

Prof. Dr. Ingo Richter
Irmgard Coninx Stiftung
c/o Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschauer 50
10785 Berlin

10.9.2014

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2089

A50

Absenkung des Mindestalters für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts Stellungnahme für den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Verfassungskommission)

Nach Art. 31 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LVerf) ist das Mindestalter für die Ausübung des aktiven Wahlrechts auf die Vollendung des 18. Lebensjahres festgelegt; das passive Wahlrecht richtet sich nach der Volljährigkeit, also nach § 2 BGB, d.h. es gilt ebenfalls die Vollendung des 18. Lebensjahres. Im Antrag vom 17.7.2013 (Drs. 16/3428) wird der Verfassungskommission die Aufgabe gegeben, auf eine „mögliche Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag“ ergebnisoffen einzugehen. Ich beschränke mich in meiner Stellungnahme auf diese Aufgabe der Verfassungskommission. Dabei gehe ich davon aus, dass es – angesichts der öffentlichen Diskussion – um die Frage nach einer Herabsetzung des Mindestwahlalters geht, nicht aber um eine Wiederheraufsetzung.

1. Zum status quo

In Deutschland gilt für die Bundestags- und die meisten Landtagswahlen dieselbe Regelung wie in NRW, d.h. das Wahlalter von 18 Jahren.¹ Die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben dagegen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts das Mindestalter bei den Landtagswahlen auf 16 Jahre herabgesetzt, während es für das passive Wahlrecht bei 18 Jahren verbleibt. Bei Kommunalwahlen gilt das Mindestalter von 16 Jahren für das aktive Wahlrecht in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, also in der Mehrheit der Länder, während es auch hier für das passive Wahlrecht in allen Ländern bei 18 Jahren bleibt.

Das Mindestalter von 18 Jahren für die Ausübung des aktiven Wahlrechts gilt auch in fast allen Ländern der Welt. Einige wenige Länder kennen ein höheres Wahlrechtsalter. Ein niedriges Mindestalter für das aktive Wahlrecht gibt es nur in Brasilien, Kuba, Osttimor, Iran, Nord-Korea, Nicaragua, Seychellen und im Sudan.²

2. Altersgrenzen im Recht³ - ein Rechtsvergleich.

Im *Rechtsverkehr* sind Kinder ab 7 Jahren beschränkt geschäfts- und deliktsfähig, d.h. sie können von diesem Alter ab mit bindender Wirkung Rechtsgeschäfte abschließen, wenn diese von den Eltern nachträglich genehmigt werden (§ 108 BGB) und sie sind bei unerlaubten Handlungen schadensersatzpflichtig, es sei denn dass sie die erforderliche Einsichtsfähigkeit nicht besitzen (§ 828 Abs. 3 BGB). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit nach Maßgabe des Jugendstrafrechts beginnt mit der Vollendung des 14. Lebensjahres, jedoch unter der Voraussetzung der Einsichtsfähigkeit (§ 3 JGG). Sozialleistungen können Jugendliche vom 15. Lebensjahr ab selbständig beantragen und entgegennehmen (§ 36 SGB I). Im Rechtsverkehr beginnt die individuelle Handlungsfähigkeit sowie die individuelle Verantwortung also bereits vor dem 18. Lebensjahr.

¹ Wenn in diesem Text Altersangaben gemacht werden, dann ist stets von der Vollendung des jeweiligen Jahres die Rede.

² <http://www.welt-auf-einen-blick.de/politik/wahl.php>

³ Einen Überblick über die Altersgrenzen im Recht gibt Roland Proksch, Die Rechte junger Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensalterstufen, Recht der Jugend und des Bildungswesens 1996, S. 473 ff.; zu dieser Problematik s. auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Kinder und ihre Kindheit in Deutschland, 1998 S. 67 ff.; Ingo Richter, Das Grundgesetz – Eine gute Verfassung für Familie, Kultur und Bildung? 2009, S. 53 ff.

Im *Gemeinschaftsleben* können Kinder bzw. Jugendliche ebenfalls bereits vor dem 18. Lebensjahr die Mitgliedschaft in bestimmten Gemeinschaften erwerben. In der evangelischen Kirche wird z.B. die Mitgliedschaft bereits durch die Taufe erworben, die Gleichstellung mit den erwachsenen Kirchenmitgliedern erfolgt jedoch durch die Konfirmation im Alter von in der Regel 14 Jahren. Nach dem Gesetz über die religiöse Kindererziehung können Jugendliche vom 14. Lebensjahr ab über den Beitritt zu einer Religionsgemeinschaft entscheiden. Nach den Satzungen der Gewerkschaften können auch Auszubildende, die in der Regel unter 18 Jahre alt sind, Mitglied werden. Auch die Fußballvereine nehmen Jugendliche auf; so können im HSV z.B. Jugendliche unter 18 Jahren ordentliche Mitglieder werden. Im Gemeinschaftsleben können Jugendliche also bereits vor dem 18. Lebensjahr die Mitgliedschaft in bestimmten Gemeinschaften einschließlich der daraus erwachsenden Rechte und Pflichten erwerben.

Die Beteiligung an einer Wahl zu einem repräsentativen Gremium, wie z.B. einem Parlament, ist jedoch weder ein Rechtsgeschäft, das die rechtliche individuelle Handlungsfähigkeit voraussetzt oder gar ein Problem der individuellen Verantwortlichkeit noch eine Frage des Gemeinschaftslebens, sondern es handelt sich um die Beteiligung an einem *kollektiven Rechtsakt*, durch den eine Person oder eine Gruppe, z.B. eine Partei, durch eine zahlenmäßig unbestimmte Gruppe nach einem bestimmten Verfahren rechtlich bindend bestimmt wird. Das Recht zur Teilnahme an dem jeweiligen kollektiven Rechtsakt wird durch diejenige Rechtsordnung bestimmt, die auf das Repräsentationsverfahren Anwendung findet. In dieser Rechtsordnung wird auch das Mindestalter für die Beteiligung festgelegt, wie insbesondere das Wahlalter in Art. 31 LVerf. Es gibt aber Rechtsordnungen, die ein früheres Wahlalter als 18 Jahre festlegen. So haben die Schülerinnen und Schüler in der Regel von der fünften Klasse an, also im Alter von etwa 10 Jahren, das Recht der Beteiligung an den Wahlen zur Schülerversammlung (z.B. § 74 SchG NRW). Einige Landeskirchen der Evangelischen Kirche geben den konfirmierten Mitgliedern das aktive Wahlrecht zu den innerkirchlichen Gremien. Jugendliche Arbeitnehmer und Auszubildende unter 18 Jahren haben das aktive Wahlrecht bei der Wahl der Jugend- und Auszubildendenvertretung (§ 60 Betriebsverfassungsgesetz). Zehn Bundesländer haben das Mindestalter für die Beteiligung an Kommunalwahlen auf 16 Jahre festgelegt (s.o. Nr. 1)

Für die Parlamentswahlen bestimmen die Verfassungen, also das Grundgesetz und die Landesverfassungen, sowie die Wahlgesetze von Bund und Ländern das Mindestalter für das aktive und das passive Wahlrecht, und vier Länder haben es auf 16 Jahre festgelegt (s.o. Nr. 1) Es handelt sich hierbei um einen verfassungsrechtlichen Organisationsakt, also um materielles Verfassungsrecht, der dem Verfassungsgeber zusteht, - und bei verfassungsrechtlicher Nichtregelung dem Gesetzgeber, der insoweit materielles Verfassungsrecht schafft. Diese verfassungsrechtliche Entscheidung ist eine freie politische Entscheidung, die nicht durch die „Natur der Sache“, also durch bestimmte vorrechtliche Gründe determiniert wird. Das gilt insbesondere für die Idee der „Reife“. Das Wahlrecht sieht aus gutem Grund von einer Prüfung der Kompetenz der Wählerinnen und Wähler im Erwachsenenalter ab. Im Unterschied zu früheren Rechtsverhältnissen, insbesondere in anderen Ländern, wäre eine „Reifeprüfung“ der Wähler verfassungswidrig. Das gilt nun auch für Kinder und Jugendliche. Es gibt kein „natürliches Wahlalter“, sondern der Verfassungsgeber entscheidet, ab wann er Kindern oder Jugendlichen das Wahlrecht einräumen will. Lange Zeit sprach man von einer allgemeinen sog. Akzeleration, d.h. von schnelleren allgemeinen Reifungsprozessen; inzwischen geht man nicht nur von individuell biographisch bestimmten Reifungsprozessen, sondern sogar von in sich widersprüchlichen Reifungsprozessen ein und derselben Person aus, d.h. dass Kinder und Jugendliche nicht nur unterschiedlich schnell erwachsen werden, sondern dass einige z.B. körperlich Erwachsene, geistig aber noch Jugendliche sein können. Reifungsprozesse unterscheiden sich auch nach sozialen Kriterien, Mädchen reifen anders als Jungen, Migranten anders als Einheimische, Stadtkinder anders als Landkinder, - aber auch diese Unterscheidungen greifen nicht mehr. Der Begriff der „Reife“ ist deshalb für die Bestimmung eines allgemeinen Wahlalters ungeeignet. Eben daraus folgt die autonome politische Entscheidungsmacht des Verfassungsgebers.

3. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen bei der Festlegung des Mindestwahlalters.

3.1. Völkerrecht

Aus dem Völkerrecht ergibt sich keine Verpflichtung des Landes NRW, das Mindestalter für die Ausübung des Wahlrechts herabzusetzen; das Völkerrecht steht aber einer Herabsetzung des Wahlalters auch nicht entgegen.

- Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 könnte im Sinne einer Gewährleistung des Wahlrechts ausgelegt werden; doch es handelt sich bei dieser Erklärung um eine politische Absichtserklärung, nicht um bindendes Recht.
- Art. 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 könnte im Sinne eines Wahlrechts von Geburt an ausgelegt werden, weil dieser Artikel allen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht garantiert, und Kinder und Jugendliche sind zweifellos Staatsbürger. Eine solche wörtliche Auslegung verbietet sich jedoch aus historischen und teleologischen Gründen, denn durch die Verabschiedung der Konvention im Jahre 1966 war keinesfalls eine Ausdehnung des Wahlrechts auf alle Kinder und Jugendlichen beabsichtigt worden, und die Zielsetzung des Art. 25 war nach dem Wortlaut eindeutig die Beseitigung der Diskriminierung nach den in Art. 2 der Konvention genannten Kriterien, wozu das Alter eindeutig nicht gehört. Es kommt hinzu, dass die Konvention grundsätzlich nur die Mitgliedsstaaten bindet und den Bürgern der Staaten unmittelbar Rechte nicht einräumt.
- Die UN – Kinderkonvention von 1989 erwähnt das Wahlrecht nicht, sondern gewährt nur sonstige politische Rechte, wie z.B. die Meinungsfreiheit. Eine systematische Auslegung der Kinderrechtskonvention, wie sie z.T. versucht worden ist, die aus allgemeinen Grundsätzen, wie dem Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1, i.V. mit den speziellen politischen Rechten ein Wahlrecht für Kinder und Jugendliche zu begründen versucht, ist juristisch nicht haltbar, weil das Wahlrecht als eindeutiges bestimmbares Recht einer ausdrücklichen Regelung bedarf, die durch die Zusammenschau verschiedener Rechte nicht ersetzt werden kann.

3.2. Verfassungsrecht

Aus dem Bundesverfassungsrecht ergibt sich ebenfalls keine Verpflichtung zur Herabsetzung des Mindestalters für die Ausübung des Wahlrechts, und es steht der Herabsetzung des Wahlalters auch nicht entgegen.

- Art. 38 Abs.2 GG bestimmt das Wahlalter für die Wahl des Deutschen Bundestages, wie es ausdrücklich zu Beginn des Artikels heißt. Art. 38 Abs. 2 GG findet deshalb auf Landtagswahlen keine Anwendung. Der Landtag von NRW ist also durch Art. 38 Abs. 2 GG nicht gehindert, ein niedrigeres Wahlalter festzulegen.
- Art. 28 Abs. 1 GG verlangt eine gewisse Homogenisierung von Bund und Ländern, d.h. das Landesverfassungsrecht muss die in Art. 28 Abs.1 GG festgelegten Grundsätze beachten. Art.28 Abs. 1 Satz 2 GG enthält die Grundsätze, die bei der Regelung des Wahlrechts in den Ländern zu beachten sind. Satz 2 enthält jedoch keine Bestimmung über das Wahlalter. Die Begriffe „allgemein“ und „gleich“, die auch nach Art. 38 Abs.1 GG das Bundeswahlrecht bestimmen, besitzen für die Festlegung des Wahlalters keine Bedeutung, - wie gelegentlich in der Öffentlichkeit behauptet wird. Das folgt aus Art. 38 GG, der in Abs. 2 die den Wahlrechtsgrundsätzen des Abs.1 folgende Regelung des Wahlalters enthält.
- Art. 28 Abs.1 Satz 1 GG verpflichtet die Länder nun allerdings u.a. auf das Demokratieprinzip. Doch das bedeutet weder, dass die Länder das Wahlalter herabsetzen müssen noch dass sie daran gehindert sind. Es ist zunächst schon höchst fraglich, ob aus Satz1 überhaupt Folgerungen für das Wahlalter in den Ländern gezogen werden können, denn in Satz 2 folgt eine Regelung der Wahlrechtsgrundsätze, so dass Satz 2 als speziellere Regelung

Satz 1 verdrängt. Es wäre nämlich höchst merkwürdig, wenn der Verfassungsgeber in Satz 2 Wahlrechtsgrundsätze regelt, das Wahlalter jedoch offen lässt, für dessen Bestimmung dann die Auslegung des Demokratieprinzips nach Satz 1 gelten soll. Aber selbst wenn man sich über einen solchen Auslegungsgrundsatz hinwegsetzt, gelangt man zu keinem anderen Ergebnis. Aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs.1 GG folgt die Volkssouveränität des Art.20 Abs.2 GG, der bestimmt dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und von diesem u.a. durch Wahlen ausgeübt wird. Kinder und Jugendliche gehören nun ohne Zweifel zum „Volk“ in diesem Sinne. Der Begriff des Volkes bedarf jedoch der Konkretisierung, und diese Konkretisierung hat der Verfassungsgeber selber vorgenommen, indem er das „deutsche Volk“ als „Volk“ im Sinne von Art.20 Abs.2 GG bestimmt hat (Umkehrschluss aus Art. 28 Abs.1 Satz 3 GG sowie die st.Rspr. des BVerfG) und indem er in Art. 38 Abs.2 GG ein Mindestwahlalter festgelegt hat. Aus dem Demokratieprinzip des Art.20 Abs.1 und 2 GG lässt sich deshalb über Art. 28 Abs.1 GG nicht ableiten – wie es die sog. Kinderrechtsbewegung gerne tut – dass Bund und Länder zu einer Herabsetzung des Wahlalters oder gar zur gänzlichen Abschaffung eines Wahlmindestalters verpflichtet sind. Andererseits hindert das Demokratieprinzip nach Art.20 Abs.1 und 28 Abs.1 GG den Landesverfassungsgeber auch nicht an einer Herabsetzung des Wahlalters, denn es gibt kein „natürliches“ Wahlalter, das sich in das Demokratieprinzip hineininterpretieren ließe (s.o. Nr.2).

- Das Wahlrecht ist nun zweifellos ein Grundrecht, - auch wenn es nicht im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes geregelt ist, und Grundrechte stehen allen Menschen – auch Kindern und Jugendlichen – zu, d.h. auch Kinder und Jugendliche sind grundrechtsfähig. Über die Frage, von welchem Alter ab Kinder und Jugendliche ihre Grundrechte selbständig, d.h. ohne Zustimmung ihrer Eltern, ausüben können, also grundrechtsmündig sind, darüber gibt es eine lebhaftete Kontroverse, in der die sog. Kinderrechtsbewegung die „Grundrechtsmündigkeit ab Geburt“ vertritt, die traditionelle Lehre die „Grundrechtsmündigkeit ab Volljährigkeit“ und eine vermittelnde Theorie eine sog. „wachsende Grundrechtsmündigkeit“⁴. Diese Kontroverse lässt sich auf das Grundrecht „Wahlrecht“ jedoch nicht anwenden, denn der Verfassungsgeber hat sie für dieses Grundrecht selber eindeutig entschieden, indem er die Grundrechtsmündigkeit für das Wahlrecht in Art. 38 Abs.2 GG auf 18 Jahre festgelegt hat. Die Argumentation, dass es sich bei Art. 38 Abs.2 GG um sog. „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ handelt, weil Art. 38 Abs.2 GG die „Grundrechtsmündigkeit ab Geburt“ einschränkt, ist eine abwegige Desavouierung des Verfassungsgebers.

4. Argumente für und gegen die Absenkung des Mindestwahlalters

Der Landesverfassungsgeber kann also ein Mindestwahlalter für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts festsetzen, das niedriger ist als es die derzeitige Alterregelung vorschreibt, ohne durch einen Rechtsvergleich (s.o. Nr.2) noch durch völker- oder verfassungsrechtliche Gründe dazu verpflichtet zu sein oder daran gehindert zu werden. Er ist rechtlich frei. Wie er von seiner Freiheit Gebrauch macht, ist also eine politische Frage, über deren Beantwortung es in den verschiedenen Wissenschaften unterschiedliche Meinungen gibt. Ich beziehe hier Stellung, ohne in diesem Rahmen die Argumente im einzelnen ausführen und belegen zu können. Dies wird sicherlich in anderen Stellungnahmen ausführlich geschehen. Es handelt sich also um eine kursorische persönliche Stellungnahme.

4.1. Zum aktiven Wahlrecht

4.1.1. Interesse und Kompetenz

Da es aus psychologischer Sicht ein „natürliches Wahlalter“ nicht gibt und da der Begriff der „Reife“ zur Bestimmung eines Mindestwahlalters untauglich ist (s.o. Nr. 2), könnte man nach dem Interesse an der Wahl bzw. an Politik und nach der Kompetenz für die Wahlbeteiligung fragen.

⁴ S. hierzu Anm. 2 sowie Ingo Richter, Verfassungsrechtliche Aspekte: Voraussetzungen und Grenzen der politischen Beteiligung junger Menschen, in: Christian Palentin und Klaus Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik, 1997 S. 122 ff. (2. Auflage im Erscheinen)

Bei Volljährigen wird nun allerdings nicht nach Interesse und Kompetenz für die Wahlbeteiligung gefragt, sondern Interesse und Kompetenz werden vom Verfassungsgeber bei Volljährigen unwiderleglich vermutet, also unabhängig davon ob der einzelne Wähler im konkreten Fall politisch interessiert und kompetent ist, eine vernünftige Entscheidung zu fällen. Diese Vermutung stützt sich jedoch auf Annahmen über eine altersspezifische Interessen- und Kompetenzstruktur. Diese Annahmen gilt es zu hinterfragen. Lassen sich solche Annahmen nicht auch für die 14jährigen oder die 16jährigen machen?

Empirische Aussagen zum Interesse an Politik, wie sie die Jugendsurveys des Deutschen Jugendinstituts und die Shellstudien seit längerer Zeit immer wieder treffen und die ein geringes politisches Interesse der 16-18jährigen (DJI) bzw. der 12-18jährigen (Shell) feststellen, haben nur eine geringe Aussagekraft, denn sie können nichts darüber aussagen, wie groß das politische Interesse wäre, wenn die Befragten das Wahlrecht hätten. Da wäre es interessant zu wissen, wie sich das politische Interesse in den Ländern entwickelt hat, die das Wahlalter abgesenkt haben; entsprechende Daten liegen mir jedoch nicht vor, können aber vermutlich von der Verfassungskommission erhoben werden. Auch die Tatsache, dass vor mehr als 10 Jahren, als entsprechende Fragen gestellt wurden, nur rd. ein Viertel der 16 und 17jährigen für die Absenkung des Wahlalters bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre votierten,⁵ spricht eher für das bereits konstatierte geringe politische Interesse als für eine mutmaßliche Wahlbeteiligung.

Auch für die politische Kompetenz von Jugendlichen gibt es keine verlässlichen Aussagen. Tests und Befragungen messen in der Regel allenfalls politisches Wissen, nicht aber Verständnis für politische Fragen und Entscheidungskompetenz, und es lässt sich vermuten, dass die Ergebnisse bei Erwachsenen nicht so sehr viel anders aussehen würden. Aussagekräftiger sind dagegen die Ergebnisse der vielen Projekte, die zu Geschichte und Politik innerhalb und außerhalb der Schulen stattfinden und die eine hohe Kompetenz in politischen Fragen bei den Teilnehmern aufweisen; doch es handelt sich bei den Teilnehmern um funktionale Eliten, und zwar auch wenn sie aus der Hauptschule stammen. Dass solche Daten nicht repräsentativ sind, sollte den Gesetzgeber jedoch nicht daran hindern, seine Kompetenzvermutung zugunsten der 18jährigen zu hinterfragen und sie gegebenenfalls auch auf Nicht-Volljährige zu erstrecken.

Es lässt sich nicht leugnen, dass die Begründung, die die sog. Kinderrechtsbewegung für ein „Wahlalter ab null“ abgegeben hat, eine gewisse Stringenz hat. Wenn jeder Mensch ab Geburt das aktive Wahlrecht hat, dann zeigen sich Interesse und Kompetenz in der Beteiligung an der Wahl. Zumindest für das Interesse ist die Wahlbeteiligung ein guter Indikator. Wenn die „Wahlbeteiligung“ von Säuglingen null ist und die von 16jährigen 25%, dann zeigt sich eben gerade darin das politische Interesse. Und die Kompetenz? – sie wird bei Volljährigen ja auch nicht geprüft! Es ist deshalb keine Wunder, dass sich der Vorschlag „Wahlalter ab Geburt“ einer gewissen Beliebtheit erfreut und z.B. vor einigen Jahren in einem (erfolglosen) interfraktionellen Antrag im Bundestag und in einer Stellungnahme der „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ Ausdruck gefunden hat. Trotz dieser gewissen Stringenz ermangelt der Vorschlag der Ernsthaftigkeit, weil er meilenweit von jeder Akzeptanz in der Bevölkerung entfernt ist, und die Politik sollte sich durch solche Debatten nicht lächerlich machen und ihre Distanz zum Common Sense nicht noch weiter vergrößern.

Wenn ich alle meine Kenntnisse, Erfahrungen und Einschätzungen zusammen nehme, so komme ich zu dem Ergebnis, dass der Landesverfassungsgeber seine Annahmen zu Interesse und Kompetenz als Voraussetzung für das Mindestwahlrecht zugunsten eines aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren revidieren sollte.

⁵ Martina Gille und Winfried Krüger (Hrsg.), Unzufriedene Demokraten, 2000, S. 314.

4.1.2. Ansehen und Macht

Die soziologischen Analysen unserer Gesellschaft beschäftigen sich vor allem mit dem Altern der Gesellschaft. Demographische Untersuchungen zeigen in der Tat dramatische Verschiebungen der Alterpyramide; Wirtschaft und Politik reagieren darauf, und zwar von der Altersversorgung bis zum Wohnungsbau; die Publizistik entwirft Horrorszenarien, wie z.B. im „Methusalem-Komplott“ von Frank Schirrmacher. Andererseits sprechen andere Analysen vom „Jugendlichkeitswahn“ dieser alternden Gesellschaft. In der Popularkultur ist Jugendlichkeit angesagt, - ob es sich dabei um die Pop-Musik oder die Mode, das Reisen, die Sexualität oder den Konsum handelt. Man könnte deshalb treffender von einem „Dorian Gray – Komplex“ sprechen, von einer Gesellschaft, die scheinbar ewig jung bleibt, um dann plötzlich mit Erschrecken festzustellen, dass sie entsetzlich alt geworden ist.

Dieser „Jugendlichkeitskult“ hat große ökonomische Folgen. Kinder und Jugendliche besitzen Konsummacht, und die Jugendorientierung bestimmt auch den Konsum der Erwachsenen. Zwar bedürfen Kinder und Jugendliche im Rechtsverkehr für den Abschluss von Rechtsgeschäften außerhalb des „Taschengeldbereichs“ nach wie vor der Zustimmung der Eltern, aber durch die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in das Kreditgeschäft (Jugendkonten) emanzipieren sich Kinder und Jugendliche von den Eltern, wenn die Zustimmung zum Konto einmal erteilt ist. Im Bereich der Kommunikation gilt dasselbe; kaufen Eltern ihren Kindern pre-paid Karten so steht den Kindern und Jugendlichen die Kommunikation frei. Die Konsummacht beruht also auch auf einer Rechtsmacht. Als Konsumenten sind Kinder und Jugendliche also erwünscht und werden ernst genommen, - aber wählen dürfen sie nicht.

Man sollte jedoch nicht verkennen, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Jugendlichen mit der ökonomischen Ausbeutung des „Jugendkonsumkults“ nicht aufgehoben wird. Man mag zwar jugendtypische Delikte (Wer hat noch nicht geklaut? ist eine beliebte Frage bei Tagungen zur Jugendkriminalität) verharmlosen; doch in vielen Jugendmilieus gehört die Begehung von Straftaten zum Alltag. Schuld im strafrechtlichen Sinne setzt jedoch die Einsicht in das Unrecht der Tat und die Fähigkeit nach dieser Einsicht zu handeln voraus. Ab 14 Jahren sind die Jugendlichen grundsätzlich schuldfähig, d.h. wir setzen voraus, dass die Jugendlichen zwischen Recht und Unrecht unterscheiden können und dass sie die Fähigkeit besitzen, ihr Handeln nach dieser Einsicht einzurichten, d.h. das Unrecht zu vermeiden. Wenn wir Jugendlichen eine solche Einsichts- und Handlungsfähigkeit zutrauen, nehmen wir sie also ernst, sogar so ernst, dass wir sie bestrafen, wenn sie nicht nach der Einsicht in Recht und Unrecht handeln. Es liegt hier doch ein gewisser Widerspruch vor: Wir unterstellen, dass Jugendliche die gesellschaftliche Konstruktion der Strafbarkeit erkennen, trauen ihnen den Durchblick durch das politische System jedoch nicht zu.

Der „Jugendlichkeitskult“ geht nun auch nicht an der Politik vorbei. Die Politik überschlägt sich geradezu mit „Jugendinitiativen“: Jugendparlamente und –foren, Jugendpresse und –fernsehen, Jugendinitiativen und –projekte. Keine Talkshow ohne eine „maßgebliche Stimme“ aus der Jugend! Selbst für Kinder lässt sich dasselbe konstatieren. Ich war 10 Jahre lang Direktor des Deutschen Jugendinstituts und weiß deshalb wovon ich rede, und ich habe dies bewusst gefördert und stehe auch heute noch dazu. Aber! Das politische Interesse von Kindern und Jugendlichen hat sich durch diese Bemühungen nicht wesentlich steigern lassen. Erreicht werden nach wie vor nur die kleinen Gruppen der Aktiven. Partizipation ohne Ernstcharakter bleibt wirkungslos. Es haftet dem ganzen nach wie vor der Charakter der „Spielwiese“ an, die zwar hübsch, aber doch ziemlich bedeutungslos ist. Es fehlt an Ansehen und Macht.

Es gibt nun verschiedene Möglichkeiten, diesen Mangel an Ansehen und Macht zu beheben. Man könnte z.B. einzelnen dieser Partizipationsinstrumente Ernstcharakter verleihen, indem mit der Partizipation gewisse Entscheidungskompetenzen verbunden werden, z.B.

Zustimmungsvorbehalte oder Vetorechte; - aber das will ich an dieser Stelle nicht weiter verfolgen. Ich habe einmal einen „Generationenvertrag zugunsten der jungen Generation“ vorgeschlagen, der neben den „Generationenvertrag zugunsten der älteren Generation“ tritt und aus Rentenkürzungen finanziert wird, - aber ich weiß, wie illusorisch so etwas ist, solange es kein

Jugendwahlrecht gibt, und ich will es deshalb an dieser Stelle auch nicht weiter verfolgen. Eine wirkungsvolle Veränderung der „Generationenbalance“ wäre jedoch die Absenkung des Mindestwahlalters. Die Einführung eines Jugendwahlrecht ab 16 Jahren, vielleicht irgendwann sogar ab 14 Jahren, würde der politischen Partizipation Ernstcharakter verleihen und Ansehen und Macht der jungen Generation steigern, die „Generationenbalance“ wirkungsvoll verschieben.

4.1.3. Gerechtigkeit und Zukunft

Um auf politikwissenschaftliche Aspekte einzugehen: Ich möchte mich nicht an Spekulationen über mögliche Verschiebungen in der Parteipräferenz beteiligen. Das überlasse ich der Wahlforschung. Wenn ich die Daten richtig deute, wählen die 16-18jährigen nur unwesentlich anders als die 19-25jährigen; die letzteren haben jedoch leicht andere Parteipräferenzen als die Gesamtwählerschaft. Wie gesagt, an solchen Spekulationen will ich mich nicht beteiligen, obwohl ich weiß, dass sie begrifflicherweise für die Parteien zentral sind. Das liegt daran, dass ich nicht vom Beteiligungsmodell der Demokratie ausgehe, sondern vom Wettbewerbsmodell, d.h. dass die Politik in erster Linie den Regeln des Parteienwettbewerbs folgt. Aus diesem Grunde können wir zur Zeit – und besonders während des letzten Bundestagswahlkampfes – eine Orientierung der Parteien an den Interessen der älteren Wählerschichten beobachten. Auch hierin drückt sich das Altern der Gesellschaft aus. Ich gehe davon aus, dass im Falle einer Absenkung des Mindestwahlalters es zu einem gewissen Wandel der Orientierung der politischen Parteien kommt, und zwar von allen Parteien. Ein solcher Wandel scheint mir nun nicht nur erwünscht, sondern auch nötig zu sein. Ich habe oben von einer Verschiebung in der „Generationenbalance“ gesprochen; ein solcher Wandel entspricht meines Erachtens der Generationengerechtigkeit. Es handelt sich hierbei allerdings nicht um präzise Begriffe, sondern eher um gesellschaftspolitische Ideen, die sich aus der Geschichte und der Welt der Gefühle speisen. Es stimmt aber doch bedenklich, dass die Diskussionen über das - durchaus wichtige und ernste Thema – „Sterbehilfe“ einen wesentlich größeren Platz in der öffentlichen Diskussion einnehmen als die über Kinder- und Jugendhilfe, dass Kinder- und Jugendthemen vor allem als Horrorszenarien diskutiert werden, - Jugendkriminalität, Analphabetismus und mediale Sucht.

Ich gehe einmal davon aus, dass es fünf große Zukunftsthemen gibt: 1. die Erhaltung eines globalen Friedens, 2. die Abwehr des Klimawandels, 3. die Ernährung der Weltbevölkerung, 4. die Gewährleistung toleranter Pluralität und 5. die Begrenzung der staatlichen Verschuldung zu Lasten der jungen Generation. Ich bin einmal so kühn zu behaupten, dass diese Themen bei der jungen Generation besser aufgehoben sind als bei der älteren Generation. Daraus würde folgen – das Wettbewerbsmodell der Demokratie unterstellt – dass diese Themen mehr Gewicht erhalten würden, wenn es eine Absenkung des Wahlrechts gäbe. Ich gebe aber zu, dass dies eine Spekulation ist, auch wenn sie für mich eine gewisse Plausibilität hat. Lenin, auf den ich mich sonst eher selten zu berufen pflege, hat gesagt: „Wer die Jugend hat, hat die Zukunft!“ Ich unterstelle, dass es für unser Land besser wäre, wenn die Jugendlichen unter 18 Jahre das Stimmrecht hätten, - und zwar nicht nur bei der Landtagswahl in NRW, sondern auch im Bund.

4.2. Das passive Wahlrecht

Ich kann mich hier kurz fassen. Abgeordneter zu sein, sei es im Bundestag oder in einem Landtag, ist heute – außerhalb Hamburgs bis vor kurzem - ein Hauptberuf. Ich halte es deshalb für ausgeschlossen, dass Jugendliche unter 18 Jahren, einen solchen Hauptberuf – vor jeder Ausbildung – ausüben können und sollten. Ich wäre tendenziell sogar dafür, das Mindestalter wieder auf 25 Jahre heraufzusetzen.

Aus diesen rein pragmatischen Gründen scheidet für mich eine Herabsetzung des Mindestalters für das passive Wahlrecht aus, - jenseits aller Überlegungen zu Interesse und Kompetenz.