

Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Stellungnahme zur Landtagsdrucksache 6/4806

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zum weiteren Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene)

Schwerpunkt der Stellungnahme: Wahlalter 16 auf Landesebene



Einführende Bemerkungen:

Am 20. November 2017 hat sich die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention durch die UN-Generalversammlung zum 28. Mal gejäht, sie gilt seit dem 4. April 1992, also nunmehr über 26 Jahre, auch verbindlich in Deutschland. Obwohl in den letzten 26 Jahren einige Fortschritte für Kinder und Jugendliche in Deutschland erreicht werden konnten, ist unser Land immer noch kein kinderfreundliches Land. Das Deutsche Kinderhilfswerk fordert deshalb einen grundlegenden Perspektiv- und Politikwechsel. In diesem Sinne ist der Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung zu einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf Landesebene ausdrücklich zu begrüßen.

Nach der UN-Kinderrechtskonvention haben Kinder einen Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung, auf Förderung und Schutz, eine gewaltfreie und sie schützende Erziehung, auf Bildung und Ausbildung, auf eine Erziehung zu demokratischen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie auf ihre angemessene Beteiligung am politischen und gesellschaftlichen Leben.

Der hohe Stellenwert der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird durch die expliziten Regelungen in der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta deutlich. So legt Artikel 12 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention fest: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ Darauf nimmt auch die EU-Grundrechte-Charta in Artikel 24 Absatz 1 Satz 3 Bezug, wo es hinsichtlich der Beteiligung von Kindern heißt: „Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.“

Gerade das Wahlalter zeigt, dass die Umsetzung der Kinderrechte nicht nur in der Fläche, sondern auch was die Bereiche betrifft, in denen sie gelten, einem Flickenteppich gleicht. Mit 14 Jahren dürfen Kinder Mitglied einer Partei werden, ihre Religion wählen oder sind eingeschränkt strafmündig. Mit 15 Jahren bekommen sie die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit. Mit 17 Jahren haben sie die Möglichkeit, zur Bundeswehr zu gehen. Viele schwerwiegende Lebensentscheidungen, die Konsequenzen für die eigene Person und für andere haben, dürfen sie schon treffen. Die Auswirkungen sind oftmals für die eigene Person gravierender als die Stimme bei einer Wahl abzugeben. Neben dem menschenrechtlichen Aspekt liegt hier also eine Ungleichzeitigkeit vor, die nicht nachvollziehbar ist.

Kinder und Jugendliche sind eigenständige Persönlichkeiten mit vielfältigen Fähigkeiten. Ihre Beteiligung, die auch durch die Teilnahme an Wahlen abzusichern ist, stellt den Schlüssel dar zu einer demokratischen Gesellschaft. Diese Maxime sollte das Leitbild sowohl für das staatliche als auch das gesellschaftliche Handeln in ganz Deutschland sein. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen macht Sinn, weil sie zum einen ein Recht der Kinder und Jugendlichen ist, zum anderen Kinder und Jugendliche so unmittelbar demokratische Erfahrungen machen können.



Wahlrecht:

Seit vielen Jahren wird über das Wahlrecht für Kinder und Jugendliche diskutiert. Dabei wurden und werden verschiedenste Varianten vorgeschlagen und erörtert. Absenkung des Wahlalters, Stellvertreterwahlrecht oder Familienwahlrecht sind nur einige der Schlagwörter, die in der politischen Diskussion zu diesem Thema immer wieder zu hören sind. Allen Vorschlägen gemeinsam ist die Annahme, dass der Ausschluss von Kindern und Jugendlichen von der Wahl eine ausreichende Berücksichtigung ihrer Interessen und Ideen in der Politik verhindert. Aber welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollen ist umstritten und verhindert bisher zumindest auf Bundes- und vielfach auch auf der Landesebene jeden Ansatz einer Veränderung der bestehenden Verhältnisse.

Mit dem am 07. Dezember 2017 als Drucksache veröffentlichten Entwurf für ein „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zum weiteren Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene)“ der Thüringer Landesregierung besteht für den Gesetzgeber die Chance, nach der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf der Kommunalebene im Jahr 2015, nun auch durch die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf Landesebene einen wichtigen Akzent für Kinder und Jugendliche zu setzen. Das haben auf Landesebene bereits vier Bundesländer (Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) getan.

Der aus dem Deutschen Grundgesetz übernommene Artikel 1 Satz 1 „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ der Verfassung des Freistaats Thüringen stellt die Menschenwürde ins Zentrum der Staatszielbestimmung. Das Konzept der Menschenwürde beinhaltet auch das Recht eines jeden, sich durch demokratische Teilhabe der Fremdbestimmung durch einen abstrakten Gesetzgeber zu entziehen. In Artikel 45 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird festgelegt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Es verwirklicht seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide.“ Die Menschenwürde erfährt ihre Realisierung in der Selbstbestimmung des Individuums als aktives Mitglied der Gemeinschaft. Das Wahlrecht als Folge der staatsbürgerlichen Stellung steht zudem in engem Zusammenhang mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung gemäß Artikel 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. All die genannten Rechte gelten für Erwachsene wie für Kinder gleichermaßen.

Weil Demokratie immer nur annähernd bestmöglich verwirklicht ist, unterliegt die Ausgestaltung der Grundrechte auch einem Wandel und der Verpflichtung, ihren Gehalt unter veränderten Bedingungen neu und besser zu bestimmen. Zu diesen veränderten Bedingungen gehört zum Beispiel der heutige, veränderte Altersaufbau unserer Gesellschaft. Seit einigen Jahren gibt es beispielsweise mehr Rentner als Kinder und Jugendliche: rund 16 Millionen über 65-jährige und rund 13 Millionen unter 18-jährige. Mit dieser veränderten Gesellschaftsstruktur sind die Chancen auf Interessenwahrnehmung der jungen Bevölkerung gesunken. Beides geht zudem mit einem signifikanten Einstellungswandel innerhalb der jungen Generation einher: Das Bewusstsein der Emanzipation und der Eigenständigkeit dieser Generation ist mit dem gesellschaftlichen Wertewandel deutlich gestiegen. Und zu guter Letzt ist eine globale Veränderung der politischen Verantwortungsdimension eingetreten, von der die heranwachsende Generation unmittelbar betroffen ist.



Gleichzeitig sind die von globalen und gesellschaftlichen Veränderungen am ehesten Betroffenen, nämlich die Kinder und Jugendlichen, in vielen Fällen von der Willensbildung durch Wahlen ausgeschlossen. Unsere Gesellschaft wird von Erwachseneninteressen beherrscht, Kinder und Jugendliche können nicht selbst mittels Wahlen kaum zur Lösung ihrer Probleme beitragen.

Deshalb tritt das Deutsche Kinderhilfswerk dafür ein, die Wahlaltersgrenze auf allen Ebenen (also von der Europa- bis zu den Kommunalwahlen) zunächst auf 16 Jahre und in einem zweiten Schritt auf 14 Jahre abzusenken. Die bestehende Beteiligungs- und Gerechtigkeitslücke im Wahlrecht gehört geschlossen. Denn Demokratie ist kein passiv erduldeteter Zustand, sie lässt sich nicht vom Sofa aus erlernen, geschweige denn praktizieren. Sie erfordert kritisches Denken sowie ein Bewusstsein dafür, wie Beteiligung funktioniert und dass über Beteiligung auch Veränderung erzielt werden kann. Das unter anderem ist gemeint, wenn vom „mündigen Bürger“ gesprochen wird.

Die Absenkung der Wahlaltersgrenze würde Politik und Parteien vor die Aufgabe stellen, Methoden und Praxis von Wahlkämpfen zu überdenken. Manch unerfreulicher Wahlkampf wirft unter dem Aspekt des Kinder- und Jugendschutzes die Frage auf, ob man Kinder und Jugendliche derartigem Verhalten, unter dem gelegentlich sogar Erwachsene und die Demokratie selbst leiden, aussetzen darf. Würde auf jegliches Handeln, das für Kinder und Jugendliche unzumutbar ist, in Zukunft verzichtet, wäre das ein Fortschritt für unsere politische Kultur. Die Verantwortung vor Kindern und Jugendlichen erwiese sich dann als Maßstab, der die gesellschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen könnte.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Thema Wahlaltersgrenze ausgeführt, dass Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl „verfassungsrechtlich zulässig [sind], sofern für sie ein zwingender Grund besteht“ (BVerfGE 28, 220, <225>; 36, 139 <141>). 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. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang in einer weiteren Entscheidung (BVerfGE 42, 312 <340 f.>) festgestellt: „Verfassungsprinzipien lassen sich in der Regel nicht rein verwirklichen; ihnen ist genügt, wenn die Ausnahmen auf das unvermeidbare Minimum beschränkt bleiben. So ist das Demokratieprinzip und das engere Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt durch Einführung eines Mindestalters ...“.

Im Kommentar von Wolfgang Schreiber zum Bundeswahlgesetz heißt es dazu: „Für die Festsetzung des Wahlalters ist die allgemeine politische Urteilsfähigkeit ausschlaggebend.“ Diese „Urteilsfähigkeit“ ist jedoch weder gesetzlich definiert noch in Kommentaren ausformuliert, wie der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages bereits im Jahre 1995 feststellt.

Die Rechtswissenschaft befindet sich hier in einem offenkundigen Widerspruch. Denn immer, wenn es nicht um das Mindestwahlalter geht, lehnt sie die „Urteils-“ oder „Einsichtsfähigkeit“ als Kriterium einhellig ab. So heißt es im Grundgesetz-Kommentar von Schmidt-Bleibtreu u.a.: „Alle Unterschiede des Geschlechtes, der Herkunft, Hautfarbe, Rasse, des Besitzes, der Bildung oder Einsichtsfähigkeit dürfen nicht Maßstab unterschiedlicher Regelungen



sein.“ Andererseits wird vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages bei der Frage eines Höchstwahlalters genau darauf Bezug genommen: „Die möglicherweise abnehmenden Fähigkeiten älterer Menschen, aktiv an der Lösung gesellschaftlicher Probleme gestalterisch teilnehmen zu können, kann kein Kriterium für den generellen Entzug des Wahlrechts ab einer bestimmten Altersgrenze darstellen, da das Vorhandensein dieser Möglichkeiten umgekehrt auch kein Kriterium für die Gewährung des Wahlrechts ist.“

Wie oben angeführt müssen es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zwingende Gründe sein, die Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl zulassen. Gleichzeitig hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht dazu geäußert, welche Altersgrenze als logisch und zwingend anzusehen ist.

Die Wahlaltersgrenze wird vielfach mit der Frage der Volljährigkeit diskutiert. Dabei wird nach Ansicht des Deutschen Kinderhilfswerkes jedoch eine unzulässige Verknüpfung zwischen einem Menschenrecht und einer Schutzvorschrift hergestellt. Diese Ansicht teilt auch Prof. Hans Meyer in einem Gutachten zum Thema Wahlalter, dessen Erkenntnisse hier paraphrasiert wiedergegeben werden sollen. Er führt aus, dass die Volljährigkeit die Altersgrenze darstellt, an welche die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit des bürgerlichen Rechts anknüpft. Das bedeutet, vor Eintritt der Volljährigkeit werden junge Menschen vor negativen Folgen ihres eigenen Handelns geschützt, indem die Rechtsordnung nur die rechtlich vorteilhaften Konsequenzen dieses Handelns gegen den jungen Menschen gelten lässt. Negative Folgen des eigenen Handelns können bei der Ausübung des Wahlrechts jedoch nicht angenommen werden. Der Wähler nimmt an dem größten Massenverfahren teil, welches das Recht kennt. Er ist bei einer Gesamtwillensbildung von Tausenden bis Millionen Wählern und Wählerinnen an einem Gesamttakt beteiligt. Man kann also sagen, dass die Situation sich fundamental vom allgemeinen Geschäftsverkehr unterscheidet, für dessen Teilnahme das Recht grundsätzlich die Volljährigkeit voraussetzt.¹

Jugendstudien belegen schon länger, dass auch Minderjährige gesellschaftliche Prozesse aufmerksam verfolgen und sich gesellschaftlich engagieren. Viele fühlen sich jedoch nicht von den politischen Parteien vertreten. Kinder und Jugendliche wollen mitbestimmen, sind kompetent in eigener Sache und wollen zeigen, dass sie es auch können. Grundsätzlich begrüßt das Deutsche Kinderhilfswerk alle Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Diese Beteiligung darf nicht vor dem Wahlrecht Halt machen.

Das Wahlrecht in Deutschland ist nicht Wahlpflicht. Freigestellt ist nicht nur, wie sich der Einzelne entscheidet, sondern auch, ob er an der Wahl teilnimmt. Es wird damit offen gelassen, ob der Bürger die Wahl nur als

¹ Das vollständige Gutachten, welches für die Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Landtag Sachsen-Anhalt erstellt worden ist, ist vollständig abrufbar unter www.gruene-fraktion-sachsen-anhalt.de, sowie in Auszügen abgerückt in: Absenkung des Wahlalters. Eine Auseinandersetzung mit Argumenten gegen eine Absenkung der Altersgrenzen bei politischen Wahlen, Deutsches Kinderhilfswerk e.V. 2016 http://shop.dkhw.de/de/index.php?controller=attachment&id_attachment=31



Individualrecht betrachtet, dessen Ausübung in seinem Belieben steht, oder ob er ‚kommunikative Reife‘ entwickelt, die ihn das Wahlrecht als Akt politisch-staatsbürgerlicher Autonomie begreifen lässt. Obwohl die Ausübung des Wahlrechts grundlegend für die Demokratie ist, regelt der Gesetzgeber das ‚Ob‘ des Wählens nicht, sondern überantwortet es der staatsbürgerlichen Einsicht des Einzelnen. Und die Qualität dieser Einsicht bzw. der politischen Urteilsfähigkeit *bei den Erwachsenen* unterliegt keiner wie auch immer messbaren Qualitätsnorm - wobei vollkommen unklar ist, wonach sich die Qualitätsnorm eigentlich richten sollte. Auch Analphabeten dürfen wählen, ebenso wie Menschen mit geistiger Behinderung oder mit Altersdemenz. Bei Jugendlichen wird dieser Maßstab aber plötzlich angelegt. Hier zeigt sich, dass ein solches Argument nicht tragfähig ist. Und auch unter entwicklungspsychologischen Gesichtspunkten gilt: Das multiperspektivische, relativistische Denken ist ab 13 Jahren voll ausgeprägt. Die Jugendlichen können Schlussfolgerungen unabhängig von inhaltlichem Wissen ziehen und über ihr eigenes Denken reflektieren. Sie sind damit in der Lage, Wahlentscheidungen auch mit weitreichenden Konsequenzen zu treffen.

Gleichwohl muss eine Absenkung des Wahlalters einhergehen mit einer verstärkten Öffnung der Schulen sowie der Träger der freien und öffentlichen Jugendhilfe für dieses Themenfeld. So wie Mitwirkungsinitiativen vor allem dort funktionieren, wo es eine Begleitung durch Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe gibt, sollte ein Wahlrecht für Kinder und Jugendliche zu einer Kultur der Demokratieerziehung führen, durch die die Legitimation unseres demokratischen Systems nachhaltig gestärkt wird.

Schließlich kann bedenklich stimmen, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der politischen Praxis trotz viel versprechender Ansätze nach wie vor zu sehr am Rande steht. Die Gefahr, dass die Einräumung eines formalen Wahlrechts unter diesen Umständen zum Alibi wird, muss ernst genommen werden. Indessen kann auch dies nicht zur Vorenthaltung des Wahlrechts führen, sondern muss im Gegenteil zur Folge haben, dass Partizipation in der politischen Praxis vor Ort zum altersgemäß konkret erlebbaren Bestandteil der politischen Kultur wird. Dazu haben vor allem Familie, Kindergarten und Schule, aber auch kirchliche Gruppen, Freizeiteinrichtungen und Kinder- und Jugendverbände entscheidend beizutragen.

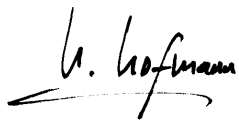
Gerade in Zeiten stetig sinkender Wahlbeteiligungen und einer Abkehr vieler Menschen vom Staat und seinen Institutionen muss die Beteiligung – und damit an dieser Stelle die Absenkung der Wahlaltersgrenze – zu einem zentralen Element der Gestaltung von Politik und der Lebensumwelt werden.

Deshalb unterstützt das Deutsche Kinderhilfswerk den Entwurf für ein „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zum weiteren Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene)“ der Thüringer Landesregierung, mit dem die aktive Wahlaltersgrenze auf Landesebene auf 16 Jahre abgesenkt werden soll. Kinder und Jugendliche müssen auch durch Wahlen die Möglichkeit haben, aktiv an der Gestaltung ihrer Lebenswelt teilzunehmen. Kinder und Jugendliche sind eigenständige Persönlichkeiten mit vielfältigen Fähigkeiten. Ihre Beteiligung und das Wahlrecht für diese Personengruppe sind der Schlüssel zu einer demokratischen Gesellschaft.



Außerdem spricht sich das Deutsche Kinderhilfswerk für eine intensive Diskussion darüber aus, wo es parallel zu einer Änderung der Altersgrenzen beim aktiven Wahlrecht auch zu einer Änderung der Altersgrenzen beim passiven Wahlrecht kommen könnte. Hier muss allerdings die Frage der beschränkten Geschäftsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen erörtert werden, da die Wahl in Gremien mit Entscheidungsbefugnissen den Status der vollen Geschäftsfähigkeit erfordert.

Berlin, 18.04.2018
Deutsches Kinderhilfswerk e.V.



Holger Hofmann
Bundesgeschäftsführer

