

## Schriftliche Stellungnahme

### zur Anhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 28. Oktober 2011

### zum Thema „Aktives Wahlalter auf 16 herabsetzen“

Dr. Stephan Eisel  
Projektleiter  
„Bürgerbeteiligung“  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
Rathausallee 12  
53757 St. Augustin  
Telefon: +49 2241 246 2285  
stephan.eisel@kas.de  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

27. Oktober 2011

## Wählen mit 16 ?

In Deutschland liegt das aktive Wahlrecht seit 1972 und passive Wahlrecht seit 1975 (mit der Herabsetzung der Volljährigkeit) ganz überwiegend bei 18 Jahren.

Artikel 38 des Grundgesetzes legt dazu in Absatz 2 für die Wahlen zum Deutschen Bundestag fest: „Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“ Für eine Änderung wäre ein 2/3-Mehrheit im Deutschen Bundestag erforderlich.

Zwar sind die Bundesländer bei der Regelung des jeweiligen Landtags- und Kommunalwahlrechts grundsätzlich autonom, aber die meisten Bundesländer orientieren sich am Bundestagswahlrecht. Die Festlegung der Wahlberechtigung ist teilweise in den Landesverfassungen und teilweise in Wahlgesetzen geregelt und je nachdem mit einfacher oder 2/3-Mehrheit zu ändern.

Von der Wahlberechtigung ab 18 Jahre weichen nur sechs der sechzehn Bundesländer ab. Bei Kommunalwahlen wurde das aktive Wahlalter in Niedersachsen (1996), Sachsen-Anhalt (1998), Schleswig-Holstein (1998), Mecklenburg-Vorpommern (1999), Nordrhein-Westfalen (1999) und Bremen (2007) auf 16 Jahre heruntergesetzt. Bei Landtagswahlen ist Wählen ab 16 Jahren nur in Bremen (seit 2011) möglich.

In anderen Bundesländern und im Bundestag wurden entsprechende Anträge zur Herabsetzung des Wahlalters bisher abgelehnt. Da sich die Grünen ausdrücklich das Ziel gesetzt haben, die generelle Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre auf allen Ebenen durchzusetzen, wird zur Zeit in mehreren Bundesländern über ihre Anträge debattiert.

Auch im europäischen Ausland gilt generell die Wahlberechtigung ab 18 Jahren – mit Ausnahme von Österreich, wo 2007 das Wahlalter bei nationalen Wahlen auf 16 Jahre gesenkt wurde.

International lassen bisher außerdem lediglich Brasilien, Nicaragua und Kuba (wo man von Wahlen gar nicht sprechen kann) ein Wahlrecht ab 16 Jahren zu.

## **1) Wahlalter und Volljährigkeit**

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob man die Wahlberechtigung von der Volljährigkeit abkoppeln sollte oder ob Bürgerrechte nicht an die Bürgerpflichten gebunden sind, die zur Volljährigkeit gehören.

Zwischen Wahlalter und Volljährigkeit gibt es einen inneren Zusammenhang: Warum soll jemand über die Geschicke des Staates mitentscheiden dürfen, den man noch nicht für reif genug hält, seine privaten Lebensverhältnisse zu regeln?

16 -Jährige dürfen in Deutschland Mofa fahren, aber nicht ohne Begleitung eines Erwachsenen ein Auto lenken. Sie dürfen in der Öffentlichkeit Bier trinken, aber keine hochprozentigen Alkoholika. Ohne Erlaubnis der Eltern dürfen sie eine Diskothek nur bis Mitternacht besuchen. Bei Gesetzesverstößen fallen 16-Jährige unter das Jugendstrafrecht. Heiraten darf man zwar ab 16, aber nur wenn ein Familiengericht dazu die Genehmigung erteilt und der Ehepartner bereits volljährig ist.

Kaufverträge, die von Jugendlichen unter 18 Jahren ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters geschlossen werden – zum Beispiel der Kauf eines Computers – sind nur wirksam, wenn sie aus Mitteln bezahlt werden, die ihnen vom gesetzlichen Vertreter oder mit dessen Zustimmung von einem Dritten überlassen worden sind. Dieser sog. „Taschengeldparagraph“ (§ 110 des Bürgerlichen Gesetzbuches) gilt bis zur vollen Geschäftsfähigkeit mit Erreichen des 18. Lebensjahres.

Es ist auffällig, dass auch die Befürworter einer Absenkung des Wahlalters nicht vorschlagen, dass an diesen Alterseinschränkungen etwas geändert wird. So gesehen ist die Wahlberechtigung für Minderjährige ein Widerspruch in sich, weil es das Wahlrecht von der Lebens- und Rechtswirklichkeit abkoppelt.

Außerdem ist die Altersgrenze von 16 Jahren an kein objektives Kriterium wie die Volljährigkeit geknüpft, sondern willkürlich gesetzt. Neben der Volljährigkeit ist im deutschen Rechtssystem die Strafmündigkeit ab dem 14. Lebensjahr (§ 19 Strafgesetzbuch) ein wesentlicher Einschnitt. Mit dem Erreichen des 16. Lebensjahres werden hingegen nur einige Einschränkungen des Jugendschutzes gelockert (z. B. Ausgang ohne Erwachsenenbegleitung bis 24 Uhr).

Es erstaunt angesichts der Willkürlichkeit der Festlegung des Wahlalters auf das 16. Lebensjahr deshalb nicht, dass Forderungen nach einer weiteren Senkung erhoben werden. So plädieren die Landesjugendringe in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen für eine Wahlberechtigung ab 14 Jahren<sup>1</sup>.

Die Aufhebung jeder Altersgrenze bei der Wahlberechtigung wird von der Piratenpartei gefordert. Deren Berliner Spitzenkandidat, Andreas Baum, sagte im Herbst 2011: „Wir möchten die Hürden für die Teilnahme an Wahlen absenken und vor allem Jugendliche und Kinder früh dafür motivieren, sich mit dem politischen Geschehen auseinanderzusetzen. Nach umfangreichen Diskussionen sind wir überein gekommen, dass wir hier keine neue starre Altersgrenze einführen möchten. Wir gehen davon aus, dass ein Kind ab dem Zeitpunkt, in dem es frei den Willen zur Teilnahme äußern kann und selbst die Motivation hat, sich in das Wählerverzeichnis einzutragen, auch ein hinreichendes Interesse hat, sich

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.waehlen-ab-14.de/wahlen/landtagswahlen.php>

mit politischen Sachverhalten auseinanderzusetzen.“<sup>2</sup> Baum wurde Ende September 2011 zum Fraktionsvorsitzenden der Piratenpartei im Berliner Abgeordnetenhaus gewählt.

## **2) Zum Politikinteresse von 16-Jährigen**

Das Politikinteresse von 16/17-Jährigen ist deutlich geringer ausgeprägt als das von älteren Jugendlichen und jungen Erwachsenen. In dieser Feststellung stimmen die vorliegenden Studien überein.

Schon 1991 kam die Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen einer Jugendstudie mit 5022 Befragten im Alter von 15-25 Jahren zu dem Ergebnis, dass 16/17-Jährige ein messbar geringeres Interesse an Politik zeigen als 18-24-Jährige.<sup>3</sup>

Zuletzt befasste sich 2008 eine qualitative Studie der Universität Hohenheim mit der Frage „Lässt sich eine Herabsetzung des Wahlalters in Deutschland durch Ergebnisse zum Politikverständnis bei heutigen und potenziellen Erstwählern begründen?“<sup>4</sup> Dazu wurden ausführliche Interviews mit 171 Schülern und jungen Studenten geführt. In der Zusammenfassung der Ergebnisse heisst es:

- „Die Teilnehmer ohne Wahlrecht (unter 18 Jahren) hatten ein signifikant geringeres politisches Wissen als die Teilnehmer mit Wahlrecht. Dies gilt sowohl für die Personen mit höherer Bildung (Gymnasiasten oder Personen mit FH-Reife bzw. Abitur) als auch für die Personen mit geringerer Bildung (Hauptschüler, Hauptschul-Absolventen oder Personen mit mittlerer Reife). Unabhängig von der Bildung konnten die Teilnehmer ohne Wahlrecht lediglich etwa ein Drittel der Punkte in den Tests zum politischen Wissen erzielen, während die Wahlberechtigten im Schnitt etwas über die Hälfte der Punkte erzielten.“
- „Überraschend ist, dass die Teilnehmer ohne Wahlrecht ihr Verständnis politischer Kommunikation im Schnitt jedoch nicht signifikant schlechter bewerten als die Personen mit Wahlrecht. Die subjektive Einschätzung des Verständnisses entspricht hier also nicht dem objektiv nachweisbaren Verständnis der politischen Kommunikation.“
- „Entgegen ihrer Selbsteinschätzung schnitt die Gruppe der 16-17-Jährigen Jugendlichen bei diesem Verständnistest (Test, ob sie einen vorlegten politischen Text verstanden) wesentlich schlechter ab, als die Gruppe der 18- bis 21-Jährigen Erstwähler. So erreichten die Neuntklässler der Hauptschule gerade einmal die Hälfte der Punkte im Verständnistest, die Berufsschüler hingegen immerhin fast zwei Drittel. Dieser altersbedingte Unterschied zeigte sich ähnlich deutlich beim Vergleich von Gymnasiasten und Studienanfängern.“

## **3) Wahlberechtigung als politische Bildungsmaßnahme**

Immer wieder wird angeführt, mit der Senkung des Wahlalters könne man das Interesse von Jugendlichen an Politik wecken. Grundsätzlich ist dagegen einzuwenden, dass das

<sup>2</sup> Interview mit gulli.com am 17. September 2011

<sup>3</sup> Vgl. Benedikt Hauser, Kommunales Wahlrecht ab 16 (Konrad-Adenauer-Stiftung, Materialien für die Arbeit vor Ort Nr. 8), St. Augustin 1999

<sup>4</sup> Jan Kercher, Politikverständnis und Wahlalter, Universität Hohenheim 2008 ([https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/Studie\\_Wahlalter\\_01.pdf](https://komm.uni-hohenheim.de/uploads/media/Studie_Wahlalter_01.pdf))

Wahlrecht zu grundlegend für die freiheitliche Demokratie ist, um es zum pädagogischen Hilfsmittel zu degradieren.

Zugleich zeigen empirische Untersuchungen, dass die Einführung des Wahlrechts ab 16 nicht zu einem höheren politischen Interesse dieser Altersgruppe geführt hat. Dies zeigt sich auch an der deutlich unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung der 16/17-Jährigen, wo dies gemessen werden konnte. Vor allem ist eine Zunahme der Wahlbeteiligung von Jugendlichen auch dort nicht nachzuweisen, wo das herabgesetzte Wahlalter schon länger gilt.

Bei der Bremer Kommunalwahlen (Beirätewahlen) 2007, bei denen in der Hansestadt erstmals das kommunale Wahlrecht ab 16 Jahren galt, lag die „Wahlbeteiligung der Jugendlichen“ (ohne genauere Spezifizierung) bei 44,3 Prozent (insgesamt bei 56,6 Prozent).<sup>5</sup> Es lässt sich nicht feststellen, dass diese kommunale Wahlberechtigung ab 16 zu einem höheren politischen Interesse geführt hat, als 2011 in Bremen erstmals bei Landtagswahlen schon mit 16 Jahre gewählt werden durfte.

Um das Wahlgeheimnis zu wahren, wurde 2011 in Bremen keine Wahlstatistik für 16/17-Jährige erstellt. Für die Wahlbeteiligung wurde die Gruppe der 16-21-Jährigen analysiert, für die Stimmverteilung auf die Parteien die Gruppen der 16-25-Jährigen. Deshalb konnte das Statistische Landesamt in Bremen lediglich feststellen, dass die erstmals an einer (Bürgerschaftswahl teilnehmenden 16- bis unter 21-Jährigen mit 48,6 Prozent ihre Stimme an der Urne (ohne Briefwahl) abgaben. Damit lag die Beteiligungsquote der Erstwähler nur geringfügig über der Wahlbeteiligung der Erstwähler bei der vorgegangenen Bürgerschaftswahl 2007 (47,9 Prozent), bei der noch das Wahlrecht ab 18 gegolten hat. Welchen Anteil daran die 16/17-Jährigen hatten ist nicht feststellbar. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung der Erstwähler deutlich unter der allgemeinen Wahlbeteiligung, die in Bremen geringfügig auf 56,7 Prozent zurückgegangen (2007: 57,5 Prozent).<sup>6</sup>

In Sachsen-Anhalt wurden bei den Kommunalwahlen 1999 und 2009 am Wahltag ausdrücklich die 16/17-Jährigen hinsichtlich der Wahlbeteiligung abgefragt. 1999 lag die Wahlbeteiligung in dieser Gruppe bei 40 Prozent (allgemeine Wahlbeteiligung 49,5 Prozent), im Jahr 2009 bei 29,3 Prozent (allgemeine Wahlbeteiligung 38 Prozent). Die Landesregierung Sachsen-Anhalt stellte deswegen in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage im September 2011 fest: „Die praktischen Erfahrungen der Kommunalwahlen zeigen jedenfalls, dass die Beteiligung in der Altersgruppe der 16- bis unter 18-Jährigen in den aufgezeigten Jahren unterhalb der durchschnittlichen Wahlbeteiligung lag.“<sup>7</sup>

Als in Schleswig-Holstein bei Kommunalwahlen 1998 erstmals Wähler im Alter ab 16 Jahren zugelassen waren, wurde in Neumünster eine interessante Befragung der Erstwählerinnen und Erstwähler durchgeführt. Die allgemeine Wahlbeteiligung lag in Neumünster bei 52,76 Prozent. Auch hier lag die Wahlbeteiligung der 16/17-Jährigen mit knapp 40 Prozent deutlich darunter, aber höher als bei den 18-21-Jährigen Erstwählern (31 Prozent) war.<sup>8</sup>

Bedeutsam ist vor allem die Tatsache, dass die Wahlstatistiken bei fast allen Wahlen zeigen, dass die Gruppe der 21-25-Jährigen regelmäßig die niedrigste Wahlbeteiligung aller Altersgruppen aufweist – und zwar unabhängig davon, ob sie bei den vorhergehenden Wahlen bereits mit 16 Jahren wählen durften oder nicht. Es gibt deshalb keinerlei Indikatoren dafür, dass das Wahlrecht ab 16 eine unmittelbare oder (was noch wichtiger wäre)

<sup>5</sup> <http://www.landeswahlleiter.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen192.c.2264.de>

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Mitteilungen Heft 113/2011 (Wahlen im Land Bremen 22. Mai 2011)

<sup>7</sup> Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/399 vom 13.09.2011

<sup>8</sup> Ulf Schloßbauer, Jugendliche wählen ganz anders als man glaubt (ergänzendes Projektbeispiel 2),

Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V.

([http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein\\_B\\_2\\_6.pdf](http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_6.pdf))

nachhaltige Auswirkung auf politisches Interesse oder die Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen hätte.

#### **4) Betroffene Jugendliche lehnen Wahlrecht mehrheitlich ab**

Die meisten betroffenen Jugendlichen stehen einer Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre skeptisch gegenüber. Sie sagen von sich selbst, dass sie in ihrem Alter mit der Verantwortung für politische Entscheidungen in der Regel überfordert seien und die ernsthafte Auseinandersetzung mit Politik in der Regel nicht das ist, was in ihrem Lebensalltag wichtig sei.

So wurden in der 15. Shell-Jugendstudie 2006 insgesamt 2532 Jugendliche im Alter von 12-25 Jahren gefragt: „Wie finden Sie die Idee, die Altersgrenze für die Teilnahme an Bundestagswahlen von 18 Jahren abzusenken, sodass man schon ab 16 Jahren wählen könnte?“ 52 Prozent der Befragten lehnten dies ab, 25 Prozent stimmten zu und 23 Prozent meinten, es sei ihnen egal.<sup>9</sup>

Anfang 2009 führte die „Grüne Jugend Ostalb“ eine Umfrage zum Wahlrecht ab 16 bei mehr als 550 Aalener Schülern durch. Auf die Frage „Hälst du das Wahlrecht ab 16 für sinnvoll?“ antworteten 58 Prozent mit „nein“ und nur 24 Prozent mit „ja“. 18 Prozent konnten sich nicht entscheiden. Das Fazit der Grünen Jugend lautete: „Ein Großteil der Jugendlichen hält das Wahlrecht ab 16 nicht für sinnvoll. Hier zeigt sich, dass die Jugendlichen sich noch sehr unsicher fühlen“.<sup>10</sup>

Im Sommer 2010 ergab eine Forsa-Umfrage in Berlin, dass 63 Prozent der befragten Jugendlichen im Alter von 14- 29 Jahren das Wahlrecht ab 16 Jahren für sich ablehnen (Gesamtbevölkerung 77 Prozent).<sup>11</sup>

Auch in Österreich zeigte 2007 kurz vor Einführung der Wahlberechtigung ab 16 eine im Auftrag von Bildungs- und Wissenschaftsministerium erstellte Umfrage unter 700 Jugendlichen ein sehr gespaltenes Bild. Von den 14-17-Jährigen waren nur 47 Prozent für die Senkung des Wahlalters, 46 Prozent dagegen. Bei den 18-24 -Jährigen überwog mit 63 Prozent die Ablehnung.<sup>12</sup>

#### **5) Fazit**

Parteien sind in der Versuchung, die Herabsetzung des Wahlalters unter dem Gesichtspunkt des eigenen Vorteils durch Stimmengewinn zu bewerten. Bei einer solchen oberflächlichen Betrachtung sind freilich Enttäuschungen durch das tatsächliche Abstimmungsverhalten der Jugendlichen nicht ausgeschlossen. So wählten in Österreich 44 Prozent der Erstwähler die rechtspopulistische FPÖ und nicht die Sozialdemokraten, die das neue Wahlrecht ab 16 erstritten hatten.<sup>13</sup>

Wichtiger als solche taktischen Überlegungen ist, ob sich eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre grundsätzlich rechtfertigen lässt. Weder gibt es plausible Gründe für die Abkoppelung der Wahlberechtigung von der Volljährigkeit noch spricht das geringere Politikinteresse der betroffenen Altersgruppe für einen solchen Schritt. Es gibt auch keine

<sup>9</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/177098/umfrage/ansicht-zur-wahlberechtigung-fuer-bundestagswahlen-ab-16-jahren/> (vgl. Klaus Hurrelmann, Mathias Albert: Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie: Eine pragmatische Generation unter Druck. Fischer, Frankfurt a. M. 2006)

<sup>10</sup> <http://gj-ostalb.de.tl/Umfrage-zum-Wahlrecht-ab-16.htm>

<sup>11</sup> Berliner Zeitung 26.6.2010

<sup>12</sup> Die Presse 8.5. 2007

<sup>13</sup> Süddeutsche Zeitung 18.5.2011)

Hinweise darauf, dass die Herabsetzung des Wahlalters im Sinne einer politischen Bildungsmaßnahme zu höherem Politikinteresse führen würde. Nicht zuletzt lehnen auch die betroffenen Jugendlichen einen solchen Schritt mehrheitlich ab.