

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 taue 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.