, Annette Floren
Unboxing YouTube
Im Netzwerk der Profis und Profiteure
- **OBS-Arbeitsheft 97***
Wolfgang Schroeder, Stefan Fuchs
Neue Mitglieder für die Gewerkschaften
Mitgliederpolitik als neues Politikfeld der IG Metall
- **OBS-Arbeitsheft 96***
Rainer Faus, Simon Storks
Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten?
OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration
- **OBS-Arbeitsheft 95***
Bernd Gäbler
AfD und Medien
Erfahrungen und Lehren für die Praxis
- **OBS-Arbeitsheft 94***
Olaf Hoffjahn, Oliver Haidukiewicz
Deutschlands Blogger
Die unterschätzten Journalisten
- **OBS-Arbeitsheft 93***
Michael Haller
Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien
Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information
- **OBS-Arbeitsheft 92***
Bernd Gäbler
AfD und Medien
Analyse und Handreichungen

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

Diese und weitere Publikationen der OBS finden Sie unter www.otto-brenner-stiftung.de

Otto Brenner Stiftung | Wilhelm-Leuschner-Straße 79 | D-60329 Frankfurt/Main

OBS-Arbeitspapier 41

Wählen mit 16?

Ein empirischer Beitrag zur Debatte
um die Absenkung des Wahlalters

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Jugend und Protest

Simon Schnetzer · Klaus Hurrelmann

JUGEND 2021.
PANDEMIE, PROTEST,
PARTIZIPATION

Sabine Andresen

WIE SOLLTE POLITIK FÜR
DIE JUGEND AUSSEHEN?

Nina-Kathrin Wienkoop

WER DAZU GEHÖRT
UND GEHÖRT WIRD

Christian Lüders

PROTEST ALS RESSOURCE?

Thorsten Faas · Anton Könneke

WÄHLEN AB 16?
PRO UND CONTRA

Yağmur Mengilli

CHILLEN ALS
JUGENDKULTURELLE
(PROTEST-)PRAXIS?!

Jörg Gertel

ZEHN JAHRE
GENERATION
„ARABISCHER FRÜHLING“

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Jugend und Protest

APuZ 38–39/2021

SIMON SCHNETZER · KLAUS HURRELMANN

JUGEND 2021.

PANDEMIE, PROTEST, PARTIZIPATION

In anderthalb Pandemie-Jahren haben sich die meisten Jugendlichen solidarisch mit den älteren Generationen gezeigt und Freiheitseinschränkungen hingenommen. Es ist an der Zeit, den Jungen mehr Gehör zu schenken und ihr Protestpotenzial konstruktiv zu nutzen.

Seite 04–10

SABINE ANDRESEN

WIE SOLLTE POLITIK FÜR DIE JUGEND AUSSEHEN?

Eine Politik für Kinder und Jugendliche muss umfassende Beteiligungsmöglichkeiten schaffen und einen Beitrag dazu leisten, dass ihre Interessen vorrangig Berücksichtigung finden. Dazu ist es nötig, die hartnäckigen Vorbehalte gegenüber dieser Altersgruppe zu überwinden.

Seite 11–16

NINA-KATHRIN WIENKOOP

WER DAZU GEHÖRT UND GEHÖRT WIRD

Zwar gibt es in Deutschland viel junges Engagement und eine große Vielfalt an Vereinen und Bewegungen, aber es gibt auch Teilhabehürden und strukturelle Ausschlussmechanismen. Anders als bei Parteien und Wahlen sind die Barrieren jedoch informeller.

Seite 17–22

CHRISTIAN LÜDERS

PROTEST ALS RESSOURCE?

Der 16. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung führt vor Augen, dass in jugendlichen Protestbewegungen einiges Potenzial für die politische Bildung liegt. Das Engagement allein gewährleistet indes nicht, dass damit auch Demokratiebildung angeregt wird.

Seite 23–28

THORSTEN FAAS · ANTON KÖNNEKE

WÄHLEN AB 16? PRO UND CONTRA

Seit zahlreiche Jugendliche öffentlichkeitswirksam für mehr Klimaschutz demonstrieren, wird auch in Deutschland wieder verstärkt über das Thema Absenkung des Wahlalters diskutiert. Was spricht für das Wahlrecht ab 16? Und wie lauten die Argumente dagegen?

Seite 29–35

YAĞMUR MENGILLI

CHILLEN ALS JUGENDKULTURELLE (PROTEST-)PRAXIS?!

Einerseits wird Chillen als Nichtstun mit Passivität und Rückzug ins Zuhause verbunden, andererseits mit Vergemeinschaftung im öffentlichen Raum. Beide Betrachtungsweisen deuten darauf hin, dass die Jugend chillt und Erwachsenen unklar ist, was dabei passiert.

Seite 36–40

JÖRG GERTEL

ZEHN JAHRE GENERATION

„ARABISCHER FRÜHLING“

Die Situation für die Generation „Arabischer Frühling“ ist problematisch: Seit den Protesten 2011 haben Perspektivlosigkeit, Ungleichheit und Gewalt zugenommen. Die Covid-19-Pandemie verstärkt die Prozesse der Enteignung von Lebenschancen zusätzlich.

Seite 41–46

WÄHLEN AB 16?

Pro und Contra

Thorsten Faas · Anton Köneke

Um auf den politischen Prozess und damit letztlich Politikinhalt in einer Demokratie Einfluss zu nehmen, stehen Menschen sehr unterschiedliche Wege der Beteiligung offen, etwa die Mitwirkung in Parteien oder Bewegungen, die Teilnahme an Demonstrationen oder das Unterzeichnen von Petitionen. Die mit Abstand am weitesten verbreitete Form politischer Partizipation ist jedoch das Wählen. Auch wenn die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den 1970er Jahren in Deutschland zurückgegangen ist und wir zweifelsohne auch deutliche Unterschiede in der Höhe der Wahlbeteiligung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen beobachten können, so gilt schlussendlich doch: Bei keiner anderen politischen Partizipationsform ist die Beteiligung so weit verbreitet und zudem so wenig sozial selektiv wie beim Wählen.

Dennoch gibt es auch beim Wählen maximale und noch dazu gewollte Unterschiede: Manche Menschen haben schlicht nicht das Recht zu wählen. Insbesondere vielen jungen Menschen steht dieses herausragende Partizipationsrecht nicht zur Verfügung: Aktuell sind bei Bundestags- und Europawahlen die unter 18-Jährigen in Deutschland nicht wahlberechtigt. Allerdings sind solche Wahlaltersgrenzen keineswegs in Stein gemeißelt, wie schon ein Blick auf die deutschen Bundesländer zeigt: In einigen dürfen auch 16- und 17-Jährige an Landtagswahlen teilnehmen, in anderen zumindest an Kommunalwahlen. Zudem wird auf Bundesebene seit vielen Jahren – und in Reaktion auf die jugendlichen Klimaproteste seit einiger Zeit wieder verstärkt – über eine Absenkung der Wahlaltersgrenze diskutiert. Auch die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Reformkommission rund um das Thema Wahlrecht hat den Auftrag, das „Wählen ab 16“ zu erörtern.

Zuletzt wurde in den 1970er Jahren eine Absenkung des Wahlalters – auch damals mit Verweis auf Protestaktivitäten junger Menschen

im Zuge der 68er-Bewegung – auf den Weg gebracht. Damals lag es noch bei 21 Jahren. Eines der Hauptargumente war, dass die 18- bis 20-Jährigen doch offenkundig die politische Reife, das nötige Interesse und das Wissen besäßen, um sich zu beteiligen. Darüber hinaus sei das Wahlrecht – so Hans-Dietrich Genscher in der Bundestagsdebatte – eine Möglichkeit, „die jungen Menschen an den Staat heranzuführen“.⁰¹ Jedenfalls beschloss der Deutsche Bundestag 1970 ohne Gegenstimmen, das aktive Wahlalter – also das Recht, zu wählen – auf 18 Jahre abzusenken.⁰² Das Mindestalter für das passive Wahlrecht – also das Recht, gewählt zu werden – wurde an die Volljährigkeit gebunden, sank also erst fünf Jahre später auf 18, als die Volljährigkeit auf eben jene 18 Jahre abgesenkt wurde.

Seitdem dürfen alle 18-jährigen Deutschen bei Bundestagswahlen sowohl wählen als auch gewählt werden. Im Laufe der 1990er Jahre aber ist eine neue Debatte um das Mindestalter für das aktive Wahlrecht entbrannt. Der Bundestag hat sich wiederholt mit Anträgen zur Absenkung des Wahlalters bei bundesweiten Wahlen befasst, von denen allerdings bislang keiner erfolgreich war. Auch auf der Ebene der Bundesländer gab es Dynamik und auch Veränderungen: 1996 senkte Niedersachsen als erstes deutsches Bundesland das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre ab. Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zogen nach und senkten ebenfalls das Wahlalter für Kommunalwahlen. In Hessen ergab sich eine besondere Situation: 1998 senkte die dortige Koalition aus SPD und Grünen das aktive Wahlalter für die Kommunalwahlen auf 16 ab, die neue Koalition aus CDU und FDP machte die Absenkung allerdings nur ein Jahr später wieder rückgängig – der bisher einzige Fall, bei dem ein Mindestwahlalter wieder heraufgesetzt wurde.

Heute sind die 16- und 17-jährigen in Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein sowohl bei Kommunal- als auch bei Landtagswahlen aktiv wahlberechtigt; in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg gilt bei Kommunalwahlen das Wahlalter 16. Die übrigen fünf Bundesländer, also Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen, halten nach wie vor auf allen Ebenen am Wahlrecht ab 18 fest.⁰³ Das föderale Deutschland ähnelt also auch in Bezug auf das Wahlalter einem Flickenteppich – und einiges spricht dafür, dass dieser Teppich sogar noch bunter werden könnte: Im Koalitionsvertrag der neuen grün-schwarzen Regierung in Baden-Württemberg ist nämlich neben der Absenkung des aktiven Wahlrechts bei Landtagswahlen auch erstmals eine Absenkung des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre vereinbart worden.⁰⁴

Dass ein solcher Flickenteppich entstehen konnte, hat vor allem zwei Gründe: Erstens unterscheiden sich die rechtlichen Notwendigkeiten für Änderungen des Wahlalters von Bundesland zu Bundesland und von der Kommunal- zur Landesebene. In einigen Bundesländern (und auch auf der Bundesebene) ist das Wahlalter in der Verfassung geregelt, in anderen Ländern reichen einfache Mehrheiten aus, um die einschlägigen Wahlgesetze zu ändern – mit der Konsequenz, dass für Verfassungsänderungen breitere Mehrheiten gefunden werden müssen. Das führt zum zweiten Punkt: Die Parteien unterscheiden sich in ihren Positionen zu Wahlaltersgrenzen.

Die unterschiedlichen Positionierungen der Parteien sind für uns in diesem Beitrag der Ausgangspunkt, um die Argumente für und gegen bestimmte Wahlaltersgrenzen zu präsentieren.

01 Hans-Dietrich Genscher, Herabsetzung des Wahlalters, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 05/196, 15. 11. 1968, S. 10587.

02 Vgl. Deutscher Bundestag, Bundestag ermöglicht 18- bis 20-Jährigen zu wählen, 2012, www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/39287766_kw23_kalender_wahlalter-208734.

03 Vgl. Arndt Leininger/Thorsten Faas, Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation, in: Jan Eichhorn/Johannes Bergh (Hrsg.), Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide, London 2020, S. 143–166.

04 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/CDU Baden-Württemberg, Jetzt für Morgen – Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg, 2021, S. 94, www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf.

Dabei greifen wir vorwiegend auf zwei Quellen zurück: Erstens ist im Wahl-O-Mat der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung zu Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen regelmäßig eine These zum Wahlalter enthalten, zu der sich Parteien nicht nur positionieren, sondern diese Positionen auch begründen sollen.⁰⁵ Zweitens ziehen wir Beiträge aus einschlägigen Plenardebatten heran, um das Spektrum der Positionen und Argumente von Parteien erfassen zu können. Häufig werden dabei auch Argumente angeführt, die auf bestimmten Annahmen aufbauen, die sich empirisch überprüfen lassen – auch wenn dies vergleichsweise selten getan wird. Daher lassen wir auch einige empirische Erkenntnisse zu den Voraussetzungen und Auswirkungen eines Wahlrechts ab 16 einfließen, wozu wir vor allem auf die Ergebnisse unserer Jugendwahlstudie 2019 zurückgreifen. Schließlich ergänzen wir einige Argumente, die bislang vor allem in wissenschaftlichen, weniger in parteipolitischen Diskursen angeführt wurden.

In der Debatte um eine Absenkung des Wahlalters lassen sich drei Argumentationslinien identifizieren, innerhalb derer sich die Diskussion größtenteils abspielt, nämlich erstens institutionell-rechtliche Argumente, zweitens Reife- und Einstellungsargumente sowie drittens Kontextargumente.

INSTITUTIONELL-RECHTLICHE ARGUMENTE

Artikel 38 Absatz 2 des Grundgesetz lautet: „Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“ Während also das Wahlalter für das aktive Wahlrecht numerisch fixiert ist, ergibt sich die Altersgrenze für das passive Wahlrecht indirekt aus der Volljährigkeitsgrenze. Faktisch fallen beide Altersgrenzen somit seit der Bundestagswahl 1976 zusammen auf ein Wahlalter 18.⁰⁶

05 Für den aktuell laufenden Wahl-O-Mat und ein Archiv zu vergangenen Wahlen siehe www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat.

06 Das war vorher nicht so: Bei den Wahlen von 1949 bis 1969 lag die Altersgrenze für das aktive Wahlalter bei 21, für das passive bei 25. Zur Wahl 1972 griffen erstmals die genannten Reformen: Wahlalter 18 für das aktive Wahlrecht, Volljährigkeit für das passive Wahlrecht. Allerdings lag die Volljährigkeitsgrenze zunächst noch bei 21.

Die Übereinstimmung von Volljährigkeit und Wahlalter wird von Gegner*innen einer Wahlaltersabsenkung als überaus wünschenswert gesehen. Im Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019 etwa gab die CDU folgende Begründung für ihre Ablehnung einer Absenkung an: „Die Kopplung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit ist sinnvoll. Rechte und Pflichten müssen Hand in Hand gehen. Unser gesamtes Rechtssystem und das Strafrecht überträgt jungen Menschen erst mit 18 Jahren die volle Verantwortung für ihr Handeln.“⁰⁷ Auch die FDP argumentierte mit der Volljährigkeit und begründete ihre Ablehnung wie folgt: „Wir halten am Wahlalter der Europawahl von 18 Jahren und damit der Volljährigkeit fest. Denn da wo Rechte verliehen werden, müssen auch Pflichten übernommen werden.“⁰⁸

Bemerkenswerterweise führen auch Befürworter*innen einer Wahlaltersabsenkung institutionell-rechtliche Argumente an, wenn auch eher, um aufzuzeigen, dass das Wahlalter 18 keine Notwendigkeit ist. So wird vonseiten der Linken, der Grünen und der SPD häufig angeführt, dass Bürger*innen bereits mit 14 Jahren die Religionsmündigkeit erlangen, man ihnen also eine weitreichende weltanschauliche Autonomie zutraut.⁰⁹ Ebenfalls mit 14 sind junge Menschen eingeschränkt strafmündig. Das Strafrecht wird allerdings auch von der anderen Seite als Argument ins Feld geführt, schließlich können Menschen bis zum 21. Lebensjahr noch nach dem Jugendstrafrecht verurteilt werden. So schrieb die AfD im Wahl-O-Mat zur hessischen Landtagswahl 2018: „Es ist ein Widerspruch, wenn Straftäter bis 21 als Jugendliche/Heranwachsende gelten, aber ab 16 wählen können.“¹⁰ Beide Seiten leiten aus dem Strafrecht und der Religions- und Strafmündigkeit ein institutionell-rechtliches Argument für ihre Position ab, wenn auch in diametral entgegengesetzter Richtung.

Diese Gegensätzlichkeit in den Schlussfolgerungen ist bemerkenswert und schwächt die Überzeugungskraft dieses Argumentationsstrangs. Erst recht gilt dies, wenn man das Wahl-

recht zum „vornehmste(n) Recht eines Bürgers“ erklärt, wie es etwa die AfD im Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021 tat.¹¹ Weniger „vornehme“ Rechte sollten doch dann für die Bewertung des Wahlalters keine Rolle spielen.¹² Dieser Linie folgend haben sich auch Gerichte dort, wo sie mit Wahlaltersfragen befasst waren, zurückgehalten und den Gesetzgeber*innen in der Wahlaltersfrage weitreichende Autonomie gelassen – jüngst etwa in Thüringen.¹³

Schließlich ist festzuhalten, dass der Zustand einer einheitlichen Wahlaltersgrenze von 18 Jahren in Deutschland von überschaubarer Dauer war. Bei längerfristiger Betrachtung zeigt sich einige Dynamik, sowohl zwischen den Bundesländern als auch bei der Positionierung der einzelnen Parteien. So hat jüngst die FDP, die sich lange Zeit gegen eine Absenkung des Wahlalters positioniert hatte, ihren Kurs geändert.¹⁴ 2013 noch hat sie in Bayern im Sinne institutionell-rechtlicher Regeln argumentiert: „Das Wahlrecht (...) ist uns genauso wichtig wie die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, die ebenfalls erst mit 18 Jahren einsetzt.“¹⁵ Auf dem Bundesparteitag 2020 hat sie sich dann aber auf Initiative der Jungen Liberalen zu einer Absenkung des Wahlalters bekannt. Im entsprechenden Beschluss heißt es: „Für Berufstätige kennt das Gesetz sogar eine bereichsbezogene volle Geschäftsfähigkeit schon ab 16 Jahren.“¹⁶ Das zeigt letztlich: Institutionell-

07 Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019, These 38, Antwort der CDU.

08 Ebd., Antwort der FDP.

09 Vgl. Norbert Müller, Junge Menschen beteiligen – Partizipationsrechte stärken, Demokratiebildung fördern, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/116, 27.9.2019, S. 14302.

10 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Hessen 2018, These 25, Antwort der AfD.

11 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021, These 7, Antwort der AfD.

12 An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die Geschichte des Frauenwahlrechts, das in Deutschland 1918 eingeführt wurde, obwohl das Familienrecht in der Weimarer Republik nach wie vor „die Verfügungsmacht des Ehemannes über das Vermögen, die Arbeit und den Körper seiner Frau“ festschrieb, Frauen also nicht im Besitz der vollständigen, juristisch verbrieften Geschäftsfähigkeit waren. Vgl. Kirsten Heinsöhn, „Grundsätzlich“ gleichberechtigt. Die Weimarer Republik in frauenhistorischer Perspektive, in: APuZ 18–20/2018, S. 39–45.

13 So scheiterte beispielsweise eine Verfassungsbeschwerde der AfD in Thüringen, die sich gegen das Wahlrecht ab 16 Jahren bei Kommunalwahlen wendete. Vgl. 16-Jährige dürfen wählen – AfD scheidet vor Verfassungsgericht, 25.9.2018, www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/16-Jaehrige-duerfen-waehlen-AfD-scheidet-vor-Verfassungsgericht.

14 Vgl. Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021, These 3, Antwort der FDP.

15 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Bayern 2013, These 24, Antwort der FDP.

16 Bundesparteitag der Freien Demokraten, Beschluss: Der Zukunft eine Stimme geben – Wahlrecht ab 16, 19.9.2020.

rechtliche Kopplungen lassen sich für verschiedene Grenzen finden – und die verschiedenen Grenzen sind im föderalen Deutschland praktische Realität.

REIFE- UND EINSTELLUNGSARGUMENTE

Der parteipolitische Diskurs wird aber keineswegs nur von institutionell-rechtlichen (man könnte auch sagen: „ästhetischen“) Argumenten geprägt; vielmehr werden dort auch empirische Argumente angeführt, die sich auf die vorhandene oder fehlende Befähigung der 16- und 17-Jährigen beziehen, verantwortungsvoll und im vollen Bewusstsein der Tragweite der eigenen Entscheidung an einer Wahl teilzunehmen. Es wird also gefragt und mitunter infrage gestellt, ob 16- und 17-Jährige die nötige politische Reife, das politische Interesse und Wissen aufweisen, um wählen zu können und zu dürfen.

Besonders pointiert zu finden sind solche Argumente bei der AfD: Im Wahl-O-Mat zur Thüringer Landtagswahl 2014 etwa erklärte die Partei, dass zum Wählen „ein Mindestmaß an geistiger Reife“ notwendig sei und man sich daher gegen ein Wahlrecht ab 16 stelle.¹⁷ Diese Argumentationslinie machte sich die Thüringer CDU zwar nicht zu eigen und stellte vielmehr fest: „Ohne Zweifel gibt es junge Menschen zwischen 16 und 18 Jahren, die erwachsen genug sind und die notwendigen Kenntnisse haben, um diese Rechte und Pflichten verantwortungsvoll auszuüben“ – begründete ihre Ablehnung des Wahlalters von 16 Jahren dann aber mit den bereits präsentierten Argumenten zur Kopplung von Wahlalter und Volljährigkeit.¹⁸

Befürworter*innen einer Wahlrechtsabsenkung begegnen Reifeargumenten in doppelter Weise: *Erstens* bezweifeln sie die Behauptung mangelnder Reife grundsätzlich. Die Jugend erlange den nötigen Reifegrad heutzutage schlicht früher. So begründeten die Grünen in Rheinland-Pfalz 2021 ihre Befürwortung einer Wahlrechtsabsenkung damit, dass Jugendliche „aktiv ihre Zukunft in die Hand nehmen und bereit sind, Verantwortung zu tragen. Sie übernehmen über-

durchschnittlich häufig Ehrenämter und kämpfen gegen die Klimakrise – und damit für unsere und die Zukunft kommender Generationen.“¹⁹ Unabhängig von konkreten Themen sah die FDP in Sachsen-Anhalt bei der Landtagswahl 2021 16- und 17-Jährige als „durchaus reif genug, um die Tragweite ihrer Entscheidung bei einer Landtagswahl abschätzen zu können“ und begründete so ihre (neuerliche) Unterstützung der Absenkung des Wahlalters.²⁰

Zweitens findet sich eine indirekte Argumentation von Befürworter*innen einer Wahlrechtsabsenkung gegen Reifeargumente. Im Kern lautet dabei die These: Geringeres Interesse und geringeres Wissen bei nicht-wahlberechtigten 16- und 17-Jährigen sind in keiner Weise überraschend, denn warum sollten sich Menschen für etwas interessieren, an dem sie sich nicht beteiligen dürfen? Entsprechend werden dann durch eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Aktivierungs- und Reifungsprozesse erwartet. Indem junge Menschen früher an die Politik herangeführt werden, ließe sich „politisches Engagement und politische Mündigkeit (...) befördern“ (Linke)²¹ und damit letztlich auch eine „Kurskorrektur der Parteipolitik und mehr Generationengerechtigkeit“ erreichen (FDP)²² sowie generell der „Politikverdrossenheit entgegenwirken“ (SPD).²³

Auch diese Argumente bleiben allerdings nicht unwidersprochen: Die CDU schrieb im Wahl-O-Mat zur saarländischen Landtagswahl 2017, dass „die Absenkungen des Wahlalters Jugendliche nicht zu einer stärkeren politischen Partizipation motivieren“ könne.²⁴ Auch in der AfD glaubt man nicht daran, „dass sich mit dem Absenken des Wahlalters wieder mehr junge Menschen für politische Entscheidungen interessieren, (...) da selbst Wahlberechtigte kaum zur Wahl gehen oder sich für Politik interessieren“.²⁵

¹⁹ Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021, These 7, Antwort der Grünen.

²⁰ Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 2021, These 32, Antwort der FDP.

²¹ Ebd., Antwort der Linken.

²² Bundesparteitag der Freien Demokraten (Anm. 16).

²³ Wahl-O-Mat zur Abgeordnetenhauswahl in Berlin 2011, These 2, Antwort der SPD.

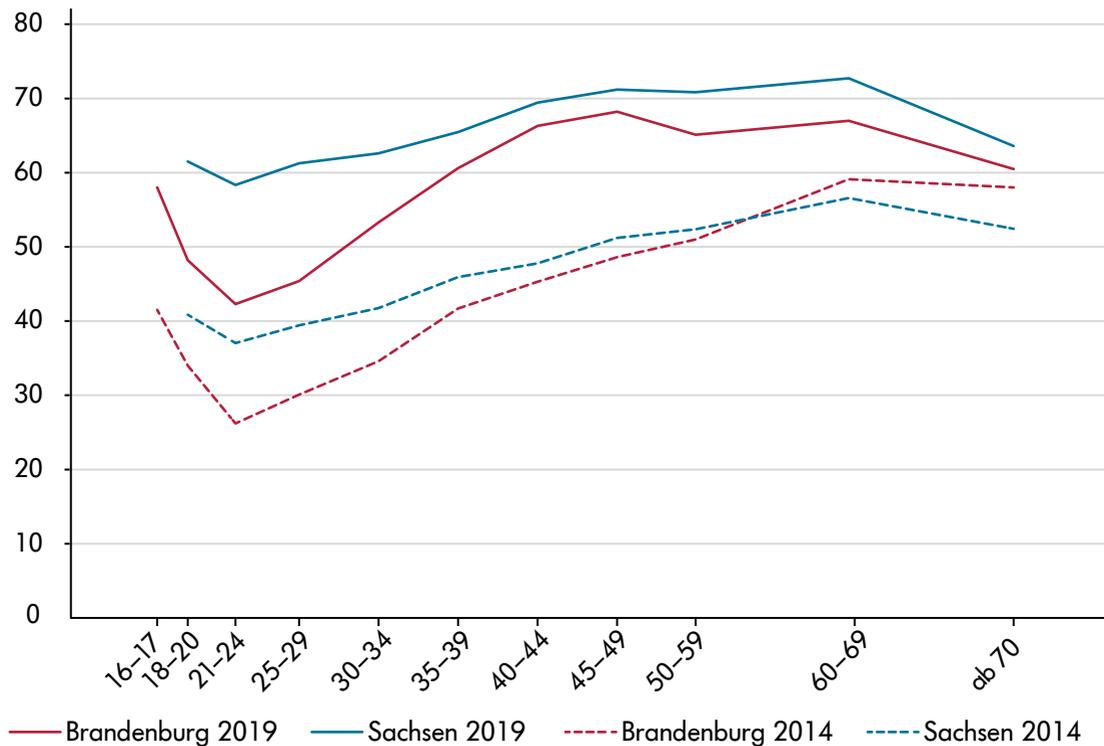
²⁴ Wahl-O-Mat zur Landtagswahl im Saarland 2017, These 21, Antwort der CDU.

²⁵ Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Sachsen 2019, These 38, Antwort der AfD.

¹⁷ Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Thüringen 2014, These 38, Antwort der AfD.

¹⁸ Ebd., Antwort der CDU.

Abbildung: Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2014 und 2019, in Prozent der Wahlberechtigten innerhalb der jeweiligen Altersgruppe



Quelle: Repräsentative Wahlstatistik

An dieser Stelle sei auf eine grundsätzliche Problematik von solchen Reifeargumenten verwiesen: Das Wahlrecht ist grundsätzlich kein qualifiziertes Recht, das Staatsbürger*innen nur bei Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen gewährt wird. Wäre dem so, müssten im Vorfeld von Wahlen flächendeckende Reifetests durchgeführt werden – unabhängig vom Alter. Natürlich lassen sich mit Blick auf Kinder und Jugendliche entwicklungspsychologische Argumente anführen: Wann ist davon auszugehen, dass eine bestimmte, für das Wählen nötige Entwicklungsstufe erreicht ist? Daraus ergeben sich weitere schwierige Fragen: Was genau sind diese Stufen und die damit verbundenen Kompetenzen? Was ist folglich die „richtige“ Grenze? Und können institutionell-rechtliche Regeln das dann eigentlich widerspiegeln?

Im Gegensatz zu den institutionell-rechtlichen Argumenten, bei denen es sich letztlich um Setzungen handelt, lassen sich Argumente rund um die politische Reife in ihren verschie-

denen Facetten empirisch prüfen. Im Rahmen der durch die Otto Brenner Stiftung geförderten Jugendwahlstudie anlässlich der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2019 haben wir genau das getan. Ziel der Nachwahlbefragung unter jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 war es, die im Raum stehenden Vermutungen zu den Bedingungen und Auswirkungen eines Wahlalters von 16 Jahren empirisch zu überprüfen. Die Besonderheit der ausgewählten Bundesländer war dabei, dass in beiden Ländern am 1. September 2019 Landtagswahlen stattfanden, dabei allerdings in Brandenburg die 16- und 17-Jährigen wahlberechtigt waren, in Sachsen hingegen nicht. Vor diesem Hintergrund eigneten sich die beiden Wahlen sehr gut für eine Untersuchung der Effekte eines niedrigeren Wahlalters: Wie ist es um Interesse und Wissen bei jungen Menschen unterschiedlichen Alters letztlich bestellt? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den Bundesländern, aber auch gerade zwischen 15-, 16-, 17- und 18-Jährigen?

Ehe wir auf unsere Umfragedaten schauen, werfen wir zunächst einen Blick auf die sogenannte repräsentative Wahlstatistik der beiden Bundesländer, in deren Rahmen der Zusammenhang zwischen Alter und Wahlbeteiligung präzise erfasst wird.²⁶ Betrachtet man darin die Gruppe der wahlberechtigten jungen Menschen bis 25 Jahre, dann wird ersichtlich, dass in beiden Bundesländern die Wahlbeteiligung unter den Jüngsten der Jüngeren vergleichsweise hoch war. Dieser Effekt ist nicht überraschend: Die jüngste Kohorte ist seit jeher bei allen Bundestagswahlen etwas wahlfreudiger als die nächstältere Kohorte. Zieht man also die Wahlbeteiligung als Maß politischer Reife heran, so spricht im Lichte dieser Zahlen wenig gegen eine Absenkung des Wahlalters. Gerade die 16- und 17-Jährigen in Brandenburg haben sich als überaus wahlfreudig erwiesen (*Abbildung*).

Nun mag man dieses Muster auf eine hohe Motivation zurückführen, die aber noch wenig über die „Reife“ junger Menschen aussagt. Dazu können wir einen Blick auf unsere Umfrageergebnisse werfen. Auch dabei zeigt sich: In unserer Befragung unterschieden sich die 16- und 17-Jährigen in ihrem politischen Wissen und ihrem politischen Interesse nicht von ihren 18- bis 24-jährigen Mitbürger*innen. Die Werte sind in beiden Gruppen praktisch identisch.²⁷ Tatsächlich gilt dies auch schon für die von uns befragten 15-Jährigen. Das bedeutet aber auch: Die mit 16 Jahren wahlberechtigten Brandenburger*innen sind nicht interessierter oder wissender als ihre nicht-wahlberechtigten sächsischen Pendanten. Zwischen dem 16. und dem 25. Lebensjahr scheinen sich politisches Wissen und politisches Interesse kaum mehr zu verändern – weder

in die eine noch die andere Richtung. Es scheint sich vielmehr um stabile Grundorientierungen zu handeln, deren Ausprägung von anderen Faktoren abhängt.

KONTEXTARGUMENTE

Dies führt zu unserem letzten Argumentationsstrang, der sich allerdings weniger aus politisch-praktischen Debatten, sondern eher aus der wissenschaftlichen Debatte rund um das Wahlalter speist. Die von uns ermittelten Daten zu Interesse und Wissen sind Durchschnittswerte, hinter denen sich natürlich Unterschiede verbergen: Manche Jugendliche sind interessierter als andere (wie es auch bei anderen Altersgruppen der Fall ist). Und trotzdem lassen sich auch weniger interessierte Menschen durchaus bei Wahlen mobilisieren, wenn sie entsprechende Impulse aus ihrer Umgebung bekommen. Es ist eine alte sozialwissenschaftliche Weisheit: Der Kontext spielt eine Rolle – aber gerade in der Debatte um das Wahlalter kommt dieser Weisheit besondere Bedeutung zu, denn 16- und 17-Jährige wohnen zum größten Teil noch bei ihren Eltern und gehen häufig noch zur Schule. Einige Fürsprecher*innen einer Absenkung des Wahlalters sehen darin günstigere Rahmenbedingungen für die erste Wahl, als dies etwa bei 18- oder 19-Jährigen der Fall ist, die sich bereits von den Sozialisationsinstanzen Elternhaus und Schule entfernt haben. Anders formuliert: Wenn junge Menschen sich noch in Reichweite von Sozialisationsinstanzen befinden, so das Argument, könne man sie besser auf die anstehende Wahl vorbereiten und zur Teilnahme mobilisieren.²⁸

Auch diesen Aspekt haben wir im Rahmen unserer Jugendwahlstudie in Brandenburg und Sachsen untersucht. Gespräche über die anstehende Wahl im privaten Umfeld oder in der Schule finden sich tatsächlich etwas häufiger bei 16- und 17-Jährigen – und sie haben einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung junger Menschen. Allerdings verdient dieser Aspekt genauere Betrachtung: Was genau löst die Wirkung aus? Führt der Kontext zu mehr Wahlbeteiligung, aber auch zu mehr demokratischer Gleichheit, dass also unterschiedliche sozia-

26 Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht B VII 2–5 – 5J/19, 2019, www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2019/SB_B07-02-05-2019j05_BB.pdf; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik 2019, B VII 2–3 – 5J/19, 2019, www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHefft_derivate_00008774/BVII_2_3_j19_SN_a1b.pdf.

27 Wortlaut der Frage zu politischem Wissen: „Und nun wüssten wir noch gerne von Ihnen, welche dieser Personen in den vergangenen Jahren Ministerpräsident Brandenburgs bzw. Sachsens war“. Die Frage zu politischem Interesse lautete: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“ Vgl. Thorsten Faas/Arndt Leininger, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Otto Brenner Stiftung, OBS Arbeitspapier 41/2020, S. 31–34.

28 Vgl. Mark N. Franklin, *The Dynamics of Electoral Competition Since 1945*, Cambridge 2004.

le Gruppen gleichmäßig(er) partizipieren? Ein Selbstläufer ist das sicherlich nicht, wenn man bedenkt, dass gerade im Alter von 17 Jahren nur noch bestimmte Schüler*innen die Schule und in der Regel das Gymnasium besuchen.²⁹ Wissenschaft wie Praxis müssen hier zukünftig noch genauer hinschauen, wie man über schulische, aber auch außerschulische politische Bildung junge Menschen an Wahlen und die Demokratie heranführen kann.

FAZIT

Die Diskussion über das Wahlalter ab 16 begleitet die politische Debatte seit vielen Jahren. Seit es den Wahl-O-Mat in Deutschland gibt (2002), wurden die deutschen Bundes- und Landesparteien insgesamt 30 Mal gefragt (etwa bei der Hälfte aller Wahl-O-Maten), ob sie einer Absenkung des Wahlalters zustimmen. Auch wenn sich das Wahlalter bei bundesweiten Wahlen seit den 1970er Jahren nicht mehr verändert hat: Ein Trend zur Absenkung ist unverkennbar. In den meisten Bundesländern können 16- und 17-Jährige zumindest bei der Kommunalwahl ihre Stimme abgeben, und in einigen Bundesländern dürfen sie auch den Landtag mitwählen.

Es haben zwar seit einigen Jahren keine Absenkungen mehr stattgefunden, weil in den verbleibenden Bundesländern meist größere Mehrheiten gefunden werden müssen, aber es gibt Anzeichen dafür, dass wieder Bewegung in die Sache kommen könnte. Mit der Neuorientierung der FDP in den vergangenen Jahren, die von einer Gegnerin der Wahlalterssenkung zu einer Fürsprecherin geworden ist, haben sich die Mehrheiten verändert. Aber auch die Bereitschaft der CDU in Baden-Württemberg, nicht nur das Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen, sondern auch das passive Wahlrecht ab 16 bei Kommunalwahlen im Koalitionsvertrag zu akzeptieren und damit eine neue Dimension der Wahlaltersabsenkung zu öffnen, kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass sich das Wahlalter in Deutschland weiterhin und mehrdimensional ausdifferenzieren wird: Der Flickentepich wird bunter.

²⁹ Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung von Erstwählenden stark abhängig von ihrem Bildungsweg. Vgl. Armin Schäfer/Sigrid Roßteutscher/Simone Abendschön, *Rising Start-Up Costs of Voting: Political Inequality Among First Time Voters*, in: *West European Politics* 4/2020, S. 819–844.

Ob es richtig ist, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken, lässt sich nicht wertneutral beantworten. Es ist aber sinnvoll, Argumente beider Seiten daraufhin zu überprüfen, ob sie sich empirisch unterfüttern lassen. Im Rahmen unserer Jugendwahlstudie 2019 haben wir das getan und kamen zu dem erstaunlichen Schluss, dass beide Seiten von Umständen ausgehen, die sich nicht bestätigen lassen. Gegner*innen einer Reform scheinen Recht zu behalten, wenn sie anzweifeln, dass die Absenkung des Mindestwahlalters zu einem Zuwachs an politischer Reife führt. Allerdings deutet alles darauf hin, dass ein solcher Zuwachs nicht nötig ist, wenn man die 16- und 17-Jährigen mit der nächstälteren Kohorte vergleicht. Bereits mit 15 Jahren sind die Jugendlichen an Politik interessiert, verfügen in normalem Umfang über politisches Wissen und Interesse – und das, ohne bislang wahlberechtigt zu sein. Auch mit Blick auf die Kontextargumente im Zusammenhang mit dem Wahlalter werden Handlungsoptionen ersichtlich: Wenn man sich entscheidet, das Wahlalter abzusenken, eröffnen sich Mobilisierungspotenziale, die allerdings unter dem Aspekt der demokratischen Gleichheit auch kritisch zu bewerten sind.

THORSTEN FAAS

ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter der Arbeitsstelle „Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland“ am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.
thorsten.faas@fu-berlin.de
www.thorstenfaas.de

ANTON KÖNNEKE

ist Student der Politikwissenschaft und Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.
a.koenneke@fu-berlin.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 10. September 2021

REDAKTION

Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
Robin Siebert (Volontär)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
40–41/2021, 4. Oktober 2021

GESCHICHTE UND ERINNERUNG



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
(zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Europawahlen)
– Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, Drucksache 20/3499 –
für die Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages,
10.10.2022, 14.00 Uhr¹**

Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück

Ausgewählte Thesen

- (1)** Die Absenkung des **Wahlalters** auf **16 Jahre** ist nicht nur zulässig, sondern **verfassungsrechtlich** auch **geboten**.
- (2)** Die strenge Prüfung bei Eingriffen in die Allgemeinheit der Wahl aufgrund von Gesetzgebung in eigener Sache des Parlaments führt hier dazu, dass der grundsätzlich gegebene **Einschätzungs-** und **Gestaltungsspielraum** des Bundestages **nicht eröffnet** ist.
- (3)** Der Grundsatz der **Einheit** und **Widerspruchsfreiheit** der **Rechtsordnung** hat ein wesentlich **geringeres Gewicht** als der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- (4)** Das **Volljährigkeitsalter** hat **keine maßstabsbildende Kraft** für die Festsetzung des Wahlalters.
- (5)** Die Absenkung des Mindestwahlalters auf **14 Jahre** im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Landtagswahlen ist vom **Bundestag zu prüfen**.
- (6)** Die **politische Bildung** zur Befähigung der Schüler ist aufgrund der Landesverfassungen und **Schulgesetze** gegeben bzw. rechtlich geboten.
- (7)** Der Bundestag sollte **prüfen**, ob das Mindestalter im Rahmen des **passiven Wahlrechts** bei den **Europawahlen** auf **16 Jahre** gesenkt werden könnte.

¹ Mit männlichen Formulierungen sind die übrigen Geschlechter mitgemeint. Eventuelle „redaktionelle Stilbrüche“ im Text sind der Kurzfristigkeit der Terminierung der Sachverständigenanhörung geschuldet.

Gliederung

- A. Vorbemerkung
- B. Rechtliche Zulässigkeit – keine verfassungsunmittelbare Schranke
 - I. Grundrecht der Wahl, Allgemeinheit der Wahl
 - II. Art. 38 GG
 - III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht
 - 1. Altersgrenze von 18 Jahren
 - 2. Andere Altersgrenze
 - IV. Analogie
 - 1. Analogiefähigkeit
 - 2. Lücke
 - 3. Lückenfüllung
 - a) Objektivierende Auslegung
 - b) Systemgerechtigkeit, Einheit der Rechtsordnung
 - aa) Systemgerechtigkeit
 - bb) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
 - 4. Zwischenergebnis
- C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit
 - I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl
 - II. Maßstab der Rechtfertigung
 - 1. Strenge Prüfung
 - 2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache
 - III. Tradition
 - IV. Leistungsfähigkeit
 - V. Integrationsfunktion der Wahl
 - 1. Geeignetheit, Erforderlichkeit
 - a) Reife
 - b) Bildung
 - c) Verantwortungsfähigkeit
 - d) Zwischenergebnis
 - 2. Typisierung
 - a) Vermeidbarkeit
 - b) Ausmaß der Ungleichbehandlung
 - c) Zwischenergebnis
 - VI. Einheit der Rechtsordnung
 - 1. Art. 38 GG
 - 2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte
 - 3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl
 - 4. Zivil- und strafrechtliche Altersgrenzen
 - a) Funktion der Wahlen
 - b) Keine maßstabsbildende Kraft
 - c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen
 - aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
 - bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit
 - cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
 - d) Reziprozität von Rechten und Pflichten
 - e) Zwischenergebnis
 - VII. Gestaltungspielraum des Gesetzgebers
 - 1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH
 - 2. BVerfG
 - VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit
 - 1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Bundestages
 - 2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung
 - 3. Quantitatives Ausmaß
 - IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers
- D. Wahlalter 14
 - I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit
 - II. Prüfungspflicht des Landtages
- E. Passives Wahlrecht
- F. Fazit

A. Vorbemerkung

Die schriftliche Stellungnahme ist eine juristische Prüfung. Unter B. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der einfachgesetzlichen Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Europawahlen. Unter C. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundestages, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken. Daraus ergeben sich auch verfassungspolitische Gründe für die Absenkung des Wahlalters.

Die Stellungnahme bewegt sich auf der Linie von *Heußner*, Das Wahlrecht und der Ausschluss vom Wahlrecht, in: Ad Legendum 1/2021, S. 9 ff.; *Heußner/Pautsch*, In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2020, S. 497 ff.; *dies.*, Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, S. 993 ff.; *dies.*, Die Absenkung des Kommunalwahlalters in Hessen – Verfassungsgebot und Auftrag an den Gesetzgeber?, in: Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis (apf) 2021, S. 49 ff., und entsprechenden, u.a. vom Verf. als Verfahrensbevollmächtigter mitbetriebenen Wahlprüfungsbeschwerden bzw. Einsprüchen und Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und beim Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Aus diesen Aufsätzen und Schriftsätzen wird zu großen Teilen wörtlich zitiert. Der Aufsatz *Heußner/Pautsch*, NordÖR, S. 497 ff. ist fast vollständig wörtlich übernommen worden. Ähnliches gilt für *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 ff. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde auf Anführungsstriche verzichtet.

B. Rechtliche Zulässigkeit - Keine verfassungsunmittelbaren Schranken

Die einfachrechtliche Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist zulässig. Denn es bestehen keine verfassungsunmittelbaren Schranken.

I. Grundrecht der Wahl, Allgemeinheit der Wahl

Europarechtlich ist das politische Grundrecht der Wahl für die Wahlen zum Europäischen Parlament in Art. 39 I GRCh garantiert.² Diese Vorschrift gibt kein Mindestalter vor. Dasselbe gilt für die anderen europarechtlichen Wahlvorschriften wie Art. 14 III (EUV), Art. 223 I AEUV, den Direktwahlakt (DWA)³ und die Europawahl-Richtlinie.⁴ Die in diesen Vorschriften statuierte Allgemeinheit der Wahl⁵ gilt somit uneingeschränkt. Es besteht keine an ein Mindestalter gebundene europarechtliche Beschränkung.⁶ Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 8 S. 1 DWA das Wahlverfahren in den Grenzen

² So z.B. *Magiera*, in: *Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 39 Rn. 9-13; *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 39 GRCh Rn. 3; *van Vormizeele*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze*, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 39 GRCh Rn. 4; *Haratsch*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 47 Rn. 8; *Folz*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Erl. Zu Art. 39 GRCh. A.A. z.B. *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 4, Europäische Grundrechte, 2009, Rn. 4449; *Jarass*, EU-Grundrechtecharta, 2005, § 35 Rn. 6.

³ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments v. 20.9.1976 (BGBl. 1977 II S. 733/734), zul. geänd. durch Beschluss des Rates v. 25.6.2002 und 23.9.2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520).

⁴ RL 93/109/EG des Rates v. 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. Nr. L 329 vom 30/12/1993 S. 0034-0038), zul. geänd. durch Art. 1 der RL 2013/1/EU des Rates vom 20.12.2012 (ABl. Nr. L 26 vom 26.1.2013 S. 27-29).

⁵ Art. 39 II GRCh, Art. 14 III EUV, 223 I, Art. 1 III DWA.

⁶ Vgl. *Morlok*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2, 3. Aufl., 2015, Art. 38 Rn. 23 f.

der europarechtlichen Vorgaben bestimmen. Dies bedeutet, dass der deutsche Gesetzgeber aufgrund Europarechts nicht daran gehindert ist, ein Mindestwahlalter bei den Europawahlen einzuführen.⁷

Das GG sieht in Art. 38 I 1 in Form der Aufzählung der Wahlgrundsätze das grundrechtsgleiche Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages vor.⁸ Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist in Art. 38 nicht geregelt. Diese Vorschrift gilt lediglich für die Bundestagswahlen.⁹ Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 38 GG und aus dessen systematischer Stellung im Abschnitt „III. Der Bundestag“. Für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ergibt sich der Wahlgrundsatz der Gleichheit der Wahl vielmehr aus Art. 3 I GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlgleichheit.¹⁰ Dies gilt ebenso für die Allgemeinheit der Wahl als spezifische Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes¹¹ bzw. der Wahlgleichheit.¹² Das Grundrecht der Wahl zum Europäischen Parlament ergibt sich im Hinblick auf die Allgemeinheit der Wahl im GG daher aus Art. 3 I.¹³

II. Art. 38 GG

Art. 38 Abs.2 Halbsatz 1 GG beschränkt das Wahlrecht bzw. dessen Ausübung auf alle Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.¹⁴ Diese Altersbeschränkung bezieht sich direkt auf Abs. 1, also auf das Wahlrecht zum Bundestag. Eine altersmäßige Beschränkung des Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament sieht Art. 38 Abs.2 Halbsatz 1 GG ebenso wenig vor wie Art. 3 Abs. 1 und der übrige Text des Grundgesetzes vor.

III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

1. Altersgrenze von 18 Jahren

Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass speziell für die Europawahlen ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz existiert, wonach ein Wahlalter von genau 18 Jahren besteht. Dies gilt umso mehr, als auch im gesamten deutschen Verfassungsraum ein solcher Grundsatz nicht existiert. Dies ergibt sich aus dem intertemporalen und intraföderalen Rechtsvergleich.

Der intertemporale Rechtsvergleich zeigt, dass die Altersgrenzen schwanken. So betrug das Mindestalter bei Bundestagswahlen vor 1970 noch 21 Jahre.¹⁵ Ähnliches gilt für die Landtagswahlen.¹⁶ Andererseits betrug das Wahlmindestalter in der Weimarer Demokratie lediglich 20 Jahre, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV. Insbesondere spricht der intraföderale Rechtsvergleich gegen einen solchen Grundsatz. Denn in vier Bundesländern – neben Mecklenburg-Vorpommern sind dies Bremen, Hamburg und

⁷ Zu einer Übersicht der Mindestaltersgrenzen bei den Europawahlen in den verschiedenen EU-Ländern s. *Zicht*, Europawahlrecht, 10.3.2019, <https://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> (25.3.2019).

⁸ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 1.

⁹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 7.

¹⁰ Vgl. *BVerfGE* 129, 300 (317) = NVwZ 2012, 33 (34); *BVerfGE* 135, 259 (283) = NVwZ 2014, 438 (441); jüngst *BVerfG*, Beschl. v. 29.1.2019 - 2 BvC 62/14 -, BeckRS 2019, 1818, Rz. 42.

¹¹ *Magiera*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 79, im Hinblick auf Art. 38 GG.

¹² So *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 4 im Hinblick auf Art. 38 GG.

¹³ Nach a.A. ergeben sich die Wahlgrundsätze aus analoger Anwendung des Art. 38 I 1 GG, *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand: 85. EL Nov. 2018, Art. 41 Rn. 37 m.w.N.

¹⁴ Strittig ist, ob Art. 38 II Hs. 1 eine Begrenzung der Allgemeinheit der Wahl darstellt, so *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 38 Rn. 140 mwN, oder lediglich die Ausübungsbefugnis begrenzt, so etwa *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 301.

¹⁵ Vgl. *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und weiteren Texten zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 12. Aufl. 2019, GG, Art. 38 Fn. 1.

¹⁶ Vgl. etwa zu Bayern *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 2.

Schleswig-Holstein – gibt es in den jeweiligen Landesverfassungen gar keine altersmäßige Beschränkung.¹⁷ Dementsprechend haben Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Landtagswahlrecht einfachgesetzlich auf 16 Jahre herabsetzen können.¹⁸ Gäbe es einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von genau 18 Jahren, hätte im Übrigen aufgrund des Textänderungsgebotes bei Verfassungsänderungen¹⁹ das Wahlalter von 16 Jahren in der jeweiligen Verfassung dieser Länder festgesetzt werden müssen.²⁰

2. Andere Altersgrenze

Der VGH Mannheim geht unter Verweis auf Urteile des VG Stuttgart und des VG Saarland und Auffassungen in der Literatur von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz aus, wonach der Gesetzgeber zwar nicht an ein bestimmtes Wahlmindestalter gebunden ist, aber zumindest irgendein Mindestwahlalter festzusetzen habe, um eine hinreichende Reife und Urteilskraft der Wahlberechtigten sicher zu stellen.²¹ Der VerfGH Thüringen vertritt dieselbe Auffassung.²²

Ein solcher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz besteht jedoch nicht. Zwar ist es ein von der Verfassung legitimer Zweck, Personen vom aktiven Wahlrecht auszuschließen, welche die dafür notwendige Reife und Vernunft nicht mitbringen. Dies kann auch ein Mindestalter rechtfertigen (vgl. näher unten C.II.1.,V.). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber ein Mindestwahlalter festsetzen muss. Ihm bleibt es vielmehr überlassen, die verschiedenen Anforderungen an das Wahlrecht zum Ausgleich zu bringen (vgl. unten C.II.1.). Denn Differenzierungen, welche zulässig sind, weil sie durch Gründe gerechtfertigt sind, die der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten können (vgl. unten C.II.1.) stellen sich nicht deshalb als von Verfassung wegen notwendig dar.²³

Der Gesetzgeber kann sich deshalb dazu entschließen – unter Beachtung aller Anforderungen der Allgemeinheit der Wahl –, bestimmte „Filter“ in das Wahlrecht einzubauen, um Personen, die nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, auszuschließen. Ebenso wenig wie er jedoch gezwungen ist, Kriterien festzulegen, wonach Personen, die wegen bestimmter Krankheiten nicht mehr hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden (vgl. im Hinblick auf Vollbetreute unten C.VIII.1.), ist er gezwungen, ein Alter festzulegen, um Personen auszuschließen, die aufgrund ihrer altersentsprechenden Entwicklung noch nicht wahlfähig sind.

IV. Analogie

Eine altersmäßige Begrenzung kann auch im Wege der Analogie nicht festgestellt werden kann. Denn Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG ist auf das allgemeine Wahlrecht zum Europäischen Parlament gem. Art. 3 Abs. 1 GG nicht analog anwendbar.²⁴

¹⁷ Vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BremLV, Art. 6 Abs. 4 HbgLV, Art. 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 SH-LV.

¹⁸ Vgl. *Zicht*, Landtagswahlrecht, wahlrecht.de, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (3.8.2020).

¹⁹ Art. 125 Abs. 1 BremLV; Art. 51 Abs. 1 HbgLV; Art. 40 Abs. 1 SH-LV.

²⁰ Verfassungsänderungen sind alle denkbaren Formen verfassungsändernder Eingriffe, vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Abs. 1 Rn. 23.

²¹ VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 –, BeckRS 2017, 119873, Rn. 33 m.w.N.: Der Gesetzgeber „hat den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten, dass das Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.“

²² VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 27/17, juris Rn. 172: „Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.“ Vgl. auch BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 –, juris Rn. 14, wonach der „Gesetzgeber von Verfassungswegen gehalten (ist), in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen.“

²³ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, juris Rn. 61, im Hinblick auf Sperrklauseln.

²⁴ So unter Verweis auf Verf. auch z.B. *Butzer*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.8.2022, Art. 38 Rn. 111.

1. Analogiefähigkeit

Eine Analogie scheidet aus, wenn Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analogiefähig ist. Zum Teil wird die Interpretationsregel vertreten, dass Ausnahmenvorschriften nicht analogiefähig sind.²⁵ Dies würde auf Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 zutreffen. Denn der Ausschluss einer bestimmten Altersgruppe von der Wahl ist eine Ausnahme vom Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Diese Interpretationsregel kann allerdings keine Geltung beanspruchen, wenn der Gesetzeszweck eine Analogie zulässt.²⁶ Dies ist hier nicht von vornherein auszuschließen.²⁷

Im Bereich der Grundrechte ist eine analoge Anwendung von Eingriffsvorbehalten unzulässig.²⁸ Sind aber Gesetzesvorbehalte analogieunfähig, muss dies erst Recht für Begrenzungen von Grundrechten gelten. Denn diese erzeugen nicht nur die Möglichkeit eines Eingriffs durch den Gesetzgeber, sondern führen von vornherein zur Geltung von nachteiligen Ausnahmen. Danach wäre Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 analogieunfähig. Anders wäre es nur, wenn – ähnlich wie bei Art. 12 Abs. 1 GG²⁹ – von einem einheitlichen Grundrecht auszugehen wäre. Dies ist jedoch sehr zweifelhaft. Denn – anders als bei Art. 12 GG – sind die Wahlgrundrechte zum Bundestag und zum Europäischen Parlament in unterschiedlichen Artikeln angesiedelt, nämlich in Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. o. B.I.). Die Eigenschaft von Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG als Grundrechtsbegrenzung gemahnt deshalb zumindest zu großer Vorsicht bei einer analogen Anwendung.

2. Lücke

Eine Analogie setzt eine Lücke im Recht voraus. Hier handelt es sich um eine nachträgliche Gesetzeslücke.³⁰ Das Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht ist 1949 bei Erlass des GG in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 auf 21 Jahre festgesetzt und 1970 auf 18 Jahre abgesenkt worden.³¹ Weder 1949 noch 1970 war die Direktwahl des Europaparlaments Gegenstand der Diskussion. Es ging allein um die Wahl des Bundestages.³² 1979 kam es zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments.³³ Damit trat eine neue Tatsachenlage für die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Bürger in Form von Wahlen ein. Denn nunmehr fanden Wahlen zu einem supranationalen Parlament statt, ohne das auf diese im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen im Verfassungstext Bezug genommen wurde. Die Tatsachenlage des geregelten Lebensbereichs des Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG hat sich somit in einem wesentlichen Punkt geändert. Eine verfassungsgesetzliche Regelung des neuen Sachverhalts im Hinblick auf ein Wahlmindestalter ist nicht geben. Art. 38 GG und die entsprechenden Regelungen der Länder decken nicht mehr alle Bereiche der Ausübung hoheitlicher Gewalt durch das Volk im Rahmen von Wahlen ab.

²⁵ Vgl. Nachw. bei *Palandt/Sprau*, BGB, 78. Aufl. 2019, Einl. Rn. 53.

²⁶ Vgl. bei *Palandt/Sprau*, Einl. Rn. 53.

²⁷ Zum Gesetzeszweck s.u. sogleich B.IV.3.a).

²⁸ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Vor Art. 1 Rn. 40.

²⁹ Art. 12 I 1 GG: Wahlfreiheit, Art. 12 I 2 GG: Ausübungsfreiheit, vgl. grundlegend BVerfGE 7, 402.

³⁰ Zu nachträglichen Gesetzeslücken allgemein vgl. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 10. Aufl. 2018, Rn. 861.

³¹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 23; *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Art. 38 Fn. 1.

³² Zu 1970 vgl. BT-Drs. VI/304, S. 1 ff.

³³ *Loth*, Europas Einigung, 2014, S. 214.

3. Lückenfüllung – Übertragung der Rechtsfolge

a) Objektivierende Auslegung

Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG könnte analog auf das Wahlrecht für die Europawahl angewendet werden. Um eine Vorschrift analog anwenden zu können, muss der Zweck der getroffenen Regelung ermittelt werden, um zu prüfen, ob die Gesetzgebung die getroffene Regelung auch für den ungeregelten Sachverhalt vorsehen würde.³⁴ Der Zweck von Mindestwahlaltern besteht darin, den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherzustellen.³⁵ Die Frage ist also, ob die verfassungsändernde Gesetzgebung die Wahlaltersgrenze von genau 18 Jahren für diesen Zweck auch für die Europawahlen vorsehen würde. Dafür ist insbesondere wichtig, welcher Zeitpunkt für die Analogiebetrachtung zu wählen ist: 1949/1970 oder der heutige Zeitpunkt.

Analogie ist rechtsfortbildende Auslegung.³⁶ Je jünger das analog anzuwendende Gesetz ist, umso eher ist die historische Zwecksetzung heranzuziehen. Je älter das Gesetz ist, desto mehr ist jedoch im Rahmen der objektivierenden Auslegung auf die heutigen Wertungen zu achten.³⁷ Es geht darum, die dem Gesetz zum Zeitpunkt der Auslegung innewohnende Bedeutung zu ermitteln.³⁸ Es ist zu fragen, welche Gerechtigkeitsvorstellungen das Gesetz heute zu repräsentieren hätte, wenn es heute erlassen würde. Es ist ex nunc zu interpretieren.³⁹ Verfassungsinterpretation, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellt, darf bei Rechtsfortbildung, also Analogie, nicht zum Transport überkommener Rechtsanschauungen in die Gegenwart führen, die dauerhaft keinen dafür notwendigen Konsens in der Rechtsgemeinschaft mehr haben.

Dies bedeutet hier: Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG hat die formale Wirkung, dass die Wahlberechtigung erst mit 18 eintritt. Der heute konsensfähige Zweck besteht darin, dass die Kommunikationsfähigkeit sichergestellt werden soll. Bei welchem Alter diese typischerweise eintritt, ist aber umstritten.⁴⁰ Dies bedeutet, dass Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann.

Dazu kommt, dass es sich hier um eine Analogie im Rahmen des Verfassungsrechts handelt. Hier ist besondere Zurückhaltung geboten. Dies gilt insbesondere wegen des Erfordernisses qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen.⁴¹ Dies bedeutet, dass die qualifizierten Mehrheiten bei Erlass von Verfassungsrecht zu beachten sind, nämlich gem. Art. 79 Abs. 2 GG eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Ein Wahlmindestalter von 18 Jahren mit Verfassungsrang mit einer entsprechenden Mehrheit festlegen zu wollen, hat jedoch keinerlei Aussicht auf Erfolg. Dies zeigt der von der „Ampel“-Regierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Europawahlen, hinter der die Regierungsmehrheit steht. Auch in der letzten Legislaturperiode gab es keine verfassungsändernde Mehrheit für ein Wahlmindestalter von 18 Jahren. So forderten in den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2017 SPD, Grüne und Linke die Absenkung des Wahlalters auf 16

³⁴ Rütters/Fischer/Birk, Rn. 889.

³⁵ Strelen, in: Schreiber, BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

³⁶ Vgl. Sachs, in: Sachs, Einf. Rn. 45; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 65 mwN.

³⁷ Zippelius/Würtenberger, Dt. Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 7 Rn. 21, 25.

³⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 60.

³⁹ Zippelius, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl. 2012, S. 20, 42.

⁴⁰ S. näher u. C.V.1.a.

⁴¹ Sachs, in: Sachs, Einf. Rn. 45.

Jahre.⁴² Diese Parteien stellten zusammen 288 Bundestagsabgeordnete, also mehr als 1/3, was 237 Abgeordneten entspricht.⁴³

Forderungen nach Absenkung des Wahlalters sind keine kurzfristigen „Kapriolen“. Sie bilden einen langfristigen Trend. 16-Jährige durften bereits 1996 in Niedersachsen erstmals an Kommunalwahlen teilnehmen,⁴⁴ und 2011 erstmals in Bremen an Landtagswahlen.⁴⁵ Mittlerweile liegt das Mindestalter bei Kommunalwahlen in elf Ländern bei 16 Jahren.⁴⁶ Gleiches gilt für die Landtagswahlen in fünf Bundesländern.⁴⁷

b) Systemgerechtigkeit, Einheit der Rechtsordnung

Fraglich könnte sein, ob zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen bzw. zur Sicherung des systemgerechten Zusammenspiels von Bundestags- und Europawahlen eine analoge Anwendung von Art. 38 II HS 1 auf Europawahlen notwendig ist.⁴⁸

aa) Systemgerechtigkeit

Denn das EU-Parlament wirkt an EU-Gesetzen mit, die gegenüber dem deutschen Recht Anwendungsvorrang genießen.⁴⁹ Es könnte jedoch systemwidrig sein, wenn 16-Jährige Bürger Abgeordnete des Europäischen Parlaments wählen dürfen, welche Gesetze mitbeschließen, die den deutschen Gesetzen vorgehen, die aber von Abgeordneten beschlossen werden, welche nur von 18-Jährigen und älteren Bürgern gewählt wurden.⁵⁰ Ein solches Zusammenspiel zwischen EU- und deutschem Recht ist jedoch nicht systemwidrig. Es ist vielmehr Bestandteil der föderativen Strukturen der EU bzw. der Bundesrepublik.

Zum einen ist es in der Integration des deutschen Föderalismus in die deutsche Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung (potentiell) bereits angelegt. Denn gem. Art. 23 III-VI GG ist in Bereichen der EU-Gesetzgebung die Position der Länder über den Bundesrat entsprechend der Intensität der Betroffenheit der Länderinteressen und -zuständigkeiten bis hin zur Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik als Mitglied der EU zustehen, durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter, Art. 23 VI 1 GG, in die EU-Gesetzgebung einzubringen. Die Länder werden im Bundesrat jedoch über die Landesregierungen

⁴² SPD, Regierungsprogramm, Bundestagswahl 2017, S. 79, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (30.4.2019); Bündnis90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2017, S. 149, https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf (30.4.2019); Die Linke, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017, S. 111, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf (30.4.2019)

⁴³ Der Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2017, Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, 2018, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e2023a6b-6535-4ec4-af93-29b4af9a056c/btw17_ergebnisse_flyer.pdf (30.4.2019); eigene Berechnung. Vgl. auch Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 995.

⁴⁴ Hauser, Kommunales Wahlrecht ab 16, o.J., S. 3, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=aed1ae7a-5eab-d878-5b01-882fc37ff319&groupId=252038 (2.5.2019).

⁴⁵ Drobinski, Ein Erwachsenenprojekt, in: SZ v. 18.5.2011, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bremen-waehlen-mit-ein-erwachsenenprojekt-1.1098755> (2.5.2019).

⁴⁶ Überblick bei Gern/Brüning, Dt. Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 739.

⁴⁷ Zicht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen, 2018, <https://www.wahlrecht.de/landtage/> (2.5.2019). Dazu kommt seit 2022 Baden-Württemberg, Art. 26 I BaWüLV.

⁴⁸ Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen im Wege der Analogie vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 65.

⁴⁹ Zum Anwendungsvorrang des EU-Rechts vgl. Zippelius/Würtenberger, § 56 Rn. 94.

⁵⁰ Beitrag 32 („angelobonn“) v. 18.4.2019, in: Spiegel-Online, Forum zu Heußner, „17-Jährige auszuschließen ist Verfassungsbruch“, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/interview-mit-hermann-heussner-zum-wahlrecht-fuer-17-jaehrige-a-1263557.html#js-article-comments-box-pager> (2.5.2019).

vertreten, Art. 51 I GG. Die Regierungschefs bzw. Regierungen werden von den Landtagen gewählt.⁵¹ In fünf Ländern sind bereits 16-Jährige bei den Landtagswahlen wahlberechtigt. Dies kann dazu führen, dass aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts von 16-Jährigen mit beeinflusstes Europarecht deutschem Bundes- oder Landesrecht vorgeht, das vom Bundestag oder Landtagen beschlossen wurde, welche lediglich von 18-Jährigen und älteren Bürgern gewählt wurden.

Ebenso ist die deutsche Bundesgesetzgebung durch die Mitwirkung des Bundesrates durch das Wahlmindestalter von lediglich 16 Jahren in fünf Bundesländern bereits für die Mitwirkung von 16-Jährigen geöffnet.

Zum anderen ist die Verdrängung von nationalem Recht, das von Parlamenten beschlossen wurde, die nur von mindestens 18 Jahre alten Bürgern gewählt wurden, bereits in der EU-Wahlgesetzgebung angelegt. Denn diese gibt kein Mindestalter vor. So sind bereits 16-Jährige in Österreich und Malta bei den Europawahlen wahlberechtigt.⁵² Aufgrund von Art. 39 I GRCh können zudem auch in Malta wohnende 16-Jährige Deutsche das EU-Parlament wählen.

bb) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Auch aus einem vermeintlichen Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen lässt sich keine ungeschriebene, verfassungsunmittelbare Schranke entnehmen.⁵³ Dies scheidet schon deshalb aus, weil der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein höheres Gewicht hat als der (vermeintliche) Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. näher u. C.VI.3.).

4. Zwischenergebnis

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sehen ein Wahlmindestalter bei den Europawahlen vor.

C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist nicht nur zulässig, verfassungsrechtlich auch geboten. Der grundsätzlich gegebene Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist hier nicht eröffnet.

I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl

§ 6 I 1 Nr. 1 EuWG schließt Personen unter 18 Jahren einfachgesetzlich von den Europawahlen aus. Er stellt damit einen Eingriff in den durch Art. 3 I GG garantierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bei Europawahlen dar.⁵⁴

⁵¹ Pestalozza, Einführung, in: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 10. Aufl. 2014, Rn. 124.

⁵² Vgl. Zicht, Europawahlrecht, 10.3.2019, <https://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> (25.3.2019).

⁵³ Diesen Gedanken führt z.B. der Bundestag in seiner Beschlussempfehlung zu Wahleinsprüchen gegen die Europawahl 2019 an, vgl. Drs. 19/13950, Anlage 5, S. 24: „Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Jahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenn gleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.“

⁵⁴ S. o. B.I..

II. Maßstab der Rechtfertigung

1. Strenge Prüfung

Ein solcher Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er den dafür geltenden Maßstäben, welche die Verfassungsrechtsprechung entwickelt hat, genügt. Hierzu kann die Rechtsprechung des BVerfG herangezogen werden. Denn die dort entwickelten Argumentationen treffen der Sache nach auch bei Landtagswahlen zu.

Bei der Prüfung eines Eingriffes ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Wahlrecht ein sehr hohes Gewicht hat, da es in der Menschenwürde wurzelt. Das BVerfG führt deshalb in Bezug auf das GG aus, dass „(d)as Wahlrecht (...) der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (ist) (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“⁵⁵ Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern somit äußerste Zurückhaltung.

So sichert „(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“⁵⁶

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. (...) Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven (...) Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (...), so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können.“⁵⁷

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“⁵⁸

2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

Diese strikte verfassungsrechtliche Kontrolle ist auch deshalb notwendig, „(w)eil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige

⁵⁵ BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.; vgl. auch *Baldus*, Kämpfe um die Menschenwürde, 2016, S. 223 ff.

⁵⁶ BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

⁵⁷ BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

⁵⁸ BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“⁵⁹

Diese Gefahr besteht auch bei der Festsetzung eines Mindestwahlalters. Denn junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien als ältere Wähler. Dieser Trend gilt allgemein und seit vielen Jahren,⁶⁰ so auch bei den Europawahlen. Junge Wähler präferieren zu deutlich höheren Anteilen kleine Parteien („Sonstige“).⁶¹ So errangen auch 2019 „Sonstige“ in der Gesamtwählerschaft nur 12,9 %, unter den 18- bis 24-Jährigen jedoch 24,4 %.⁶² Ausweislich der U18-Wahlen, z.B. für die Europawahl 2019, gilt dieser Trend auch für Jugendliche unter 18 Jahren.⁶³

Dies bedeutet, dass es bei den Bundestagsabgeordneten, welche den „größeren“ Parteien angehören, die die 5-Prozent-Hürde übersprungen haben, ein Rollenkonflikt zu vermuten ist und daher im Rahmen der Gesetzgebung in eigener Sache die besonders strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle des Wahlrechtsausschlusses der unter 18-Jährigen notwendig ist. Dieser Rollenkonflikt besteht auch dann, wenn der Bundestag über das Europawahlrecht entscheidet.⁶⁴

III. Tradition

Tradition ist kein von der Verfassung legitimer Grund, die Allgemeinheit der Wahl einzuschränken. Zwar hat das BVerfG in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass Minderjährige „von jeher“ vom Wahlrecht ausgeschlossen wurden, den Ausschluss rechtfertigen könne.⁶⁵ Von dieser Rechtsprechung ist das BVerfG jedoch selbst abgerückt.⁶⁶

IV. Leistungsfähigkeit

Zuweilen klingt die Idee an, durch ein Mindestwahlalter das Wahlrecht indirekt an ökonomische Leistungsfähigkeit zu binden.⁶⁷ Unter-18-Jährige von der Wahl auszuschließen, weil sie noch von ihren Eltern oder der Gesellschaft ökonomisch abhängig sind, ist jedoch eklatant verfassungswidrig. Denn das allgemeine Wahlrecht ist die radikale Absage an jeden Ausschluss vom Wahlrecht, der an eine irgendwie geartete Nützlichkeit oder Leistungsfähigkeit des Bürgers anknüpft. Deshalb verbietet die Allgemeinheit der Wahl den Ausschluss aus politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen.⁶⁸

V. Integrationsfunktion der Wahl

„Zu den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählt das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen

⁵⁹ BVerfGE 129, 300 (322 f.) m.w.N.

⁶⁰ Vgl. zu Bundestagswahlen Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Frauen und Männer nach Altersgruppen, S. 16 f.: Zweitstimmen nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1953 in %, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf (8.12.2019).

⁶¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter, Europawahl 2019, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen, S. 17 f.: Stimmen nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1979 in %, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/b1ddce0c-d4b7-4020-9059-7357d1d8744e/ew19_heft4.pdf (11.11.2019).

⁶² Ebenda.

⁶³ Vgl. <https://www.u18.org/europawahl-2019/wahlergebnisse/wahlergebnisse-deutschland> (11.11.2019).

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 129, 300, 322 im Hinblick auf europarechtliche Sperrklauseln.

⁶⁵ So z.B. BVerfG, NVwZ 2002, 69 (70) bzgl. der Bundestagswahlen.

⁶⁶ BVerfGE 151, 1, 40 (Rn. 93 m.w.N.).

⁶⁷ In diese Richtung aber z.B. *Ijoma Mangold*, Wer wählt, muss schon verantwortungsfähig sein, Deutschlandfunk Kultur, 10.5.2019, https://www.deutschlandfunkkultur.de/ijoma-mangold-ueber-jugendliche-und-politik-wer-waehlt-muss.2950.de.html?dram:article_id=448451 (3.8.2020).

⁶⁸ BVerfGE 58, 205 m.w.N.

Willensbildung des Volkes. (...)“ Dazu „gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl. Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt. (...) Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“⁶⁹ Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.⁷⁰ Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist.⁷¹

1. Geeignetheit, Erforderlichkeit⁷²

§ 6 I 1 Nr. 1 EuWG ist zur Erreichung dieses Zweckes bei 16- und 17-Jährigen nicht geeignet. Denn bei diesen Personengruppen besteht bereits die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess in hinreichendem Umfang. Denn die notwendige Bildung, politische Reife und Verantwortungsfähigkeit ist nicht nur bei einigen 16- und 17-Jährigen gegeben. Vielmehr sind diese Eigenschaften in dieser Personengruppe in der Regel vorhanden und fehlen nur bei einigen der 16- und 17-Jährigen. Jedenfalls ist der Wahlausschluss nicht erforderlich.

a) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.⁷³ Bereits ab 14 Jahren ist von hinreichender Reife auszugehen. Denn „(D)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“⁷⁴ Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.

⁶⁹ BVerfGE 151, 1, (Rn. 44 f. m.w.N.).

⁷⁰ *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.) BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

⁷¹ BVerfGE 151, 1, 20 (Rn. 46 m.w.N.)

⁷² VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS, und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, haben im Rahmen von Klageverfahren die Gebotenheit der Absenkung des Wahlrechts auf 16 bei den hessischen Kommunalwahlen verneint, allerdings ohne ausreichende Begründung. So haben VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks z.B. die pauschalisierende Betrachtung des Gesetzgebers, der ohne Differenzierung davon ausgeht, dass allgemein erst ab 18 hinreichende Reife gegeben sei, übernommen.

⁷³ *Hoffmann-Lange/de Rijke*, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: *von Alemann/Morlok/Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 73.

⁷⁴ *Hurrelmann*, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *Gürlevik/Hurrelmann/Palention* (Hrsg.): *Jugend und Politik*, 2016, S. 317 f.; *ders.*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palention/Hurrelmann* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

Auch hat – soweit ersichtlich – kein in bisherigen parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt.⁷⁵

b) Bildung

Reife und Vernunft scheitern auch nicht an mangelnder Bildung. Denn ein bestimmter Bildungsstand ist grundsätzlich kein zulässiger Differenzierungsgrund, um Menschen vom Wahlrecht auszuschließen.⁷⁶ Es ist deshalb nur zulässig, minimale Kenntnisse der politischen Zustände und des Wahlsystems zu verlangen, die unumgänglich sind, um ein hinreichendes Maß an politischer Kommunikation zu ermöglichen. Denn das Wahlrecht darf nicht von der Qualität des Schulsystems oder der sozialen Herkunft abhängen.

Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.⁷⁷

Zum anderen ist von solchen Minimalkenntnissen jedoch in jedem Fall auszugehen. Denn die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, den Schülern umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig sind.⁷⁸ Insbesondere ist es Lernziel, die Schüler zu befähigen, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen.⁷⁹ Es ist deshalb davon auszugehen, dass jedenfalls 16-Jährige über die notwendige Bildung verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen.

Jedenfalls fehlt es in dieser Altersgruppe an der Erforderlichkeit des Wahlrechtsausschlusses. Denn bei Einführung eines Wahlmindestalters von 16 Jahren besteht nach den Landesverfassungen bzw. Schulgesetzen der Länder die Verpflichtung,⁸⁰ die entsprechenden Lehrinhalte um ein oder zwei Schuljahre vorzuziehen, falls den Schülern nur so die notwendige Bildung vermittelt werden kann, die für die Wahrnehmung der politischen Mitverantwortung notwendig ist.

c) Verantwortungsfähigkeit

Zunächst ist schon fragwürdig, ob Verantwortungsfähigkeit ein von der Verfassung legitimer Grund ist, welcher der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann. Denn „(w)eil sich niemand für seine

⁷⁵ Vgl. *VGH Mannheim*, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 37.

⁷⁶ *Butzer*, in: Epping, Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 52. Edition, 15.08.2022, Art. 38 Rn. 61.

⁷⁷ Vgl. *Meyer*, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 415 f., 420, 422.

⁷⁸ Vgl. z.B. zu Mecklenburg-Vorpommern Art. 15 IV LV M-V, § 2 I, II, § 3 SchulG M-V; Bremen Art. 26 Nr. 1 BremLV, § 4 IV, § 5 III BremSchG; Bayern Art. 131 BayLV, Art. 1, 2 BayEUG.

⁷⁹ Vgl. z.B. zu Mecklenburg-Vorpommern § 2 II, § 3 Nr. 4 SchulG M-V; Bremen § 5 II Nr. 1 BremSchG; Bayern Art. 2 Unterabs. 7 BayEUG.

⁸⁰ Vgl. ebenda.

Wahl verantworten muss, kann die Fähigkeit dazu keine Voraussetzung für die Verleihung des Wahlrechts sein.⁸¹ Aber auch wenn man davon ausgeht, dass Verantwortungsfähigkeit verlangt werden kann, ist anzunehmen, dass diese bei der großen Mehrheit der Jugendlichen gegeben ist. Denn außerhalb des Wahlrechts geht die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif sind, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeigt sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gem. § 19 StGB, § 1 Abs. 1, 2 JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann. In der Praxis gehen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 Prozent der 16- und 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.⁸² Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.⁸³ Hinreichende Verantwortungsfähigkeit bei 16- und 17-Jährigen ist deshalb anzunehmen.

Aus dem Volljährigkeitsalter und den daraus abgeleiteten Altersgrenzen ist nichts anderes ableitbar, (vgl. u. C.VI.4.c)).

d) Zwischenergebnis

Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom Wahlrecht ist nicht geeignet bzw. nicht erforderlich, den notwendigen Grad an Reife und Vernunft sicherzustellen.

2. Typisierung

Grundsätzlich ist dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Altersgrenzen im Wahlrecht eine Typisierung erlaubt. Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen ist jedoch dennoch nicht zulässig. Denn „(z)war ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (...). Insofern können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. (...) (D)ie Vorteile der Typisierung müssen (jedoch) im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (...). Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (...).“⁸⁴ Die Typisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird im Hinblick auf die 16- und 17-Jährigen diesen Anforderungen nicht gerecht.⁸⁵

a) Vermeidbarkeit

Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 16- und 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 16 Jahre herabgesetzt werden.⁸⁶

b) Ausmaß der Ungleichbehandlung

Das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht gering. Denn der Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl ist nicht geringfügig. Dafür ist wesentlich, dass das Wahlrecht das vornehmste Recht des Bürgers im

⁸¹ Meyer, a.a.O., S. 28.

⁸² Köhnken/Bliesener/Ostendorf, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortung jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f. (http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf (3.8.2020).

⁸³ Köhnken/Bliesener/Ostendorf, a.a.O., S. 24.

⁸⁴ BVerfGE 151, 1, 45 (Rn. 105 m.w.N.).

⁸⁵ Auf die Kriterien der Vermeidbarkeit und des Ausmaßes der Ungleichbehandlung gehen VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 49 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 12. des Umdrucks nicht ein.

⁸⁶ Vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

demokratischen Staat ist (vgl. o. C.II.1.).⁸⁷ Dies hat auch das BVerfG stets besonders hervorgehoben: „Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“⁸⁸ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“⁸⁹ Das Wahlrecht stellt deshalb gewissermaßen das demokratische „Existenzminimum“ dar. Beim Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dergestalt, dass das Wahlrecht entzogen wird, handelt es sich um den denkbar schärfsten Eingriff in das Wahlrecht. Denn der Zählwert wird von „1“ auf „0“ gesetzt. Das demokratische Existenzminimum wird entzogen.⁹⁰ Der Eingriff ist also schärfer als ein Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und schärfer als ein Eingriff in die Zählwertgleichheit, bei dem bestimmten Personen zwar mehr Stimmen eingeräumt werden als anderen, jeder aber zumindest eine Stimme hat.

Bei 16- und 17-Jährigen umfasst der Ausschluss zwischen ein oder zwei Jahre. Dies hat gravierende Folgen. Denn erst nach Ablauf der parlamentarischen Legislaturperiode besteht die Möglichkeit, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen zu können. Bei den Europawahlen sind es fünf Jahre, Art. 14 III EUV. Dabei ist zu beachten, dass jede Wahl und insbesondere die dadurch indirekt bewirkte Gesetzgebung massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen haben, die zeitlich unabschätzbar und irreversibel sein können.⁹¹

c) Zwischenergebnis

Die hier gewählte Typisierung verstößt gegen die Allgemeinheit der Wahl. Die Typisierung ist leicht vermeidbar. Der Eingriff ist nicht geringfügig, sondern entzieht das Wahlrecht und damit das demokratische „Existenzminimum“.

VI. Einheit der Rechtsordnung⁹²

1. Art. 38 GG⁹³

Ebenso wenig wie der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung es gebieten kann, zur Wahrung der Widerspruchsfreiheit der Gesamtrechtsordnung das in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG lediglich für die Bundestagswahlen festgelegte Wahlmindestalter von 18 Jahren auf die Europawahlen zu übertragen (vgl. o. B.II, IV.3.b)bb)), lässt sich daraus eine Erlaubnis des Bundestages zur Festsetzung dieses Alters für Europawahlen ableiten. Dies würde das Verbot, Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG analog anzuwenden (vgl. o. B.II, IV.), umgehen.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 151, 1, 46 (Rn.106 m.w.N.).

⁸⁸ BVerfGE 123, 267, 340 (Rn. 210).

⁸⁹ BVerfGE 123, 267, 341 (Rn. 211); 142, 123, 189 (Rn. 124).

⁹⁰ Vgl. Heußner, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts, in: Stiftung für die Recht zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 241.

⁹¹ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

⁹² Vgl. weitgehend wörtlich Heußner, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021 – im Rahmen der schriftlichen Anhörung, 30.12.2021, S. 11 ff. – VG Kassel, Ur. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Ur. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks gehen auf die Fraglichkeit des Topos des Wertungswiderspruchs nicht ein.

⁹³ VG Kassel, Ur. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Ur. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 f. des Umdrucks gehen davon aus, dass der Landesgesetzgeber sich die Wertung des Bundesverfassungsgebers in Art. 38 Abs. 2 GG zu eigen machen dürfen. Dabei übersehen sie jedoch das Analogieverbot, wonach Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann, vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 994 ff. bezogen auf die Europawahlen), das hierdurch umgangen wird, und dass der Verfassungsgesetzgeber nur an die Maßstäbe der Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 und 20 GG gebunden ist, der einfache Gesetzgeber beim Eingriff in Grundrechte jedoch strengere Maßstäbe einzuhalten hat.

2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

Ein Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl scheidet sodann aus, weil nicht erkennbar ist, inwiefern sich aus dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung eine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte ableiten lassen könnte. Denn dieser Topos hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Funktion, den Gesetzgeber zu einem gewissen Maß an Rationalität und Abgewogenheit anzuhalten.⁹⁴

3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

Sofern man dennoch annehmen wollte, dass der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung als Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte herangezogen werden kann, scheidet dies hier jedenfalls aus, weil dieser Grundsatz kein von der Verfassung legitimierter Grund ist, der das gleiche Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl hat. So ist die Allgemeinheit der Wahl als Kernelement des Demokratieprinzips, das ein besonders wichtiger und aussagekräftiger Grundsatz der Ewigkeitsgarantie darstellt, ein Zentralprinzip, das durch Art. 79 Abs. 3 maximal geschützt ist.⁹⁵ Demgegenüber ist der Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung⁹⁶ eine unbenannte Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Solche sind in ihrer richterrechtlichen Dogmatik jedoch nicht ewigkeitsgarantiert.⁹⁷ Sodann ist die Allgemeinheit der Wahl nicht nur in Art. 20 Abs. 2 garantiert, sondern auch in Art. 1 GG verankert (s. o. C.II.1.).

Insbesondere fällt schwer ins Gewicht, dass die Allgemeinheit der Wahl hier nicht nur in ihrer objektivrechtlichen Dimension garantiert ist – um diese kann es demgegenüber beim Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in der hier vorliegenden Konstellation allenfalls gehen – sondern auch in ihrer subjektivrechtlichen Dimension (s.o. C.I.). Dessen Gewicht wird daran augenfällig, dass bei einem Eingriff aufgrund einer Wahlaltersgrenze von 18 Jahren das Wahlrecht für alle Bürger unter 18 Jahren vollständig entzogen wird (s.o. C.V.2.b). Im Hinblick auf den objektivrechtlichen Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung könnte ein Wahlmindestalter von 16 Jahren jedoch allenfalls eine Modifikation bedeuten, ohne dass verfassungsrechtlich garantierte, subjektive Rechtspositionen betroffen wären.

Im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren kommt hinzu, dass diese keinerlei Anknüpfungspunkte in der Verfassung selbst haben.

4. Zivil und strafrechtliche Altersgrenzen

Im Übrigen scheidet ein Eingriff aufgrund des Grundsatzes der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch aus, weil ein Wahlmindestalter von 16 Jahren keinen Widerspruch im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren darstellt, da die Altersgrenzen unterschiedlichen Zwecken dienen. Denn während die Normen des Zivil- und Strafrechts ausschließlich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen dienen, geht es beim Wahlrecht um die Fähigkeit, am politischen Kommunikationsprozess teilnehmen zu können. Die Altersgrenzen aus den genannten Rechtsgebieten sind deshalb nicht miteinander vergleichbar. Die Altersgrenzen des Zivil- und Strafrechts üben keine präjudizierende Wirkung auf Altersgrenzen im Wahlrecht aus. Das Wahlalter dennoch an diesen Grenzen auszurichten hieße, dass sich der Gesetzgeber auf sachfremde Erwägungen stützen würde. Im Einzelnen gilt:

⁹⁴ Grzeszick, VVDStRL 71 (2012), 49, 55 ff.

⁹⁵ Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2015 Art. 79 Abs. Rn. 36, 38.

⁹⁶ Vgl. Jarass, in Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 20 Rn. 89.

⁹⁷ Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 79 Abs. 3 Rn. 53.

a) Funktion der Wahlen

Ein Widerspruch zum Volljährigkeitsalter scheidet aus, weil die Wahlen ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn ein solcher Gleichlauf nicht besteht. Es sind keine Tätigkeiten erkennbar, welche erst mit Erreichen der Volljährigkeit erlaubt sind, die für die sinnvolle Ausübung des Wahlrechts erforderlich wären.⁹⁸

Dies bestätigt rechtsvergleichend die Regelung des Grundgesetzes für die Bundestagswahlen, bei denen ein Wahlmindestalter besteht. Denn Art. 38 Abs. 2 GG differenziert zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter. Das Wahlalter ist nicht automatisch auch das Volljährigkeitsalter. Denn das aktive Wahlrecht setzt mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 hatte diese Differenzierung auch praktische Auswirkungen. Denn das aktive Wahlalter wurde bereits 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während die Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde.⁹⁹ In der ersten deutschen Demokratie war das Wahlalter, das gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV 20 Jahre betrug, ebenfalls niedriger als das Volljährigkeitsalter, das gemäß § 2 BGB 21 Jahre ausmachte.¹⁰⁰

b) Keine maßstabsbildende Kraft

Dem Volljährigkeitsalter des Zivilrechts und den daran anknüpfenden Normen des Zivil- und Strafrechts kommt im Hinblick auf das Wahlalter keine maßstabsbildende Kraft zu. So weist nämlich die Rechtsordnung Personen unter 18 Jahren eine Vielzahl von Rechten und Pflichten zu.¹⁰¹

Umgekehrt geht auch der Gesetzgeber bei Personen ab 18 nicht davon aus, dass ein Gleichlauf von Rechten und Pflichten für das aktive Wahlrecht bestehen muss. Denn einerseits ist anzunehmen, dass in Deutschland weit mehr als 500.000 Volljährige, welche an schwerer bzw. fortgeschrittener Demenz leiden, das Wahlrecht haben (vgl. u. C.VIII.3.). Andererseits führt diese Erkrankung jedoch dazu, dass diese sich in einem dauerhaften, die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, so dass sie gem. § 104 Nr. 2 BGB geschäftsunfähig, gem. § 827 Satz 1 BGB zivilrechtlich deliktsunfähig und gem. § 20 StGB strafrechtlich schuldunfähig sind. Auch bei den Betreuten, für die ein Einwilligungsvorbehalt besteht und deren Willenserklärungen deshalb wie diejenigen von beschränkt Geschäftsfähigen behandelt werden, §§ 1903 Abs. 1 i.V.m. § 108 ff. BGB, besteht kein Gleichlauf.¹⁰² Der Bundestag hat den Entzug des Wahlrechts von Vollbetreuten 2019 beendet (vgl. u. C.VIII.1.). Damit hat der Gesetzgeber in seinen Willen aufgenommen, dass alle Menschen über 18 das Wahlrecht unabhängig von einem Gleichlauf von im Übrigen bestehenden Rechten und Pflichten haben sollen.

c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen

Aus den strafrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen lässt sich auch nicht ableiten, dass 16- und 17-Jährige für die Wahlteilnahme nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien.

⁹⁸ Vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 28, https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019).

⁹⁹ Meyer, a.a.O., S. 26 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019)).

¹⁰⁰ 21 Jahre war das ursprüngliche, bis Ende 1974 geltende Volljährigkeitsalter, vgl. Larenz/Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl. 1997, § 6 Rn. 19.

¹⁰¹ Vgl. BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 –, juris Rn. 23.

¹⁰² Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 (998).

So vertritt z.B. der Bundestag im Hinblick auf die Europawahlen die Auffassung, dass die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erst mit 18 Jahren erreicht werde und der Gesetzgeber damit anerkannt habe, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht sei, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtige. Diese Überlegung habe der Gesetzgeber zu Recht auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an Wahlen übertragen.¹⁰³

Diese Überlegung trägt nicht. Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit haben bzw. dazu in die Lage versetzt werden können (vgl. o. C.V.1.).

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.¹⁰⁴

aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.¹⁰⁵

Die Schutzkonstruktion der bedingten Strafmündigkeit, die bei über 90 Prozent der 14- bis 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, kann kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen. Zudem wird bei der kleinen Minderheit der straffälligen Jugendlichen die Verantwortlichkeit in der Regel bejaht (vgl. o. C.V.c)). Gerade das Strafrecht geht somit im Grundsatz davon aus, dass ab dem 14. Lebensjahr eine entsprechende Reife zur Unrechtseinsicht vorhanden ist.

bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit

Dieselbe Überlegung gilt für die Regelung der zivilrechtlichen Deliktsfähigkeit gem. § 828 Abs. 3 BGB. Danach sind 7- bis 17-Jährige für Schäden nicht verantwortlich, wenn sie bei Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit notwendige Einsicht haben. Auch diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die Schäden anrichten und bei denen die erforderliche Einsicht noch nicht gegeben ist, zu schonen. Ebenso wie im Strafrecht ist aber davon auszugehen, dass bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen diese Schutzkonstruktion gar nicht zum Tragen kommt bzw. die Verantwortlichkeit bejaht wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die meisten 16- und 17-Jährigen niemanden vorsätzlich schädigen und insofern in Form vorsätzlicher Sachbeschädigung und Körperverletzungen Straftaten begehen. Denn die allermeisten Jugendlichen begehen keine Straftaten (vgl. soeben C.4.c)aa)). Und falls dies aus Fahrlässigkeit geschehen sollte, können

¹⁰³ So *Bundestag*, a.a.O., S. 23. Ähnlich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 44, 53 f. und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 10 f. des Umdrucks ohne auf die empirische Datenlage im Hinblick auf die Mehrheit der 16- und 17-Jährigen überhaupt einzugehen.

¹⁰⁴ Vgl. *Meyer*, a.a.O., S. 28.

¹⁰⁵ Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, Mai 2020, S. 7 f., https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf (3.8.2020). Vgl. *Heinz*, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

sie sich – wie Volljährige – dagegen versichern. Die Schutzkonstruktion, die sich bei den meisten 16- und 17-Jährigen nicht realisiert, darf deshalb nicht dafür ins Feld geführt werden, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.¹⁰⁶ Genau dies ist vorliegend jedoch der Fall. Ein den Jugendlichen zum Schutz gedachter Rechtsgedanke führt zur Beeinträchtigung ihrer Rechte.

cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Schließlich gilt diese Überlegung auch für die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB. Denn diese setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.¹⁰⁷

Aus dieser Schutzkonstruktion lässt sich nicht ableiten, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bei den meisten 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichtsfähigkeit und Reife bei der Abgabe von Willenserklärungen gegeben ist.

Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr von hinreichender Reife auszugehen (vgl. o. C.V.1.a)). Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.¹⁰⁸

d) Reziprozität von Rechten und Pflichten

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.¹⁰⁹

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund, gleichgewichtiger Grund (s. o. C.VI.3.). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. o. C.VI.4.c)). Schließlich ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das

¹⁰⁶ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998).

¹⁰⁷ Vgl. Spickhoff, in: MüKoBGB, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

¹⁰⁸ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998, 999).

¹⁰⁹ Vgl. z. B. Depenheuer, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht belassen, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.¹¹⁰

e) Zwischenergebnis

Die Normen des Zivil- und Strafrechts rechtfertigen nicht, das Wahlalter auf 18 Jahre festzusetzen.

VII. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers^{111, 112}

Der Bundestag hat keinen gesetzgeberischen Spielraum, den 16- und 17-Jährigen das Europawahlrecht zu entziehen. Zwar ist es nach Auffassung des BVerfG grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.¹¹³ Dieser Spielraum ist hier jedoch nicht eröffnet. Denn er setzt voraus, dass kollidierende Verfassungsbelange gegeben sind, die einen „zwingenden“ Eingriffsgrund darstellen. Dies ist jedoch nicht der Fall. 16- und 17-Jährige haben in der Regel die für Wahlen notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit, so dass die Integrationsfunktion der Wahl keinen Eingriff erforderlich macht (s. o. C.V.). Ebenso wenig kann aus der Einheit der Rechtsordnung bzw. dem Gleichlauf mit dem Straf- und Zivilrecht ein zwingender Eingriffsgrund hergeleitet werden (s. o. C.VI.).

1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH

Die Ausführungen des BVerwG in seinem Urteil zur Zulässigkeit des Kommunalwahlrechts von 16- und 17-Jährigen in Baden-Württemberg¹¹⁴ stehen dem nicht entgegen. Dort ist zwar davon die Rede, dass der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum besitze.¹¹⁵ Bei der Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl habe er auf eine hinreichende Verstandesreife der Wahlberechtigten zu achten. Dies bedeutet aber nicht, dass auch dann, wenn diese Verstandesreife gegeben ist, es weiterhin zulässig ist, 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht zu entziehen. Das BVerwG hat lediglich entschieden, dass das aktive Kommunalwahlrecht für 16- und 17-Jährige verfassungsrechtlich zulässig ist. Zur Frage, ob es verfassungsrechtlich geboten ist oder auch insoweit ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, hat es keine Stellung genommen. Ähnliches gilt für die Ausführungen des VGH Mannheim.¹¹⁶

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass die Landesverfassung dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum einräume, um die Reife und Einsichtsfähigkeit 16- und 17-Jähriger Wähler in kommunalpolitische Zusammenhänge einzuschätzen.¹¹⁷ Diese Auffassung ist aufgrund der Rspr. des BVerfG nicht nachvollziehbar. Ähnliches würde für die angeführte Rspr. des

¹¹⁰ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998, 999).

¹¹¹ Schriftliche Ausführung im Wahlprüfungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bzgl. Europawahl 2019.

¹¹² Mit den im Folgenden aufgeführten Argumenten setzen sich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 35, 45-48 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 8, 11 f. des Umdrucks nicht auseinander. Sie gehen vielmehr von einem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum aus, ohne dass der Gesetzgeber die tatsächlichen Grundlagen näher aufklären müsste, und ohne die besondere Problematik der Gesetzgebung in eigener Sache und die daraus folgenden Konsequenzen für die Nachprüfbarkeit der tatsächlichen Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung zu bedenken. Ob der geforderte „strenge Maßstab“ und „eng bemessene Spielraum“ eingehalten wird, wird nicht thematisiert.

¹¹³ BVerfGE 151, 20 f. Rn. 46.

¹¹⁴ Urt. v. 13.6.2018 (10 C 8/17 -, juris Rn. 13 ff.)

¹¹⁵ A.a.O., Rn. 14.

¹¹⁶ Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, juris Rn. 42, 43.

¹¹⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – 24/17, juris Rn. 177.

BVerwG und des VGH Mannheim gelten, soweit man davon ausgeht, dass nach deren Rechtsprechung ebenfalls ein weitergehender Spielraum des Gesetzgebers bestünde.

2. BVerfG

Denn nach der Rspr. des BVerfG besteht ein weiter Spielraum allenfalls, wenn zwingende Gründe für den Entzug des Wahlrechts vorliegen. Für die Frage, ob zwingende Gründe bei einer das Wahlrecht einschränkenden Ausgestaltung der Wahlberechtigung gegeben sind, besteht jedoch kein weiter Spielraum, sondern nur ein „eng bemessener Spielraum“. Bei seinen Einschätzungen und Bewertungen hat „sich der Gesetzgeber nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen zu orientieren, sondern an der politischen Wirklichkeit“; bei der Prüfung ist „ein strenger Maßstab anzulegen“.¹¹⁸ Zweck dieses strengen Maßstabes ist es insbesondere sicher zu stellen, dass Wahlrechtseinschränkungen nicht aus Gründen des Machterhalts erfolgen. Diese Gefahr besteht bei Gesetzgebung in eigener Sache, um die es sich hier handelt.¹¹⁹

Auf dem Hintergrund dieser Zwecksetzung hat das BVerfG in seiner Rspr. zur Zulässigkeit von wahlrechtlichen Sperrklauseln ausgeführt, dass der Gesetzgeber nicht frei darüber befinden dürfe, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen des Parlaments in Betracht ziehen kann. Dies würde die gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich der tatsächlichen Grundlagen, unmöglich machen. Die Prognoseentscheidung muss aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände erfolgen.¹²⁰ Aufgrund einer solchen tatsächlichen Grundlage müsse dann im Wege der Prognose mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer Funktionsstörung des Parlaments auszugehen sein.¹²¹

Diese Maßstäbe des BVerfG bedeuten hier, dass die tatsächlichen Umstände, welche die fehlende Kommunikationsfähigkeit von 16- und 17-Jährigen begründen sollen und damit überhaupt erst einen zwingenden Eingriffsgrund erzeugen können, gerichtlich voll überprüfbar sind. Da es sich bei der Frage der Kommunikationsfähigkeit um keine Prognoseentscheidung handelt, sondern um eine Fähigkeit, die unabhängig von dem Ausgang der Wahlen besteht, geht es um bestehende, gegenwärtige Fähigkeiten der 16- und 17-Jährigen. Hier reicht „einige Wahrscheinlichkeit“ der mangelnden Fähigkeit nicht. Hier ist vielmehr zumindest der Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der fehlenden Kommunikationsfähigkeit zu fordern, wenn nicht sogar der vollständige Nachweis. Dieser Nachweis ist jedoch nicht erbracht, im Gegenteil. Wie dargelegt (o. C.V.), haben die 16- und 17-Jährigen die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit und damit Kommunikationsfähigkeit. Insofern fehlt es sogar an „einiger Wahrscheinlichkeit“, dass die Jugendlichen diese Fähigkeit nicht haben.

VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

Die vorangehenden Ausführungen (insbesondere unter C.V.-VII.) führen bereits für sich betrachtet zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der 16 und 17-Jährigen vom Europawahlrecht. Hinzu kommt die Ungleichbehandlung der 16- und 17-Jährigen mit den Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit.

1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Bundestages

Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in

¹¹⁸ BVerfG, NJW 2019, 1201 (1204) Rn. 46; Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

¹¹⁹ S. Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

¹²⁰ BVerfG, Urt. v. 26.2.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 2220/13, juris Rn. 60.

¹²¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 61.

derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten.¹²²

Die Parlamente haben zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen können sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen können sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben.

Im Bund – wie auch sonst überall – wird der zweite Weg beschritten. Aufgrund des Gesetzes vom 18.6.2019 hat der Bundestag den Ausschluss von Vollbetreuten bei den Bundestagswahlen und den Europawahlen abgeschafft.¹²³

2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

Wenn jedoch alle volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das Wahlrecht haben, muss dies erst Recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen. Wie dargestellt, ist bei der Gruppe der 16- und 17-Jährigen von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen (vgl. o. C.V.1.) Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd.¹²⁴

3. Quantitatives Ausmaß

In Deutschland leben ca. 1,42 Mio. demenzkranke deutsche Staatsbürger. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ca. 426.000 volljährige Deutsche eine schwere Demenz haben.¹²⁵ Dazu kommen noch die EU-Bürger. Im Stadium der schweren Demenz sind die Menschen „in keiner Weise mehr zur Bewältigung auch der einfachsten alltäglichen Anforderungen in der Lage“. Die kognitiven Fähigkeiten sind „fast erloschen“. ¹²⁶ Weiterhin gibt es ca. 568.000 Menschen mit einer mittelschweren Demenz,¹²⁷ bei denen sich viele auch schon im Zustand der Einsichts- und Urteilsunfähigkeit befinden dürften. Es ist deshalb realistisch anzunehmen, dass in Deutschland weit mehr als 500.000 volljährige einsichts- und urteilsunfähige Wahlberechtigte leben. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass es in Deutschland ca. 1,4 Mio. deutsche Staatsbürger und EU-Bürger im Alter von 16 und 17 Jahren gibt.¹²⁸

IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers

Der Entzug des Wahlrechts der 16- und 17-Jährigen bei den Europawahlen aufgrund von § 6 Satz 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EuWG ist verfassungswidrig. Deshalb ist der Bundestag verpflichtet, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken.

¹²² BVerfGE 151, 1, 44 f. (Rn. 102 f.).

¹²³ BGBl. I 2019, 834, 836.

¹²⁴ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 (999).

¹²⁵ Vgl. näher Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, S. 5, Fn. 21, https://wahlrecht.jetzt/wp-content/uploads/2019/04/19_Heu%C3%9Fner-Pautsch-Kurzgutachten-Europawahl-2019-Verfassungswidrigkeit-%C2%A7-6-l-Nr.-1-EuWG-31.3.2019.pdf (29.5.2019).

¹²⁶ Weyerer, Altersdemenz, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 28, 2005, hrsgg. vom RKI, S. 9, 16; vgl. Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., Selbsthilfe Demenz, Informationsblatt 1, Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen, S. 1, https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalz.pdf (18.3.2017).

¹²⁷ Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, S. 5, Fn. 21.

¹²⁸ Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 2.

D. Wahlalter 14

Der Bundestag darf Kindern und Jugendlichen das Wahlrecht im Zuge einfachen Gesetzesrechts nur entziehen, wenn es dafür zwingende Gründe gibt (vgl. o. C.II.1.). Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass es auch bei 14- und 15-Jährigen keine zwingenden Gründe vorhanden sind, das Wahlrecht zu entziehen. Auch insoweit ist nicht auszuschließen, eine Absenkung verfassungsrechtlich geboten ist.

Indizien dafür ergeben sich auf Folgendem:

I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit

Nach Hurrelmann haben schon 14-Jährige die notwendige Reife für politische Entscheidungen (vgl. o. C.V.1.a)). Bildung kann nur in minimalem Maße gefordert werden, zumal die entsprechenden Inhalte in der Schule vorgezogen werden könnten (vgl. o. C.V.1.b)). Verantwortungsfähigkeit wird auch schon 14-Jährigen in hohem Maße zugemessen bzw. kommen diese mit dem Strafrecht nicht in Konflikt (vgl. o. C.VI.aa)).

II. Prüfungspflicht des Bundestages

Der Gesetzgeber ist von Verfassungswegen verpflichtet ist, „eine die Wahlgleichheit (...) berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm (...) in Frage gestellt wird (...).“¹²⁹ Aufgrund der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und insbesondere aufgrund der o. genannten Indizien ist eine solche Prüfungspflicht hier gegeben. Dies muss insbesondere für einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gelten, welcher durch den Entzug des Wahlrechts den Zählwert auf „0“ setzt.

E. Passives Wahlrecht

Der Gesetzentwurf will nur das Wahlalter im Hinblick auf das aktive Wahlrecht senken. Hier empfiehlt sich eine Prüfung, ob nicht auch eine Absenkung des passiven Wahlalters möglich ist. Immerhin ist aufgrund des Koalitionsvertrags der Grün-Schwarzen Koalition in Baden-Württemberg ein Gesetzentwurf zur Absenkung des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen auf 16 Jahren vorgelegt worden.¹³⁰

F. Fazit

Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen verfassungsrechtlich zulässig. Die Absenkung ist darüber hinaus verfassungsrechtlich geboten. Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 14 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen ist vom Bundestag zu prüfen. Der Bundestag sollte prüfen, ob das Mindestalter im Rahmen des passiven Wahlrechts bei den Europawahlen auf 16 Jahre gesenkt werden könnte.

Osnabrück/Kassel, den 9.10..2022

Hermann Heußner

¹²⁹ BVerfGE 146, 327 Rn. 65, st. Rspr.

¹³⁰ Beteiligungsportal Baden-Württemberg, Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, S. 3, 18 ff., <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-zur-aenderung-kommunalwahlrechtlicher-und-anderer-vorschriften/> (20.9.2022).

Prof. Dr. Eckart Klein, Potsdam

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)120 C

Stellungnahme

zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags

am Montag, 10. Oktober 2022

1. Das Europawahlgesetz (EuWG) kann im Rahmen der europäischen Vorgaben, die nicht entgegenstehen, im Weg der einfachen Gesetzgebung geändert werden. Dabei genügt für den angestrebten Zweck (Absenkung des aktiven Wahlalters) die vorgeschlagene Änderung von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr.1 EuWG. Eine Änderung auch des Bundeswahlgesetzes (BWahlG), auf das § 4 EuWG verweist („ soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist“), ist nicht erforderlich. Hält man vernünftigerweise für richtig und notwendig, dass Staatsangehörige anderer EU-Staaten gleichbehandelt werden, ist die Änderung des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 EuWG rechtlich gleichfalls möglich und angezeigt.

2. Ein europarechtliches, völkerrechtliches oder verfassungsrechtliches Gebot der Herabsetzung des aktiven Wahlalters besteht nicht. Die gegenwärtige Regelung ist weder verfassungswidrig noch in der Zeit verfassungswidrig geworden. Letzteres ist zwar denkbar, doch bestehen dafür keine Anzeichen. Die bisherige Regelung ist gegründet auf die Annahme, dass sich mit dem Heranwachsen und Älterwerden allmählich eine Lebenserfahrung bildet, die Gesamtzusammenhänge zu erkennen und einzuschätzen vermag. Zwar ist richtig, dass viele Jugendliche sich schon früh für historische und politische Fragen interessieren und sich engagieren. Dabei zeigt sich aber, und die brennende Problematik des Klimawandels ist dabei ein gutes Beispiel, dass Einzelphänomene absolut gesetzt werden. Die Berücksichtigung anderer Umstände und die Notwendigkeit der Abwägung mit anderen Herausforderungen kann von vielen Jugendlichen noch nicht geleistet werden. Das hoch einzuschätzende gewachsene Engagement ist kein Argument dafür, dass die bisherige Festlegung des Wahlalters verfassungswidrig wäre. Die unbestreitbare Tatsache, dass im Einzelfall schon früher die voraussetzende Reife im Sinne der genannten Lebenserfahrung gegeben ist, kann nicht dazu führen, eine hierauf gegründete allgemeine Gesetzesregel aufzustellen. Hier ist, wie bei allen Massenphänomenen, eine typisierende Regelung zulässig.

3. Vielleicht muss man sogar fragen, ob eine weitere Absenkung des Wahlalters verfassungsrechtlich wirklich unproblematisch wäre. Eine unmittelbar vom Grundgesetz gezogene Untergrenze des aktiven Wahlrechts besteht nicht. Aber eine völlige, verfassungsrechtliche Beliebigkeit kann auch nicht bestehen. Unser Staat ist ein Staat des Maßes und nicht der Beliebigkeit, die Verfassung will rationales staatliches Handeln ermöglichen. Sie setzt dabei Bürgerinnen und Bürger voraus, die Gesamtbelange einschätzen und einordnen können und daher die mit dem Wahlrecht verbundene Verantwortung tragen können. Mit elitärer Ausgestaltung des Wahlrechts haben diese auf Lebenserfahrung setzende Einsicht und ihre Realisierung nichts zu tun.

Verfassungsrechtlich, zumindest rechtspolitisch bedenklich ist die Herabsetzung des Wahlalters auch unter dem Aspekt der Konsistenz der Rechtsordnung. Zutreffend wird in diesem Zusammenhang auf den dadurch entstehenden inhaltlichen Wertungs-Widerspruch zu den BGB-Regeln der Geschäftsfähigkeit und dem Jugendstrafrecht hingewiesen. Hier wird bei der dem Schutz der Jugendlichen dienlichen Andersbehandlung auf deren „sittliche und geistige Reife“ abgestellt, die also nicht - zu Recht nicht – einfach als gegeben angenommen wird. Ist es rational, solche Reife beim demokratischen Hauptakt, der Wahl, nicht voraussetzen zu wollen bzw. schlicht anzunehmen?

Der Gleichklang von (aktivem) Wahlrecht und Volljährigkeit ist überzeugend. Er ist auf der Bundesebene nur selten auseinander gefallen, dann aber schnell wieder zusammen geführt worden. Zwar ist richtig, dass bei Kommunalwahlen in Deutschland heute die Mehrzahl der Länder das Wahlrecht auf 16 Jahre gesenkt hat; dies mag man wegen der – übrigens oft zu Unrecht behaupteten - Übersichtlichkeit der dort zur Debatte stehenden Probleme noch für angemessen halten. Bei Landtagswahlen ist dies m.E. nicht der Fall; tatsächlich haben auch bislang nur fünf Länder diesen Schritt getan. Die Regelung des Wahlrechts, wie sie derzeit besteht, schließt zwangsläufig die Nichtberechtigten aus, das ist aber die Folge jeder wie auch immer gestalteten Regelung.

4. Zwei in der Entwurfsbegründung explizit enthaltene Argumente halte ich nicht für tragfähig.

a) Dass die Herabsetzung der Beteiligungsfähigkeit bei Bürgerinitiativen auf 16 Jahre ein Argument zugunsten der Herabsetzung des Wahlalters sei, jedenfalls die Angleichung einen Vorteil darstelle, halte ich angesichts der völlig anderen Bedeutung und Ausgestaltung beider Rechtsinstitute für nicht überzeugend.

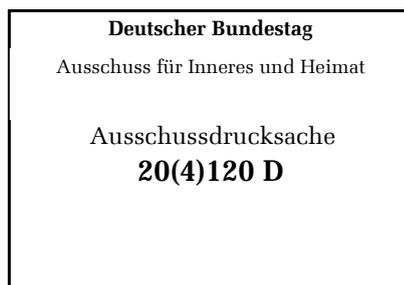
b) Der Hinweis, dass nach derzeitigem Recht ein kurz vor seinem 18. Geburtstag stehender Mensch an der Wahl zum Europaparlament nicht teilnehmen könne und deshalb bis zur nächsten Wahl fünf Jahre warten müsse und dann erst mit 23 Jahren sein Wahlrecht wahrnehmen könne, ist schon deshalb nicht nachzuvollziehen, weil dies *mutatis mutandis* für alle Wahlen zutrifft, bei denen Altersgrenzen bestehen. Der Sache nach würde dieser Effekt auch bei der gewünschten Änderung eintreten.

5. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 5) wird deutlich, dass mit dem Entwurf auch die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Bundestagswahlen anvisiert werden soll.

a) Hierzu wäre unbestritten eine Änderung von Art. 38 Abs. 2 GG erforderlich. Dabei würde die von Art. 79 Abs. 3 GG gezogene Grenze wohl nur in extremen Fällen überschritten.

b) Das oben erörterte Problem der Konsistenz der Rechtsordnung als innere Widerspruchsfreiheit würde sich gerade auch hier zeigen. Die theoretische Möglichkeit, die Volljährigkeit ihrerseits abzusenken, um den Gleichklang mit der Wahlberechtigung zu erhalten, wirft ihrerseits weitreichende Fragen auf. Im Ergebnis sollte dieser Plan nicht weiter verfolgt werden.

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Professur für Öffentliches Recht,
Völkerrecht und Europarecht
Schwerpunkt Umweltrecht

Geschäftsführende Direktorin des
Instituts für Wirtschaftsrecht

Untere Königsstr. 71
D-34117 Kassel

E-Mail: Laskowski@uni-kassel.de
Telefon: +49 (0)561-804 3222
Telefax: +49 (0)561-804 3737
Sekretariat: Ines Hiller-Plewa
Telefon: +49 (0)561-804 3540

10.10.2022

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 10. Oktober 2022 zum

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, BT-Drs. 20/3499 (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP)

Stellungnahme

I. Ausgangspunkt

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung von § 6 Europawahlgesetz (BT-Drs. 20/3499) verfolgen die Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP das Ziel, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament von 18 auf 16 Jahre zu senken. Auf diese Weise soll den bislang vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossenen deutschen Staatsangehörigen und anderen Staatsangehörigen der Europäischen Union mit Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland im Alter von 16 bis 18 Jahren das Recht zur Abgabe ihrer Stimme bei der Europawahl eingeräumt werden.

Die Gesetzesänderung bezweckt, gerade die junge Generation politisch stärker einzubeziehen – zumal gerade sie von aktuellen demokratischen Entscheidungen mit Langzeitauswirkungen, z.B. zum Klimaschutz, direkt betroffen sein wird¹ und gerade sie durch verschiedene politische Aktionen (z.B. Demonstrationen, Klimaklagen) gezeigt hat, dass sie sich in Meinungsbildungsprozesse einbringen kann und will.²

¹ Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 4.

² Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 1.

Zudem nimmt der Entwurf auf unionsrechtliche Entwicklungen zur Vereinheitlichung des aktiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament Bezug. Da das Mindestalter für das aktive Wahlrecht in den Mitgliedstaaten der Union zwischen 16 und 18 Jahren variiert, fordert das Europäische Parlament in der Legislativen Entschließung vom 3. Mai 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, dass das Mindestwahlalter für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen in allen Mitgliedstaaten künftig 16 Jahre betragen soll.³

Parallel dazu senkt der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative vom 29. April 2022 das Mindestalter für die Teilnahme bei der Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre herab.⁴ Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative,⁵ die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, das Mindestalter zur Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre zu senken.

Der Gesetzentwurf zur Änderung des § 6 Europawahlgesetz (BT-Drs. 20/3499) verstößt nicht gegen das Unionsrecht und das Grundgesetz. Der Gesetzgeber nutzt den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum in unionsrechtskonformer und grundgesetzkonformer Weise.

II. Unionsrecht

Der Europäische Gesetzgeber hat bislang kein einheitliches Wahlverfahrens für die Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Grundlage von Art. 223 Abs. 1 AEUV erlassen. Daher erfolgen die Wahlen zum Europäischen Parlament in den Mitgliedstaaten der Union aufgrund nationalen Wahlrechts gem. Art. 8 Abs. 1 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976 (Direktwahlakt – DWA)⁶.

³ P9_TA(2022)0129 (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP), Ziff. 23 und Anlage zur Legislativen Entschließung: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Erwägungsgrund 17 und Art. 4 Abs. 1.

⁴ BT-Drs. 20/2241, S. 8.

⁵ ABl. L 130 vom 17.05.2019, S. 55.

⁶ Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 5) im Anhang des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 1) trat am 1. Juli 1978 in Kraft, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni

Soweit der DWA keine Vorgaben enthält, richtet sich das Wahlverfahren gem. Art. 8 DWA in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.⁷ Den Mitgliedstaaten werden dabei erhebliche Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens eingeräumt.⁸

Da Art. 1 Abs. 3 und Art. 8 DWA nicht ausdrücklich und genau regeln, wem das aktive und passive Wahlrecht für die Wahl des Europäischen Parlaments zusteht, sind nach der Rechtsprechung des EuGH (2006) die Mitgliedstaaten dafür zuständig, die wahlberechtigten Personen zu bestimmen.⁹ Dabei haben die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber das Unionsrecht (und die EMRK) zu beachten.¹⁰

Dies betrifft insb. die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 3 EUV und die Regelungen über das aktive und passive Wahlrecht in Art. 22 Abs. 2 AEUV. Art. 22 Abs. 2 AEUV gewährleistet allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das Recht zur Teilnahme an der dortigen Wahl zum Europäischen Parlament unter den Bedingungen, die für die Angehörigen des Mitgliedstaates gelten. Ergänzend dazu ist die sog. Europawahl-Richtlinie¹¹ zu beachten. Hinzu tritt das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit gem. Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV.¹² Zudem gilt Art. 39 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUGrCh). Art. 39 Abs. 1 EUGrCh entspricht dem durch Art. 20 Abs. 2 AEUV garantierten Recht, Art. 39 Abs. 2 EUGrCh dem Art. 14 Abs. 3 EUV.¹³

2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom (ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1) und den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 (ABl. L 178 vom 16.7.2018, S. 1), noch nicht in Kraft.

⁷ Vgl. EuGH Urt. v. 30.4.2009 – verb. Rs. C–393/07, C–9/08 –, ECLI:EU:C:2009:275, Rn. 60; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 76. EL Mai 2022, AEUV Art. 223 Rn. 18.

⁸ Calliess/Ruffert/Kluth 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 223 Rn. 2.

⁹ EuGH, Urt. v. 5.7.2006 – C–145/04 –, ECLI:EU:C:2006:543, Rn. 70, 78 und Urt. v. 12.9.2006 – C–300/04 –, ECLI:EU:C:2006:545, Rn. 43, 45.

¹⁰ Groeben, von der/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, DWA Art. 8 Rn. 1.

¹¹ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 329, 30.12.1993, S.34), geändert durch Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20.12.2013 (ABl. 2013 L 26 S. 27).

¹² Dausen/Ludwigs/Kaufhold, 56. EL April 2022, EU-WirtschaftsR–HdB, A. II. Institutioneller Aufbau der Europäischen Union Rn. 103; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 76. EL Mai 2022, EUV Art. 14 Rn. 67.

¹³ EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C–650/13 – ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 41, 44.

Im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV hat der EuGH entschieden, dass bei den Wahlen zum Europäischen Parlament jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, deren bzw. dessen Staatsangehörigkeit sie oder er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem sie oder er den Wohnsitz hat, das aktive Wahlrecht für die Europawahlen besitzt; dabei gelten für sie oder ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Staates.¹⁴

Zudem hat der EuGH geklärt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit gem. Art. 1 Abs. 3 DWA i.V.m. Art. 14 Abs. 3 EUV verpflichtet sind, die europäischen Wahlrechtsgrundsätze einzuhalten und dafür Sorge zu tragen, dass die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments allgemein, unmittelbar, frei und geheim erfolgt.¹⁵

Der Gesetzentwurf zur Änderung des § 6 Europawahlgesetz entspricht den o.g. unionsrechtlichen Vorgaben:

Der geänderte § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 EuWG gilt künftig gleichermaßen für Deutsche ab 16 Jahren und für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten ab 16 Jahren, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV, Art. 22 Abs. 2 AEUV und Art. 39 Abs. 1 EUGrCh werden gewahrt.

Auch die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 14 Abs. 3 EUV und Art. 39 Abs. 2 EUGrCh werden beachtet. Das Mindestwahlalter betrifft den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in der gesamten Union den Zugang zur Wahl des Europäischen Parlaments gewährleistet. Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger müssen grundsätzlich ihr aktives (und passives) Wahlrecht in gleicher Weise ausüben können, niemand darf unberechtigt von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen werden.¹⁶ Ausnahmen davon, etwa durch die Vorgabe eines Mindestwahlalters, sind nur aus zwingenden Gründen zulässig und bedürfen einer regelmäßigen Überprüfung und möglichen Anpassung.¹⁷ Bislang wurden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zwischen 16 und 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Der dadurch bewirkte Ausschluss der Personengruppe zwischen 16 und 18 Jahren beeinträchtigt die Allgemeinheit der Wahl und führt zu einer Grundrechtsbeeinträchtigung in Form einer

¹⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 5.7.2006 – C-145/04 –, ECLI:EU:C:2006:543, Rn. 66; EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 –, ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 42.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 – ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 32.

¹⁶ Meyer/Hölscheidt/Magiera, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh 39, Rn. 24, der auf die Rspr. des BVerfG verweist.

¹⁷ Meyer/Hölscheidt/Magiera, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh 39, Rn. 24; s. auch EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 –, ECLI:EU:C:2015:648, Rn.45 ff., 57.

Ungleichbehandlung.¹⁸

Ob ein zwingender Grund besteht, um diesen Ausschluss heute noch zu rechtfertigen, erscheint eher zweifelhaft. Denn die dem Ausschluss zugrunde liegende Annahme, Jugendlichen, die jünger sind als 18 Jahre, fehle typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit, lässt sich angesichts eines in den letzten Jahren deutlicher werdenden politischen Interesses und Engagements zahlreicher Jugendlicher unter 18 Jahren für europäische und globale Zukunftsthemen wie den Klima- und Umweltschutz nicht mehr aufrechterhalten. Das politische Interesse junger Menschen ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Für das Vorliegen der erforderlichen Urteils- und Einsichtsfähigkeit sprechen zudem politikwissenschaftliche Studien, die keine gravierenden Unterschiede zwischen den politischen Grundeinstellungen der Sechzehn- und Siebzehnjährigen und älteren Vergleichsgruppen festgestellt haben.¹⁹

Der weitere Ausschluss der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments lässt sich daher als unverhältnismäßig betrachten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Überprüfung des geltenden Wahlrechts nachgekommen. Die Gesetzesänderung setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht in vertretbarer Weise unionsrechtskonform auf 16 Jahre herab und beendet den bisherigen Ausschluss der Personen im Alter von 16 bis 18 Jahren. Der Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers wird nicht überschritten.

III. Deutsches Bundesrecht: Europawahlgesetz

In Deutschland wird das Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments im Europawahlgesetz (EuWG) und in der Europawahlordnung (EuWO) geregelt. Das EuWG und die EuWO sind deutsches Bundesrecht und daher am Grundgesetz und den darin enthaltenen Wahlrechtsgrundsätzen zu messen²⁰. Die Stimmabgabe bei der Wahl bildet das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu seinen Repräsentantinnen und Repräsentanten, sie ist die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen einer funktionsfähigen Demokratie.²¹ Die Wahlrechtsgrundsätze finden hier in diesem Kontext ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG.²²

¹⁸ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 15.

¹⁹ Vgl. Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit vom 1.9.2022, Drucksache 20/3250, S. 30 m.w.N.

²⁰ Vgl. BVerfGE 129, 300, 317; 134, 25 Rn. 12.

²¹ Vgl. BVerfGE 123, 39, 68f.; 134, 25 Rn. 12.

²² BVerfGE 134, 25 Rn.12; vgl. zur unmittelbaren Geltung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG nur für Bundestagswahlen sowie zu ihrer objektivrechtlichen Geltung in den

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gleichermaßen zustehen muss. Ein Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen ist unzulässig.²³ Die Teilnahme an der Wahl darf nicht von besonderen, d.h. nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (zB Vermögen, Einkommen, Steuerentrichtung, Bildung, Lebensstellung) abhängig gemacht werden. Alle Wahlberechtigten müssen ihr Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können.²⁴

Die Allgemeinheit der Wahl darf nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden.²⁵ Ein solcher Grund wird angenommen, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass bei ihr die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. In solchen Fällen kann ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.²⁶

Das BVerfG sieht einen zwingenden Grund, der mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar ist, in der Verknüpfung des Wahlrechts mit der Erreichung eines Mindestalters.²⁷ Als zulässig gilt daher die Festsetzung eines bestimmten Wahlalters.²⁸

Dahinter steht die verfassungsrechtlich zulässige Erwägung, dass die Festsetzung eines Mindestalters das für die Teilnahme an der Wahl erforderliche Maß an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein prinzipiell gewährleisten kann.²⁹ Bislang setzte der Bundesgesetzgeber ein Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments in § 6 EuWG voraus (vgl. auch Art. 38 Abs. 2 GG für die Wahl zum Deutschen Bundestag).

Allerdings ist – wie oben dargelegt (II.) – inzwischen eher zweifelhaft, ob angesichts der eingetretenen Veränderungen an dem bisher geltenden Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht für die Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament festgehalten werden muss. Das politische Interesse junger Menschen zwischen 16 und 18 Jahren ist in den letzten Jahren erkennbar gewachsen. Es spricht inzwischen viel dafür, dass die erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit schon bei jungen Menschen mit 16 Jahren vorliegt.

Ob ein zwingender Grund besteht, um den Ausschluss von Deutschen und anderen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments heute noch zu rechtfertigen, erscheint eher zweifelhaft. Der Ausschluss der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

Ländern gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG BVerfGE 99, 1, 7f.

²³ BVerfGE 58, 202 (205) m.w.N.

²⁴ Vgl. BVerfGE 71, 81, 94 m.w.N.

²⁵ BVerfGE 36, 139, 141.

²⁶ Vgl. BVerfGE 132, 39, 51 Rn. 34; 151, 1 Rn. 45.

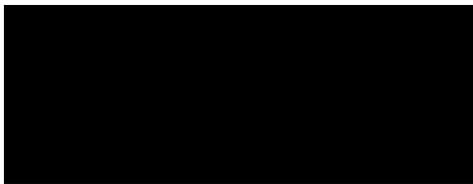
²⁷ BVerfG, Beschl. vom 9. 10. 2000 – 2 BvC 2/99 –, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312, 340f.

²⁸ Vgl. BVerfGE 36, 139, 142; BeckOK GG/Butzer, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 38 Rn. 63.

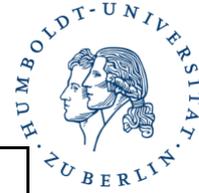
²⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 97. EL Januar 2022, GG Art. 38 Rn. 96.

im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments lässt sich daher als unverhältnismäßig betrachten.

Die Gesetzesänderung setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht verfassungskonform auf 16 Jahre herab und beendet den bisherigen Ausschluss der Personen im Alter von 16 bis 18 Jahren. Der Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers wird nicht überschritten.



Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski



Humboldt-Universität zu Berlin | Unter den Linden 6 | 10099 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)120 E

**Lebenswissenschaftliche
Fakultät**

Institut für Psychologie

Persönlichkeitspsychologie

Prof. Dr. Jule Specht
Lehrstuhlinhaberin

Stellungnahme zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes (BT-Drucksache 20/3499)

Datum:
10.10.2022

Bearbeiter/in:

Geschäftszeichen:

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am heutigen Tage an. Wie in Ihrem Schreiben vom 06. Oktober 2022 erbeten, sende ich Ihnen vorab meine Stellungnahme per E-Mail zu.

Zu Ihrer Abwägung bezüglich des vorliegenden Gesetzentwurfs möchte ich gern eine psychologische Perspektive beitragen, denn ich forsche zur Persönlichkeitsentwicklung über die Lebensspanne und zu Fragen der Politischen Psychologie.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob 16- und 17-jährige Personen wählen können sollten, wird diskutiert, ob die Persönlichkeit von Jugendlichen dieses Alters für das aktive Wahlrecht ausreichend entwickelt ist. Im Folgenden möchte ich darauf eingehen, warum aus meiner Sicht keine psychologischen Argumente dafür sprechen, 16- und 17-jährige Personen vom Wahlrecht auszuschließen.

Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern eine Persönlichkeit entwickelt sein muss, um das Wahlrecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird häufig von Persönlichkeitsreife gesprochen, worunter zum Beispiel eine unbestimmte Mindestausprägung an Vernunft, an

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
10099 Berlin

Tel: +49 30 2093-9440
+49 30 2093-9351

jule.specht@hu-berlin.de
www.hu-berlin.de

Sitz:
Rudower Chaussee 18
Raum 4'103
12489 Berlin

Verkehrsverbindungen:
S Adlershof
Tram 61, 63, M17 Walther-Nernst-Str.
Bus 162, 163, 164 Walther-Nernst-Str.
Eingang:
barrierefrei

Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit, an Verantwortungsbewusstsein und Ernsthaftigkeit gezählt wird, die eine abgewogene Meinungsbildung ermöglichen sollen.

In Bezug auf die Frage, wann sich eine vernünftige Persönlichkeit – als eine diskutierte Voraussetzung für das Wahlrecht – entwickelt hat, möchte ich zunächst festhalten, dass sowohl die Teilnahme an einer Wahl als auch die Entscheidung bei einer Wahl keinen rein rationalen Denkprozessen folgt, in keiner Altersgruppe. Vielmehr basieren Wahlentscheidungen auf sowohl rationalen als auch emotionalen Prozessen, die von vernünftigen Argumenten ebenso beeinflusst sind wie von subjektiven Werthaltungen, von Vertrauen, von Sympathie etc. Das gilt für Menschen jeden Alters und insofern erscheint es mir zu kurz gegriffen, die Debatte auf die Reife für kognitive Abwägungen einzuengen. Selbst wenn wir uns aber auf diese kognitive Reife beschränken sollten, fallen zwei Dinge auf:

Zum einen ist die intellektuelle Leistungsfähigkeit heutiger Generationen erwiesenermaßen deutlich stärker ausgeprägt als die intellektuelle Leistungsfähigkeit früherer Generationen. Aufgrund von Verbesserungen in den Lebensbedingungen und der schulischen Bildung sind Menschen heutzutage im Durchschnitt zu deutlich besseren kognitiven Leistungen fähig als es Gleichaltrige vor einigen Jahrzehnten noch waren. Das spricht dafür, dass Menschen heutzutage auch im Alter von 16 Jahren bereits die intellektuelle Reife besitzen, um vernünftige Entscheidungen zu treffen.

Zum anderen steigt mit dem Alter die Varianz eines Merkmals in einer Altersgruppe an. Das heißt: Während das Alter in der frühen Kindheit einen maßgeblichen Einfluss auf die Reife eines Menschen hat – man denke an die Fähigkeit zu laufen oder zu sprechen – spielt das Alter im Jugend- und Erwachsenenalter für die Reife eine deutlich geringere Rolle: Die Unterschiede zwischen Menschen einer Altersgruppe sind dann viel größer als die Unterschiede zwischen Altersgruppen. Das spricht dafür, dass es unter den 16-Jährigen – wie auch unter den 18-Jährigen und unter älteren Menschen – einen ähnlich großen Anteil an Personen gibt, die die kognitive Reife für eine abgewogene Meinungsbildung haben.

Es lässt sich also festhalten: Welche Reife tatsächlich relevant für die Ausübung des Wahlrechts ist, lässt sich kritisch diskutieren. Geht man von einer intellektuellen, einer kognitiven, einer Vernunftreife aus – so wie es derzeit häufig getan wird – gibt es aus meiner Sicht keine stichhaltigen psychologischen Argumente dafür, 16- und 17-Jährige von der Wahl auszuschließen. Vielmehr sprechen Befunde zur kognitiven Entwicklung dafür, 16- und 17-jährigen Menschen die aktive Teilnahme an der Wahl zukünftig zu ermöglichen.

Gern führe ich diese Punkte heute in der öffentlichen Anhörung vor Ort noch ausführlicher aus und stehe Ihnen für weiterführende Fragen zur Verfügung.

Herzliche Grüße



Prof. Dr. Jule Specht

Stellungnahme

Sechstes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes (Drucksache 20/ 3499)

Die Bundesinitiative „Jugend Wählt“ unterstützt den „Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes“ und die damit verbundene Absenkung des Mindestwahlalters für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europaparlament auf 16 Jahre. Das Wahlrecht ab 16 war der zentrale Antrieb für die Gründung von Jugend Wählt, da es ein wichtiger Beitrag zur politischen Teilhabe von Jugendlichen ist und eine Stärkung der Demokratie mit sich bringt.

Insbesondere in den letzten beiden Jahren haben Jugendliche starke Einschränkungen hinnehmen müssen. Sie haben ihr Sozialleben eingeschränkt und auch im Schulleben viel zurückstecken müssen. Es wurden viele wichtige Entscheidungen getroffen, die das Leben von Jugendlichen betreffen. Jugendliche hatten hierbei leider nur selten die Chance mitzuwirken. Es wird Zeit, dass auch 16- und 17-Jährigen die wichtigste Form der politischen Teilhabe - das Wahlrecht - zugestanden wird.

Für eine Absenkung sprechen eine Vielzahl an guten Argumenten, welche Ihnen im Folgenden vorgestellt werden.

Rechtlicher Rahmen

Das Wahlrecht ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG Grundrechten gleichgestellt, es braucht somit starke Gründe, um rund 1,4 Millionen 16- und 17-Jährige in Deutschland von der Wahl auszuschließen.

Das Bundesverfassungsgericht setzte zudem in einem Urteil von 2019 fest, dass eine Personengruppe nur dann vom Wahlrecht ausgeschlossen werden darf, wenn „die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“¹ Hier müsste im Sinne eines Entzugs von Grundrechten beim Wahlalter 18 eigentlich argumentiert werden, warum das bei 16- und 17-Jährigen nicht bestehe, um einen weiteren Entzug des Wahlrechts zu rechtfertigen. Da es jedoch schwierig ist hierfür Argumente zu finden, wird im Folgenden aufgezeigt warum 16- und 17-Jährige diese Fähigkeiten definitiv besitzen.

Ausreichende Qualifikation

Für die Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen müssen zwei grundlegende Fähigkeiten bei einer Personengruppe gegeben sein – ein grundlegendes Verständnis des politischen Systems der BRD und hinreichendes politisches Interesse.² Für das Verständnis des politischen Systems lohnt sich ein Blick in die Lehrpläne der Bundesländer. Mit 16 Jahren befinden sich die meisten Schüler*innen in der 9. oder 10. Klasse. Nehmen wir Hessen als Beispiel: Bis zur bzw. in der 9. oder 10. Klasse werden nach dem Kerncurriculum im Fach „Politik und Wirtschaft“ das politische System der BRD, die Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates und die Relevanz von politischer Partizipation behandelt. Ebenso die Themen Internationalisierung und Europäische Union.

¹ BVerfG (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -. Rn. 1-142. S.1.

² Faas/Leininger (2020): Wählen mit 16? - Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Otto Brenner Stiftung. S.53.

Ziel ist es hierbei in allen Schulformen „demokratische Beteiligungsmöglichkeiten im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben reflektiert nutzen [zu können].“³ An dieser Stelle hätte jedes beliebige Bundesland exemplarisch genannt werden können, denn die Anforderungen an die politische Bildung sind in ganz Deutschland hoch. Im Übrigen hat auch die Kultusministerkonferenz unter dem Titel „Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule“ hohe Standards vereinbart.⁴ So kommt auch die Studie „Wählen mit 16?“ der Otto Brenner Stiftung zu dem Ergebnis, dass sich die politische Bildung der 16- und 17-Jährigen nicht signifikant von dem Niveau der Altersgruppe 18 – 24 unterscheidet.

Politisches Interesse und empfundene Selbstwirksamkeit junger Menschen, nach Alter und Bundesland Abb. 2

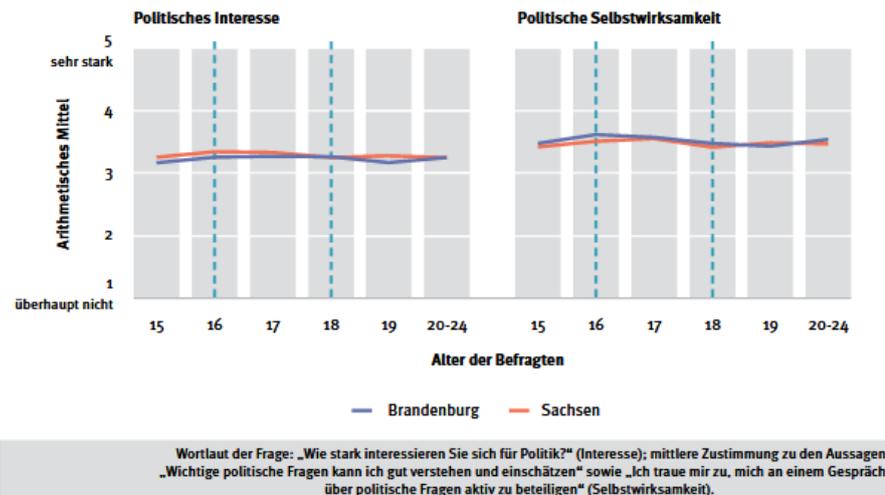
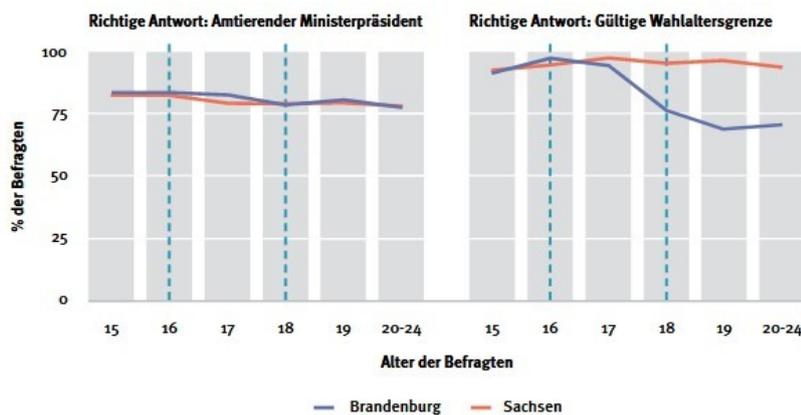


Abb. 1

Eben jene Studie untersucht auch das politische Interesse der Jugendlichen und auch die damit -einhergehende politische Selbstwirksamkeit.

Politisches Wissen junger Menschen, nach Alter und Bundesland

Abb. 1



Wortlaut der Frage: „Und nun wüssten wir noch gerne von Ihnen, welche dieser Personen in den vergangenen Jahren Ministerpräsident Brandenburgs/Sachsens war“ sowie „Ab welchem Alter durfte man an der Landtagswahl in Brandenburg/Sachsen teilnehmen?“

Abb. 2

³ Hessisches Kultusministerium (2021): Das neue Kerncurriculum für Hessen – Politik und Wirtschaft. S. 38f. Abb. 1: Faas/Leininger (2020): Wählen ab 16? – Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Otto Brenner Stiftung. S. 35.

⁴ Kultusministerkonferenz (2018): Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule. In: Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009 i. d. F. vom 11.10.2018

Auch hier kamen sie zu dem Ergebnis, dass es keinen signifikanten Unterschied zwischen 16- und 17-Jährigen und der darüber angrenzenden Alterskohorte bis 24 gibt. ⁵

Diese Erkenntnisse werden auch von weiteren Studien gestützt. ^{6 7}

Jugendliche wollen Wählen

Doch, dass Jugendliche sich für Politik interessieren und sich für ihre eigene Meinung einsetzen, sollte eigentlich nichts Neues sein. Neben den prominenten Jugendbewegungen der letzten Jahre, wie Fridays for Future oder Black Lives Matter, gibt es schon deutlich länger Organisationen wie die Jugendorganisationen der Parteien, den Bundesjugendring, die Schüler*innenvertretungen oder die Jugend der Freiwilligen Feuerwehr in fast jedem Dorf, die zeigen, dass Jugendliche politisch und gesellschaftlich partizipieren wollen und können. So wurde auch Jugend Wählt von Jugendlichen gegründet.

Gleichzeitig haben diese Jugendlichen jedoch nicht die Möglichkeit an der Bildung der Parlamente mitzuwirken, die über ihr Leben und ihre Zukunft entscheiden. Dies trägt auch zu dem erschreckend hohen Anteil an Politikverdrossenheit unter Jugendlichen bei.

Politikverdrossenheit auf hohem Niveau

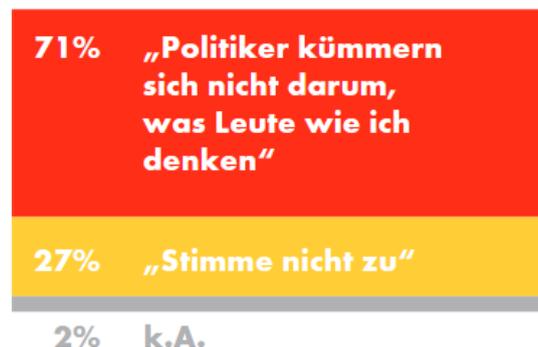


Abb. 3

Dabei wollen Jugendliche mitbestimmen und von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Dies ergab eine Umfrage, die im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerks von Kantar durchgeführt wurde. Demnach begrüßen 69 Prozent der Jugendlichen im Alter von 15 – 17 Jahren eine Absenkung des Wahlalters auf 16. ⁸

⁵ Vgl. Ebd. S. 31ff.

Abb. 2: ebd. S.32.

⁶ Gründinger, Wolfgang (2017): Interesse an Politik, in: Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, Stuttgart.

⁷ Vehrkamp, Robert et al. (2015): Jugendliche sind politisch kompetent, in: Wählen ab 16, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Abb. 3: Hurrelmann et al. (2019): Shell Jugendstudie 2019.

⁸ Deutsches Kinderhilfswerk (2022): Kinderreport Deutschland 2022. S.19

Stärkung der Demokratie

Nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Demokratie und die Gesellschaft als Ganzes bieten sich durch das Wahlrecht ab 16 Vorteile. Hierbei lassen sich vor allem die Generationengerechtigkeit und die höhere Wahlbeteiligung nennen. Die demographischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte stellen die Politik bereits seit vielen Jahren vor neue Herausforderungen. Auch beim Wahlrecht lässt sich diese Entwicklung feststellen. So sind aktuell etwa doppelt so viele Menschen über 60 Jahren wahlberechtigt, wie unter 30-Jährige. 1990 war der Anteil der Wahlberechtigten über 60 Jahren und unter 30 Jahren noch annähernd gleichmäßig verteilt. Das Wahlrecht ab 16 könnte diese Verteilung zumindest ein Stück weit ausgleichen und so dafür sorgen, dass die Altersgruppe, die die Entscheidungen am Längsten mittragen muss auch entsprechend besser in den Wahlergebnissen repräsentiert wird.⁹

Bei der Wahlbeteiligung zeigt sich die Auswirkung einer Wahlalterabsenkung auf die Demokratie jedoch am deutlichsten. Ein Wahlrecht ab 16 Jahren schafft es, unsere Demokratie zu stärken, indem eine größere Summe an in Deutschland lebenden Personen bei der Wahl des Gesetzgebers und somit an der Legitimation unserer Parlamente beteiligt ist.

Doch auch die relative Wahlbeteiligung kann durch die Absenkung des Wahlalters langfristig steigen. Erfahrungen mit dem Wahlrecht ab 16 zeigen, dass 16- und 17-Jährige eine höhere Wahlbeteiligung haben, als die Altersgruppen der 18- bis 35-jährigen und teilweise der bis zu 45-Jährigen.^{10 11 12}

Dies ist insbesondere der Fall, da 16- und 17-Jährige durch die Schule und Familie einen besseren Zugang zu dem Thema Wahlen haben und sich dort auch besser mit dem Thema auseinandersetzen können. Statistisch gesehen bestimmt die Höhe der Erstwahlbeteiligung eines Jahrgangs das Niveau der Wahlbeteiligung des gesamten Wahllebenszyklus. Somit könnte das Wahlrecht ab 16 die Wahlbeteiligung auf lange Sicht in allen Altersgruppen steigern.¹³

⁹ Gisart, Brigitte (2018): Teilnahme am politischen Leben durch Wahlen, in: Datenreport 2018, Bonn.

¹⁰ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2019): Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl in Brandenburg am 1. September 2019 und am 14. September 2014 nach Alter und Geschlecht, in: Landtagswahl 2019 im Land Brandenburg, Potsdam.

¹¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2020): Wahlverhalten nach Altersgruppen und Geschlecht, in: Analyse der Bürgerschaftswahl am 23. Februar 2020 in Hamburg, Hamburg.

¹² Statistisches Landesamt Bremen (Hrsg.) (2020): Wahlberechtigte, Wahlbeteiligung und Wahlscheine, in: Bürgerschaftswahl 2019 im Land Bremen: Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik, Bremen.

¹³ Vehrkamp, Robert et al. (2015): Aktivierung ist nötig und möglich: Warum Wahlen in den Schulalltag gehören, in: Wählen ab 16, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Die Gegenargumente

Bei der Arbeit von Jugend Wählt sind bereits häufig Gegenargumente entgegengebracht worden. Diese sollen im Folgenden Abschnitt behandelt und entkräftet werden.

Das Wahlrecht sollte an die Strafmündigkeit geknüpft sein. Rechte und Pflichten!

Dieses Argument bewegt sich auf einer sehr ähnlichen Ebene, wie das Vorhergehende. Zum einen sind hier die Grenzen jedoch nicht so scharf wie impliziert wird und zum anderen findet auch dies hier keine Anwendung.

Das Strafrecht findet in Deutschland bereits ab 14 Jahren in Form des Jugendstrafrechts Anwendung und wird bis 21 Jahren genutzt. Auch hier können jugendliche Straftäter zu 10 Jahren Haft verurteilt werden. Zwar kann ab 18 das reguläre Strafrecht angewendet werden, meist findet dies jedoch keine Anwendung.¹⁴ Das Jugendstrafrecht gilt nur als Schutzfunktion für einen kleinen Teil der Jugendlichen, die sich der Konsequenzen ihres Handelns noch nicht bewusst sind. 2018 wurden jedoch nur 4,8% der 14-18-jährigen einer Straftat verdächtigt. Für 95% der Jugendlichen hat diese Regelung also keine Relevanz.¹⁵

Für das Strafrecht und das Wahlrecht werden unterschiedliche Qualifikationen benötigt. Es kann hier also nicht mit denselben Maßstäben gemessen werden. Das Wahlrecht ist ein grundrechtgleiches Recht, es ist also wie andere Grundrechte auch nicht an den Grundsatz der Rechte und Pflichten gebunden. Ebenso ist es auch nicht an die Geschäftsfähigkeit geknüpft. Hierzu lohnt sich ein Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Januar 2019, welches beinhaltete, dass der Wahlrechtsausschluss von Menschen mit vollständiger rechtlicher Betreuung verfassungswidrig sei.¹⁶

Jugendliche wählen nur Populisten!

Insbesondere die größte populistische Partei in Deutschland – die AfD – erzielte bei 16- und 17-Jährigen nur sehr geringe Ergebnisse.^{17 18}

Zudem zeigen Studien, dass Jugendliche gerade im Internet schneller Fake-News erkennen und somit ein wichtiges Instrument des Populismus leichter entlarven können. Personen, die älter als 65 Jahre sind, teilen fast sieben Mal häufiger Fake News, als Menschen unter 25 Jahren.¹⁹ Es handelt sich hier also keinesfalls um ein Problem, das vor allem bei Jugendlichen auftritt.

Europa

Die Bundesrepublik Deutschland würde hier auf europäischer Ebene keinen Alleingang machen. Zunächst einmal gibt es gute Beispiele für das Wählen ab 16 in einigen deutschen Bundesländern in Deutschland und unser Nachbarland Österreich konnte bereits positive Erfahrungen mit dem Wahlrecht ab 16 auf allen Ebenen sammeln.^{20 21} Das Europäische Parlament empfiehlt deshalb schon seit 2015 eine Angleichung des Wahlalters auf allen Ebenen auf 16 Jahre.²²

¹⁴ Niedersächsisches Justizministerium: Jugendstrafrecht. In: Niedersächsisches Landesjustizportal.

¹⁵ Fischer, Thomas / Schmoll, Annemarie / Willems, Diana / Yngborn, Annalena (2019): Anzahl und Entwicklung jugendlicher Tatverdächtiger insgesamt, in: Zahlen – Daten – Fakten Jugendgewalt, München.

¹⁶ BVerfG (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -. Rn. 1-142.

¹⁷ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2020): Analyse der Bürgerschaftswahl am 23. Februar 2020 in Hamburg.

¹⁸ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2019): Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl in Brandenburg am 1. September 2019 und am 14. September 2014 nach Alter und Geschlecht, in: Landtagswahl 2019 im Land Brandenburg, Potsdam.

¹⁹ Guess, Andrew/Nagler, Jonathan/Tucker, Joshua (2019): Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook. In: Science Advances. Vol. 5 (1).

Fazit

Jugendliche haben die Fähigkeiten zum Wählen, Jugendliche wollen wählen und Jugendlichen steht es zu zu wählen.

Eine Bemerkung am Rande: Oft wird in der Debatte um das Wahlrecht ab 16 vergessen, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 nicht bedeuten würde, dass alle Wähler*innen das erste Mal mit 16 wählen können. Somit können die Menschen in Deutschland bis zu 22 Jahre lang nicht an der Bildung des Parlaments mitwirken. Mit dem Wahlalter ab 16 könnte diese Problematik zumindest ein Stück weit – um 2 Jahre – verbessert werden. Hierdurch würde auch die Perspektive von Schüler*innen und Auszubildenden besser in den Parlamenten repräsentiert.

Denn um sie – die 16 und 17-Jährigen – geht es bei diesem Gesetzesentwurf. Zu guter Letzt soll verdeutlicht werden, dass die genannten Fakten und Argumente für die Absenkung des Wahlalters nicht nur auf dem Papier überzeugen, sondern viele Menschen betreffen:

Nehmen wir die 17-jährige Lisa vor, die ihre Ausbildung zur Industriemechanikerin macht, Steuern zahlt und nicht mitentscheiden darf, was mit ihren Steuergeldern passiert. Oder den 16-jährigen Joshua, der sich für Zukunftsthemen engagiert, für bessere Klimaschutzmaßnahmen, aber seine Zukunft nicht an der Wahlurne mitbestimmen kann. Es geht um Yasin, der sich in der Schülervertretung engagiert, aber als Experte für Schulpolitik eben diese an der Wahlurne nicht mitbestimmen kann. Das sind Beispiele, die wir so bei Jugend Wählt Mitgliedern und anderen Jugendlichen erleben. Es geht um junge Menschen, die von all den politischen Fragen wie Rente, Wirtschaft und Ausbildung oder Sicherheit mindestens genau so und häufig am meisten betroffen sind. Auch in Bezug auf Europa: In kaum einer Generation dürfte die EU, der Frankreichaustausch, die Klassenfahrt nach Dänemark oder das Bezahlen mit Euro so selbstverständlich sein, wie bei der heutigen Jugend. Über diese Europäische Union und ihr Parlament sollte diese Generation mitentscheiden dürfen.

Das Wahlalter 16 ist nicht die einzige nötige Maßnahme, um junge Menschen besser zu beteiligen - aber es ist die wichtigste. Denn mit ihr haben die 16- und 17-Jährigen die Möglichkeit ihrer Stimme über den wirkmächtigen Weg der Wahlurne Gehör zu verschaffen und Teil des demokratischen Prozesses zu sein. Mit dem Wahlalter 16 bekommen 1,4 Millionen Menschen ein Stimmrecht, das ihnen unbegründet weggenommen wurde.

Berlin, 10.10.2022

Shayan J. Mirmoayedi
Vorstandsmitglied
im Namen der Mitglieder von Jugend Wählt

²⁰ Wahlrecht.de (2021): Altersgrenzen bei ausgewählten Wahlen in Deutschland nach Bundesländern. In: Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102383/umfrage/altersgrenzen-bei-wahlen-in-deutschland-nach-bundeslaendern/#professional> (zuletzt abgerufen am 21.03.2022).

²¹ Bundesministerium für Inneres (2022): Wahlrecht. In: Oesterreich.gv.at. https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html (zuletzt abgerufen am 25.03.2022).

²² Europäisches Parlament (2015): European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union – 2015/2035(INL).