

RECHT UND RECHT

Festschrift für Gerd Roellecke
zum 70. Geburtstag

herausgegeben von

Rolf Stober

Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln

1997

Das Wahlrecht für Minderjährige auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts

Reinhard Mußnug

I.

Wenn der Zeitgeist durchdreht, hält *Gerd Roellecke* sich nicht bedeckt. Er greift zur Feder und schreibt Klartext. Dazu haben ihm in den langen Jahren seines Wirkens als Rechtswissenschaftler und Sachwalter der Universitäten viele Anlaß gegeben, neben anderen auch das Land Niedersachsen, dem es im November 1995 gefallen hat, die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei seinen Gemeinde- und Stadtrats-, Kreistags-, Bürgermeister- und Landratswahlen vom 18. auf das 16. Lebensjahr herabzusetzen.¹ »Schnickschnack« hat *Gerd Roellecke* diese Verbiegung der Kommunalwahlen zum Kinderspiel genannt.² Das war ein hartes, aber keineswegs zu hartes, jedoch leider ein in den Wind gesprochenes Wort. Denn es hat nichts gefruchtet.

1 »Gesetz zur Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für nichtdeutsche Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU und zur Herabsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht« vom 20. 11. 1995 (GVBl. 1995 S. 432). Aufgrund der durch dieses Gesetz neu gefaßten §§ 34 Abs. 1 Nr. 1 GemO und 29 Abs. 1 Nr. 1 KreisO ist in Niedersachsen seit her bei den Kommunalwahlen wahlberechtigt, wer Deutscher oder Staatsbürger eines anderen EU-Mitglieds ist, seit mindestens 3 Monaten im Gemeinde- oder Kreisgebiet seinen Wohnsitz und »das 16. Lebensjahr vollendet hat«.

2 So sein unter der Überschrift »Ravensburger Demokratie« in NJW 1996, S. 2773f. erschienener Kommentar.

1. Was als niedersächsische Provinzkapriole begonnen hat,³ entpuppte sich alsbald als das, was der 8. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs als einen »weiterfressenden Schaden« bezeichnet.⁴ Das Kommunalwahlrecht für Minderjährige hat sich mittlerweile von Niedersachsen nach Schleswig-Holstein durchgefressen; es gilt dort aufgrund eines Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 20. Februar 1997.⁵ Daß es weiterwuchern wird, verbürgt eine Resolution, die der Kölner Jugendparteitag der SPD vom November 1996 auf Vorschlag der Parteispitze beschlossen hat. Diese Resolution will das Bibelwort in Matthäus 19, Vers 14 in wahlrechtlichen Aktionismus umgesetzt sehen. Sie fordert die SPD auf, das Teenagerwahlrecht sowohl horizontal in allen Bundesländern als auch vertikal auf allen Ebenen von den Gemeinderats- über die Landtags- bis hin zu den Bundestagswahlen durchzusetzen.⁶ Die Betriebsratswahlen läßt sie freilich ausgespart. Auch an das passive Wahlrecht hat sich der Kölner Jugendparteitag noch nicht herangewagt. Ist das Trommeln für das Teenagerwahlrecht erst einmal in Mode gekommen,⁷ so werden die Modenarren der Politik jedoch beim aktiven Wahlrecht nicht stehen bleiben. Sie werden auch diese Torheit auf die Spitze treiben. Denn das Plädieren für »den 16jährigen Bundestagsabgeordneten/die 16jährige Bundestagsabgeordnete«

3 Einem Bericht der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 12. 9. 1996 zufolge stand eine Zusammenkunft des Juso-Bezirks Weser-Ems im Sommer 1994 am Anfang, zu der nur sechs Unverdorssene gekommen waren. In diesem Sextett ist, so erinnerte sich der Landtagsabgeordnete *Marcus Alwes*, »irgendwie« – also nach dem Motto »Öfter mal was Neues!«, mit dem das Haus C & A seine Textilien vertreibt – die Idee geboren worden, den 16- und 17jährigen das Kommunalwahlrecht zu erfechten, die prompt beim »halben Schröderschen Landeskabinett« Anklang gefunden habe.

4 BGHZ 67, S. 359 ff., 365.

5 GVBl. S. 101.

6 Vgl. den Bericht über den Antrag des SPD-Bundesvorstands in der FAZ vom 25. 10. 1996.

7 Die *Zeitschrift für Parlamentsfragen* nährt die Sorge, daß uns das ins Haus steht. Das letzte Heft ihres Bandes 27 (1996) enthält zwei Aufsätze von *Christoph Knödler*, *Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?* (S. 553 ff.) und *Ursula Hoffmann-Lange/Johann de Rijke*, *16jährige Wähler – erwachsen genug?* (S. 572 ff.). Beide plädieren für das aktive Wahlrecht der 16- und 17jährigen, *Hoffmann-Lange/de Rijke* allerdings mit der Einschränkung, daß seine Einführung mit einer entsprechenden Herabsetzung des Volljährigkeitsalters verbunden werden sollte, weil es ungereimt wirke, schon die unter 18jährigen an den Wahlen zu beteiligen, ihnen aber nach wie vor die für die Teilnahme am Privatrechtsverkehr erforderliche Reife abzuspochen. *Knödler* stört das weniger; ihm genügt, daß den Minderjährigen beim Wählen keine Nachteile drohen; drum sieht er keinen Anlaß für eine Anbindung der Wahlmündigkeit an die Volljährigkeit.

te« garantiert ihnen neue Publizitätsschübe, wie sie mit dem halbherzigen Eintreten allein für das aktive Wahlrecht der 16- und 17jährigen nach dem Abklingen des Überraschungseffekts, mit dem sich Initiatoren dieser Hanswurstiade in die Schlagzeilen und Talkshows katapultiert haben, nicht mehr zu erhaschen sein werden.

2. Daß die Altersgrenze für die Bundestagswahlen 1970⁸ mit dem Versprechen vom 21. auf das 18. Lebensjahr herabgesetzt worden ist, damit sei die allmähliche Verjüngung des Wählervolkes an ihrem Endpunkt angelangt, ist längst vergessen. Ebenso vergessen ist, daß dieses »Bis hierher und nicht weiter!« von der festen Überzeugung getragen war, daß es eine für den Bund an Art. 38 Abs. 1 GG und für die Länder an Art. 28 GG festzumachende verfassungsrechtliche Schranke markiert. Das Bewußtsein dafür, daß es nicht nur eine Obergrenze gibt, über die das Wahlalter nicht hinausgeschoben werden darf,⁹ sondern auch eine ebensowenig unterschreitbare Untergrenze, scheint selbst den Gegnern des Minderjährigenwahlrechts abhanden gekommen zu sein. Jedenfalls kritisieren sie diese zweifelhafte Neuerung im wesentlichen nur mit rechtspolitischen Argumenten.¹⁰ Sie beanstanden, daß die Einführung des Minderjährigenwahlrechts bei den Kommunalwahlen zu einem gespaltenen Wahlrecht bei den Bundes- und Landtagswahlen auf der einen und den Kommunalwahlen auf

8 27. ÄndG zum GG vom 31. 7. 1970, BGBl. I S. 1161.

9 M. E. ist sie beim 21. Lebensjahr anzusetzen, bei dem sie bis 1970 gelegen hat. Ein höheres Alter kann, wenn überhaupt, so nur für das passive Wahlrecht in Erwägung gezogen werden.

10 Vgl. neben *Roellecke* (FN 2) *Friedrich Karl Fromme* in der FAZ Nr. 185 vom 15. August 1996, S. 12; *Theo Langheid*, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts, ZRP 1996, S. 131 ff., 132; *Ingo von Münch*, Kinderwahlrecht, NJW 1995, 3165 f.; *Heinrich Roth*, Für und Wider Minderjährigenwahlrecht, ZRP 1996, S. 370.

der andern Seite führe.¹¹ Außerdem warnen sie vor dem Schaden, den das Minderjährigenwahlrecht der politischen Kultur zufügen werde, weil es zu einer Ausrichtung der Wahlkämpfe auf den Geschmack der Teenager¹² zwinge und die Wahlen zum Spielball ihrer Kapricen mache.¹³

Das verdient ohne Zweifel Zustimmung. Aber es greift zu kurz. Für die entscheidende Frage, ob das Minderjährigenwahlrecht nicht nur aus politischen Gründen verfehlt, sondern darüber hinaus auch verfassungswidrig ist, gibt es nichts her. Für mein Empfinden hat auch *Gerd Roellecke* diese Frage – sit venia verbo – nicht scharf genug gestellt. Ich nehme mir die Freiheit, nachzutragen, was seiner Philippika gegen die niedersächsische

11 So der nds. Städtetag und der nds. Landkreistag, über deren Stellungnahme der Entwurf des Gesetzes vom 25. 11. 1995 (LT-Drs. 13/12440 vom 29. 7. 1995, S. 5 u. 9) berichtet. Dieses Bedenken erledigt sich, wenn die SPD den Auftrag ihres Kölner Jugendparteitags erfüllt und das Minderjährigenwahlrecht flächendeckend durchsetzt. Aber das wird ihr nicht gelingen, weil für die Bundestagswahlen das Wahlalter in Art. 38 Abs. 2 GG auf das 18. Lebensjahr festgeschrieben ist. In Baden-Württemberg (Art. 26 Abs. 1 LVerf), Berlin (Art. 26 Abs. 3 LVerf), Brandenburg (Art. 22 Abs. 1 LVerf), Hessen (Art. 73 LVerf), Niedersachsen (Art. 8 Abs. 2 LVerf) Nordrhein-Westfalen (Art. 31 Abs. 2 LVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 76 Abs. 2 LVerf), im Saarland (Art. 64 LVerf), in Sachsen (Art. 4 Abs. 2 LVerf), Sachsen-Anhalt (Art. 42 Abs. 2 LVerf) und Thüringen (Art. 46 Abs. 2 LVerf) gelten für die Landtagswahlen gleichartige Festschreibungen. Der Spielraum für Experimente auf den höheren als der kommunalen Ebene ist also knapp bemessen. Darauf wird so gleich zurückzukommen sein. In Brandenburg und Sachsen enthalten die Art. 22 Abs. 1 und 4 Abs. 2 der Landesverfassung sogar Zeitgeist-Abwehr-Klauseln, die das Wahlalter für die Kommunalwahlen unverrückbar auf das 18. Lebensjahr fixieren.

12 Die Presseberichte über die niedersächsischen Kommunalwahlen vom 15. 9. 1996 bestätigen diese Prognose. Aus ihnen geht hervor, daß die Werbung um die Stimmen der Minderjährigen vor allem mit Love-Parades, Streetball-Turnieren und ähnlichem Allotria bestritten worden ist; an die Jungwähler sollen auch Kondome verteilt worden sein, eine bis dahin nur bei den AStA-Wahlen der Universitäten zu beobachtende akademische Geschmacklosigkeit. Daß dort, wo um die Stimmen der Kids gebuhlt werden muß, Geschmack und Nachdenklichkeit hintanzustehen haben, hat auch der Slogan »Reif für die Urne« unterstrichen, den sich die Werbetexter der SPD haben einfallen lassen. Die kindische Wahlwerbung dieses Schlags wird sich noch aufdringlicher in den Vordergrund schieben, wenn sie von längerer Hand vorbereitet werden kann, als das in der kurzen Frist zwischen dem Inkrafttreten des nds. Gesetzes vom November 1995 und den Wahlen vom 15. 9. 1996 möglich gewesen ist.

13 Darauf hat vor allem *Roellecke* (FN 2) hingewiesen.

Verkinderung der Kommunalwahlen¹⁴ nach meinem Dafürhalten hinzuzufügen ist.¹⁵

II.

1. Was von der Einführung des Minderjährigenwahlrechts bei den Bundestagswahlen zu halten ist, beantwortet Art. 38 Abs. 2 GG mit nicht hinwegzudisputierender Klarheit. Ihm zufolge ist wahlberechtigt, »wer das 18. Lebensjahr vollendet hat«. Die Eindeutigkeit dieser Aussage schiebt dem immerhin denkbaren Versuch einen festen Riegel vor, das 18. Lebensjahr als eine Grenze auszugeben, die lediglich nicht überschritten, wohl aber nach Gutdünken unterboten werden dürfe. Denn Art. 38 Abs. 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber weder ausdrücklich noch auch nur konkludent, für das aktive Wahlrecht eine andere als die von ihm genannte Altersgrenze festzulegen. Eine solche Ermächtigung enthält nur sein zweiter Halbsatz,¹⁶ der das passive Wahlrecht an § 2 BGB angedockt hat mit der Folge, daß die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Bundestagsabgeordneten zwar nicht isoliert hinauf- oder heruntergeschraubt werden kann, aber mit jeder Änderung des § 2 BGB ipso iure mitsteigt oder mitfällt.¹⁷ Mit dem aktiven Wahlrecht geht der erste Halbsatz des Art. 38 Abs. 2 GG rigider um. Weil er es abschließend regelt, beginnt es mit dem 18. Geburtstag, keinen Tag später, aber auch keinen Tag früher, und zwar auch dann nicht, wenn eine

14 FN 2.

15 Dabei stütze ich mich auf eine Stellungnahme zu dem Entwurf des in Fn. 5 erwähnten Gesetzes, die ich dem Innen- und Rechtsausschuß des Schl.-Holst. Landtags vorgelegt und am 5. 12. 1996 im Rahmen einer Anhörung erläutert habe. Daß ich damit ebenso wenig Gehör gefunden habe wie Gerd Roellecke mit seiner Warnung vor der »Ravensburger Demokratie« und ihren Umtrieben, stärkt das Gefühl der rechtswissenschaftlichen Brüderschaft, das mich mit ihm verbindet.

16 »Wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.«

17 Absenkungen des Volljährigkeitsalters kollidieren freilich nicht zuletzt auch wegen dieser wahlrechtlichen Fernwirkung mit Art. 6 Abs. 2 GG. Sie ermöglichen den von ihnen »Begünstigten« nicht nur die Bewerbung um ein Bundestagsmandat; sie gestatten ihnen im Verein mit Art. 38 Abs. 2 GG und 48 Abs. 1 und 2 GG für die Dauer des Wahlkampfes und im Falle des Mandatsgewinns für die Dauer der gesamten Wahlperiode auch das Schleichschwänzen, ohne daß ihre Eltern dem entgegenreten könnten. Das den unter 18-jährigen zu erlauben, liefe dem Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 GG konträr zuwider.

Änderung des § 2 BGB den Beginn des Volljährigkeitsalters anders terminieren sollte.¹⁸

Ob Art. 38 Abs. 2 GG mit einer Verfassungsänderung umschifft werden kann, ist eine Frage für sich. Es gibt gute Gründe, auch sie zu verneinen und die Notbremse des Art. 79 Abs. 3 GG zu ziehen, wenn sich im Bundestag und im Bundesrat die für seine Umwandlung in eine jugendpolitische Experimentierklausel erforderlichen Zweidrittelmehrheiten zusammenfinden.¹⁹ Aber das ist wohl (zumindest: noch) nicht zu befürchten. Daher erübrigt es sich, das zu vertiefen.

2. Was die Landtagswahlen angeht, so herrscht in der Mehrzahl aller Bundesländer die gleiche Klarheit wie bei den Bundestagswahlen. Auf eine Fixierung des Wahlalters auf das 18. Lebensjahr haben nur die bayerische, die bremische, die hamburgische, die mecklenburg-vorpommersche und die schleswig-holsteinische Landesverfassung verzichtet.²⁰ Alle anderen Länder – auch Niedersachsen – haben ihre Parlamentswahlen ebenso wie der Bund verfassungsrechtlich gegen das Minderjährigenwahlrecht abgedichtet. Die brandenburgische und die sächsische Landesverfassung haben selbst das Kommunalwahlrecht gegen das Übergreifen des niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Schnickschnacks immunisiert.²¹

18 Damit ist dem Verfassungsgeber ein Konstruktionsfehler unterlaufen. Was Art. 38 Abs. 2 GG sagt, macht nur Sinn, wenn das Volljährigkeitsalter erhöht wird. Wird es abgesenkt, so dürfen die noch keine 18 Jahre alten Volljährigen neuen Rechts zwar kandidieren, aber nicht wählen, ein absurdes Resultat! Es zeigt daß bei der Neufassung des Art. 38 Abs. 2 durch das in FN 8 zitierte Gesetz nur mit Anhebungen des Volljährigkeitsalters gerechnet worden ist; Absenkungen scheinen die Väter dieses Gesetzes für ausgeschlossen gehalten zu haben. Das bestätigt mich in meiner Überzeugung, daß Art. 38 Abs. 2 GG Absenkungen des Volljährigkeitsalters unter das 18. Lebensjahr nicht zu rechtfertigen vermag.

19 Vgl. dazu *Matthias Pechstein*, Wahlrecht für Kinder, Familie und Recht, 1991, S. 142 ff., 146.

20 Also bis auf die mecklenburg-vorpommersche nur Verfassungen aus der Zeit vor dem GG. Die jüngeren Landesverfassungen haben sich an Art. 38 Abs. 2 GG orientiert, der das Wahlalter in seiner ursprünglichen Fassung mit dem 21. Lebensjahr für das aktive und dem 25. für das passive Wahlrecht beziffert und es damit gänzlich dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen hatte.

21 Vgl. die Nachweise oben in FN. 11.

Das heißt freilich keineswegs, daß dem Gesetzgeber außerhalb Brandenburgs und Sachsens bei der Regelung des Wahlalters für die Kommunalwahlen und in Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein darüber hinaus auch bei seiner Regelung für die Landtagswahlen »ein weiter Beurteilungsspielraum« zustünde.²² Denn auch dort, wo das Landesverfassungsrecht schweigt, zieht Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG der Freiheit der Länder bei der Festlegung des Wahlalters sowohl auf der Landes- wie auf der kommunalen Ebene enge Grenzen. Diese Vorschrift²³ verpflichtet die Länder, die Wahlen ihrer Landtage und ihr Kommunalwahlrecht nach den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl zu regeln. Von diesen Grundsätzen besitzt für das Minderjährigenwahlrecht der Grundsatz der gleichen Wahl Bedeutung. Ferner ist der Grundsatz der allgemeinen Wahl von Wichtigkeit.

3. Gleich ist eine Wahl, wenn sie nach der Regel »one man, one vote« durchgeführt wird. Die Wahlrechtsgleichheit richtet sich also gegen Wahlsysteme, die bestimmten Wählergruppen *de iure* oder *de facto* zu einem stärkeren Einfluß auf das Wahlergebnis verhelfen als anderen. Ihre Relevanz für das Minderjährigenwahlrecht rührt daher, daß Minderjährige leichter zu beeinflussen sind als Erwachsene. Denn das Minderjährigenwahlrecht verschafft den Wählern Vorteile, die das Wählerverhalten der Minderjährigen zu lenken vermögen. Das kommt insbesondere den Eltern und Lehrern zugute. Es begünstigt aber auch die Leitbilder der 16- und 17jährigen in der Jugendkultur und in den Medien; diese gewinnen mit dem Minderjährigenwahlrecht zu ihrer Schlüsselposition im Wettbewerb um die Kaufkraft der Halbwüchsigen auf dem Feld der politischen Schleichwerbung eine weitere, noch fragwürdigere Multiplikatoren- und Manipulatorenrôle hinzu.

Stimmrechts-Verstärkungen dieser Art verletzen das Prinzip der gleichen Wahl auch dann, wenn das Wahlrecht sie nicht direkt anstrebt,²⁴ sondern

22 So der (mit dem Tübinger Staatsrechtslehrer gleichen Namens nicht identische) niedersächsische Landtagsabgeordnete *Thomas Oppermann* in einer Stellungnahme »Zur rechtlichen Zulässigkeit der Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre«, die er gemeinsam mit dem Göttinger Rechtsreferendar *Tobias Walkling* in der Zeitschrift *Recht und Politik*, 1995/Heft 2, S. 85 ff. veröffentlicht hat.

23 »In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.«

24 Wie das z.B. bei dem in Preußen bis 1918 gültigen Dreiklassenwahlrecht der Fall gewesen ist.

ihnen nur indirekt den Weg ebnet.²⁵ Es kommt auch nicht darauf an, ob sie gezielt eingesetzt werden²⁶ oder unbeabsichtigt wirken.²⁷ Den Ausschlag gibt, daß sie wirken. Drum macht es keinen Unterschied, ob das Wahlrecht den Minderjährigen ein eigenes Stimmrecht einräumt oder ihr Stimmrecht ihren Eltern überträgt, wie das neuerdings unter dem Stichwort »Familienwahlrecht« gefordert wird.²⁸ Welchen Kandidaten die Stimmen ihrer Kinder zufallen, bestimmen im Zweifel allemal die Eltern. Das Familienstimmrecht schließt daher lediglich die Fremdbestimmung des Kindesvotums durch familienfremde Dritte zuverlässiger aus als das direkte Stimmrecht der Minderjährigen. Aber das ändert nichts daran, daß die Minderjährigenstimmen die Gleichheit der Wahl in Frage stellen, gleichgültig ob die Minderjährigen sie selbst abgeben, oder ob sie von ihren Eltern im Namen der Familie abgegeben werden.²⁹

Schon das zwingt zu einer Begrenzung des Wahlrechts auf die Altersgruppen, die alt und selbstsicher genug sind, um sich ein unabhängiges

25 Das hat das Bundesverfassungsgericht u. a. im Zusammenhang mit der Wahlbeeinflussung durch die Öffentlichkeitsarbeit der Regierungen (BVerfGE 44, 125 ff., 144) und dem wegen ungleichen Zuschnitts der Wahlkreise erhöhten Anfalls von Überhangmandaten (BVerfGE 16, 130 ff., 139) klargestellt.

26 Wie das die Demagogen der rechts- und linksradikalen Splitterparteien mit Sicherheit tun werden, wenn ihnen das Wahlrecht die Chance gibt, ihre kümmerlichen Wahlergebnisse mit Hilfe der Kinderstimmen aufzubessern.

27 Wie das beim Einfluß der Eltern und Lehrer die Regel sein dürfte, die das politische Weltbild ihrer Kinder und Schüler durch das Vorleben ihrer eigenen politischen Überzeugungen zu prägen pflegen.

28 Dazu *Hans Hattenhauer*, Über das Minderjährigenwahlrecht, JZ 1996, S. 9 ff., der das Familienwahlrecht nachdrücklich befürwortet und *Pechstein* (FN 19), der es als verfassungswidrig abtut.

29 Ein solches »Familienwahlrecht« kennt die Diözese Fulda bei den Wahlen ihrer Pfarrgemeinderäte und ihres Katholikenrats. Sie betrachtet jedes katholische Kind von Geburt an als stimmberechtigt, überträgt sein Stimmrecht aber den Eltern zur Ausübung; zur selbständigen Stimmabgabe läßt sie erst die über 16jährigen Mitglieder ihrer Pfarrgemeinden zu. Vgl. dazu den Bericht *Albert Posts*, Erfahrungen mit dem Familienwahlrecht als Bestandteil des allgemeinen Wahlrechts, ZRP 1996, S. 377 ff., dessen etwas ungenauer Titel den Eindruck suggeriert, das Wahlrecht der Kirchen tauge als Modell für die profanen Wahlen. Daran zu glauben, wäre blauäugig. Die kirchlichen Wahlen finden unter ganz anderen Bedingungen statt als die profanen. Die Kirchen haben es zum einen nur mit fest in ihren Pfarrgemeinden verwurzelten Jungwählern zu tun. Zum anderen liefern sich die Kandidaten der kirchlichen Wahlen nicht die gleichen heftigen Konkurrenzkämpfe, wie sie die politischen Parteien bei den weltlichen Wahlen austragen.

eigenes Urteil bilden zu können. Der Grundsatz der allgemeinen Wahl untere reicht das mit zusätzlichem Nachdruck.

4. Allgemein ist die Wahl, wenn ein jeder zur Stimmabgabe zugelassen ist. An den Wahlen kann freilich nur teilnehmen, wer zu erfassen vermag, worum es bei ihnen geht. Deshalb versteht sich von selbst, daß der Grundsatz der allgemeinen Wahl nicht für einen »jeden« von Geburt an, sondern nur für die Gemeinschaft der mündigen Bürger gilt, bei denen hinreichend gewährleistet ist, daß sie ihr Stimmrecht autonom und verständig gebrauchen. Wer dazu noch nicht alt genug ist, ist wahlunmündig. Seine Stimme zählt daher nicht mit. So gebieten es die Natur der Sache und die Natur des Menschen.^{29a}

Ein Wahlrecht, das auch die Unmündigen zur Stimmabgabe zuläßt, verfehlt den Sinn, den das Verfassungsrecht der Demokratie den Wahlen zuweist. Es hebt das der Demokratie immanente Prinzip aus den Angeln, daß die Teilhabe an den Entscheidungen der Politik ein Mindestmaß an intellektueller Reife und autonomer Urteilsfähigkeit bedingt.³⁰ Mit den Wahlen legitimiert das souveräne Volk im Bund und in den Ländern die Staatsgewalt, in den Gemeinden und Landkreisen die kommunale Selbstverwaltung. Seine legitimierende Kraft kann das Volk jedoch nur entfalten, wenn es sein Wählervotum nach den Regeln der Vernunft und in hinlänglicher Kenntnis seiner Tragweite trifft.

Auch wenn die Wahlgesetze nicht erzwingen können, daß dem jeder einzelne Wähler gewissenhaft Rechnung trägt, so liegt es immerhin in ihrer Macht, der Verfälschung der Wahlergebnisse durch das beeinflufßbare Votum der allzu Jungen, in ihrer Urteilkraft noch nicht Gefestigten entgegenzuwirken. Der Grundsatz der allgemeinen Wahl gestattet es dem Gesetzgeber nicht nur, diese Macht auszuschöpfen. Betrachtet man diesen Grundsatz in seinen Zusammenhängen mit dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität und in seiner Verbindung mit dem Grundsatz der gleichen Wahl, so wird klar, daß er den Wahlrechtsgesetzgeber dazu mit Nachdruck verpflichtet. Ein Wahlrecht, das auch die unmündige Jugend

29a So auch Paul Kirchhof, Die kulturellen Voraussetzungen der Freiheit, S. 1, für den der freiheitlich verfaßte Staat voraussetzt, daß jeder Bürger sich mit »den Anliegen der staatlichen Gemeinschaft auseinandersetzt, sie versteht und sie beurteilen kann und deshalb zur Entscheidung durch Wahlen und auch durch Abstimmungen in der Lage ist.«

30 Das hebt Pechstein (FN 19) mit begrüßenswerter Deutlichkeit hervor, S. 145.

mitbestimmen läßt, wer das Volk repräsentieren soll, gibt der Legitimation der Staatsgewalt durch den Zufall Raum.³¹ Es degradiert die Wahlen zum Ringen um die Stimmen der Halbwüchsigen. Die Wahlen verkommen zum Infotainmentspiel, bei dem gewinnt, wer die beste Show »abzieht«. Darüber entgleitet die Staatsgewalt dem »Volk«, das Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu den Wahlen aufruft; sie fällt in die Hände der amorphen »Bevölkerung«, die der demokratische Imperativ »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus« gerade nicht meint.

5. In der staatsrechtlichen Literatur wird das nicht immer deutlich genug hervorgehoben. Das hat dem Irrtum Vorschub geleistet, der Gesetzgeber könne das Wahlalter nach Gutdünken herabsetzen. Er müsse sich dabei zwar an den Kriterien ausrichten, »die für die politische Urteilsfähigkeit von Bedeutung sind«. Aber die Volljährigkeit stelle »keine aus Verfassungsgrundsätzen ableitbare, zwingende Untergrenze für die Wahlberechtigung dar«. Weil »die Zuerkennung der Wahlmündigkeit ... sich positiv erzieherisch auf eine möglichst frühzeitige politische Bildung und Anteilnahme der jungen Staatsbürgerinnen und -bürger auswirken« könne, stehe es dem Gesetzgeber frei, sie auch den Unmündigen zuzuerkennen.³²

So möchten die Autoren, die statt von der »Notwendigkeit« nur von der »Zulässigkeit« einer Mindestaltersgrenze sprechen,³³ freilich nicht verstanden werden.³⁴ Sie haben offensichtlich nur deshalb versäumt, ausdrücklich

31 Darauf weist Roellecke (FN 2) zu Recht hin.

32 So Oppermann/Walkling (FN 22), S. 85/86, die nicht vergessen, aus dem GG-Kommentar von Schmitt-Bleibtreu/Klein, 8. Aufl. 1995, Art. 38 Rn. 5 zu zitieren, daß es verfassungswidrig wäre, das Wahlalter nur deshalb höher zu schrauben, »weil z. B. ältere Bürger eher dazu neigten, »gemäßigtere« Parteien zu wählen«, die aber beim Herunterschrauben das postmoderne Credo »anything goes« als Leitschnur feiern.

33 Vgl. z.B. Peter Badura, in: Bonner Kommentar zum GG, Anhang zu Art. 38, Rn. 29; Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 12. Aufl., Rn. 16; Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 38, Rn. 40; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 10 II/3 a (S. 304).

34 In dieser Hinsicht deutlicher Hans Meyer, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Isersee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, S. 249 ff., Rn. 3: »Die auf mangelnde geistige Fähigkeit gestützten und einen Richterspruch voraussetzenden Fälle des § 13 BWahlG sind ... ebenso korrekt wie die Abhängigkeit des Wahlrechts von einem gewissen Alter, da die demokratische Doktrin die Fähigkeit zum verantwortlichen selbstbestimmten Handeln voraussetzt.«; Ingo von Münch, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 38, Rn. 9: »Zulässig und geboten ist das Erfordernis eines Mindestalters«.

zu betonen, daß das Wahlalter nicht beliebig abgesenkt werden darf, weil sie es für undenkbar gehalten haben, daß nach seiner Herabsetzung vom 21. auf das 18. Lebensjahr jemals weitere Ermäßigungen ernsthaft erwogen werden könnten. Hätten sie geahnt, daß der Innovationstrieb des niedersächsischen und des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers an der damit erreichten Schwelle nicht einhalten wird, so hätten sie sich bestimmt klarer ausgedrückt.

Da gilt auch für die in diesem Zusammenhang üblicherweise zitierte, ebenfalls etwas unscharf formulierte Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1973,³⁵ in der es heißt: »So ist es 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«. Auch das BVerfG hat damit ersichtlich nicht sagen wollen, daß es dem Gesetzgeber freistehe, diesen zwingenden Gründen Rechnung zu tragen, oder sie ungeachtet ihres zwingenden Charakters als *quantité négligeable* zu behandeln.

III.

1. Für die Verfassungsmäßigkeit des Minderjährigenwahlrechts gibt somit den Ausschlag, ob die für die Wahlmündigkeit erforderliche intellektuelle Reife und innere Unabhängigkeit schon vor dem 18. Lebensjahr hinlänglich sicher gewährleistet sind. Der Regelungsspielraum, den Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG den Ländern bei der Regelung ihres Landtags- und Kommunalwahlrechts läßt, umspannt daher lediglich die Altersstufen, bei denen diese beiden Eigenschaften bereits als genügend wahrscheinlich, aber noch nicht als völlig zweifelsfrei gewährleistet gelten können. Nur innerhalb dieses Grenzbereichs der weitgehend, aber noch nicht völlig gesicherten politischen Reife steht dem Gesetzgeber frei, sich nach politischem Gutdünken zwischen penibler Strenge und vertretbarer Großzügigkeit zu entscheiden. Aber er darf eindeutig erwachsene Menschen nicht vom Wahlrecht aussperren, und umgekehrt nicht die Jahrgänge, die in ihrer Mehrzahl

³⁵ BVerfGE 36, 139 ff. (141). Es ging dort um § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG, der die Zulassung zur Bundestagswahl von einem ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet abhängig macht und damit die Auslandsdeutschen vom Wahlrecht ausschließt. Wenn auch dafür »zwingende Gründe« sprechen, so gilt das für den Ausschluß der Minderjährigen erst recht.

eindeutig noch zu jung, zu unerfahren und zu ungefestigt sind, um eigen- und vollverantwortlich an der politischen Willensbildung des Volkes teilnehmen zu können, gleichwohl an den Wahlen teilnehmen.

Für die deutsche Rechtstradition liegt die Schwelle, mit deren Überschreiten die Wahlmündigkeit die Qualität des Unbestreitbaren erreicht, beim 21. Lebensjahr, bei dem das BGB bis 1974 den Eintritt der Volljährigkeit angesetzt und Art. 38 Abs. 2 GG bis 1970 das aktive Wahlrecht festgemacht hat.³⁶ Für die Untergrenze, vor deren Erreichen die Wahlmündigkeit eindeutig fehlt, haben die Rechtsordnung und die Rechtstradition keinen ähnlich exakt bezifferten Maßstab anzubieten. Aus dem Sinn und Zweck der demokratischen Wahlen folgt jedoch, daß die äußerste Grenze, unter die das Wahlalter nicht mehr weiter abgesenkt werden darf, bei dem Lebensjahr verläuft, von dem an bei der Mehrzahl der jungen Menschen mit einem sachkundigen, ausgewogenen und von Fremdbestimmung freien Abstimmungsverhalten noch nicht zuverlässig zu rechnen ist.

Gemessen daran erscheint bereits zweifelhaft, ob die Wahlmündigkeit ab dem 18. Lebensjahr gewährleistet ist. Denn nach dem Urteil der Jugendpsychiatrie und der Entwicklungspsychologie fällt das 18. Lebensjahr noch in die Übergangsphase zwischen dem Jugend- und dem Erwachsenenalter, die bei den jungen Männern erst mit dem 20. Lebensjahr endet.³⁷ Es entspricht jedoch einer mittlerweile 26jährigen Übung, die 18jährigen gleichwohl als mündig anzusehen, weil bei den jungen Männern mit dem 18. Lebensjahr die Wehr- oder Ersatzdienstpflicht beginnt. Das leuchtet ein. Wer zur Wehr- oder Ersatzdienstpflicht herangezogen wird, darf mit Fug und Recht erwarten, als Bürger für voll genommen zu werden. Die jungen Frauen beenden ihre Adoleszenz in der Regel ohnehin rund zwei Jahre früher als die jungen Männer, so daß auch ihretwegen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

2. Für die Absenkung des Wahlalters unter das 18. Lebensjahr bietet sich indessen keine wenigstens annähernd ähnlich plausible Rechtfertigung an.

³⁶ Anders noch Art. 22 Abs. 1 WRV, der das aktive Wahlrecht schon »den über 20 Jahre alten Männern und Frauen« eingeräumt hat.

³⁷ So die *Brockhaus Enzyklopädie* unter dem Stichwort »Adoleszenz«. Danach dauert die Phase des allmählichen Erwachsen-Werdens, aber noch nicht Erwachsen-Seins, »etwa vom 17. bis zum 20. (bei Mädchen bis zum 18.) Lebensjahr«.

Den unter 18jährigen obliegen keine staatsbürgerlichen Pflichten, die es nahelegen könnten, auch ihnen das Wahlrecht, wenn nicht wegen ihrer Mündigkeit, so wegen ihrer Leistungen im Dienste des Gemeinwesens zuzubilligen. Daß die Geschlechtsreife seit geraumer Zeit früher einsetze als noch in der Generation der heute 60jährigen – ein bei Erziehungswissenschaftlern und Jugendforschern beliebtes Argument³⁸ – mag richtig sein,³⁹ gibt aber für die Frage nach der Wahlmündigkeit nichts her. Denn die Wahlmündigkeit setzt intellektuelle Qualitäten voraus, die bekanntlich langsamer reifen als die sexuellen und mit ihnen keineswegs einhergehen. Daß die Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr die Ausstellung eines Personalausweises beantragen können,⁴⁰ will ebenfalls wenig heißen. Das Paßgesetz⁴¹ zeigt unmißverständlicher, wie die Rechtsordnung die Mündigkeit der 16jährigen einschätzt; ein Reisepaß darf ihnen gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 PaßG nur erteilt werden, wenn ihre Eltern oder ihre gesetzlichen Vertreter das beantragen. Auch das Gesetz über die religiöse Kindererziehung⁴² gibt für die Wahlmündigkeit keinen Aufschluß. Sein § 5, nach dem die Kinder ab ihrem 14. Lebensjahr selbst über ihre Religion bestimmen, beugt dem Zwang vor, in einer innerlich abgelehnten Religion aufwachsen zu müssen. Die Begrenzung des Wahlrechts auf Mündige zielt in eine gänzlich andere Richtung. Bei ihr geht es um den Schutz des Gemeinwesens.⁴³

Die Versuche, das Minderjährigenwahlrecht mit einer Art analogen Anwendung des § 107 BGB zu rechtfertigen, bewegen sich vollends im Bereich des Absurden. Wer aus der in § 107 BGB verankerten Regel, daß diejenigen Willenserklärungen, die dem Minderjährigen »lediglich einen rechtlichen Vorteil« bringen, auch ohne die Einwilligung oder nachträgliche

38 Es war auch bei der Anhörung vor dem Innen- und Rechtsausschuß des Schl.-Holst. Landtags am 5. 12. 1996 (s. o. FN 15) zu hören und scheint dort seinen Eindruck auf die Vertreter der Mehrheitsfraktionen nicht verfehlt zu haben.

39 Auc., wenn der Begriff »Reife« in diesem Zusammenhang arg hochtrabt. Der Umgang, den die Mehrzahl der Jugendlichen, angeleitet vom Sexualekundeunterricht und angefeuert von den Medien, mit ihrer Sexualität pflegt, legt den bescheideneren terminus »Geschlechtsfähigkeit« nahe.

40 § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Personalausweise i. d. F. vom 21. 4. 1986 (BGBl. I S. 548).

41 Vom 19. 4. 1986 (BGBl. I S. 537).

42 Vom 15. 7. 1921 (RGBl. S. 939).

43 Davon abgesehen haben die ungunen Erfahrungen mit den »Jugendreligionen« gelehrt, daß § 5 des RelKERzG das Seelenheil der 14jährigen nicht nur fördert, sondern ihm auch sehr abträglich sein kann.

Zustimmung ihres gesetzlichen Vertreters wirksam werden, herleitet, daß den Minderjährigen das Wahlrecht eingeräumt werden dürfe,⁴⁴ der über-
sieht, daß nicht alles, was hinkt, ein Vergleich ist. Der Satz »Das aktive
Wahlrecht wäre unzweifelhaft ein rechtlicher Vorteil, weil es den Minder-
jährigen rechtlich zu nichts verpflichtet«,⁴⁵ enthüllt den Denkfehler, dem
diese sonderbare BGB-konforme Verfassungsinterpretation aufsitzt: Das
Verfassungsrecht gebietet die Begrenzung des Wahlalters nicht, um die
Minderjährigen vor den Schäden zu behüten, die sie sich in ihrer Unerfah-
renheit und Unbedachtsamkeit selbst zufügen. Das Verfassungsrecht ver-
langt die Begrenzung des Wahlalters, um die Demokratie vor den unüber-
legten Wählervoten zu bewahren, die ihr drohen, wenn sie auch unmündige
Kinder zur Stimmabgabe zuläßt.

3. Den Ausschlag gibt somit, daß die 16- und 17jährigen, wenn über-
haupt, so erst am Anfang ihres Erwachsen-Werdens und des Zu-sich-selbst-
Findens stehen. Sie wohnen in ihrer Mehrzahl noch im Elternhaus, das mit
seinem erzieherischen Bemühen auf sie einwirkt. In der Schule unterliegen
sie dem Einfluß ihrer Lehrer, im Beruf dem ihrer älteren Kollegen und Aus-
bilder. Sie sind zudem einem starken Konformitätsdruck ihrer Altersgenos-
sen ausgesetzt. Das tritt in dem auffälligen Bestreben der 16- und 17jähri-
gen um Anpassung an ihre Klassengemeinschaft oder Gruppe in Kleidung,
Sprache, Anschauungen, moralischen Orientierungen, Interessen und Des-
interessen, Leit- und Feindbildern, Idealen und Abneigungen zu Tage. Es
zeigt sich auch in der schroffen Verachtung aller Außenseiter, die ihre
eigenen Wege abseits des jeweiligen Trends gehen.⁴⁶

Das macht den 16- und 17jährigen das freie, objektive Urteilen in poli-
tischen Dingen schwer. Entziehen sie sich dem Einfluß ihrer Eltern, Lehrer
und Ausbilder, so erliegen sie meist der Gruppendynamik ihres Freundes-
kreises und der Suggestivkraft der Schlagworte, die von allenthalben auf
sie einströmen. Der jugendpsychologisch bemerkenswert sachkundige

44 So *Oppermann/Walkling* (FN 22) und *Knödler* (FN 11).

45 Er könnte von dem Gothaer Schulmeister *Galletti* stammen; das Urheberrecht an ihm liegt
jedoch bei *Oppermann/Walkling* (FN 22), S. 86.

46 Der 16jährige, der freiwillig Symphoniekonzerte besucht und das auch noch offen zugibt,
hat in der Klassengemeinschaft der Technofans einen schweren Stand. Läßt er zu allem
Überfluß erkennen, daß er den Lärm, den seine Klassenkameraden für Musik halten, nicht
ausstehen kann, so »outet« er sich vollends. Davon wissen die Eltern musikalischer Kinder
erheblich mehr als nur ein Lied zu singen.

Lorenzo da Ponte läßt den Pagen *Cherubino* die Verwirrung, in die das die 16- und 17jährigen zu versetzen vermag, mit den Worten »Non sò più cosa son, cosa faccio« besingen. Es wird berichtet, daß die 16- und 17jährigen in Niedersachsen ähnliche Zeichen der Verwirrung an den Tag gelegt haben, als ihre Dörfer und Städte sie 1995 zur Kommunalwahl beordert haben. Sie haben zu einem guten Teil daraus die am nächsten liegende Konsequenz gezogen: Sie sind nicht hingegangen.

4. Daß gleichwohl manche Jugendlichen schon mit 16 Jahren und zum Teil in noch jüngerem Alter ein beachtliches Interesse an der Politik entwickeln, durch profunde politische Kenntnisse auffallen und sich durch ein nachhaltiges Engagement in den Jugendverbänden der Parteien und Gewerkschaften hervortun, ändert daran nichts. Das Wahlrecht darf nicht von dieser Minderheit ausgehen. Es muß sich an das halten, was für den Durchschnitt der 16- und 17jährigen gilt, bei dem Sport, Unterhaltungsmusik, Film, Partnerschaften und Steckenpferde weit vor der Politik rangieren.⁴⁷ Von Gewicht ist ferner, daß die 16- bis 17jährigen ihre politischen Meinungen in aller Regel in Anlehnung an andere konzipieren. Viele von ihnen finden auf diese Weise zwar den politischen Standort, den sie auch als Erwachsene beibehalten. Aber ihre Entscheidung für diesen Standort ist noch nicht gefestigt; sie bedarf noch der Umsetzung in die eigene, vom Vorbild unabhängige Überzeugung.

Dies schließt keineswegs aus, daß auch unter den 16- und 17jährigen ausgereifte Persönlichkeiten anzutreffen sind, deren politische Mündigkeit die eines manchen über 18jährigen weit übertrifft. Aber es warnt davor,

47 Dafür ist signifikant, daß die Jugendlichen auf die stereotype Frage der Medien nach den politischen Anliegen ihrer Zusammenkünfte zu Love-Parades, Techno-Parties und Open-Air-Konzerten mit entwaffnender Ehrlichkeit und erstaunlicher Beharrlichkeit zu bekunden pflegen, daß es ihnen keineswegs um politische Manifestationen, sondern ausschließlich um gute Unterhaltung zu tun sei, eine für Alt-68er offensichtlich nur schwer erträgliche und deshalb von ihnen gerne ignorierte, aber für die Jugendlichen der Gegenwart wohl eher typische, nicht gerade unverständliche Haltung. Die Erhebungen, von denen *Hoffmann-Lange/de Rijke* (FN 7) berichten, bestätigen, daß sie die Haltung der Mehrheit ist; sie haben für 1992 ergeben, daß 55,4% der westdeutschen 16- und 17jährigen nur ein »geringes politisches Interesse« besitzen; bei den 18- bis 20jährigen betrug der Anteil der politisch Uninteressierten nur 43,1%. Es fällt nicht gerade leicht, nachzuvollziehen, warum *Hoffmann-Lange/de Rijke* trotz dieses deutlichen Befundes für das Minderjährigenwahlrecht eintreten.

kurzangebunden alle 16- und 17jährigen durch einen Federstrich des Gesetzgebers für wahlmündig zu erklären. Das wäre nur zu vertreten, wenn es gesicherte Beweise dafür gäbe, daß deutlich mehr als die Hälfte dieser Altersgruppe bereits die gleiche politische Reife wie die über 18jährigen besitzt.

5. Was statt solcher Beweise zur Rechtfertigung des Minderjährigenwahlrechts aufgetischt wird, geht weit am Ziel vorbei.

Das gilt vor allem für die Behauptung der niedersächsischen Landesregierung, das Minderjährigenwahlrecht sei unbedenklich, weil es »eine möglichst frühzeitige Teilnahme und Mitbestimmungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene« eröffne.⁴⁸ Dabei kommt zu kurz, daß der frühestmögliche Termin für die Aufnahme der Jugendlichen in die Gemeinschaft der wahlberechtigten Erwachsenen im Zweifel bei dem Lebensjahr liegt, mit dem der Mensch erwachsen wird. Dieser Termin kann nicht beliebig gegriffen und schon gar nicht »möglichst frühzeitig« angesetzt werden. Er muß mit Hilfe rational nachvollziehbarer Kriterien ermittelt und schlüssig begründet werden.

Das Gleiche ist der These entgegenzuhalten, »die Zuerkennung der Wahlmündigkeit« könne »sich erzieherisch positiv auf eine möglichst frühzeitige politische Bildung und Anteilnahme der jungen Staatsbürgerinnen und -bürger auswirken«.⁴⁹ Sie verwechselt die Wahlen mit einem Lernspiel für Kinder und Jugendliche, die das Wählen erst noch lernen müssen. Damit verfälscht sie die Wahlen. Mit den Wahlen bestimmt das souveräne Volk seine Repräsentanten. Das verbietet es, sie zu einer pädagogischen Maßnahme für noch Erziehungsbedürftige umzufunktionieren.

IV.

1. Wer den 16- und 17jährigen das Wahlrecht einräumen möchte, kommt daher nicht um den Beweis herum, daß auch diese Altersgruppe entgegen allen bisherigen Annahmen und entgegen allen Anzeichen hin-

48 So die amtliche Begründung des Gesetzesentwurfs vom 29. 7. 1995 (FN 11) in dem ihr eigenen, dem Hochdeutschen nur entfernt verwandten Honeckerdeutsch.

49 So *Oppermann/Walkling* (FN 22); auch für die Formulierung dieses Arguments trifft seine Urheber die alleinige Verantwortung.

reichend reif, selbständig, erfahren und verantwortungsbewußt ist, um zweifelsfrei als wahlmündig gelten zu können. Dieser Beweis ist bislang von keinem angetreten worden. Auch die niedersächsische Landesregierung ersetzt ihn durch bloße Spekulationen. Über die Behauptung, ihr lägen »Untersuchungen« vor, aus denen hervorgehe, »daß die politische Urteilsfähigkeit der Jugendlichen schon vor dem 18. Lebensjahr ausgeprägt« sei, und daß auch die noch nicht Volljährigen bereit seien, »sich mit politischen Frage – wie z. B. Umweltschutz, Verkehrspolitik, Freizeitangeboten – realistisch und verantwortungsbewußt zu beschäftigen«,⁵⁰ ist sie nicht hinausgedrungen. Von wem diese »Untersuchungen« stammen, was sie im einzelnen untersucht haben und wie sie dabei vorgegangen sind, hat sie leider für sich behalten.⁵¹ Ob die ominösen »Untersuchungen« wirklich besagen, was sie aus ihnen herleitet, ist daher nicht zu kontrollieren. Man ist auf die Vermutung angewiesen, daß es sich um sogenannte »Begleitstudien« zum Staatsbürgerkunde-Unterricht der Schulen und zur Jugendarbeit der Zentralen für politische Bildung, der Parteien, ihrer Stiftungen und Jugendorganisationen, der Gewerkschaften und ähnlicher Institutionen handeln dürfte. Jedenfalls legen das die spärlichen Angaben über ihre Resultate nahe.

Studien dieser Art haben ihre Wichtigkeit. Sie messen den Erfolg des Bemühens, das Interesse der Jugendlichen für die Politik zu wecken und ihnen die für ein eigenständiges Urteil erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln. Aufschluß darüber, von welchem Alter an Jugendliche sich ein eigenes politisches Urteil zu bilden vermögen, geben sie dagegen nicht. Dazu bedarf es erheblich mehr als nur des nicht gerade überraschenden Nachweises, daß es didaktisch versierten Pädagogen nicht weiter schwer fällt, das Interesse der Kinder und Jugendlichen schon recht früh auch auf Einzelfragen der Politik hinzulenken. Das ist nicht nur auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Verkehrspolitik leicht zu bewerkstelligen; es ist auch auf den Feldern der Friedenssicherung, der Ausländerpolitik, des Tier-

50 AaO FN 11.

51 Das macht ihr *Langheid* (FN 12), S. 131 u. 132 zu Recht zum Vorwurf. Er bezeichnet die Bezugnahme auf diese Untersuchungen allerdings allzu euphemistisch nur als »etwas nebulös«. Sie bleibt in Wahrheit völlig dunkel und dazu höchst dubios, weil die von *Hoffmann-Lange/de Rijke* (FN 47) zitierten Studien das genaue Gegenteil zu Tage gefördert haben, nämlich, daß das Desinteresse der unter 18jährigen an allem, was mit Politik zu tun hat, stark »ausgeprägt« ist.

schutzes und vielem anderem mehr möglich. Mit den von der niedersächsischen Landesregierung in diesem Zusammenhang mitangeführten »Freizeitangeboten« beschäftigen sich schon Kleinkinder höchst intensiv; sobald sie sprechen können, beginnen sie aus eigenem Antrieb und mit beachtlichem Realitätssinn der Frage nachzugehen, auf welchem öffentlichen Spielplatz die schönste Sandkiste und in welchem Schwimmbad die aufregendste Rutschbahn zu finden ist.

Das beweist freilich nur, daß es ratsam ist, mit dem staatsbürgerlichen Schulunterricht schon früh zu beginnen und schon früh mit ergänzender politischer Bildungsarbeit auf die Jugendlichen zuzugehen. Daß bereits die 16- und 17jährigen wahlmündig wären, beweist es mitnichten. Wahlmündig sind die Jugendlichen nicht etwa schon dann, wenn sie bereit sind, sich über die Probleme der Politik informieren zu lassen. Die Wahlmündigkeit setzt die Fähigkeit voraus, sich selbst zu informieren, sich ein objektives Urteil zu bilden und die komplexen Zusammenhänge der Politik⁵² zumindest in ihren Umrissen zu erfassen.⁵³

2. Der Versuch der niedersächsischen Landesregierung, mit der Bezugnahme auf anonyme Untersuchungen über die Bereitschaft der Jugendlichen zur »realistischen« und »verantwortungsbewußten« Beschäftigung mit der Politik⁵⁴ den Beweis dafür anzutreten, daß bereits die 16- und 17jährigen wahlmündig seien, wirkt daher in hohem Maße dilettantisch. Daran ist nicht zuletzt auch deshalb festzuhalten, weil unklar bleibt, nach welchen Kriterien diese Untersuchungen die Prädikate »realistisch« und »verant-

52 Insbesondere ihre intrikaten Finanzierungsprobleme, von denen in den von der niedersächsischen Landesregierung bemühten Untersuchungen bezeichnenderweise keine Rede zu sein scheint.

53 In dieser Hinsicht verhält es sich mit der Wahlmündigkeit ebenso wie mit der Geschäftsfähigkeit. Der Besuch einer Arbeitsgemeinschaft über das Waldsterben und die Teilnahme an einer Demonstration gegen die Castortransporte machen ebensowenig wahlmündig, wie man geschäftsfähig wird, wenn man beurteilen kann, welches von den verschiedenen am Markt angebotenen Geländefahrzeugen das Beste ist. Geschäftsfähig ist, wer beurteilen kann, ob es sinnvoll ist, nur deshalb sein ganzes Geld für ein solches Auto auszugeben, weil es Eindruck macht, mit ihm vor der Diskothek vorzufahren. Aus dem gleichen Grund setzt die Wahlmündigkeit erheblich mehr voraus als nur ein waches Interesse für ein paar Randfragen der Politik.

54 Genauer: Mit einigen ausgewählten Einzelfragen der Politik, die sich bei den Jugendlichen besonderer Beliebtheit erfreuen.

wortungsbewußt« vergeben haben. Wer mit Begriffen dieser Art hantiert, erliegt leicht der Gefahr, Realitätssinn und Verantwortungsbewußtsein vor allem dort zu entdecken, wo man seine Ansichten ohne Wenn und Aber teilt, und sie dort schmerzlich zu vermissen, wo er auf Skepsis oder gar Widerspruch stößt.⁵⁵

Die Behauptung, die 16- und 17jährigen seien zur »realistischen« und »verantwortungsbewußten« Auseinandersetzung mit politischen Fragen fähig, überzeugte daher nur, wenn sie durch breit angelegte, wissenschaftlich anspruchsvolle, methodisch korrekte und vor allem allgemein zugängliche Erhebungen erfahrener Jugendpsychiater und Entwicklungspsychologen bestätigt wird. Solange keine solche Erhebungen vorgelegt werden können, bleibt es dabei, daß gegen die Wahlmündigkeit der 16- und 17jährigen derart schwerwiegende und derart naheliegende Bedenken sprechen, daß dieser Altersgruppe das Wahlrecht nicht eingeräumt werden kann.

3. Bis dahin muß es auch deshalb bei der Beschränkung des Wahlrechts auf die 18jährigen und älteren Erwachsenen sein Bewenden finden, weil das 18. Lebensjahr im Rechtsleben generell die Grenze zwischen der Mündigkeit und der Unmündigkeit bildet.

Eine großzügigere Beurteilung finden die 16- und 17jährigen nur in dem bereits erwähnten Gesetz über die religiöse Kindererziehung aus dem Jahre 1921.⁵⁶ § 11 c des Tierschutzgesetzes erlaubt ihnen ferner den freien Erwerb von warmblütigen Wirbeltieren, den es den unter 16jährigen nur gestattet, wenn ihre Eltern einwilligen. Ferner können die 16jährigen eine Jugendjagderlaubnis erhalten, die sie freilich nur zum Jagen in Begleitung eines erwachsenen Jagderlaubnisinhabers berechtigt. Das Landesrecht räumt ihnen aus naheliegenden Gründen das Wahlrecht zu den Organen der Schülermitverwaltung ein. Ebenso gestattet ihnen das Betriebsverfassungsgesetz, an ihren Arbeitsplätzen Jugend- und Auszubildendenvertretungen zu wählen.⁵⁷ An den Betriebsratswahlen nehmen die Minderjähri-

55 Bei Kriegsdienstverweigerern tut sich der Pazifist mit der Diagnose »realistisch« und »verantwortungsbewußt« leichter als bei Reserveoffizieren; Berufssoldaten haben umgekehrt ihre Schwierigkeiten, diese Eigenschaften bei den Kriegsdienstverweigerern festzustellen.

56 S. o. III/2.

57 §§ 60 ff. BetrVerfG.

gen freilich nicht teil; bei ihnen bleiben die über 18jährigen Arbeitnehmer unter sich.⁵⁸

Weit wichtiger als diese, ohnehin arg halbherzigen Ausnahmeregelungen schlägt zu Buche, daß der junge Mensch vor dem 18. Lebensjahr zwar strafmündig ist, aber für seine Straftaten nur nach dem Jugendstrafrecht zur Rechenschaft gezogen wird. Er ist für sie also noch nicht voll, sondern nur begrenzt verantwortlich. Begeht er ein Wahldelikt, so ist ihm die ganze Milde des JGG und des Jugendgerichts gewiß. § 6 Abs. 1 JGG schützt ihn sogar vor der bei der Wahlbehinderung, der Wahlfälschung, Wählerbestechung und Wählerbestechung gemäß § 108 c StGB möglichen Nebenstrafe der Aberkennung des Wahlrechts.

Auch für seine privatrechtlichen Erklärungen braucht der Minderjährige nur in sehr engen Grenzen geradzustehen.⁵⁹ Der Satz »pacta sunt servanda« bindet ihn nicht. Schließt er Verträge, so muß er sie nur erfüllen, wenn sein gesetzlicher Vertreter – in der Regel also seine Eltern – sie genehmigen. Über sein Einkommen und Vermögen kann er selbst dann nicht frei verfügen, wenn er es mit seiner Hände Arbeit erwirtschaftet hat, um ihn vor der eigenen Unbedachtheit und der Übervorteilung durch Betrugsschneider und Marktschreier zu schützen, verlangt das BGB auch dafür die Zustimmung der Eltern. Davon macht nur das Taschengeld eine Ausnahme, das die Eltern ihrem noch nicht 18jährigen Kind zur eigenverantwortlichen Verwendung überlassen. Wenn ihn seine Eltern mit Taschengeld knapp halten, kann sich der Minderjährige daher noch nicht einmal ein Fahrrad kaufen, wenn es ihm an Vermögen und hohen Einkünften nicht mangelt. Denn es kommt nicht darauf an, was der Minderjährige geerbt oder verdient hat; den Ausschlag gibt, was ihm seine Eltern von seinem Verdienst oder seinem Vermögen zur freien Disposition anvertrauen.⁶⁰

Schenken die Eltern dem Minderjährigen ein Fahrrad, so darf er es benutzen. Weiterverschenken kann er es dagegen nicht. Er kann es seinem Freund oder seiner Freundin noch nicht einmal ohne weiteres testamentarisch vermachen. Denn er wird zwar mit 16 Jahren »testierfähig«. Aber darf sein Testament – anders als die Volljährigen – noch nicht eigenhändig aufsetzen. Er muß den Rat und die Hilfe eines Notars in Anspruch nehmen.

58 § 7 BetrVerfG, nach dem nur die über 18 Jahre alten Arbeitnehmer wahlberechtigt sind.

59 §§ 106, 107 in Verbindung mit §§ 1626, 1629 BGB.

60 § 110 BGB, der sog. »Taschengeldparagraf«.

der ihm Torheiten und das Testieren zugunsten von Erbschleichern ausreden wird.⁶¹ Für den Gang zum Notar braucht der Minderjährige im übrigen das Einverständnis seiner Eltern; denn er kann vor ihm zwar sein Testament machen, jedoch nicht den Werkvertrag abschließen, den er zuvor mit ihm eingehen muß.

Die Eheschließung ist den 16- und 17jährigen nur erlaubt, wenn sie einen volljährigen Partner oder eine volljährige Partnerin zum Gatten wählen.⁶² Frei steht sie ihnen jedoch auch dann nicht. Sie brauchen die Heiraterlaubnis ihrer Eltern oder des Vormundschaftsgerichts.

Besonders signifikant ist im übrigen die Rechtslage bei der Entscheidung über die Ausbildung und den Beruf der Minderjährigen: Welche Ausbildungsstätten ihre Kinder besuchen und welchen Beruf sie ergreifen, bestimmen die Eltern. Die Eltern haben zwar »die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortlichem Handeln zu berücksichtigen« und das Einvernehmen mit ihm »anzustreben«,⁶³ sie müssen ferner »auf Eignung und Neigung des Kindes Rücksicht« nehmen und sich erforderlichenfalls sachkundig beraten lassen.⁶⁴ Aber die Entscheidung bleibt ihnen oder dem Vormundschaftsgericht vorbehalten. Unabhängig von den Eltern kann erst der Volljährige über seine Ausbildung und seinen Beruf befinden. Bei den Minderjährigen geht das BGB dagegen davon aus, daß sie auf elterliche Fürsorge und Führung angewiesen sind. Die im Zusammenhang mit dem Minderjährigenwahlrecht immer wieder zu hörende Behauptung, schon den 16jährigen würden weittragende eigenständig Entscheidungen »abverlangt«, stimmt daher nicht. Das genaue Gegenteil ist der Fall.

Die Fahrerlaubnis können die 16- und 17jährigen nur für Zugmaschinen mit einer Höchstgeschwindigkeit von maximal 25 km/h sowie für Kleinkrafträder, Fahrräder mit Hilfsmotor und Leichtkrafträder mit einer Höchstgeschwindigkeit von maximal 50 km/h⁶⁵ erwerben. Autos und normale Motorräder dürfen sie noch nicht fahren. Die StVZO sperrt sie vom Erwerb der Fahrerlaubnis Klasse 1 und 3 auch dann aus, wenn sie die theoretische

61 §§ 2229, 2232, 2233 und 2247 Abs. 4 BGB.

62 §§ 1 und 3 EheG.

63 § 1626 Abs. 2 BGB.

64 § 1631 a BGB.

65 §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 StVZO.

und die praktische Fahrprüfung bestehen könnten. Denn die StVZO mißtraut nicht ihrem fahrerischen Können; sie mißtraut ihrer Vorsicht.

4. Das alles kann das Wahlrecht nicht ignorieren. Denn die Wahlmündigkeit und die Volljährigkeit lassen sich nicht einfach auseinanderdividieren. Wie eng sie miteinander zusammenhängen, wird deutlich, wenn man § 13 BWahlG zu Rate zieht. Diese Vorschrift bestimmt, wann Volljährige vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Von den drei Fällen, für die § 13 BWahlG einen solchen Ausschluß vorsieht – der Aberkennung des Wahlrechts durch Richterspruch,⁶⁶ der bestandskräftigen richterlichen Anordnung der Betreuung bei der Besorgung aller Angelegenheiten und der strafgerichtlichen Einweisung in eine psychiatrische Klinik wegen eines im Zustand der Unzurechnungsfähigkeit begangenen Delikts – verdient vor allem der zweite Beachtung. Er betrifft diejenigen Erwachsenen, die wegen einer schweren geistigen Behinderung oder eines psychiatrischen Leidens nicht verständig handeln und deshalb auch nicht verständig über ihre Stimme entscheiden können. § 13 BWahlG schließt diese Kranken und Behinderten jedoch nicht per se vom Wahlrecht aus; dies tut er nur, wenn ihre Wahlunfähigkeit durch eine richterliche Betreuungsanordnung erhärtet wird. Das kehrt so auch in Landeswahlgesetzen und in den Gemeindeordnungen oder Kommunalwahlgesetzen sämtlicher Bundesländer wieder.⁶⁷

§ 13 BWahlG erfaßt jedoch nur Erwachsene. Denn nach § 1896 Abs. 1 BGB können lediglich Volljährige unter Betreuung gestellt werden; für Minderjährige erübrigt sich das, weil sie gemäß § 1626 BGB allemal der elterlichen Personen- und Vermögenssorge unterstehen. Die §§ 1896 und 1626 BGB greifen daher nahtlos ineinander über.

Bislang haben die §§ 1896 und 1626 BGB auch das Wahlrecht sachgerecht ergänzt. Läßt das Wahlrecht die Minderjährigen zur Stimmabgabe zu, so findet das jedoch abrupt sein Ende, weil gegen die minderjährigen Wahlberechtigten keine richterliche Betreuungsanordnung ergehen kann. Die Minderjährigen bleiben somit auch dann wahlberechtigt, wenn sie geistig behindert oder psychisch krank sind. Sie sind auch dann in das Wählerverzeichnis einzutragen. Können sie den Stimmzettel ausfüllen, so dürfen sie ihn auch abgeben. Gehen sie zur Wahl, so darf der Wahlleiter sie nicht

⁶⁶ Also der Fall des oben unter Nr. 2 erwähnten § 108 c StGB.

⁶⁷ Vgl. z. B. die §§ 7 Abs. 2 bw. LWahlG und 14 Abs. 2 bw. GemO.

zurückweisen. Aber ihr Wahlrecht endet, wenn sie mit ihrem 18. Geburtstag volljährig werden und eine richterliche Regelung ihrer weiteren Betreuung fällig wird.

Ein paradoxes Resultat! Wenn die Länder es für richtig halten, das Wahlalter abzusenken, der Bund aber nicht bereit ist, mit einer Änderung des § 2 BGB mitzuziehen, so ist es freilich nicht zu vermeiden.⁶⁸ Aber es muß vermieden werden; einmal, weil es nicht angeht, nur die volljährigen Behinderten und Kranken vom Wahlrecht auszusperrern, die minderjährigen indessen nicht; zum andern, weil Verfälschungen der Wahlergebnisse drohen, wenn wahlunfähige Behinderte und Kranke zur Stimmabgabe zugelassen werden. Auch aus diesem Grund ist daran festzuhalten, daß die Wahlmündigkeit die Volljährigkeit voraussetzt. Setzt sich der Gesetzgeber darüber hinweg, so belastet er das Wahlrecht mit Widersprüchen und Unglaubwürdigkeiten. Er verletzt mit anderen Worten seine Pflicht, bei der Regelung des Wahlalters von vernünftigen, rational nachvollziehbaren Erwägungen auszugehen.

5. Das läuft auf das Ergebnis hinaus, daß den Ländern Absenkungen des Wahlalters unter das 18. Lebensjahr schon deshalb verwehrt sind, weil ihnen der Zugriff auf das im BGB bundesrechtlich geregelte Volljährigkeitsalter verwehrt ist. Daran führt nur ein Weg vorbei: Der sichere, wissenschaftlich erhärtete Beweis, daß § 2 BGB das Volljährigkeitsalter mit dem 18. Lebensjahr zu hoch ansetzt. Können die Länder diesen Beweis führen, so wird sich der Bund ihrem Wunsch nach einer entsprechenden Absenkung des Volljährigkeitsalters nicht verschließen können. Die Frage, ob es beim 18. Lebensjahr als dem Wahl- und dem Volljährigkeitsalter sein Bewenden findet, oder das Volljährigkeitsalter abgesenkt wird, damit die Länder das Wahlalter für ihre Landtags- und Kommunalwahlen herabsetzen können, wird dann zu einer Frage der Bundestreue.

6. Von der Beweislast für die Wahlmündigkeit der 16- und 17jährigen dispensiert das Verfassungsrecht die Länder auch dann nicht, wenn sie »nur« deren Zulassung zu den Kommunalwahlen im Schilde führen.⁶⁹ Denn

⁶⁸ Das ist dem niedersächsischen und dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber verborgen geblieben, ein Beweis mehr für die Dilettanterie ihres Vorgehens.

⁶⁹ In den meisten Bundesländern kommt, wie oben unter II/2 näher dargelegt, ohnehin nur sie in Betracht.

die Kommunalwahlen sind keine Wahlen minderen Ranges, bei denen die Beteiligung unmündiger Wähler nicht ins Gewicht fiele. Sie sind auch keine einfachen Wahlen, bei denen – anders als bei den Bundestags- und den Landtagswahlen – schon die Reife der 16- und 17jährigen ausreichte.

Das politische Leben in der Gemeinde und im Landkreis ist zwar in manchem leichter zu überschauen als das politische Geschehen im Bund und im Land. In den Dorfgemeinden und Kleinstädten sind die Gemeinde- und Kreistagskandidaten den Wählern meist auch näher bekannt als die Bundestags- und Landtagskandidaten. Aber das heißt bei weitem nicht, daß sich die Gemeinde- und Kreistagswahlen überall in einem auch den 16- und 17jährigen vertrauten Umfeld abspielten. Selbst in den kleinen Gemeinden stehen mit der Bauleitplanung, der Festsetzung des Gewerbe- und Grundsteuerhebesatzes, dem Ausbau und der Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen, der Wasser- und Energieversorgung, der Vermögensverwaltung, der Personal- und der Haushaltspolitik schwierige Entscheidungen an. Die Eigenheiten des Gemeinderechts mit seiner Spaltung der Gemeindefunktionen in Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung sowie die Rolle der Gemeinden als der staatlichen Fachaufsicht unterstehende Ortspolizei- und Baurechtsbehörde kommen hinzu.

Auch die Kommunalwahlen taugen daher nicht als Spielwiese, auf der die Jugend das Wählen üben kann, ohne das Land und den Bund zu gefährden. Die Kommunalwahlen sind so wichtig und so komplex wie die Landtags- und Bundestagswahlen. Das Gemeinderecht bietet andere, besser geeignete Wege, die Jugendlichen in das politische Leben ihrer Gemeinden einzubinden und sie auf die staatsbürgerliche Verantwortung vorzubereiten, die auf sie mit der Vollendung ihres 18. Lebensjahres zukommt. Die Kommunalwahlen stehen für diesen Zweck nicht zur Verfügung. Wer in ihnen eine Art staatsbürgerliches Taschengeld sieht, mit dem auch Halbwüchsige umgehen können, der irrt.⁷⁰

⁷⁰ Das ist vor allem der nds. Landeshauptstadt Hannover vorzuwerfen. Sie hat in einem Rechtsstreit um einen Wählereinspruch gegen ihre Gemeinderatswahl vom 15. 9. 1996 (VG Hannover, AZ 6996/96) vortragen lassen, »auf der kommunalen Ebene« könne eine »ausreichende politische Urteilsfähigkeit eher als ... auf den komplexeren Politikfeldern der Landes- und der Bundespolitik angenommen werden«. Darauf ist sie zwar nicht von selbst gekommen; sie hat es bei Oppermann/Walkling (FN 22) abgeschrieben. Aber das hilft nicht darüber hinweg, daß man es im Hannoveraner Rathaus besser wissen sollte.

Das lehrt das Urteil vom 31. Oktober 1990,⁷¹ mit dem das Bundesverfassungsgericht den Versuch Schleswig-Holsteins abbrechen mußte, an seinen Kommunalwahlen auch ausländische Wähler zu beteiligen. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß der Grundsatz der allgemeinen Wahl auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände mit exakt der gleichen Strenge zu beachten ist wie auf der Bundes- und Landesebene.⁷² Muß den 16- und 17jährigen die Teilnahme an den Bundestags- und den Landtagswahlen versagt bleiben, so kann sie ihnen daher bei den Kommunalwahlen ebensowenig erlaubt werden.

V.

Gerd Roellecke hat somit Recht: Das Wahlrecht für Minderjährige ist Schnickschnack, noch dazu verfassungswidriger Schnickschnack. Hoffentlich stellt ihn das Bundesverfassungsgericht bald ab, ehe der Schaden weiter frißt, den Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit seiner Einführung angerichtet haben.

71 BVerfGE 83, S. 37 ff.

72 AaO. S. 53 ff.