

Demokratie, Epistokratie und der Ausschluss Minderjähriger vom Wahlrecht. Der Vorschlag eines Wahlregisters für Jugendliche und ältere Kinder

von Joerg Tremmel ¹

Abstract

Dieser Beitrag zeigt durch Rückgriff auf die Ideengeschichte auf, wie sich die Vorstellung, welche Voraussetzungen ein Staatsbürger im Hinblick auf Alter und politische Urteilsfähigkeit mitbringen sollte, um als Teil des wahlberechtigten Demos anerkannt zu werden, seit der Neuzeit geändert hat. Der Artikel verdeutlicht, dass der gegenwärtige Ausschluss eines relevanten Teils des deutschen Staatsvolks, der Minderjährigen, den normativen Begründungen der Staatsform Demokratie, speziell dem Prinzip der Gleichwertigkeit aller Menschen und dem all-affected-principle, widerspricht. Abschließend wechselt er auf die praktische Ebene und stellt ein eigenes Modell zur Diskussion: das altersunabhängige Recht Minderjähriger, sich in die Wählerliste einzutragen. Dieses Modell stellt eine pragmatische Lösung dar, die zwei Sachverhalte gleichermaßen berücksichtigt: erstens die Gradualität des Reifungsprozesses von Heranwachsenden; zweitens die Nichtabstufbarkeit der normativen Prämissen der Demokratie.

Schlagwörter: Demokratie – Epistokratie – Wahlrecht – Kinder und Jugendliche

¹ Dies ist eine verbesserte Fassung von: Tremmel, Jörg (2014): Demokratie oder Epistokratie? Das Alter als Kriterium für das Wahlrecht. In: Hurrelmann, Klaus / Schultz, Tanjev: Wahlrecht für Kinder? Weinheim: Beltz Juventa. S. 45-80.

1. Einleitung

Erstmals seit den 1970er Jahren gab es in Deutschland in den letzten Jahren bei der Mindestaltersgrenze für das aktive Wahlrecht auf verschiedenen Ebenen Veränderungen. 1996 führte Niedersachsen das aktive kommunale Wahlrecht ab 16 Jahren als erstes Bundesland auf Kommunalebene ein. Seitdem zogen sukzessive mittlerweile zehn Bundesländer nach: Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Brandenburg, Bremen und Hamburg. In Hessen wurde das aktive kommunale Wahlrecht ab 16 zwar 1998 von Rot-Grün eingeführt, 1999 durch die schwarz-gelbe Regierung unter Roland Koch jedoch rückgängig gemacht. In Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg können 16-Jährige auch an Landtagswahlen teilnehmen. In keinem der Länder besitzen 16-Jährige das passive Wahlrecht auf Landes- oder kommunaler Ebene.

Bei der wichtigsten Wahl in Deutschland, der Bundestagswahl, liegt das aktive Wahlrecht weiterhin bei 18 Jahren, ebenso wie bei der Europawahl. 18 Jahre ist auch die Regelaltersgrenze in anderen EU-Ländern. Nur in einem EU-Land, in Österreich, dürfen Jugendliche ab 16 Jahren seit 2007 auch auf Bundesebene wählen. Im Vereinigten Königreich werden 16 und 17-Jährige bei dem für 2014 angesetzten Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands abstimmen dürfen, das Alter für Parlamentswahlen bleibt aber bei 18 Jahren. Auch außerhalb der EU liegt nur in wenigen Staaten und Wahlgebieten das Wahlalter bei nationalen Wahlen darunter. Dazu zählen Indonesien, Sudan, Osttimor und die Palästinensischen Autonomiegebiete (alle ab 17), sowie als Vorreiter die lateinamerikanischen Demokratien Brasilien, Argentinien, Kuba, Ecuador, Nicaragua (alle ab 16) sowie Nordkorea (auch ab 16). Dieser Artikel hat zwei Ziele: Erstens durch Rückgriff auf die Ideengeschichte aufzuzeigen, wie sich die Vorstellung, welche Voraussetzungen ein Staatsbürger im Hinblick auf Alter und politische Urteilsfähigkeit mitbringen sollte, um als Teil des wahlberechtigten Demos anerkannt zu werden, seit der Neuzeit geändert hat; zweitens, ein eigenes Modell für ein Minderjährigen-Wahlrecht vorzustellen. Der Artikel ist so strukturiert, dass er zunächst das Modell der Epistokratie als eine mögliche Form politischer Herrschaft vorstellt. Im Anschluss werden Epistokratie und Demokratie gegeneinander abgewogen – der Vergleich endet mit der Zurückweisung der Epistokratie. Pauschale Altersgrenzen werden in der Regel damit gerechtfertigt, dass Alter ein sinnvoller und notwendiger Proxy für die politische Urteilsfähigkeit ist. Diese Annahme wird politiktheoretisch und verfassungsrechtlich systematisch untersucht. Dabei zeigt sich, dass diese Argumentation und somit die derzeit gültigen Altersgrenzen problematisch sind. Der pauschale Ausschluss von Minderjährigen ist

innerhalb des deutschen politischen Systems ein Fremdkörper und konfligiert mit den normativen Rechtfertigungen der modernen Demokratie. Anschließend wird ein eigenes Modell einer weitreichenden Wahlrechtsreform vorgestellt, welches diesen Konflikt beheben würde.

Hinsichtlich seiner Methodik greift dieser Beitrag zunächst einige zentrale Gedanken der politischen Ideengeschichte auf, allerdings nicht als *l'art pour l'art*, sondern als notwendige Grundlegung für den späteren Bezug auf die heutigen Diskurse über politische Urteilsfähigkeit und Wahlrecht. Nicht die Exegese geschichtlicher Texte steht im Vordergrund, sondern klassische Ideen sollen für die bessere Einordnung gegenwärtiger Debatten nutzbar gemacht werden, um Reformvorschläge, die sich auf die Zukunft des politischen Systems auswirken würden, besser bewerten zu können. Die Methode im ersten Teil kann als „empirienahe normative Analyse“ bezeichnet werden, d.h. es werden in erster Linie die Standardtechniken normativen Forschens (Analyse mittels Analogieschlüssen und wohlgewählten Gedankenexperimenten; Klärung von Begriffen; Logik) angewandt, diese werden aber nicht im reinen Gedankenraum durchgeführt, sondern von Zeit zu Zeit wird auf die Empirie geschaut, um sich rückzuversichern, dass ein bestimmtes Argument nicht nur in der theoretischen Analyse interessant ist, sondern auch empirisch relevant. Die Vorgehensweise im zweiten Teil des Artikels (Entwicklung eines eigenen Wahlrechtsmodells) ist empirisch.

Ein Hinweis zur thematischen Eingrenzung: Der Artikel beschäftigt sich nicht mit dem Elternwahlrecht, weder in dessen originärer Variante (auch Familienwahlrecht genannt), bei der zusätzliche Stimmen für Eltern gemäß ihrer Kinderzahl gefordert werden, noch mit der stellvertretenden oder vikarischen Variante, bei der die Wählerstimmen der Kinder treuhänderisch von ihren Eltern wahrgenommen werden, bis diese dazu selbst in der Lage sind. In der Konsequenz führen beide Varianten dazu, dass den Eltern für einen gewissen Zeitraum die Verfügungsgewalt über zusätzliche Wählerstimmen, nämlich diejenigen ihrer Kinder, eingeräumt wird. Obwohl das Elternwahlrecht in keinem Land der Welt eingeführt ist, wird es – zumindest in Deutschland – sehr intensiv diskutiert.² Es scheint, als ob sich die

² Einen guten politikwissenschaftlichen Übersichtsartikel liefert *Bettina Westle*, Wahlrecht von Geburt an – Rettung der Demokratie oder Irrweg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37. Jg. (2006), S. 96-114; juristische Aspekte diskutiert *Hanna Quintern*, Das Familienwahlrecht: ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Diskussion, in: Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 7, Münster 2010; jeweils mit weiteren Verweisen. Zu potenziellen Veränderungen von Wahlergebnissen nach einer Einführung des Elternwahlrechts siehe *Achim Goerres / Guido Tiemann*, Kinder an die Macht? Die politischen Konsequenzen des stellvertretenden Elternwahlrechts, in: Politische Vierteljahresschrift, 50. Jg. (2009), S. 50-74, sowie *Ursula Hoffmann-Lange / Johann de Rijke*, Das Wahlverhalten junger Menschen und das Wahlrecht, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, München 2008, S. 95-117. Interessant auch die Studie der

Intensität der wissenschaftlichen Debatte und das praktische Handeln des Gesetzgebers, welches sich im Trend einer Absenkung des Wahlalters statt einer versuchsweisen Einführung des Elternwahlrechts manifestiert, umgekehrt proportional verhalten. Es gibt wenig, was in der Debatte über das Elternwahlrecht noch nicht gesagt wurde und noch theoretisch unterbeleuchtet ist. Dagegen sind Überblicksartikel, die das Thema ‚Wahlaltersgrenzen‘ systematisch darstellen und problematisieren, deutlich seltener.³ Zu dieser Sammlung beizutragen ist das Anliegen des Autors.⁴

2. Epistokratie als Herrschaftsmodell

Abgeleitet aus den griechischen Wörtern ‚episteme‘ / ἐπιστήμη = ‚Wissen‘ und ‚kratein‘ / κρατεῖν = ‚herrschen‘ sei in Anlehnung an David Estlund die Epistokratie als eine Staatsform definiert, in der die Wissenden die Macht ausüben.⁵ Mit diesem Begriff sollen nachfolgend alle Herrschaftsmodelle zusammengefasst werden, die politische Teilhabe an politische Urteilsfähigkeit knüpfen und ‚Unwissenden‘ politische Beteiligungsrechte vorenthalten.

Bertelsmann Stiftung mit dem Befund, dass Eltern weniger zukunftsorientiert wählen als Kinderlose (Vehrkamp, Robert / Grünewald, Stephan / Tillmann, Christina / Beaugrand, Rose (2014): Generation Wahl-O-Mat. Fünf Befunde zur Zukunftsfähigkeit der Demokratie im demographischen Wandel. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 24-29).

³ Die meisten Autoren der deutschsprachigen Debatte sind in den zwei Sammelbänden (*Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen* (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte*, München 2008; *Klaus Hurrelmann / Tanjev Schultz* (Hrsg.), *Wahlrecht für Kinder?* Weinheim 2014) versammelt. Im englischsprachigen Raum können als zwei Referenzartikel gelten: *Eva Zeglovits*, Voting at 16? Youth suffrage is up for debate, in: *European View*, 12. Jg. (2013), S. 249–254; *Tak Wing Chang / Matthew Clayton*, Should the Voting Age be lowered to sixteen? Normative and Empirical Considerations, in: *Political Studies*, 54. Jg. (2006), S. 533-558. Die übliche Literatur zum Status von Kindern in Politischer Theorie ist nur begrenzt hilfreich, da sie meist nicht auf ältere Jugendliche Bezug nimmt. Zur Diskussion eines Wahlrechts für jüngere Jugendliche und Kinder sind hilfreich: *David Archard*, *Children: Rights and Childhood*. London/New York 2004; *Ludvig Beckman*, *The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and Its Limits*, London 2009; *Michael Cummings*, *Children’s Right to Vote*, in: Kenneth M. Dolbear / Michael S. Cummings (Hrsg.), *The Idea of Democracy*, Cambridge 2004, S. 101-117; *Carl Cohen*, On the Child’s Status in the Democratic State: A Response to Mr. Schrag, in: *Political Theory*, 4. Jg. (1975), S. 458-463; *Francis Schrag*, The Child’s Status in a Democratic State, in: *Political Theory*, 3. Jg. (1975), S. 441-457; *Francis Schrag*, Children and Democracy: Theory and Policy, in: *Politics, Philosophy and Economics*, 3. Jg. (2004), S. 365-379; *John Harris*, The Political Status of Children, in: Keith Graham (Hrsg.), *Contemporary Political Philosophy: Radical Studies*. Cambridge 1982, S. 35-59; *Nicholas Munn*, Reconciling the Criminal and Participatory Responsibilities of the Youth, in: *Social Theory and Practice*, 38. Jg. (2012): S. 139-159; *Nicholas Munn*, Capacity Testing the Youth: A Proposal for Broader Enfranchisement, in: *Journal of Youth Studies*, 15. Jg. (2012), S. 1048-1062; *Stefan Olsson*, Children’s Suffrage, in: *The Intergenerational Journal of Children’s Rights*, 16. Jg. (2008), S. 567-576; *Andrew Rehfeld*, The Child as a Democratic Citizen, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Heft 633 (2011), S. 141-166.

⁴ Dabei beziehen sich alle Ausführungen auf deutsche Staatsbürger bzw. das deutsche Staatsvolk (als ein Element in Jellineks Drei-Elemente-Lehre). Die Frage des Ausländerwahlrechts wird also vollständig ausgeklammert. Ebenfalls ausgeklammert wird die Frage, ob es eine angemessene Strafe ist, verurteilten Straftätern das Wahlrecht zu entziehen. Von den in Deutschland lebenden Gruppen von Menschen ohne Wahlrecht (Minderjährige, Ausländer, Entmündigte, gerichtlich verurteilte Straftäter, in einer Anstalt untergebrachte psychisch Kranke) wird also ausschließlich die Gruppe der Minderjährigen behandelt.

⁵ Vgl. *David M. Estlund*, *Democratic Authority. A Philosophical Framework*, Princeton 2008.

Epistokratie ist ein präziserer Begriff als ‚Aristokratie‘, da es für letztere zwei Übersetzungen gibt: ‚Herrschaft der Besten‘ und ‚Herrschaft der Adligen‘.⁶ Die Argumente, die nötig wären, um die Institution des Erbadels zu rechtfertigen, erscheinen hinreichend unterscheidungsbedürftig von jenen, die die ‚Herrschaft der Besten‘ zu propagieren. Und Letzteres meint nicht zwangsläufig ‚Herrschaft der Weisen‘. Die Epistokratie als eigene – von der Aristokratie zu unterscheidende – Herrschaftsform einzuführen, sorgt hier für terminologische Klarheit.

Ebenfalls nicht zu verwechseln ist die Epistokratie mit einer Herrschaftsform, die der gesamten Bevölkerung das Wahlrecht verleiht, mit Ausnahme psychisch Kranker. Damit die Herrschaftsform Epistokratie vorliegt, muss ein signifikanter Anteil der geistig gesunden Bevölkerung vom Wahlrecht ausgeschlossen sein.⁷

Überlappend, aber nicht deckungsgleich ist die Herrschaftsform der Epistokratie mit einem politischen System, in dem nur die wirtschaftlich Selbstständigen die politische Macht ausüben dürfen (eine Form der Plutokratie). Eine gewisse Urteilsfähigkeit oder Reife ist zweifellos eine Voraussetzung für die Fähigkeit, wirtschaftlich für sich selbst sorgen zu können, sei es durch die Erträge von Grundbesitz oder seiner eigenen Hände Arbeit. Dennoch lassen sich hinreichend Situationen denken, in denen die jeweiligen Personenkreise nicht deckungsgleich sind. Bürger könnten aus irgendeinem Grund wirtschaftlich notleidend geworden sein, ohne aber ihre Urteilsfähigkeit verloren zu haben. Umgekehrt könnten debile oder ähnlich geistig behinderte Menschen durch eine Erbschaft finanziell abgesichert sein, ohne zu vernünftigen (politischen) Urteilen fähig zu sein.

2.1 Das Spektrum epistokratischen Denkens von Platon bis Mill

In der politischen Ideengeschichte gibt es zahlreiche – auch prominente – Protagonisten eines epistokratischen politischen Systems. Der Urtext der Epistokratie ist die *Politeia* mit dem einschlägigen Kernsatz Platons: „Wenn nicht die Philosophen in den Staaten Könige werden oder die Könige (...) echte und gründliche Philosophen; und wenn nicht in eine Hand zusammenfallen politische Macht und Philosophie; und wenn nicht die Vielzahl Derjenigen, die sich heute auf Grund ihrer Anlage nur der einen der zwei Aufgaben widmen, mit Gewalt davon

⁶ Vgl. *Niccolò Machiavelli*, Politische Schriften, hrsg. von Herfried Münkler, Frankfurt am Main 1990, z.B. S. 133.

⁷ Unabhängig von dieser Arbeit am Begriff ‚Epistokratie‘ scheint die deutsche Gesetzesnorm zum Wahlrechtsentzug bei schwerer psychischer Erkrankung (§13, BWahlG: „Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, (...) wer sich auf Grund einer Anordnung nach §63 in Verbindung mit §20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.“) entbehrlich zu sein. In vielen Demokratien, z.B. Kanada, hält man es schon aufgrund der geringen Zahl der Betroffenen für nicht nötig, diese Personengruppe im Zusammenhang mit dem Wahlrecht zu erwähnen.

ferngehalten wird, gibt es (...) kein Ende des Unglücks in den Staaten, ja nicht einmal im ganzen Menschengeschlecht (...).⁸

Dieses Zitat steht im Kontext von Sokrates Antwort auf Glaukons Frage, wie denn der Idealstaat verwirklicht werden könne. Platon hatte vorher ausgeführt, dass die Masse der Bürger irrtumsanfällig und leicht verführbar sei – nur die wenigsten brächten die Fähigkeiten mit, die man von Herrschern des Staats erwarten dürfe.⁹ Genauso, wie sich Männer unterschiedlich gut für den Beruf des Arztes eignen, sei auch nicht jeder befähigt, ein politisches Amt auszuüben. Und genauso, wie gute Leistungen im Arztberuf unentwegtes und beharrliches Training erforderten, müssten auch die politischen Herrscher sorgfältig ausgewählt und rigoros ausgebildet werden.

Platons ‚Philosophenherrschaft‘ markiert eine Extremposition im Rahmen der denkbaren Epistokratien. Sein Idealstaat verwehrt allen Nicht-Philosophen die Teilhabe an der Macht.

Die Sympathie Charles de Montesquieus für epistokratische Elemente zeigt sich an vielen Stellen seines Werks. Ein Beispiel: „Alle Bürger in den verschiedenen Bezirken müssen das Recht haben, ihre Stimme bei der Wahl des Repräsentanten abzugeben, mit Ausnahme derer, die in einem solchen Zustand der Niedrigkeit leben, dass ihnen die allgemeine Anschauung keinen eigenen Willen zuerkennt.“¹⁰ Hier wird der Wille zum Maßstab, der für Montesquieu erst die Volkssouveränität manifestiert. Wem fehlt dieser Wille? Nach Montesquieus Auffassung ist er bei Frauen, Kindern, dem besitzlosen und ungebildeten Volk und Farbigen nicht vorhanden. Ihnen soll das Recht, am Gesetzgebungsprozess mitzuwirken, verwehrt bleiben.

⁸ *Platon, Der Staat*, übersetzt und hrsg. von Karl Vretska, Stuttgart 2008a, S. 473c-d.

⁹ Vgl. *Platon, Der Staat*, übersetzt und hrsg. von Karl Vretska, Stuttgart 2008a, S. 412b-414b. Für die These, dass Platon den Philosophenstaat nur als Ironie gemeint haben könnte, spricht wenig. Wie Platon im ‚Politikos‘ ausführt, stehen die Philosophenherrscher („basileus“) im Zweifelsfall über dem Gesetz, denn es sei starr und könne nicht situationsbedingt das Richtige bestimmen, vgl. *Platon, Politikos*, übersetzt und hrsg. von Friedo Ricken, Göttingen 2008b, S. 293a-297b. Diese Auffassung revidiert er in seinem Alterswerk ‚Nomoi‘, indem Platon es dort nicht nur für möglich, sondern sogar – vorbehaltlich einer göttlichen Intervention – für unausweichlich erklärt, dass der Besitz absoluter Macht einen Philosophen korrumpiert, vgl. *Platon, Nomoi*, hrsg. von Christoph Horn, Berlin 2013, S. 875a–d. Die Unmöglichkeit der Akrasia (Fähigkeit, wider besseres Wissen zu handeln) des richtig ausgewählten und geschulten Philosophenherrschers ist aber Rechtfertigung für die Philosophenherrschaft.

Platon spricht sich während seines ganzen Lebens gegen jede Staatsform aus, in der Ämter nur besetzen darf, wer über ein gewisses Vermögen verfügt, vgl. *Platon, Der Staat*, übersetzt und hrsg. von Karl Vretska, Stuttgart 2008a, S. 551c.

¹⁰ *Charles de Montesquieu, Vom Geist der Gesetze*, Bd. 1, hrsg. von Ernst Forsthoff, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 219.

Mit diesen Ansichten befindet sich Charles de Montesquieu im Mainstream der progressiven politischen Theorie seiner Epoche.¹¹

Bei Immanuel Kant steht weniger der Wahlwillen als die wirtschaftliche Selbständigkeit im Vordergrund. Er schreibt: „Nur die Fähigkeit der Stimmgebung macht die Qualifikation zum Staatsbürger aus; jene aber setzt die Selbständigkeit dessen im Volk voraus, der nicht bloß Teil des gemeinen Wesens, sondern auch Glied desselben (...) sein will. (...) Der Geselle bei einem Kaufmann (...); der Unmündige (...); alles Frauenzimmer, und überhaupt jedermann, der nicht nach eigenem Betrieb, sondern nach Verfügung anderer (außer der des Staates) genötigt ist, seine Existenz (Nahrung und Schutz) zu erhalten, entbehrt der bürgerlichen Persönlichkeit, und seine Existenz ist gleichsam nur Inhärenz.“¹²

Eine lupenreine epistokratische, nicht mit pluto- oder aristokratischen Elementen vermischte Auffassung finden wir bei John Stuart Mill. Er fordert in seinen ‚Betrachtungen über die repräsentative Demokratie‘ (1861) zum einen ein Mehrfachstimmrecht (plural voting) für besonders gebildete und intelligente Bürger, zum anderen will er alle, die nicht lesen, schreiben oder rechnen können, vom Wahlrecht ausschließen. Mill schreibt: „Man könnte ohne Weiteres von jedem, der sich in die Wahlliste eintragen will, verlangen, dass er in Gegenwart des registrierenden Beamten einen Satz aus einem englischen Buch abschriebe und ein Rechenexempel nach dem Dreisatz durchführte; die gewissenhafte Durchführung dieses simplen Tests ließe sich durch festgelegte Regeln und völlige Öffentlichkeit sicherstellen.“¹³

Ein weiterer Beleg für das epistokratische Denken John Stuart Mills ist seine Forderung nach einem Mehrfachstimmrecht entsprechend des Bildungsgrades: „Aber obschon jeder eine Stimme haben sollte, heißt das durchaus nicht, dass jeder die gleiche Stimme haben sollte. Wenn zwei Personen, die ein gemeinschaftliches Interesse an einem Unternehmen haben, verschiedener Meinung sind, verlangt dann die Gerechtigkeit, dass beiden Meinungen genau der gleiche Wert beigemessen wird? (...) [W]enn die Einrichtungen des Landes tatsächlich unterstellen, sie seien gleichrangig, so unterstellen sie etwas, was nicht zutrifft. Einer von beiden hat als der intellektuell oder moralisch Überlegene mit seiner Meinung Anspruch auf

¹¹ Die meisten politischen Theoretiker der Aufklärung hielten ein Klassenwahlrecht nach Einkommen bzw. Steuervolumen für legitim. Vgl. auch *Norbert Campagna*, Charles de Montesquieu – eine Einführung, Düsseldorf 2001, S. 22; *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 111.

¹² *Immanuel Kant*, Die Metaphysik der Sitten, Werkausgabe Bd. VIII, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main 1968, S. 432 [§ 46 der „Rechtslehre“].

¹³ *John Stuart Mill*, Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, eingeleitet von Kurt L. Shell, Paderborn 1971, S. 147f.

größeres Gewicht; die Schwierigkeit besteht nur darin festzustellen, wer von beiden es ist.“¹⁴ Mill findet in der Beschäftigung eines Menschen „einen gewissen Anhaltspunkt“, und führt aus: „Ein Arbeitgeber ist im Durchschnitt intelligenter als ein Arbeiter, denn er muss mit dem Kopf arbeiten und nicht nur mit den Händen. Ein Vorarbeiter besitzt gewöhnlich mehr Intelligenz als ein einfacher Arbeiter und ein Facharbeiter mehr als ein ungelernter Arbeiter. Ein Bankier, Kaufmann oder Fabrikant wird dem kleinen Gewerbetreibenden in der Regel in geistiger Beziehung überlegen sein, weil er umfassendere und kompliziertere Geschäfte zu erledigen hat. In allen diesen Fällen erweist nicht die bloße Übernahme einer höheren Funktion, sondern erst deren erfolgreiche Ausübung den Grad der Qualifikation; aus diesem Grunde und um zu verhüten, dass sich Personen um des Stimmrechts willen nur scheinbar einer Tätigkeit zuwenden, wäre es empfehlenswert zu verlangen, dass die Tätigkeit eine gewisse Zeit lang, etwa drei Jahre, ausgeübt würde. Unter dieser oder einer entsprechenden Bedingung könnte man jeder Person, die irgendeine dieser höheren Funktionen erfüllt, zwei oder mehr Stimmen bewilligen. Die freien Berufe setzen natürlich, wenn sie wirklich und nicht nur dem Namen nach ausgeübt werden, einen noch höheren Ausbildungsgrad voraus; und wo auch der Eintritt in einen Beruf ein besonderes Examen oder sonst einen ernstzunehmenden Bildungsnachweis zur Voraussetzung hat, könnte man dessen Angehörigen ohne weiteres eine Mehrzahl von Stimmen zubilligen. Dieselbe Regel ließe sich auch auf Akademiker anwenden, sogar auf alle, die ein befriedigendes Abschlusszeugnis irgendeiner höheren Bildungsanstalt aufzuweisen haben (...).“¹⁵

John Stuart Mill war einerseits Kind seiner Zeit, andererseits reichte sein Denken darüber hinaus. Dies wird daran deutlich, dass er einen Gesetzentwurf für die Einführung des Frauenwahlrechts ins englische Parlament einbrachte, der aber scheiterte. Als Mill 1873 starb, besaßen gerade mal 15 Prozent der überzwanzigjährigen Bevölkerung Englands das aktive Wahlrecht.¹⁶

Man kann hier ein Zwischenfazit ziehen: Wenn Platons Philosophenherrschaft innerhalb der denkbaren Ausformungen der Epistokratien das eine Ende des Kontinuums markiert, so steht John Stuart Mills Modell ziemlich nahe am anderen Ende. Erstere schließt fast alle Bürger von der politischen Teilhabe aus, letztere nur Analphabeten.

¹⁴ *John Stuart Mill*, Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, eingeleitet von Kurt L. Shell, Paderborn 1971, S. 150.

¹⁵ *John Stuart Mill*, Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, eingeleitet von Kurt L. Shell, Paderborn 1971, S. 152f.

¹⁶ Vgl. *Stefano Bartolini*, Franchise Expansion, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, S. 117-130.

3. Warum die Epistokratie abzulehnen ist

„Wer konstituiert den Demos?“ – dies ist seit Jahrhunderten eine zentrale Frage für die Politische Theorie.¹⁷ Die Vorstellung, wer zum Wahlvolk gehört, unterliegt dem historischen Wandel. Vor 200 Jahren bestand der Demos aus denjenigen Männern, die das „richtige“ Steueraufkommen, die „richtige“ Hautfarbe, die „richtige“ Religion, das „richtige“ Alter hatten. Heute wählen zum Beispiel auch Frauen – aber Minderjährige bleiben außen vor. Die Frage der ursprünglichen Komposition des Demos kann aus logischen Gründen keine demokratisch entscheidbare Frage sein.¹⁸ Dies wird klar, wenn man zum Beispiel die Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1959 in der Schweiz rekapituliert: Zwei Drittel der Männer lehnten die Ausweitung ab und definierten sich damit selbst als auch in Zukunft allein stimmberechtigter Demos. Kaum noch jemand würde heute diese Entscheidung für legitim halten. Die Abwägung vorgelagerter normative Prinzipien muss die Grundlage für die Entscheidung bilden, wie der Demos konstituiert sein sollte. Das große Paradigma unserer Gegenwart ist die Idee der Gleichwertigkeit aller Menschen. Wir lehnen es als ‚rassistisch‘ ab, wenn jemand Farbigen pauschal einen geringeren Wert zuschreibt als hellhäutigen Menschen. Geschieht dies bei Frauen im Vergleich zu Männern, so sprechen wir von Sexismus, bei Alten sprechen wir von ‚ageism‘ oder Altersdiskriminierung. Die Idee der Gleichwertigkeit aller Menschen erscheint heute so selbstverständlich, dass sie oft unausgesprochen bleibt und nur eine Reminiszenz der Geschichte zeigt den moralischen Fortschritt, den dieses Denken gegenüber früheren Epochen bedeutet.

Unterschiede in der Wertigkeit von Menschen wurden in der Vergangenheit neben Stand und Bildungsgrad vor allem mit Hautfarbe und Geschlecht begründet. Auch als alle Demokratien das Wahlrecht auf Frauen ausgedehnt hatten, spätestens also nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs,¹⁹ blieb die Abwertung von Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe virulent. Die Ansicht, dass Afroamerikaner intellektuell und sozial minderwertig seien, führte in den USA bis Ende der 1960er Jahre zu Versuchen, die Wählermacht der Farbigen durch Einschüchte-

¹⁷ Vgl. *Robert E. Goodin*, *Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives*, in: *Philosophy and Public Affairs*. 35. Jg. (2007), S. 40-68. Goodin (2007, 40) präferiert diese Frageformulierung gegenüber einem Framing als „Inklusionsproblem“, da jede solche Formulierung uns nahelege, an eine bereits existierende entscheidungsbefugte Gruppe zu denken und die entscheidendere Frage ausblende, wie die ursprüngliche Zusammensetzung einer entscheidungsberechtigten Gruppe rechtfertigbar ist.

¹⁸ So auch Goodin (2007, 47): “It is logically incoherent to let the composition of the initial demos be decided by a vote of the demos, because that demos cannot be constituted until after the demos votes.”

¹⁹ Mit Ausnahme der Schweiz, wo das Frauenwahlrecht auf nationaler Ebene erst 1971 eingeführt wurde. Auf kantonaler Ebene war es teilweise schon deutlich früher verwirklicht worden, in Ausnahmen wurde es aber auch später zugestanden (Appenzell Innerrhoden 1990).

rungen und Wahlmanipulationen, aber auch scheinbar objektive Regelungen wie Lese- und Schreibtests einzudämmen. Aber auch dies ist Vergangenheit und wenige US-Amerikaner halten dies für ein rühmliches Kapitel ihrer Geschichte.

Das Grundprinzip aller modernen Demokratien, der gleiche Zählwert aller Wahlstimmen, leitet sich direkt aus dem Postulat der Gleichwertigkeit aller Menschen ab. Bartolini spricht deshalb auch von einem „one person, one vote, one value“-Prinzip.²⁰

Dagegen ist die Einteilung von Bevölkerungsgruppen in potenziell bessere und schlechtere Wähler das Grundprinzip der Epistokratie. Wo tatsächlich in der Gegenwart noch solche Stimmen hörbar werden – so fordert Brennan²¹ eine „gemäßigte Epistokratie“ und López-Guerra²² ventiliert den Gedanken einer Lotterie, bei der nur eine kleine repräsentative Gruppe, das Wahlrecht und zugleich die bestmögliche politische Bildung erhält – da werden sie vom Mainstream mit guten Argumenten zurückgewiesen.²³ Der demokratische ‚point of view‘ geht davon aus, dass die einzelnen Gruppen einer Gesellschaft unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen haben und es keinen Bezugspunkt gibt, von dem aus diese Fragen entschieden werden können. Folgender Satz aus John Stuart Mills ‚Betrachtungen über die repräsentative Demokratie‘ (1861) gilt, ungeachtet John Stuart Mills eigener Einschränkungen, bis heute: „Die Herrschenden bzw. die herrschenden Klassen sind genötigt, die Interessen und Wünsche der Stimmberechtigten zu berücksichtigen, ob sie aber auch die der vom Stimmrecht Ausgeschlossenen berücksichtigen wollen, steht ganz bei ihnen; und mögen sie noch so wohlmeinend sein, so sind sie doch im allgemeinen zu sehr von dem in Anspruch genommen, was sie beachten *müssen* (Herv. i.O.), um viel an das zu denken, was sie ungestraft außer Acht lassen können.“²⁴ Das Argument des Epistokraten, dass der Gebildete besser als der Ungebildete in der Lage sei, die Interessen der Allgemeinheit, und damit auch die des Ungebildeten zu erkennen und zu vertreten, sticht nicht. Skepsis ist mehrfach begründet. Erstens gilt, dass es aus zweiter Hand kognitiv beim besten Willen nicht möglich ist, die Interessen und Wünsche so gut zu erkennen, wie es den Betroffenen selbst möglich ist. Ende des 18. Jahrhunderts

²⁰ Vgl. *Stefano Bartolini*, Franchise Expansion, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, S. 117-130, S. 127.

²¹ Vgl. *Jason Brennan*, The Right to a Competent Electorate, in: *The Philosophical Quarterly*, 61. Jg. (2011), S. 700-724.

²² *Claudio López-Guerra*, *Democracy and Disenfranchisement: The Morality of Electoral Exclusions*, Oxford 2014.

²³ Robert Dahl expliziert diese Argumente in seiner Verteidigung der Demokratie gegen ihre Kritiker u.a. durch einen fiktiven Dialog zwischen einem Demokraten und einem Epistokraten, von ihm ‚Aristo‘ genannt; vgl. *Robert A. Dahl*, *Democracy and its critics*, New Haven 1989, S. 56-64. Jason Brennans Argumentationsniveau fällt hinter jenes von ‚Aristo‘ zurück, den Robert A. Dahl „for the sake of the argument“ zu Wort kommen lässt, um als *advocatus diaboli* für die Epistokratie und gegen die Demokratie zu streiten.

²⁴ *John Stuart Mill*, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, eingeleitet von Kurt L. Shell, Paderborn 1971, S. 146.

erhöhte in den USA die Zahl der Sklaven die Wahlstimmen ihrer Herren (ein Sklave zählte drei Fünftel Wahlstimmen). Hintergrund war die paternalistische Auffassung, dass Weiße besser als Schwarze wissen, was Schwarze brauchen. Diese Anmaßung wurde von letzteren während ihres langen Kampfes um das Wahlrecht erfolgreich zurückgewiesen, genauso wie die Frauen die „Mitvertretung“ ihrer Interessen durch ihre Ehemänner im Laufe der Zeit abzuschütteln vermochten.

Ob es überhaupt ein Gemeinwohl gibt, ist eine seit Jahrtausenden vieldiskutierte Frage in politischer Philosophie. Aber selbst wenn es ein solches Gemeinwohl gäbe, so zeigt die historische Evidenz, dass in der Geschichte die Herrschaftseliten häufig ihr eigenes Interesse förderten auf Kosten derjenigen, die ihre Interessen nicht wirksam vertreten konnten. Wissen und Kenntnisse befreien Menschen nicht per se von eigennützigem Denken. Es ist sogar in der Ethik umstritten, ob Ethiker, die den verallgemeinerungsfähigen Standpunkt, den ‚moral point of view‘ in einem spezifischen Kontext beschreiben können, häufiger als andere Menschen entsprechend dieses Standpunktes handeln. Wenn überhaupt, dann ist wohl eher ein hohes Maß an Empathie dafür ausschlaggebend, nicht jedoch ein hoher IQ oder ein hoher akademischer Abschluss. Und wie sollen die übrigen Bürger diese besonders empathischen Mitbürger auswählen, wenn nicht durch ihr eigenes Urteil und freie Wahlen?

Eine der größten Schwachstellen der epistokratischen Herrschaftstheorien ist ihr Schweigen zu der Frage, wie die besten, klügsten, fortschrittlichsten politischen Führer gefunden werden können. Gerade nach den Erfahrungen mit der Rekrutierung der Herrschaftselite im Marxismus-Leninismus zeigt sich, dass es nicht nur darum geht, Politiker auszuwählen, sondern auch darum, sie wieder loszuwerden. Und hier bietet keine andere Staatsform einen so glatten und unproblematischen Mechanismus wie die Demokratie durch die Institution der freien (Ab-)Wahl. Eine Epistokratie führt also weder in der Theorie noch in der Praxis zu mehr Gemeinwohlorientierung bzw. besseren Politikergebnissen.

Demokratie enthält das Versprechen, dass alle, die der Regierung eines Staates unterstehen und von ihren Entscheidungen betroffen sind, eben diese Regierung durch Wahlen mitbestimmen dürfen und damit einen Einfluss haben auf die Gesetze, die ihr Leben regeln.²⁵ Nur

²⁵ Für verschiedene Versionen des so genannten all-affected principle siehe z.B. *Ludvig Beckman*, Democracy and Future Generations. Should the Unborn Have a Voice?, in: Jean-Christophe Merle (Hrsg.), Spheres of Global Justice, 2, Fair Distribution. Global Economic, Social and Intergenerational Justice, Dordrecht 2013, S. 778; *John Dryzek*, Transnational Democracy, in: Journal of Political Philosophy, 7. Jg. (1999), S. 44; *Andrew Dobson*, Representative Democracy and the Environment, in: *William M. Lafferty / James Meadowcroft* (Hrsg.), Democracy and the Environment, Cheltenham 1996, S. 124; *Ian Shapiro*, Democracy's Place, Ithaca/NY 2006, S. 232; sowie vor allem den bahnbrechenden Aufsatz von *Robert Goodin*, Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives, in: Philosophy and Public Affairs, 35. Jg. (2007) 1, S. 40-68. Die Frage, ob bei einer Abstimmung über Personen oder ‚Issues‘ in Staat A die Menschen der Staaten B, C...Z, die von der Entscheidung in Staat A

dieses Versprechen macht es für alle politischen Fraktionen erträglich, ihre mögliche Niederlage bei einer freien Wahl zu akzeptieren. Herrschaft ist rechtfertigungsbedürftig und ihre Rechtfertigung macht ein gleiches und allgemeines Mitbestimmungsrecht derjenigen Menschen erforderlich, die dieser Herrschaft unterworfen sind. Die Unterordnung unter die bestehenden Gesetze ist für den Staatsbürger besonders in zwei Feldern spürbar: Besteuerung und Wehrpflicht. Diese Eingriffe in die private Freiheit gelten nur als akzeptabel, wenn sie durch einen gerechten Mechanismus – allgemeine und freie Wahlen – festgelegt werden. Seit die wirkmächtige Parole ‚No taxation without representation‘ zum ersten Mal gerufen wurde, hat es einen Bewusstseinswandel gegeben, nach dem es heute in allen Demokratien prinzipiell als unhaltbar gilt, Bevölkerungsschichten zwar zu besteuern, aber sie nicht wählen zu lassen. Und wer zur Landesverteidigung aus Privatheit oder Familienleben herausgerissen wird, der muss zumindest prinzipiell das Recht haben, über die Regierung, die Krieg oder Frieden beschließt, abstimmen zu dürfen. Historisch waren es seit dem Beginn der modernen Nationalstaaten denn auch Kriege, in denen vorher nicht wahlberechtigte Bevölkerungsgruppen den Dienst an der Waffe oder der Heimatfront leisteten, die großen Demokratiebeschleuniger. So führte etwa der Erste Weltkrieg zu einem Anstieg der wahlberechtigten Bevölkerung von 38,7 % (1912) auf 98 % (1919) in Deutschland, in England von 28,7 % auf 74,8 %.²⁶

Politische Mitbestimmung ist nicht nur, aber doch primär als Mitwirkung bei Wahlen oder Abstimmungen zu verstehen. Hier gilt der Herbert George Wells zugeschriebene Satz: „Der wichtigste Zweck der Demokratie, ihr Ritual und ihr Fest – das ist die Wahl“. Das Prinzip „ein Mensch, ein Wert, eine Stimme“ gehört heute – nach 2000 Jahren Erfahrungen mit politischen Systemen und nach den Errungenschaften der Aufklärung – zum konsensualen Kernbestand des Verständnisses von legitimer, gerechter Herrschaft.²⁷

mitbetroffen sind, berücksichtigt werden sollten, können wir hier aussparen. Es geht in diesem Aufsatz um den Wahlrechtsausschluss von Minderjährigen, die Staatsbürger im gleichen Staat sind, in dem sie kein Wahlrecht haben.

²⁶ *Stefano Bartolini*, Franchise Expansion, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, S. 117-130, S. 121.

²⁷ Das Betroffenheitsprinzip (affected principle) gilt bei Wahlen von politischen Repräsentanten prinzipiell für alle Themen, da Parlamentarier zu allen politischen Themen stimmberechtigt sind. Auch bei Volksabstimmungen zu Sachfragen scheitern Vorschläge, den Kreis der Abstimmungsberechtigten nach Themen zu variieren (etwa Jugendliche nur bei Jugendangelegenheiten, etwa bei der Frage der Schulzeitverkürzung von G9 auf G8, zu beteiligen, Senioren bei Rentenfragen), da regelmäßig alle Staatsbürger über die Kostenfrage mitbetroffen sind.

4. Warum der Ausschluss der Minderjährigen vom Wahlrecht problematisch ist

In Deutschland hat jede Wahlstimme den gleichen Wert und zwar gleichermaßen für Nobelpreisträger und Hilfsarbeiter ohne Berufsausbildung, für Personen mit einem IQ von 120 und solche mit einem IQ von 80, für 100-Jährige Tattergreise und für 17-Jährige Schüler. Der letzte Satz enthielt einen kleinen Fehler aber genau dieser Fehler illustriert, dass der Ausschluss der Minderjährigen vom Wahlrecht mit den normativen Rechtfertigungen der Demokratie konfligiert. „Das Argument, das die egalitäre Demokratie gegen Platons elitären Schatten verteidigt, zieht auch die andauernde Vorenthaltung des Kinderwahlrechts in ernste Zweifel“, schreibt der kanadische Politikwissenschaftler Steven Lecce.²⁸ Und auch Robert Dahl wundert sich, dass dieser Widerspruch kein Thema für intensive fachinterne Debatten in der Politikwissenschaft ist.²⁹ In einer Epistokratie wäre der Ausschluss wahlwilliger junger Menschen durch eine Altersgrenze legitimierbar. In allen modernen Demokratien ist sie ein Fremdkörper. Es wurde bereits erwähnt, dass der Ausschluss der Frauen aus dem Demos nicht dadurch legitimiert wurde, dass er in früheren Zeiten „demokratisch“ beschlossen wurde. Einen größeren Bruch des all-affected-principle, als alle Frauen von der Abstimmung über das Frauenwahlrecht auszuschließen, ist kaum denkbar. Eine vergleichbare Vorschrift ist aber in Deutschland noch in Kraft: §2(2) des Wahlprüfungsgesetz legt fest, dass nur Wahlberechtigte die Gültigkeit einer Wahl anfechten bzw. prüfen lassen können. Der Teil des deutschen Staatsvolks, dem aufgrund des Alters das Wahlrecht vorenthalten wird, hat also keine Möglichkeit, durch Ausschöpfung des Rechtswegs diesen Zustand zu ändern.

Bei Erwachsenen werden epistokratische Elemente von der politischen Theorie und auch der Rechtsprechung hierzulande vehement abgelehnt. Keinesfalls wird den erwachsenen Analphabeten das Wahlrecht entzogen. Nach Schätzungen des BMBF können rund 7,5 Millionen volljährige Deutsche nur einzelne Sätze lesen, nicht jedoch zusammenhängende Texte verstehen. Über zwei Millionen von ihnen können sogar nur einzelne Wörter schreiben.³⁰ Die Mehrzahl der erwachsenen Wahlberechtigten hält die Erststimme für wichtiger für die Zusammensetzung des Parlaments als die Zweitstimme.³¹ Selbst Personen, die beim Wahlakt nachweislich nicht im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte sind, wie beispielsweise Personen im volltrunkenen Zustand, dürfen nach Auskunft des Bundeswahlleiters an Wahlen teilnehmen.

²⁸ Steven Lecce, Wann wird die Demokratie erwachsen? Kinder und das Wahlrecht, in: Journal für Generationengerechtigkeit, 12. Jg. (2012), S. 57-62, S. 60.

²⁹ Vgl. Robert A. Dahl, Democracy and its critics, New Haven 1989, u.a. S. 58, 123, 127.

³⁰ Vgl. BMBF / Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Forschung und Entwicklung zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener, Bonn / Berlin 2011, S. 6.

³¹ Vgl. Joachim Käppner, Die Bedeutung der Zweitstimme, in: Süddeutsche Zeitung Online (2008), <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-bedeutung-der-zweitstimme-erst-der-mensch-dann-die-partei-1.803674> (Abruf am 13. Dezember 2012).

Auch bei geistigen Behinderungen wie Debität ist der deutsche Gesetzgeber sehr zurückhaltend. Nach § 13 Bundeswahlgesetz ist nur derjenige vom Wahlrecht ausgeschlossen, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer „nicht nur durch einstweilige“ Anordnung bestellt ist. Die Diagnose Altersdemenz ist ausdrücklich kein Grund für den Entzug des Wahlrechts.³²

Unter Verweis auf den Allgemeinheitsgrundsatz lehnt das rechtswissenschaftliche Schrifttum einmütig ein Höchstwahlalter ausdrücklich ab: „Dieses Recht einer ganzen Generation alter Menschen durch die Einführung einer Altersgrenze zu entziehen, ist sowohl aus demokratietheoretischer als auch verfassungsrechtlicher Sicht unhaltbar. [...] Die möglicherweise abnehmenden Fähigkeiten älterer Menschen, aktiv an der Lösung gesellschaftlicher Probleme gestalterisch teilnehmen zu können, kann kein Kriterium für den generellen Entzug des Wahlrechts ab einer bestimmten Altersgrenze darstellen, da das Vorhandensein dieser Möglichkeiten umgekehrt auch kein Kriterium für die Gewährung des Wahlrechts ist.“³³

Es sollte nicht vergessen werden, dass die derzeit nicht wahlberechtigten Minderjährigen durchaus Pflichten in unserer Gesellschaft haben. Berufstätige Unterachtzehnjährige zahlen den gleichen Einkommens- oder Lohnsteuersatz wie ältere Arbeitnehmer. Die Steuersätze bei Erbschaft- oder Konsum bevorzugen junge Deutsche in keiner Weise gegenüber älteren, wenn auch das Steueraufkommen nach Altersgruppen gestaffelt schwanken mag.³⁴ Der Dienst als Zeitsoldat in der Bundeswehr kann bereits mit 17 Jahren angetreten werden. Auch wenn Heranwachsende noch nicht die volle Härte des Strafrechts erfahren, so ist die Vorstellung, dass die Gesetze des Landes für sie generell nicht gelten, ein Mythos.

Gegner einer Wahlrechtsabsenkung verweisen auf den engen Bezug von Wahlalter und Volljährigkeit. So fordert z.B. Eisel, dass Wahlalter und Volljährigkeit nicht auseinanderfallen und beides in Deutschland bei 18 bleiben sollte.³⁵ Er versucht dies u.a. mit einem internationalen Vergleich zu begründen: „In nur 43 der untersuchten 232 Staaten und Wahlgebiete fallen Wahlalter und Volljährigkeit auseinander.“ (S. 10). Eine Nachrecherche ergibt 48 Länder und Wahlgebiete, in denen das Wahlalter und Volljährigkeit, teilweise schon

³² *Bundeswahlleiter*, Demenzerkrankungen, Wiesbaden 2013 (online: <http://www.bundeswahlleiter.de/glossar/texte/Demenzerkrankungen.html>)

³³ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* (Hrsg.), Zur Bedeutung der „Urteilsfähigkeit“ für die Festsetzung des Wahlalters, WF III – 132/95, Bonn 1995.

³⁴ Vgl. *Benjamin Kiesewetter*, Dürfen wir Kindern das Wahlrecht vorenthalten?, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 95. Jg. (2009), S. 252-273, S. 265.

³⁵ *Stephan Eisel*, Wählen mit 16? Wahlalter und Volljährigkeit. Schriftenreihe der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin 2013. Datenbasis: CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html>) sowie die englische und deutsche Wikipedia-Seite.

seit Jahrzehnten, auseinanderfallen.³⁶ Offensichtlich scheint für rund ein Viertel aller Staaten und Wahlgebiete dieses Auseinanderfallen kein so großes Problem darzustellen, dass man nicht mit den Folgen leben könne. Auch in Deutschland fielen beide Altersgrenzen von 1875-1918, 1919-1945 und 1970-1974. In Hessen (als einzigem Bundesland) fallen sie seit 1970 auseinander, ohne große Aussicht auf Änderung, aber auch ohne große Konsequenzen. Die konkreten Nachteile eines Staatsvolkes bzw. seiner Administration beim Auseinanderfallen von Wahlaltersgrenze und Volljährigkeit scheinen schwach zu sein. In der Tat führt ein niedrigeres Wahlalter als die Volljährigkeit zur Trennung von aktivem und passivem Wahlrecht, womit Jungwählern und –wählerinnen verwehrt wird, Vertreter ihrer eigenen Altersgruppe zu wählen.³⁷ Dieses Argument spricht aber nicht zwangsläufig gegen eine Senkung der Wahlaltersgrenze – es kann ebenso verwendet werden, um eine Senkung der Volljährigkeit oder eine Abkoppelung des passiven Wahlalters von der Volljährigkeit zu fordern.

Der Grundkonsens in der Bundesrepublik Deutschland ist, dass das Recht, die Regierung dieses Landes durch Wahlen mitzubestimmen, grundsätzlich allen Menschen zusteht, die dem Staatsvolk angehören. Deshalb muss hinsichtlich des Ausschlusses der Minderjährigen eine Beweislastumkehr gelten: Nicht wahlwillige minderjährige Deutsche müssen begründen, warum ihnen das Wahlrecht zugestanden werden sollte, sondern diejenigen, die es ihnen vorenthalten wollen, tragen die Last der Begründungspflicht.

Welche Argumente könnten den Wahlrechtsausschluss dennoch rechtfertigen? Prima facie lässt sich die bestehende Altersgrenze bei Bundestagswahlen mit dem so genannten ‚Proxy-Argument‘ verteidigen: Die Unterachtzehnjährigen werden nicht aufgrund ihres Alters diskriminiert. Dies wäre in der Tat genauso verwerflich wie der Ausschluss von Frauen allein aufgrund ihres Geschlechts oder von Hochbetagten, weil sie hochbetagt sind. Vielmehr ist das Lebensalter ein sinnvoller und notwendiger Proxy für die politische Urteilsfähigkeit.

Speziell gegen das Proxy-Argument lässt sich anführen, dass es bei politischen Grundrechten keine Wahrscheinlichkeitsberechnungen, schon gar keine stillschweigenden, grob über den

³⁶ Dies sind Österreich (Wahlalter 16/ Volljährigkeit 18), Argentinien (16/18), Brasilien (16/18), Ecuador (16/18), Kuba (16/18), Nicaragua (16/18), Nordkorea (16/20), Indonesien (17/18), Sudan (17/18), Palästinensischen Autonomiegebiete (17/18), Südkorea (19/20), Kamerun (20/21), Nauru (20/18), Fidschi (21/18), Kuwait (21/18), Libanon (21/18), Malaysia (21/18), Oman (21/18), Samoa (21/18), Tonga (21/18), Somalia (18/15), Irak (18/15), Iran (18/15), Nepal (18/16), Kirgistan (18/16), Turkmenistan (18/16), Usbekistan (18/16), Tadschikistan (18/17), Algerien (18/19), Botswana (18/19), Neuseeland (18/20), Thailand (18/20), Tunesien (18/20), Ägypten (18/21), Bahrain (18/21), Burundi (18/21), Elfenbeinküste (18/21), Guinea (18/21), Honduras (18/21), Lesotho (18/21), Madagaskar (18/21), Monaco (18/21), Namibia (18/21), Philippinen (18/21), Sambia (18/21), Swasiland (18/21), Tschad (18/21) und die Vereinigten Arabischen Emirate (18/21).

³⁷ Eisel (2013), S. 55.

Daumen gepeilten, geben darf. Das Proxy-Argument wird auch bei anderen politischen Grundrechten, die eine geringere Bedeutung als das Wahlrecht haben, nicht angewendet. Das Demonstrationsrecht gilt beispielsweise ab dem ersten Lebensjahr ohne Einschränkungen. Genauso verhält es sich mit der Rede- bzw. Meinungsfreiheit. Dass vermutlich der Löwenanteil der Altersgenossen einer 13-Jährigen nicht in der Lage ist, ein Buch zu schreiben oder ein Musikstück zu komponieren, ist kein Argument, einer konkreten Minderjährigen diese Betätigungen zu untersagen. Wie erwähnt muss laut Bundeswahlgesetz bei Erwachsenen im Fall einer vermuteten geistiger Behinderung stets eine Einzelfallprüfung erfolgen. Auch hier gilt das Proxy-Argument für einen pauschalierten Wahlrechtsentzug zu Recht als unzulässig. Diese Argumente gegen das Proxy-Argument für ein Mindestwahlalter müssen bei Strafe eines inneren Widerspruchs auch jeden statistischen Schwellenwert für menschliches Wissen als unzulässig verwerfen. Auch eine Altersgrenze von 16, 14 oder zwölf Jahren³⁸ wäre eine, wenn auch zugegeben mildere, Form der Willkür und somit Ungerechtigkeit gegenüber allen jeweils jüngeren Staatsbürgern.

5. Historische Mindestwahlaltersgrenzen

Zu Beginn wurde bereits auf Mindestaltersgrenzen im internationalen Vergleich eingegangen; im Folgenden soll ein Zeitvergleich vorgenommen werden. Dies wird zeigen, dass keine bestimmte Altersgrenze historisch erhärtet ist. Im Gegenteil ist die Geschichte des Wahlrechts eine Geschichte seiner Ausweitung, auch im Hinblick auf die Mindestaltersgrenze. Für Deutschland zeichnet Tabelle 1 diesen Weg nach.³⁹

³⁸ Exemplarisch *Achim Goerres / Guido Tiemann*, Kinder an die Macht? Die politischen Konsequenzen des stellvertretenden Elternwahlrechts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50. Jg. (2009), S. 50-74, S. 53: „Auch wenn die Befürworter des originären Kinderwahlrechts recht verschiedene Eingangsschwellen irgendwo zwischen zwölf und sechzehn Jahren begründen, muss es ein effektives Minimum geben, unter dem ein originäres Kinderwahlrecht nicht sinnvoll oder gar nicht umsetzbar ist.“

³⁹ Sehr lesenswert sind auch die Debatten über aktives und passives Wahlrecht im revolutionären Frankreich während der Ausarbeitung der ersten Verfassungen zwischen 1789 und 1793, vgl. *Stephan Lüchinger*: *Das politische Denken von Condorcet (1743-1794)*. Bern/Stuttgart/Wien 2003, S. 100-119.

Tabelle 1: Die Ausweitung des aktiven Wahlrechts in Deutschland

Jahr	Wahlrecht
ab 1815	Nach Gründung des Deutschen Bundes wird in einigen deutschen Ländern ein Zweikammersystem geschaffen, bei dem die Mitglieder der zweiten Kammer gewählt werden. Die Wahlberechtigten müssen i.d.R. mindestens 25 Jahre alt sein, dem christlichen Glauben angehören sowie eine bestimmte Steuerleistung, einen bestimmten Besitz und/oder ein bestimmtes Einkommen vorweisen.
1848/49	Das Wahlrecht zur Deutschen Nationalversammlung („Paulskirchenparlament“) wird allen männlichen Bürger zugestanden, die „personale Selbstständigkeit“ nachweisen können (ein Kriterium, das in den deutschen Staaten sehr unterschiedlich interpretiert wurde). Dennoch: Mit einem Schlag steigt der Anteil der wahlberechtigten Deutschen auf rund 35 Prozent. Das Wahlalter wird an die Volljährigkeit gebunden, die in den einzelnen deutschen Staaten unterschiedlich (von 21-30 Jahren) geregelt ist. Die am 27. März 1849 verabschiedete Reichsverfassung sah in Verbindung mit dem Reichswahlgesetz vor, dass alle unbescholtenen, deutschen Männer ab dem 25. Lebensjahr, die weder unter Vormundschaft standen noch über deren Vermögen der Konkursstand eröffnet war, wahlberechtigt werden sollen. Diese Regelung trat nicht in Kraft, da die Verfassung vom Kaiser abgelehnt wurde.
1850	In Preußen wird das sog. „Dreiklassenwahlrecht“ eingeführt, das für einen unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen gestaffelt nach Besitz sorgt. Das aktive Wahlrecht wird auf 25 und das passive Wahlrecht auf 30 Jahre festgelegt.
1867	Die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 legt in Art. 20 das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht ab dem 25. Lebensjahr fest.
1871	Mit der Gründung des Deutschen Reiches wurde eine nur leicht modifizierte Verfassung verabschiedet. Auch das Wahlgesetz für den Norddeutschen Reichstag wurde als Reichswahlgesetz übernommen.
1919	Art. 22 der am 11.08.1919 verkündeten Weimarer Reichsverfassung legt fest, dass die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Zahl der Wahlberechtigten steigt damit stark an. Bei den Arbeiten an einer neuen Verfassung war das Wahlalter umstritten gewesen. Ein DVP-Abgeordneter lehnte ein Wahlrecht ab 20 Jahren mit der Begründung ab, dass man unter diesen Umständen auch Säuglingen das Wahlrecht geben könne.

1949	Das neu geschaffene Grundgesetz legt in Art. 38 II GG fest, dass die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Art. 38 II GG setzt das aktive Wahlrecht auf 21 Jahre und das passive Wahlrecht auf 25 Jahre fest.
1970/1972	Durch eine Grundgesetzänderung (1970) wird der Wortlaut des Art. 38 II GG überarbeitet. Von nun an ist wahlberechtigt, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat, wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. Das Bundeswahlgesetz wird 1972 entsprechend geändert, so dass bei der Bundestagswahl 1972 erstmals auch die 18-20jährigen wählen können.
1970-1974	Auseinanderfallen von Wahlaltersgrenze und Volljährigkeit: 1970 wurde in Deutschland das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre gesenkt, obwohl die Volljährigkeit bis 1974 weiter bei 21 Jahren lag. Erst bei der Bundestagswahl 1976 waren auch die 18-20jährigen wählbar. Das Wahlalter 18 galt danach für mehr als zwei Jahrzehnte auf allen Ebenen bis zur Absenkungswelle seit 1996 (vgl. Einleitung).

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Frank Schmilowski*, Die Demokratisierung des Wahlrechts in Deutschland – vom Dreiklassenwahlrecht zum Wahlrecht ohne Altersgrenzen, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, München 2008, S. 73-94, S. 85f.

Auch weltweit hat sich das Mindestwahlalter tendenziell in den letzten Jahrhunderten nach unten entwickelt, wenn auch nicht ohne Gegenbewegungen.⁴⁰ Die US-Verfassung vom September 1787 sah kein national einheitliches Mindestwahlalter vor, sondern überließ den Einzelstaaten die Festlegung. Die niedrigste Altersgrenze lag bei 21 Jahren. Zudem bestanden je nach Einzelstaaten unterschiedliche Beschränkungen hinsichtlich Eigentum, Steueraufkommen und/oder Bildungsgrad. Frauen waren in den USA bis 1920 generell vom Wahlrecht ausgeschlossen, danach wurde ihnen durch das 19. Amendment bundesweit das Wahlrecht ab dem 21. Lebensjahr zugestanden. 1971 wurde in den USA das Wahlalter durch das 26. Amendment für Männer und Frauen auf 18 Jahre gesenkt. Das Vereinigte Königreich ist ein Beispiel für ein Land, in dem über einen langen Zeitraum (mit wesentlichen Meilensteinen 1832, 1867, 1884, 1918) Wahlrechtsbeschränkungen, die an das Eigentum geknüpft waren, sukzessive gelockert wurden. Während für Männer, sofern sie über genug Eigentum verfügten, bereits Anfang des 19. Jahrhunderts die Altersgrenze 21 Jahre galt, wurde Frauen erstmals 1918 das aktive Wahlrecht zugestanden. Neben anderen Beschränkungen galt eine Mindestaltersgrenze von 30 Jahren. 1969 sank auch im Vereinigten Königreich die Altersgrenze für beide Geschlechter auf 18 Jahre. Diese Differenzierung beim Mindestwahlalter nach dem Geschlecht war kein Einzelfall in der Geschichte der Ausweitung

⁴⁰ Vgl. *Florian Grotz*, Age of Voting, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, S. 14-15, S. 14.

des Wahlrechts. So war in den 1920ern in Ungarn das Mindestalter bei Männern auf 24 Jahre, bei Frauen jedoch auf 30 Jahre festgelegt.⁴¹

Die lateinamerikanischen Staaten waren Vorreiter bei der Absenkung von 21 auf 18 Jahre, die in Argentinien, Costa Rica und Paraguay schon im 19. Jahrhundert und in Brasilien, Costa Rica und Paraguay Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgte. In den meisten Ländern wurde das Wahlalter nicht in einem großen Schritt, sondern in mehreren kleinen Stufen abgesenkt. Die wichtigste Ausnahme ist die „dritte Welle der Demokratisierung“, im Zuge derer zahlreiche afrikanische und asiatische Staaten auf einen Schlag das Wahlalter 18 einführten.

Aus der Sicht des 21. Jahrhunderts kann die These, dass die Ausweitung des Wahlrechts auf die Staatsbürger zwischen 18 und 25 Jahren katastrophale Folgen haben werde, als falsifiziert gelten. Es lohnt sich, einen Artikel mit dem Titel „Sollen Teenager wählen?“ aus der ZEIT vom 14. Januar 1966 aus den digitalen Archiven hervorzukramen.⁴² Der Autor, ein Gegner der Herabsetzung des Stimmrechts von damals 21 auf 18 Jahre, argumentiert mit der mangelnden Urteilsfähigkeit der 18-20jährigen. Manches in dem Artikel kommt uns heute abstrus und anachronistisch vor.⁴³ Es ist anzunehmen, dass man in rund 50 Jahren genauso schmunzeln wird über manche Argumente, die im Jahr 2014 gegen eine Senkung der heutigen Wahlaltersgrenze geschrieben werden.

Und noch etwas lehrt die Geschichte: In der Regel folgen die Reformen der Lehrpläne an den Schulen zur Erhöhung der politischen Bildung der vorher ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen mit Zeitverzögerung der Ausweitung des Wahlrechts, anstatt ihr voranzugehen. Dies war bei Angehörigen der Arbeiterklasse in England und bei den Schwarzen in den USA so, als sie jeweils das Wahlrecht erhielten. In Bezug auf Unterachtzehnjährige lässt sich hier ein dynamisches von einem statischen Modell unterscheiden. Bei letzterem wird untersucht, ob das Politik-Interesse und das politische Wissen bei 16- und 17jährigen geringer ist als bei Volljährigen. Sofern dies der Fall ist, wird gefolgert, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre aus genau diesen Gründen unratsam sei. Bei der dynamischen Betrachtung wird das Politik-Interesse vor und nach einer Wahlalterssenkung untersucht. So zeigte sich etwa in

⁴¹ Vgl. Florian Grotz, Age of Voting, in: Richard Rose (Hrsg.), The International Encyclopedia of Elections, Washington 2000, S. 14-15, S. 14.

⁴² Rolf Zundel, Sollen Teenager wählen? Urteilsreife nur durch Erfahrung? Vorschlag junger Abgeordneter: Wahlrecht schon mit 18 Jahren, in: DIE ZEIT Nr. 3/1966 (14.1.66). S. 2. www.zeit.de/1966/03/sollen-teenager-waehlen.

⁴³ Kostprobe: „Die Jugendlichen sind in ihrem Umfeld leichter beeinflussbar: sie sind für radikale Thesen empfänglich. In der Nationaldemokratischen Partei ist der Anteil begeisterter Jugendlicher ziemlich hoch. In diesen Zusammenhang gehört auch das Bonmot, Deutschlands Unglück habe damit angefangen, daß man nach dem Ersten Weltkrieg das Wahlalter von 25 auf 21 Jahre gesenkt und den Frauen das Wahlrecht gewährt habe. Diejenigen, die sich am glühendsten für diese Wahlrechtsreform eingesetzt hätten, die Sozialdemokraten nämlich, hätten sie nachher am meisten bedauert.“

Österreich, dass die Wahlrechtsabsenkung in Österreich von 18 auf 16 Jahre dazu führte, dass die Stundenzahl in Politikkunde ab den 8. Schulklassen (12-13jährige) deutlich erhöht wurde. Auch außerhalb der Schulen wurde viel in die politische Bildung der Minderjährigen investiert. Durch diese intermediären Variablen stieg das Politik-Interesse der österreichischen Jugendlichen im Zuge der Reform, und ist nun bei 16jährigen höher als es bei 16jährigen vor der Wahlrechtsreform war.⁴⁴

Durch eine Vorbereitung der Erstwahl in der Schule wird auch dem sozialen Bias der Elternhäuser entgegengewirkt. Bekanntlich ist die Wahlbeteiligung junger Menschen im Speziellen bzw. deren Politikinteresse im Allgemeinen vom Bildungsniveau und dem sozialen Niveau des Elternhauses, in dem sie aufwachsen, abhängig.

6. Juristische, insbesondere verfassungsrechtliche Lage

Neben demokratiethoretischen hat das Thema Minderjährigenwahlrecht auch verfassungsrechtliche Aspekte. Bevor unten die verfassungsrechtliche Situation in Deutschland beleuchtet wird, sei eine kurze Vorbemerkung zum Verhältnis von Politischer Theorie und Verfassungswirklichkeit gestattet. Nicht die Rechtswissenschaft, sondern die normative politische Theorie muss klären, welche Organisationsform des Staates wünschenswert bzw. ‚gesollt‘ ist. Von diesem rechtsphilosophischen Standpunkt aus entwertet auch ein in einer Verfassung festgelegter Wahlrechtsentzug für bestimmte Gruppen, seien es Frauen, Farbige oder Minderjährige, die normativen demokratiethoretischen Argumente nicht.

Im deutschen Grundgesetz heißt es in Artikel 20 II: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Das fundamentale Demokratieprinzip des Artikels 20 II GG hat die Verfassung dadurch besonders geschützt, dass es in der so genannten Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 III GG enthalten ist.

Entscheidend ist nun zweitens Art. 38 GG, der im Wortlaut lautet:

- (1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.
- (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.
- (3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

⁴⁴ *Eva Zeglovits, Voting at 16? Youth suffrage is up for debate, in: European View, 12. Jg. (2013), S. 251.*

Art. 38 II Halbsatz 1 GG bindet das aktive Wahlrecht an ein Mindestalter. Damit stehen zwei Verfassungsnormen im Konflikt, denn dies widerspricht dem Postulat der Allgemeinheit der Wahl durch alle Staatsangehörigen, das wiederum den Kern der Volkssouveränität ausmacht. Der das Prinzip der Volkssouveränität abbildende Artikel 20 gehört, wie bereits erwähnt, zu den sogenannten ‚Staatsfundamentalnormen‘ und ist damit gegenüber Artikel 38 II als höherrangig einzustufen. Es ist naheliegend, deshalb in Art. 38 II GG eine verfassungswidrige Vorschrift zu sehen.

Es bedarf schon waghalsiger Konstruktionen, um diesem Schluss zu entgehen: „Der Annahme einer möglichen Verfassungswidrigkeit des Art. 38 Abs. 2 GG im Verhältnis zu der Fundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2 GG versucht die herrschende Meinung dadurch zu entgehen, dass sie die *Volksbegriffe* in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 unterschiedlich interpretiert: der Volksbegriff im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG als „Träger“ der Staatsgewalt definiere sich über die Staatsangehörigkeit. Von ihm würden alle Deutschen gemäß Art. 116 Abs. 1 GG erfasst. Wer dagegen bei der Ausübung der Staatsgewalt nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG in Wahlen zum Deutschen Bundestag zum wahlberechtigten deutschen Volk gehöre, werde nicht in Art. 20 Abs. 2 bestimmt. „Konstitutiv“ für die Wahlberechtigung sei Art. 38 Abs. 2 GG als „lex specialis“ zu Art. 20 Abs. 2 S.2 GG. Insoweit habe der Verfassungsgeber mit der Festlegung eines Mindestwahlalters eine „verfassungsunmittelbare Schranke“ errichtet, die das Wahlrecht nur solchen Deutschen einräume, die das von der Verfassung geforderte Wahlalter erreicht haben“, referiert Quaas in einer Wahlprüfungsbeschwerde die herrschende Meinung und führt dann weiter aus: „Bereits im Ansatz muss fragwürdig erscheinen, dass der Verfassungsgeber in ein und derselben Bestimmung (Art. 20 Abs. 2 GG) von zwei unterschiedlichen Begriffen des Volkes ausgehen soll, da jeder qualifizierende Zusatz in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG einerseits und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG andererseits fehlt. Wenn das Grundgesetz das Volk in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zum Träger der Staatsgewalt erklärt und in S. 2 bestimmt, dass diese (die Staatsgewalt) "vom Volk" in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt wird, Art. 146 GG ferner von dem "gesamten deutschen Volk" spricht, wobei der Begriff des "Deutschen" in Art. 116 Abs. 1 GG definiert wird, spricht alles dafür, dass dem GG – und insbesondere der Verfassungsbestimmung des Art. 20 Abs. 2 GG - ein einheitlicher Volksbegriff zugrunde liegt.“⁴⁵ Damit nicht genug: Zudem widerspricht Art. 38 II GG sowohl Art. 3 I GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“) als auch Art. 33 I GG („Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.“).

⁴⁵ Michael Quaas, Wahlprüfungsbeschwerde gemäß § 48 BVerfGG (8. Juli 2014). S.37 f. www.generationengerechtigkeit.de. Abruf am 10. Juli 2014.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend verbietet der Allgemeinheitsgrundsatz „dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordert, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können.“ Dies bedeutet ferner: „Das Wahlrecht darf auch nicht von besonderen, nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (des Vermögens, des Einkommens, der Steuerentrichtung, der Bildung, der Lebensstellung) abhängig gemacht werden.“⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht selbst hat das Wahlrecht als „politisches Grundrecht“⁴⁷ bezeichnet und ihm damit einen besonderen Status zugesprochen. Artikel 38 ist „Ausprägung der mitgliedschaftlichen Stellung der Bürger im Staat, des status aktivus.“⁴⁸

Ungeachtet dessen fällt ein allgemeines Mindestwahlalter aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts unter die Begrenzungen des allgemeinen Wahlrechts, die verfassungsrechtlich zulässig seien, da für sie ein zwingender Grund bestünde.⁴⁹ Das Gericht schrieb in einem Urteil zum Wahlrechts Auslandsdeutscher: „So ist es etwa von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.“⁵⁰ In einem anderen Urteil stellte das Gericht fest: „Verfassungsprinzipien lassen sich in der Regel nicht rein verwirklichen; ihnen ist genügt, wenn die Ausnahmen auf das unvermeidbare Minimum beschränkt bleiben. So ist das Demokratieprinzip und das engere Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt durch Einführung eines Mindestalters (...)“⁵¹

Entscheidend ist jedoch, dass sich das Bundesverfassungsgericht bisher nur am Rande mit dem Thema auseinandergesetzt hat. Die einschlägigen drei Urteile, aus denen oben zitiert wurde, beziehen sich auf die Evangelische Kirche in Bremen⁵², auf das Wahlrecht Auslandsdeutscher⁵³ und den Heimatbund Badenerland.⁵⁴ Die Ausführungen können als *obiter dictum* (lat. „nebenbei Gesagtes“) gelten. Insgesamt wurden in allen drei Urteilen, die

⁴⁶ BVerfGE 58, 202 <205>, vgl. *Hans D. Jarass / Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), Kommentar, München 1992, Art. 38 Rn. 5; *Theodor Maunz / Thomas Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2003, Art. 38 Rn. 39.

⁴⁷ BVerfGE 97, 350 <368>.

⁴⁸ *Wolfgang Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Köln 2002, S. 256.

⁴⁹ BVerfGE 28, 220 <225>.

⁵⁰ BVerfGE 36, 139 <141>.

⁵¹ BVerfGE 42, 312 <340>.

⁵² BVerfGE 42, 312 <340>.

⁵³ BVerfGE 36, 139 <141>.

⁵⁴ BVerfGE 28, 220 <225>.

übrigens alle aus den 1970er Jahren stammen, der Frage des Ausschlusses der Minderjährigen vom Wahlrecht zusammengefasst etwa 20 Zeilen gewidmet.

Ein bloßer Verweis auf eine herrschende Tradition kann politiktheoretisch nicht überzeugen, da sich positives Verfassungsrecht auch unter normativen Gesichtspunkten rechtfertigen können lassen muss. „Historisch erhärtet“ war um das Jahr 1900 schließlich auch der Ausschluss vom Wahlrecht von 62 Prozent der – jeweils überzwanzigjährigen – Deutschen, 58 Prozent der Franzosen, 72 Prozent der Briten und 88 Prozent der Italiener.⁵⁵ Der Verweis auf die Tradition ähnelt übrigens verblüffend der 1748 von Montesquieu geäußerten Begründung für den Wahlausschluss bestimmter Gruppen („die allgemeine Anschauung“).

7. Gradualität versus Absolutheit

Die eigentliche Herausforderung besteht darin, eine pragmatische Lösung zu finden, die zwei Sachverhalte anerkennt: der erste ist die Gradualität des Reifungsprozesses von Heranwachsenden. Hier mag man streiten können, wann bestimmte entwicklungspsychologische Stufen erreicht werden, sowohl bei einzelnen Individuen als auch im Mittel. Zudem ist zu unterscheiden zwischen ‚Erfahrung‘ und ‚biologischer Gehirnreifung‘.⁵⁶ Aber dass politische Urteilsfähigkeit *graduell* erreicht wird, ist unbestreitbar.

Zweitens muss anerkannt werden, dass die Kernidee der Demokratie – die kollektive Autorisierung von Gesetzen durch die Menschen, die ihnen unterliegen – *nicht* graduell abstufbar ist. Die Herrschaftsform Demokratie ist untrennbar mit der normativen Idee eines Wahlrechts für alle Staatsbürger, unabhängig vom Ausmaß ihrer politischen Urteilsfähigkeit, verbunden. Hier Kompromisse zu machen, gefährdet die Demokratie selbst.

Legale Rechte wie das Wahlrecht erfordern aber auf den ersten Blick eine „Alles-oder-Nichts“-Regelung – entweder die Minderjährigen haben das Recht zu wählen oder sie haben

⁵⁵ Vgl. *Stefano Bartolini*, Franchise Expansion, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2000, S. 117-130, S. 121. Italien nimmt innerhalb der europäischen Demokratien insofern eine Sonderstellung ein, als dass es das einzige Land ist, in dem man bis heute das volle aktive Wahlrecht in gewisser Weise erst mit 25 Jahren genießt. Zur Erläuterung: Das Mindestwahlalter liegt bei 25 Jahren für den Senat und bei 18 Jahren für die Abgeordnetenkammer. Da die Regierung das Vertrauen beider Kammern braucht, wird sie in gewisser Weise von den Wahlberechtigten bestimmt, die mindestens 25 Jahre alt sind, 7 Jahre älter als in Deutschland. In Italien haben 3,8 Mio. von 50,3 Mio. Erwachsenen (2008) nicht das Recht, an den Senatswahlen teilzunehmen. Entsprechend ist das Medianalter der italienischen Wahlberechtigten 50 Jahre, gegenüber einem Medianalter der Bewohner Italiens von 44 Jahren. Vgl. *Marco Morosini*, *Gegen die italienische Gerontokratie. Wahlalter von 25 auf 18 Jahre senken*, Unveröffentlichtes Manuskript 2013.

⁵⁶ Vgl. *Jörg Tremmel*, Die Ausprägung des Wahlwillens und der Wahlfähigkeit aus entwicklungspsychologischer Sicht, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, München 2008, S. 211-226.

es nicht.⁵⁷ Die Gradualität des menschlichen Reifeprozesses und die Kategorität der Gleichwertigkeit aller Menschen als normative Prämisse der Demokratie scheinen im Hinblick auf das Wahlrecht nicht unter einen Hut zu bringen zu sein.

Für Kinderrechtler wie Benjamin Kiesewetter⁵⁸ oder Mike Weimann⁵⁹ in der Tradition von Richard Farson⁶⁰ und John Holt⁶¹ folgt aus diesem Dilemma, dass ein „echtes Kinderwahlrecht ab Geburt“ eingeführt werden müsse. Dies wird rechtsphilosophisch aus der Forderung nach einer menschenrechtlichen Gleichstellung von Kindern heraus begründet. Nach dieser Auffassung ist das Wahlrecht gerade nicht an die Fähigkeit geknüpft, es überhaupt ausüben zu können. Es stehe Kindern schlicht deswegen zu, weil sie Menschen sind. Mike Weimann führt aus: „Da Kinder unbezweifelbar Menschen sind, müssen sie die gleiche unantastbare Menschenwürde wie Erwachsene haben. Deshalb müssen sie auch die aus der Menschenwürde abgeleiteten gleichen Menschenrechte haben wie die Erwachsenen.“⁶²

Nicht der praktische Wahlakt steht im Zentrum dieser Argumentation, sondern das juridische Wahlrecht. Da dieses nicht abstufbar sei, erübrigten sich nach dieser Auffassung Diskussionen über *pragmatische* Lösungen. So urteilt Benjamin Kiesewetter in Bezug auf Wahlaltersgrenzen aus pragmatischen Gründen: „Aber diese Art von pragmatischer Rechtfertigung steht uns in Fragen fundamentaler Rechte einfach nicht offen: Wenn jemand von einem Tag auf den anderen (...) eine Ermäßigungsberechtigung verliert, dann mag ihm dies einen unangenehmen Beigeschmack der Willkür verschaffen – aber es ist doch von der Vorenthaltung eines Grundrechts zu unterscheiden.“⁶³

Die von den genannten Kinderrechtlern unterstellte enge Verknüpfung von Menschenrechten, Bürgerrechten und dem Wahlrecht ist eine Prämisse, die ich nicht teile. Zunächst ist die Gleichsetzung von Menschen- und Bürgerrechten (Deutschenrechten) irreführend. Aber auch wenn man das Wahlrecht nicht mehr als Menschenrecht, sondern „nur noch“ als das wichtigste Staatsbürgerrecht bezeichnet, so ist es, wie jedes Recht, begründungspflichtig.

⁵⁷ Vgl. Steven Lecce, Wann wird die Demokratie erwachsen? Kinder und das Wahlrecht, in: Journal für Generationengerechtigkeit, 12. Jg. (2012), S. 57-62, S. 58; David Archard, Children, Rights and Childhood, 2. Aufl., London 2004, S. 12.

⁵⁸ Vgl. Benjamin Kiesewetter, Dürfen wir Kindern das Wahlrecht vorenthalten?, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 95 (2009), S. 252-273.

⁵⁹ Vgl. Mike Weimann, Wahlrecht für Kinder. Eine Streitschrift, Weinheim/Berlin/Basel 2002.

⁶⁰ Vgl. Richard Farson, Birthrights. A Bill of Rights for Children, New York 1974 (Dt.: Menschenrechte für Kinder. Die letzte Minderheit, München 1975).

⁶¹ Vgl. John Holt, Escape from Childhood. The Needs and Rights of Children, New York 1974 (Dt.: Zum Teufel mit der Kindheit. Über die Bedürfnisse und Rechte von Kindern, Wetzlar 1978).

⁶² Mike Weimann, Wahlrecht für Kinder. Eine Streitschrift, Weinheim/Berlin/Basel 2002, S. 53.

⁶³ Benjamin Kiesewetter, Dürfen wir Kindern das Wahlrecht vorenthalten?, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 95. Jg. (2009), S. 252-273, S. 271.

Rechte können keine Letztbegründung sein.⁶⁴ Die Menschenrechte sind nicht vom Himmel gefallen, sie sind weder gott- noch naturgegeben, sondern sie sind eine Erfindung des Menschen. Nach diesem vernunftrechtlichen, anti-naturrechtlichen Standpunkt haben Menschen Rechte (auch Grund- oder Menschenrechte) nur dadurch, dass sie ihnen zugesprochen werden. Kinderrechte werden im internationalen Recht nicht in erster Linie durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN von 1948 deklariert, sondern durch die speziellere UN-Kinderrechtskonvention von 1989. Diese postuliert zusätzliche Rechte für die spezielle Gruppe von Unterachtzehnjährigen, obwohl bereits universale Menschenrechte existierten und Kinder und Jugendliche ohne Zweifel Menschen sind. Dies ist auch sinnvoll: Für manche Rechte, etwa sexuelle Selbstbestimmung, sind bei Kindern Sonderregelungen nötig. Aus gutem Grund werden in diesem Bereich die formell für alle Menschen in gleicher Weise geltenden Rechte durch spezielle Schutzbestimmungen für Kinder, etwa das Verbot der pornografischen Darstellung des eigenen Körpers, ergänzt.⁶⁵ Zwar dürfen Erwachsene Boxkämpfe austragen, aber Kinder aus medizinischen Gründen eben nicht. Es gibt gute Gründe dafür, um Kindern und Erwachsenen nicht in allen Fällen die exakt gleichen Rechte zu gewähren. Wenn Kinderrechtler wie Weimann einwenden, dass Rechte nicht *gewährt* müssen, weil sie bereits *existieren*, so ist zu entgegnen, dass es keine Naturrechte, sondern nur von der Rechtsgemeinschaft definierte Rechte gibt, und dass das advokatorische Werben der Kinderrechtler für die juristische Verankerung eines Wahlrechts von Geburt an jedenfalls bisher nicht erfolgreich war.

8. Ein pragmatischer Vorschlag: das altersunabhängige Recht, sich für Wahlen zu registrieren

Lässt man die Prämisse, das Wahlrecht sei ein Menschenrecht und stehe deshalb allen Menschen automatisch zu, fallen, so ergibt sich ein Spielraum für pragmatische Lösungen.

Dieser Artikel plädiert daher nicht für ein ‚Wahlrecht von Geburt an‘ bzw. ein ‚Wahlalter Null‘, und auch die Bezeichnung ‚Wahlrecht für Kinder‘ wäre irreführend. Vielmehr wird hier gefordert, durch ein ‚altersunabhängiges Recht auf Eintragung in eine Wählerliste‘ alle *wahlwilligen* jungen Deutschen ins Elektorat aufzunehmen. Diese Position lässt sich auf die

⁶⁴ Die rechtsphilosophischen Fragen rund um die Natur und die Existenz von Rechten können hier nicht ausführlich behandelt werden, siehe dazu Jörg C. Tremmel / Katherine Robinson, *Climate Ethics: The Climate Change Conundrum*, London 2014, S. 145-160; Jörg C. Tremmel, *Eine Theorie der Generationengerechtigkeit*, Münster 2012, S. 92-118.

⁶⁵ Jörg Maywald, UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick, in: APuZ, 38. Jg. (2010), S. 8-15.

Formel bringen: „Willensbekundung statt Altersgrenze“. Im Mittelpunkt dieses Vorschlags steht der Wahlwillen von Minderjährigen. Da die Willensbekundung eine pauschale Altersgrenze ersetzt, ist es ein Wahlrecht ohne feste Altersgrenze, aber es ist kein Wahlrecht von Geburt an. Bei einem ‚Wahlrecht von Geburt an‘ wäre es konsequent, alle Deutschen von Geburt an im Wählerverzeichnis zu erfassen. Beim ‚Wahlrecht mittels Eintragung‘ passiert gerade das nicht. Bei diesem Modell stehen Kinder und Jugendliche zunächst allesamt nicht im Wählerverzeichnis und haben folglich kein Recht, an Wahlen teilzunehmen. Sie haben stattdessen in dem hier vertretenen Modell das Recht, sich in das Wählerverzeichnis einzutragen und dadurch das Wahlrecht zu erhalten. Konkret fordert dieser Artikel, Unterachtzehnjährigen zu ermöglichen, das Wahlrecht ab einem von ihnen selbst gewählten Zeitpunkt mittels einer Willenserklärung in Anspruch nehmen zu können. Seinen Willen muss der Jugendliche bzw. das Kind mittels einer höchstpersönlich vorzunehmenden Eintragung in das Wählerverzeichnis der jeweilig zuständigen Wahlbezirksbehörde kundtun, etwa in der Formulierung: „Ich möchte in das Wählerverzeichnis der Unterachtzehnjährigen eingetragen werden.“ Der Minderjährige kann sich dabei z.B. auch nur für die Kommunalwahlen ‚anmelden‘, also das Wahlrecht für Land- und Bundestag sowie Europaparlament zunächst nicht ausüben. Er kann sich altersunabhängig auch für Volksabstimmungen über Sachfragen registrieren lassen. Es handelt sich nicht um einen ‚Antrag‘ auf Eintragung in eine Wählerliste, denn ein Antrag kann abgelehnt werden, sondern um eine ‚Willenserklärung‘. Eine wie auch immer geartete Prüfung der Wahlfähigkeit von wahlwilligen Minderjährigen gibt es nicht. Lediglich eine Frist zwischen Eintragung und Wahl ist aus organisatorischen Gründen erforderlich, hier dürften vier Wochen ausreichen.

Der Eintrag in das Wählerverzeichnis als Manifestation des Wahlwillens bekommt eine zentrale Bedeutung und hat nicht nur den Status einer „Bürokratievereinfachung“.⁶⁶ Das deutsche Bundeswahlgesetz (§ 14, § 17) erkennt Wählerverzeichnisse an, sie stellen also keinen prinzipiellen Fremdkörper im deutschen System dar. Ganz im Gegenteil gelten Wählerlisten in allen Demokratien, unabhängig von der administrativen Frage, wie die Einträge darin zustande kommen, bisher als unverzichtbar, um einen Abgleich zu ermöglichen, wer wählen darf und wer am Wahltag schon gewählt hat.⁶⁷ Volljährige sind hierzulande nicht ‚automatisch‘ zur Wahl zugelassen, auch wenn die verwendeten Wählerlisten vielen Bürgern unbekannt sind, da

⁶⁶ Mike Weimann, *Wahlrecht für Kinder*. Eine Streitschrift, Weinheim / Berlin / Basel 2002, S. 112.

⁶⁷ Vgl. Michael Maley, *Administration of Elections*, in: Richard Rose (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington 2010, S. 6-14. Die negativen Erfahrungen mit Wählerlisten in den Südstaaten der USA zwischen 1870 (Fifteenth Amendment) und 1965 (Voting Rights Act) können nicht als Gegenargument dienen. In Deutschland besteht im 21. Jahrhundert de facto nicht die Gefahr, dass Minderjährige durch gegnerisch eingestellte Verwaltungsbeamte diskriminiert würden.

die Daten des Wählerverzeichnisses der Bundestagswahl aus den Akten des Einwohnermeldeamtes entnommen werden. Wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält bis spätestens am 21. Tag vor der Wahl von seiner Gemeindebehörde eine Wahlbenachrichtigung. Jeder Bürger hat das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zu 16. Tag vor der Wahl die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen. Wer das Wählerverzeichnis für unrichtig oder unvollständig hält, kann innerhalb der Einsichtsfrist Einspruch einlegen. Wer nicht im Wählerverzeichnis aufgeführt ist und keine Wahlbenachrichtigungskarte vorweisen kann, hat keine Chance, in Deutschland seine Stimme in einem Wahllokal am Wahltag abzugeben.

Soweit eine kurze Beschreibung der bisherigen Handhabung des Instruments „Wählerverzeichnis“ in Deutschland. Dieses System könnte für Volljährige unverändert beibehalten werden. Für die Minderjährigen müssten die Einträge entsprechend den Willensbekundungen zusammengestellt werden. Es hätte Vorteile, das Wählerverzeichnis der Überachtzehnjährigen und jenes der jüngeren Staatsbürger getrennt zu führen. So könnte die allgemeine Wahlbeteiligung weiterhin als Anteil der abgegebenen Wahlstimmen an der Gruppe der mindestens 18-Jährigen Deutschen ermittelt werden, was die historische Vergleichbarkeit erleichtern würde.

De facto werden also nach diesem Modell alle Säuglinge und Kleinkinder sowie große Anteile älterer Kinder und junger Jugendlichen auch in Zukunft nicht das Wahlrecht haben. Dieses Modell wird Verfechtern des status quo (Altersgrenze von 18 Jahren bei Bundestagswahlen) zu weit, und der so genannten Kinderrechtsbewegung nicht weit genug gehen. An letztere Adresse sei gesagt: 100jährigen mag *häufig* ihre politische Urteilsfähigkeit abhanden gekommen sein. Allerdings mangelt es Einjährigen nicht häufig, sondern *immer* an dieser Urteilsfähigkeit. Das ist ein entscheidender Unterschied. Die Forderung, dass Säuglingen und Kleinkindern die Möglichkeit eröffnet werden sollte, bei Bundestagswahlen höchstpersönlich ihre Stimme abzugeben, erscheint nicht nur auf den ersten Blick, sondern auch nach längerem Nachdenken absurd. Babies würden den Stimmzettel eher aufessen als ausfüllen.⁶⁸ Ein Wahlrecht für Zweijährige zu fordern ist ebenso sinnvoll oder sinnlos wie die Forderung nach einem Recht auf Hochschulbesuch für Zweijährige.

An die Adresse der Verfechter einer Wahlaltersgrenze von 18 Jahren sei gesagt: Beteiligungsformen müssen altersgerecht sein. Jugendparlamente, Jugendräte und ähnliche Einrichtungen sind also als flankierende Maßnahmen sinnvoll. Wer aber mit dem Hinweis auf Jugendparla-

⁶⁸ Vgl. Steven Lecce, Wann wird die Demokratie erwachsen? Kinder und das Wahlrecht, in: Journal für Generationengerechtigkeit, 12. Jg. (2012), S. 57-62, S. 61.

mente und Kinderrechte die Debatte über ein Wahlrecht für wahlwillige Unterachtzehnjährige abblocken will, der sollte nicht vergessen, dass Wahlen Ritual und Fest der Demokratie sind.⁶⁹ Für den größten Teil der erwachsenen Bevölkerung bilden sie sogar das einzige Instrument politischer Teilhabe.

9. Geschätzte Zahl der wahlwilligen Unterachtzehnjährigen

Um die Zahl der wahlwilligen minderjährigen Deutschen zu ermitteln, wurde in Tabelle 1 die aktuelle Kohortenstärke verschiedener Jahrgänge mit einer angenommenen Wahlbeteiligungsrate multipliziert. Der angenommene Prozentsatz der Wahlwilligen wurde bei den 16- und 17-Jährigen an die tatsächliche Wahlbeteiligung dieser Altersgruppen bei den Landtagswahlen, bei denen das Wahlalter 16 galt, angelehnt. Dabei wurde bewusst eine Bandbreite angesetzt, kein Einzelwert. Bei den jüngeren Kohorten wurde der Wert dann proportional heruntergerechnet. Als jüngste Kohortenangehörige wurden Achtjährige angenommen (1 Prozent). Dies wären jene Kinder, die der Volksmund als ‚Wunderkinder‘ tituliert. Nach Angaben von Hochbegabtenverbänden gibt es durchaus eine kleine Zahl von Achtjährigen in Deutschland, die jeden Morgen den Politikeil der Tageszeitung lesen. Der ‚Vorlauf‘ bei der geistigen Entwicklung wird bei hochbegabten Kindern auf ein Drittel und mehr geschätzt.⁷⁰ Acht Jahre ist aber natürlich in dem hier vorgestellten Modell für eine Wahlrechtsreform keine *legale* Untergrenze, sondern eine entwicklungspsychologische Schätzung.

Im Ergebnis können durch diese Berechnung 1,42 – 1,87 Millionen junge Deutsche ermittelt werden, die wählen gehen würden, wenn sie dürften. Der Mittelwert (1,65 Millionen) suggeriert vielleicht zu viel Genauigkeit. Anders als bei allen Modellen, die eine feste Wahlaltersgrenze vorschlagen (16, 14, 12 oder auch 0) lässt sich beim ‚Wahlrecht durch Eintragung‘ die Zahl der hinzukommenden neuen Wahlberechtigten. In einer dynamischen Betrachtung muss die Ausweitung des Politikkundeunterrichts an Schulen berücksichtigt werden, welche die Zahl der „wahlwilligen Jugendlichen“ langfristig auf drei-vier Millionen steigen lassen dürfte.

Tabelle 2: Schätzung der wahlwilligen Minderjährigen in Deutschland (Stand 2014)

⁶⁹ Vgl. Ulrich Eith / Gerd Mielke, *Wahlforschung. Zur Bedeutung und Methodik empirischer Sozialforschung in der Politikwissenschaft*, in: Manfred Mols / Hans-Joachim Lauth / Christian Wagner (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung*, 5. Aufl., Paderborn 2006, S. 314-344.

⁷⁰ Inwiefern schon Kinder im ersten Grundschuljahr (Altersgruppe: 6-7 Jahre) politische Einstellungen haben, wird untersucht in: Deth, Jan W. van Deth / Simone Abendschön / Julia Rathke u.a.: *Kinder und Politik: Politische Einstellungen von jungen Kindern im ersten Grundschuljahr*. Wiesbaden (VS Verlag) 2007.

Alterskohorte	Personenzahl	Angenommener Prozentsatz der Wahlwilligen	Zusätzliche neue Wähler
17jährige	810.957	50 - 60	405.479 - 486.574
16jährige	825.957	40 - 50	330.383 - 412.979
15jährige	799.741	30 - 40	239.922 - 319.896
14jährige	782.411	20 - 30	156.482 - 234.723
13jährige	780.590	15 - 20	117.089 - 156.118
12jährige	747.102	10 - 15	74.710 - 112.065
11jährige	729.671	7 - 10	51.077 - 72.967
10jährige	716.386	4 - 6	28.655 - 42.983
9jährige	715.572	2 - 3	14.311 - 21.467
8jährige	690.672	0 - 1	0 - 6.907
Summe	7.599.059		1.418.108 - 1.866.680

Quelle: Eigene Darstellung.

Beim ‚Wahlrecht durch Eintragung‘ erhalten also von rund 14 Millionen minderjährigen Deutschen (Stand: 2013) schätzungsweise 1,65 Millionen das Wahlrecht.⁷¹

Es ist z.B. aus den DJI-Jugendsurveys bekannt, dass ältere Jugendliche ein höheres politisches Interesse haben als jüngere, und dass sich auch bei letzteren nur ein Teil der Unterachtzehnjährigen für Politik im Allgemeinen und das Wahlrecht im Besonderen

⁷¹ In den USA kämen nach gleicher Kalkulation 3.292.500 neue Wähler aus der Gruppe der Unterachtzehnjährigen hinzu, im Vereinigten Königreich 1.372.000 junge Briten.

interessiert.⁷² Es ist normativ nicht zu beanstanden, dass ein Teil der Minderjährigen das Wahlrecht gar nicht ausüben will. Da es in Deutschland keine Wahlpflicht gibt, sollte Wahlabstinenz kein Grund für Tadel sein. Die Wahlbeteiligung unterscheidet sich auch bei Überachtzehnjährigen nach Lebensalter, wobei Alters- und Generationeneffekte zu unterscheiden sind.⁷³ Generell wird bei Jugendlichen – genauso wie bei Erwachsenen – die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen höher liegen als bei Landtagswahlen oder Europawahlen. Bei Volksabstimmungen wird das Thema darüber mitentschieden, wie viele Unter18jährige ihre Stimme abgeben wollen. All das ist ja hinreichend aus dem Abstimmungsverhalten der Erwachsenen bekannt. Die *Wahlbeteiligung* – mag sie nun hoch oder niedrig sein – ist kein Kriterium, um Minderjährigen das Wahlrecht vorzuenthalten.

Vielleicht hätten politische Theoretiker und Juristen die aufgezeigten Widersprüche im geltenden deutschen Wahlrecht stärker bedacht, wenn sich die wahlwilligen Minderjährigen selbst lauter als bisher zu Wort gemeldet hätten. Aber fanden ihre Äußerungen zwischen den *Breaking News* aus Sport, Politik und Wirtschaft überhaupt Gehör? Es besteht auch eine Pflicht der Erwachsenengesellschaft und ihrer Medien, nicht bewusst wegzuhören. Denn Proteste von Minderjährigen gegen ihren Wahlrechtsausschluss gibt es durchaus. Besonders hervorzuheben ist eine von einer Berliner NGO namens ‚Kinderrechtszaenker‘ initiierte und auf der Webseite www.ich-will-waehlen.de veröffentlichte Petition mit einem bemerkenswert klaren Text.⁷⁴ Eine andere Gruppe von Unterachtzehnjährigen hat die Bundestagswahl 2013 angefochten, weil für sie die Möglichkeit, mitzuwählen, nicht gegeben war.⁷⁵ Eine beredte

⁷² Gaiser, Wolfgang/Gille, Martina/de Rijke, Johann: Hineinwachsen in die Demokratie: Wie sich junge Menschen der Sphäre des Politischen nähern. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte. München 2008, S. 137-167.

⁷³ Vgl. Mark N. Franklin, Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945, Cambridge 2005.

⁷⁴ Der Petitionstext im Original: „Ich bin unter 18 – und ich will wählen. Wie jeder Mensch, der in diesem Land lebt, bin auch ich von politischen Entscheidungen betroffen: In der Gegenwart vor allem von Kinder-, Jugend-, Familien- und Bildungspolitik; und langfristig z.B. von den Auswirkungen heutiger Staatsverschuldung, Umwelt- oder Rentenpolitik. Andere Politikbereiche, wie Fragen von Krieg und Frieden, Sozial- und Wirtschaftspolitik oder der Umgang mit Minderheiten, gehen auch mich etwas an. In einer parlamentarischen Demokratie werden politische Entscheidungen von Abgeordneten getroffen, die von Wahlberechtigten gewählt werden, deren Interessen sie vertreten sollen. Die Interessen der nicht wahlberechtigten Menschen werden oftmals erkennbar vernachlässigt - obwohl die Abgeordneten eigentlich Vertreter der gesamten Bevölkerung sein sollten. Denn Politik wird hauptsächlich für die gemacht, die wählen dürfen. Auch wenn Entscheidungen eines Tages auf Bundesebene in anderer Form z. B. durch Volksentscheide getroffen werden, möchte ich mich daran beteiligen. Ich möchte ernstgenommen und als gleichwertiger Mensch anerkannt werden. Dafür wäre die Wahlstimme ein deutlicher Ausdruck. Bitte schaffen Sie die rechtlichen Voraussetzungen, damit ich an Wahlen bzw. Abstimmungen - höchstpersönlich und ohne Stellvertretung durch Eltern - teilnehmen kann.“ (Abruf am 11.10.2014).

⁷⁵ Vgl. www.generationengerechtigkeit.de und www.wir-wollen-waehlen.de. Zugriffe am 08.10.2014. Am 20. November 2013 reichten 15 Kinder und Jugendliche im Alter von 10 bis 17 Jahren eine Wahlbeschwerde beim

Sprache sprechen auch die Beteiligungsquoten Minderjähriger an der so genannten U18-Wahl, einer jeweils kurz vor der ‚echten‘ Bundestagswahl stattfindende Wahl für alle Kinder und Jugendlichen ohne Mindestalter. Organisiert und getragen wird die U18-Initiative vom Deutschen Kinderhilfswerk, dem Deutschen Bundesjugendring, Landesjugendringen, vielen Jugendverbänden und NGOs sowie dem Berliner U18-Netzwerk; gefördert wird sie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der Bundeszentrale für politische Bildung. Nach Angaben der U18-Webseite www.u18.org nahmen 2009 bereits 127.208 Kinder und Jugendliche teil, im Jahr 2013 waren es sogar etwa 200.000. Sie hatten die Möglichkeit, in 1.500 provisorischen, etwa bei Jugendfreizeiteinrichtungen eingerichteten Wahllokalen ihre Stimme abzugeben, womit eine flächendeckende Abdeckung gewährleistet war. Auf den Wahlzetteln der Wahl 2013 am 13.9.2013 hatten die Minderjährigen die Möglichkeit, freiwillig ihr Geschlecht und Alter anzugeben, wovon zwei Drittel Gebrauch machten. Demnach waren 5,87 Prozent der Minderjährigen 17 Jahre alt, 9,83 Prozent 16 Jahre, 13,04 Prozent 15 Jahre, 11,93 Prozent 14 Jahre, 9,33 Prozent 13 Jahre, 7,16 Prozent zwölf Jahre, 4,95 Prozent elf Jahre, 3,42 Prozent zehn Jahre, 1,49 Prozent neun Jahre, 0,77 Prozent acht Jahre und der Rest (0,54 Prozent) jünger.

10. Auswirkungen auf Wahlergebnisse

Bei der Frage, welche Auswirkungen ein Minderjährigenwahlrecht durch Eintragung haben würde, ist man auf Mutmaßungen angewiesen. Die demoskopischen Institute haben bisher nicht die Parteipräferenzen der Minderjährigen ohne jede Altersgrenze erfragt. Als Anhaltspunkte können jedoch die U18-Wahlen gelten, da hier erstens keine Altersgrenze nach unten eingezogen wurde und zweitens eine hohe Motivation erforderlich ist, um tatsächlich die eigene Stimme abzugeben. Die Minderjährigen müssen alleine (ohne die Eltern) ein Wahllokal aufsuchen, das sie meistens vorher nicht kennen, und dort die Wahlprozedur bewältigen. Tabelle 3 zeigt die abgegebenen Stimmen bei den U18-Wahlen 2009 und 2013, jeweils im Vergleich mit den Ergebnissen der Bundestagswahlen. Im Zeitvergleich zeigen sich stabile Unterschiede in den Parteipräferenzen von Erstwählern im Vergleich zu der gesamten Wählerschaft. Die Volksparteien schnitten bei den Minderjährigen schlecht ab: CDU/CSU erhielten von den Minderjährigen rund ein Drittel weniger Stimmen, die SPD rund ein Fünftel weniger als von dem bisherigen Elektorat, das nur aus Erwachsenen besteht. Auch die AfD,

Bundestag ein. Am 8. Mai 2014 wies der Bundestag den Wahleinspruch ab. Am 8. Juli 2014 riefen die Jugendlichen, vertreten durch den Anwalt Michael Quaas, das Bundesverfassungsgericht an.

die nur 2013 antrat, schnitt bei der Jugend deutlich schlechter ab. Linke und FDP (zumindest 2013) erhielten von Jung und Alt ungefähr gleich viele Stimmen. Die Gewinner einer Einführung eines Minderjährigenwahlrechts wäre 2009 und 2013 die Piratenpartei (die 4-5fache Stimmenzahl bei den Minderjährigen im Vergleich zu den Erwachsenen), die Tierschutzpartei (die 6-10fache Stimmenzahl), und die NPD (3fache Stimmenzahl) gewesen. Von den drei letztgenannten kleinen Parteien hätte allerdings nur die Piratenpartei bei den Minderjährigen die 5-Prozent-Hürde übersprungen; die Zuwächse von Tierschutzpartei und NPD sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass das absolute Ergebnis dieser beiden Parteien auch bei den Minderjährigen schlecht ausfällt. Übersichtlich sind die Unterschiede in der nachfolgenden Grafik dargestellt, exakter sind die Unterschiede, gerade was die „Sonstigen“ angeht, in der anschließenden Tabelle aufgeschlüsselt, die zudem zwei U18-Wahlen auswertet.

Grafik 1: Ergebnisse der Bundestags- und der U18-Wahlen 2013 im Vergleich

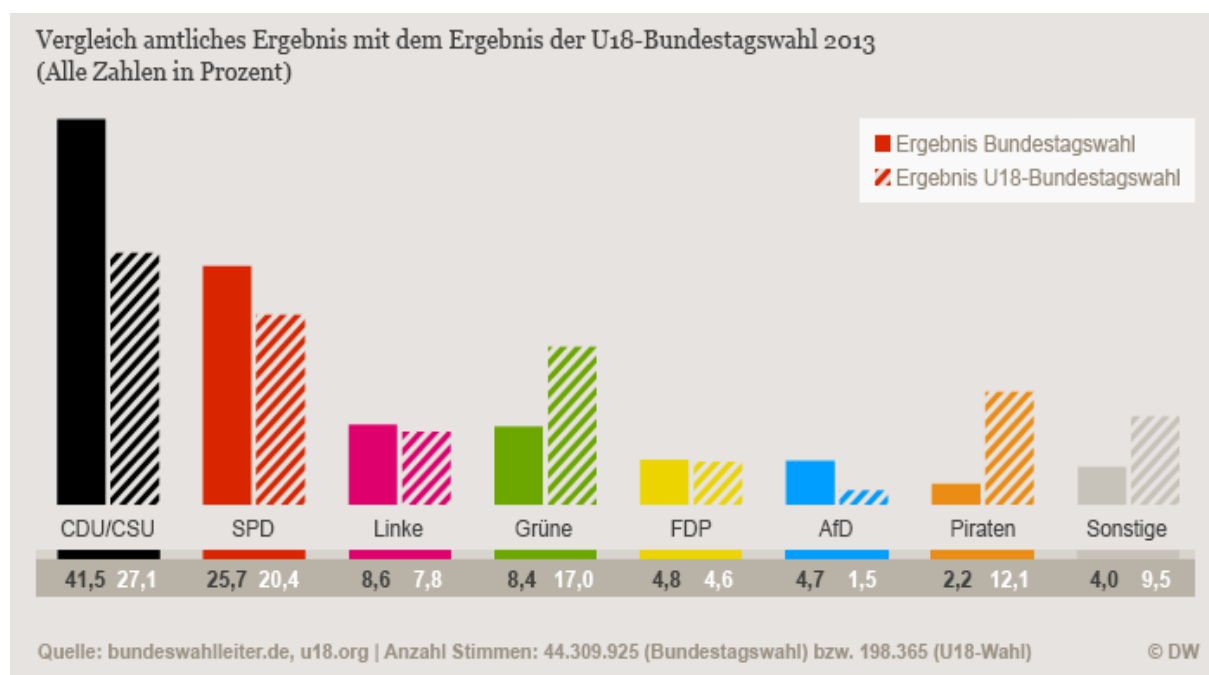


Tabelle 3: Ergebnisse der Bundestags- und der U18-Wahlen 2009 und 2013

	CDU/ CSU	SPD	Grüne	FDP	Linke	Pi- raten	NPD	Tier- schutz	AfD	Sonst- ige
U18 (2013)	27,1%	20,4%	17,0%	4,6%	7,8%	12,1%	3,2%	1,8%	1,5%	6,4%
BTW (2013)	41,5%	25,7%	8,4%	4,8%	8,6%	2,2%	1,3%	0,3%	4,7%	2,5%
U 18 (2009)	19,4%	20,5%	20,0%	7,6%	10,4%	8,7%	4,2%	5,2%	-	4,1%
BTW (2009)	33,8%	23,0%	10,7%	14,6%	11,9%	2,0%	1,5%	0,5%	-	2,0%

Quelle der U18-Wahlergebnisse: www.u18.org

Neben der U18-Wahl geben die so genannten „Juniorwahlen“ Hinweise, wie sich die Wahlergebnisse bei einer Senkung des Wahlalters verändern würden. Diese Jugendwahlen finden parallel zu Landtagswahlen, Bundestagswahlen und Europawahlen innerhalb von Schulen vormittags während der normalen Schulstunden statt. 2.300 Schulen nahmen bundesweit an der Parallelwahl zur Bundestagswahl 2013 statt – 600.000 Jugendliche gaben

ihre Stimme ab. Der Wahlakt wird im Unterricht inhaltlich vorbereitet – Ziel ist das Üben und Erleben von Demokratie. Da diese Wahl erst ab der 7. Jahrgangsstufe durchgeführt wird, sind die jüngsten Teilnehmer etwa 13 Jahre alt. Die Ergebnisse⁷⁶ – Stimmengewinne für Grüne und Piraten, Stimmenverluste für die Volksparteien – ähneln stark den Ergebnissen der U18-Wahlen.

Weitere empirische Befunde wären hier zitierbar: erstens Wahlentscheidung der Erstwähler im Alter von 18-24 versus aller Wähler bei verschiedenen Bundestagswahl- und Landtagswahlen; zweitens der 16-17-jährigen Erstwähler und der aller Wähler in Bundesländern mit Wahlalter 16 (z.B. Bürgerschaftswahl Bremen 2011); drittens der 16-17-jährigen Erstwähler und aller Wähler bei den Nationalratswahl 2008 und 2013 in Österreich.⁷⁷ Aber erstens wären diese Vergleiche nie auf alle wahlwilligen Kinder und Jugendlichen ausgerichtet und zweitens soll dem konsequenzialistischen Argument nicht zu viel Ehre angetan werden. Denn eine Orientierung an zu erwartenden Wahlergebnissen stellt *kein* legitimes Kriterium für die Verleihung oder Vorenthaltung des Wahlrechts dar. Heute schon variieren die Parteipräferenzen der wahlberechtigten Altersgruppen, etwa von Männern und Frauen, oder von 20-30-Jährigen und 70-80-Jährigen – niemand würde dies als Argument verwenden, um den Ausschluss einer dieser Gruppen vom Wahlrecht zu fordern.

Sehr grundsätzliche Fragen wirft in diesem Zusammenhang ein „Wahlrecht auf Probe“ für bestimmte Altersgruppen auf. Alle in Tabelle 1 beschriebenen Absenkungen des Wahlalters erfolgten ‚bedingungslos‘ in dem Sinn, dass die Wahlrechtsabsenkung nicht von empirischen Variablen, etwa den Parteienpräferenzen der Neuwähler oder der Wahlbeteiligung, abhängig gemacht wurde. Norwegen hat hingegen im September 2011 bei Kommunalwahlen das Wahlalter von 18 auf 16 Jahre gesenkt – aber nur in 21 von 430 Gemeinden.⁷⁸ Der so genannte “Norwegian 2011 voting-age trial” hatte das Ziel, die politische Reife der jungen Norweger und Norwegerinnen zu testen – und dann zu entscheiden, ob das Wahlalter generell von 18 auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen gesenkt wird. Unabhängig vom empirischen Ausgang des Tests⁷⁹ bringt dieses Experiment die Schwierigkeiten, das Konzept der ‚politischen Urteilsfähigkeit‘ zu operationalisieren, auf den Punkt: Kann eine Parteipräferenz für Piraten,

⁷⁶ Vgl. www.juniorwahl.de sowie <http://www.kumulus.net> (Abruf am 6.10.2014)

⁷⁷ Siehe dazu u.a. das Forschungsprojekt „Voting at 16“ an der Universität Wien mit zahlreichen Publikationen <http://eva.zeglovits.net/projects/voting-age-16/>. (Abruf am 20. Februar 2014).

⁷⁸ Johannes Bergh, Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the Norwegian 2011 voting-age trial, in: Electoral Studies, 32. Jg. (2013), S. 90-100.

⁷⁹ Siehe dazu Petter Godli, Giving 16-year-olds the vote. Experiences from Norway. In: Jörg Tremmel / Antony Mason / Igor Dimitrijoski / Petter Godli, Youth Quotas and other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies, Dordrecht 2014 (im Erscheinen).

Tierschutzpartei oder auch „radikale“ Parteien am linken oder rechten Rand des Parteienspektrums wirklich als mangelnde Reife ausgelegt werden? Die Geschichte kennt viele Beispiele dafür, dass Parteipositionen, die von einer Generation mehrheitlich als extrem eingestuft wurden, schon von der nächsten Generation als ‚mainstream‘ angesehen wurden. Es ist schwer vorstellbar, dass der ältere Teil des Demos androht, dem jüngeren Teil des Demos das Wahlrecht nach einem solchen Test wieder wegzunehmen, wenn letztere nicht die von ersteren präferierten Parteien wählen. Dies könnte als eine organisierte Verteidigung der Alten gegen die Jungen verstanden werden. Das Recht jeder Generation, selbst die Werte der Gesellschaft, in die sie lebt, festzulegen, würde dadurch beeinträchtigt.

11. Vorkehrungen gegen Missbrauch

Unsere gesamte Rechtsordnung beruht auf der Prämisse, dass Gesetze wirksame Instrumente der Verhaltenssteuerung sind, obwohl sie umgangen oder gebrochen werden können. Der Missbrauch einer neuen Regelung bedeutet nicht in allen Fällen, dass die Regelung deshalb abzulehnen ist. Oft gibt es keine andere Möglichkeit, als das kleinere Übel zu wählen.

Dennoch sollten vor der Einführung eines „Minderjährigenwahlrechts durch Eintragung“ Missbrauchsmöglichkeiten antizipiert und, sofern möglich, minimiert werden. Denkbar ist, dass Minderjährige aufgrund ihrer Abhängigkeit von den Eltern nicht die Möglichkeit bekommen, „frei“ zu wählen. Nun gilt hinsichtlich dieses Arguments zunächst, dass der Grundsatz der Freiheit der Wahl bedeutet, dass der Staatsbürger vor Beeinflussungen geschützt werden soll, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen. Insbesondere wendet sich der Grundsatz der freien Wahl gegen jede obrigkeitliche Beeinflussung, d.h. gegen jedes System der Bindung an Wahlvorschläge, die etwa von der herrschenden Regierung aufgestellt werden. Freie Wahl im Sinne einer Ausschließung jeglicher Beeinflussung durch Mitmenschen, wie etwa durch Eltern, Partner oder Freunde, ist nicht intendiert. Das wäre nicht nur das Ende der Wahlwerbung in Radio und Fernsehen, es müsste konsequenterweise auch das Verbot aller Gespräche über Politik bedeuten. Da Freiheit von Beeinflussung zwischen erwachsenen Wählern weder intendiert noch möglich ist, könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass dies auch bei Minderjährigen nicht problematisiert werden sollte. Letztlich wäre jede Jungwählerin in der Wahlkabine allein und könnte somit ihr Kreuzchen machen, wo sie möchte.

Andererseits haben Eltern ganz andere Druckmittel gegen ihre Kinder als befreundete Erwachsene untereinander. Die Höchstpersönlichkeit der Wahl ist ein hohes Gut, das es zu

verteidigen gilt. Es erscheint deshalb empfehlenswert, Minderjährige nicht an der (echten) Briefwahl teilnehmen zu lassen. Man unterscheidet die echte Briefwahl (Wahl durch Stimmabgabe per Briefpost), von der Vorauswahl, bei der vor dem Wahltag mit Hilfe der Briefwahlunterlagen eine Stimmabgabe im Wahllokal ermöglicht wird. Insbesondere die echte Briefwahl ist anfälliger für Wahlbetrug als eine Wahl im Wahllokal.⁸⁰ Seit kein besonderer Grund (wie Abwesenheit am Wahltag oder Krankheit) mehr angegeben werden muss, um briefwählen zu dürfen, nutzen immer mehr Wähler die Möglichkeit der Briefwahl – bei der Bundestagswahl 2009 waren es 21,4 Prozent, 2013 dürfte die 25 Prozent-Marke erreicht werden. Dies ist ein relativ hoher Wert, zumal der Trend eindeutig und ein weiterer Anstieg zu erwarten ist. Es ist durchaus nicht unrealistisch, dass in einigen Jahrzehnten die Mehrzahl der Wähler ihre Stimme per Briefwahl abgeben wird. Eine direkte Beeinflussung des Minderjährigen durch die Familienangehörigen, bis hin zum Ausfüllen des Stimmzettels für das Kind, ist nicht ausgeschlossen, da im Gegensatz zum Wahllokal zu Hause die Einhaltung des Wahlgeheimnisses nicht überwacht wird. Damit soll nicht unterstellt werden, dass eine große Zahl von Eltern oder älteren Geschwistern so vorgehen würden. Aber auch geringer Prozentsatz wäre schon zu viel. Zum Schutz der Minderjährigen erscheint es legitim, ihnen den Gang zum Wahlamt höchstpersönlich zuzumuten und die Möglichkeit der Briefwahl für sie auszuschließen.

12. Fazit

Durch Rückgriff auf die Ideengeschichte wurde verdeutlicht, dass der gegenwärtige Ausschluss von Kindern und Jugendlichen eine letzte, anachronistische Bastion epistokratischen Denkens. Allerdings könnte diese Verabredung der Erwachsenenwelt der Oberflächlichkeit der bisherigen Diskussion und der Sprachlosigkeit der jungen Generation in den Medien geschuldet sein. Zu selbstverständlich schien, dass es ein Mindestalter bei Wahlen geben muss. Es sei erinnert an Robert Dahls folgendes Zitat: [The problem of inclusion] “is an embarrassment to all normative theories of democracy, or would be were it not ignored“.⁸¹

⁸⁰ Die Berichte über angeblichen Wahlbetrug bzw. Wahlbetrugsversuche sprechen Bände, vgl. etwa das Quellenverzeichnis des Wikipedia-Eintrags zu „Briefwahl“.

⁸¹ Robert A. Dahl, *Dilemmas of pluralist democracy*, New Haven 1982, S. 98.