

Institut für Sozialwissenschaften, CAU
Westring 400, 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen und Rechtsausschuss
Frau Dörte Schönfelder
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24195 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/238

Prof. Dr. Joachim Krause
Institut für Sozialwissenschaften
Bereich Politikwissenschaft
Westring 400
24118 Kiel

Mail, Telefon, Fax
Tel.: 0431-880-2171
Fax: 0431-880 2483
e-mail: jkrause@politik.uni-kiel.de

Kiel, den 16.10.2012

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr

Ihr Zeichen: L 215

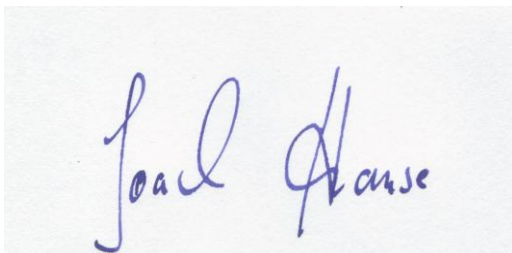
Bezug: Ihr Schreiben vom 24. September 2012

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

Sie hatten mich mit dem oben genannten Schreiben gebeten eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr bei Landtagswahlen vorzulegen. Diese Stellungnahme finden Sie als Anlage zu diesem Schreiben. Sie kann wegen der kurzen Frist nicht sehr umfangreich ausfallen.

Für weitere Fragen stehe ich dem Ausschuss gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Joachim Krause

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr bei Landtagswahlen

In der Kürze der Zeit ist eine umfassende wissenschaftliche Würdigung der Problematik nicht möglich. Ich werde versuchen einige zentrale Aspekte herauszugreifen, die Ansätze für eine politische Bewertung erlauben.

Die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre wird seit vielen Jahren sehr kontrovers diskutiert, die Argumente sind weitgehend ausgetauscht. In Österreich gibt es erste Erfahrungen auf allen politischen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) und in Deutschland gibt es Erfahrungen von der Bürgerschaftswahl in Bremen vom Mai 2011 sowie von Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein und anderen Bundesländern. In Brandenburg ist das Wahlalter abgesenkt worden, es gibt aber noch keine Erfahrungen damit, da die entsprechende Landtagswahl erst 2014 ansteht. Auf dieser schmalen Basis sind erste Ergebnisse präsentierbar, die noch keine klare Entscheidung für oder gegen die Absenkung des Wahlalters suggerieren, aber die nicht gerade zur Herabsetzung des Wahlalters in Schleswig-Holstein ermutigen.

Die Hauptziele, die mit der Einführung des Wahlrechts ab 16 verbunden werden, sind:

- Die Erwartung, dass Jugendliche sich früher mit Politik und Demokratie befassen, so dass diese sich stärker politisch engagieren.
- Die Erwartung, dass ein Beitrag gegen Politikverdrossenheit geleistet werden kann, die sich insbesondere an der abnehmenden Wahlbeteiligung zeigt.

Die Hauptbedenken gegen die Absenkung des Wahlrechts lauten:

- Jugendliche unter 18 seien politisch geringer motiviert als ältere Jahrgänge.
- Jugendliche würden eher radikalen Parolen zuneigen als ältere Wähler und könnten leichte Beute für extremistische Parteien werden.

In Österreich wurde 2007 das Mindestalter für das aktive Wahlrecht zum Nationalrat auf 16 Jahre abgesenkt. Das Thema war lange umstritten. SPÖ und Grüne waren dafür, ÖVP und FPÖ dagegen. Erst im Rahmen eines für Externe schwer zu durchschauenden Verhandlungspakets zwischen SPÖ und ÖVP wurde die Herabsenkung des Wahlalters vereinbart. Ernüchternd war, wie die Bevölkerung darüber dachte: Aus Umfrageergebnissen wurde erkennbar, dass die wenigsten Bürger darin tatsächlich eine Bereicherung der Demokratie sahen, sondern

eher ein vordergründiges politisches Kalkül der Parteien.¹ Die Erfahrungen in Österreich zeigten, dass auch die betroffenen Jugendlichen dem Wählen mit 16 und 17 in der Mehrheit skeptisch bis ablehnend gegenüber standen, aber dass viele von ihnen das Wahlrecht denn doch wahrnahmen, nachdem es für sie in Kraft getreten war. Allerdings blieb die Wahlbeteiligung der Jugendlichen deutlich hinter den Erwartungen zurück.² In Bremen haben wir 2011 zum ersten Mal eine Bürgerschaftswahl erlebt, an der etwa 10.000 junge Leute von 16 und 17 Jahren teilnehmen konnten. Auch von dieser Wahl lassen sich erste Befunde formulieren. Ebenso gibt es einige Befunde, die die Beteiligung junger Leute an Kommunalwahlen betreffen. Die hier wiedergegeben Befunde können nicht beanspruchen alles abzudecken, sie lassen aber einige Trends erkennen:

- *Die erwartete Belebung von politischem Interesse bei Jugendlichen in Folge der Absenkung des Wahlalters tritt zumeist nicht ein.* Jugendliche zwischen 16 und 18 bleiben in deutlich geringerem Maße an Politik interessiert als ältere Jahrgänge. Umfrageergebnisse lassen erkennen, dass viele Jugendliche erst ab 17 Jahren, meistens aber erst sehr viel später Interesse an Politik entwickeln.³ Ergebnisse der Shell-Studien zeigen, dass das allgemeine politische Interesse junger Menschen in Deutschland zwischen 16 und 24 Jahren auf einem niedrigen Niveau variiert, wobei die Variationen unabhängig sind vom Mindestwahlalter.⁴
- *Jugendliche zwischen 16 und 18 nehmen das Wahlrecht nicht so stark an wie erwartet.* Dies lässt sich schon für die Kommunalwahlen in Österreich aufzeigen sowie auch für die Nationalratswahlen.⁵ Auch in Bremen und bei Kommunalwahlen in Deutschland ist dieser Trend erkennbar. Hier wie dort ist zu beobachten, dass bei denjenigen, die das erste Mal wählen dürfen, die Wahlbeteiligung höher ist als bei denjenigen, die das zweite Mal zur Wahl aufgerufen sind (egal in welchem Alter man das erste Mal wählen kann). Aber: Erst- und Zweitwähler liegen bei der Wahlbeteiligung deutlich unter dem Durchschnitt. Generell gilt: „Ältere Wahlberechtigte machen relativ häufiger von ihrem Wahlrecht Gebrauch

¹ Franz Witzeling: Wählen mit 16, ja, aber..., Umfrage des Human-Instituts Klagenfurt, Juni 2007 <http://www.humaninstitut.at/humaninstitut/download.php?file=w%E4hlenmit16.pdf>.

² Vgl. Ferdinand Karlhofer: Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven, in: Informationen zur Politischen Bildung (Wien), Nr. 27 (2007), S. 37-42 (S. 41).

³ Vgl. Karlhofer, ebenda.

⁴ Vgl. Mathias Albert/Klaus Hurrelmann/Gudrun Quenzel: Jugend 2012. Die 16. Shell Jugendstudie. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch 2010. Die Studie zeigt, dass unter jungen Leuten im Alter von 16-24 Jahren nur etwa knapp 40% Interesse an der Politik zeigen (Stand 2010); dieser Anteil war deutlich höher im Jahr 1991 (57%) oder im Jahr 1984 (55%), was damit zusammenhing, dass 1991 ein politisch sehr bewegtes Jahr war (deutsche Wiedervereinigung, Ende des Ost-West-Konflikts, Auflösung der UdSSR, Golfkrieg) und dass 1984 die Nachrüstungsdebatte zu einer stärkeren Sensibilisierung Jugendlicher für Politik beigetragen hatte.

⁵ Vgl. Karlhofer, Wählen mit 16, a.a.O. S. 41.

als jüngere, wobei Erstwähler etwas häufiger zur Wahl gehen als die übrigen jungen Wahlberechtigten.⁶ Die vorliegenden Zahlen für Bremen illustrieren diese Feststellung: So lag die Wahlbeteiligung 2007 bei Erstwählern (damals 18-22 Jahre) bei 46,2%, bei Wählern der Altersgruppe 25-30 bei 37,9 %, wobei die durchschnittliche Wahlbeteiligung 57,85% betrug.⁷ Bei der Bürgerschaftswahl Bremen von 2011 lag die Wahlbeteiligung bei den Erstwählern im Alter von 16-20 bei 48,6 %, bei den 21-25 jährigen bei 39,8 %, wobei die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf 55,9 % abgesunken war.⁸

- *Die Herabsetzung des Wahlalters führt nicht zu einer insgesamt höheren Wahlbeteiligung. Im Gegenteil, da die Wahlbeteiligung unter jungen Wählern deutlich geringer ist als der Durchschnitt, trägt die Herabsetzung des Wahlalters eher zu einer allgemein geringeren Wahlbeteiligung bei.*⁹ Weder bei den Nationalratswahlen in Österreich (2008) noch bei der Bürgerschaftswahl in Bremen von 2011 war der weitere Rückgang der Wahlbeteiligung zu verhindern, die Herabsetzung des Wahlrechtes hat diesen Trend nur noch verstärkt.
- *Jugendliche tendieren nicht notwendigerweise zu extremen Parteien.* Allerdings ist absehbar, dass jugendliche Wähler eher eine geringere Bindung als ältere Wähler an die großen Parteien aufweisen und dazu tendieren, eher den Grünen oder den Piraten ihre Stimme zu geben. Das liegt vermutlich daran, dass Jugendliche relativ gesehen stärker für grundsätzliche Fragen der Umwelt- und Klimapolitik sowie auch der Netzpolitik anzusprechen sind.¹⁰ Dieser Trend zeigte sich deutlich bei der Bürgerschaftswahl in Bremen von 2011, wo Jungwähler laut Infratest-dimap mit 32-34 % für die Grünen votierten (und damit über dem Landesdurchschnitt lagen, während SPD (mit 28%) und CDU (mit 12 %) bei den Jungwählern deutlich weniger Stimmen erhielten als im Durchschnitt.¹¹

⁶ Horst Lange: Ergebnisse der Bürgerschaftswahl 2007 im Lande Bremen nach Altersgruppe und Geschlecht, Bremen 2008 [<http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/lwlange07.pdf>], S. 3.

⁷ Horst Lange: Ergebnisse der Bürgerschaftswahl 2007 im Lande Bremen, a.a.O.]

⁸ Vgl. Hamburger Abendblatt, 27.5.2011 [<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article1904283/Gruene-profitierten-in-Bremen-von-Jungwaehlern.html>]

⁹ Karlhofer, Wählen mit 16, a.a.O. S. 41.

¹⁰ Dies wurde schon früher aus Anlass einer Analyse des Verhaltens junger Wähler bei der Kommunalwahl in Schleswig-Holstein für die Stadt Neumünster erkennbar, vgl. Ulf Schlossbauer: Ergänzendes Projektbeispiel 2: Jugendliche wählen ganz anders, als man glaubt, Kommunalbefragung in Neumünster. Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. (www.kinderpolitik.de) Entwicklung und wissenschaftliche Leitung: Professor Dr. Waldemar Stange, Leuphana-Universität Lüneburg, Neumünster o.J.

¹¹ Weser Kurier 23.5.2011 [http://www.weser-kurier.de/bremen/politik2_artikel,-Bremens-Jungwaehler-staerken-Gruene-_arid,241459.html].

- *Dass diese Rechnung auch ganz anders ausgehen kann, zeigt das Beispiel der Österreichischen Nationalratswahlen von 2008.* Obwohl auch die Grüne Partei in Österreich sich einen Auftrieb durch die Herabsetzung des Wahlalters erhofft hatte, stimmten die jungen Wähler bei der Nationalratswahl vom 28.9. 2008 erstaunlich häufig für FPÖ und BZÖ, zwei Parteien, die einen deutlich rechts-populistischen Kurs verfolgen. Unter den Jung- und Erstwähler entfielen etwa 44% der Stimmen für die FPÖ, die damit in dieser Alterskohorte stärker war als ÖVP oder SPÖ.¹²
- *Die Herabsetzung des Wahlalters führt nicht zu weniger „Politikverdrossenheit“ – was im Übrigen ein problematischer Begriff ist.* Die wachsende Distanz vieler Bürger zu den Parteien geht durch alle Generationen und hat offenbar Ursachen, die durch die Herabsetzung des Wahlrechts nicht behoben werden können.

Zusammengenommen sprechen diese Erfahrungen dafür, die Herabsetzung des Wahlalters mit großer Vorsicht zu handhaben. Weder lassen diese Befunde den Schluss zu, dass durch die Herabsetzung des Wahlalters eine mobilisierende Wirkung auf junge Menschen im Sinne politischer Beteiligung zu erwarten ist, noch geht davon eine positive Wirkung auf die Wahlbeteiligung aus. Vielleicht mag sich das ändern, wenn nach den österreichischen Nationalratswahlen von 2014 und den Landtagswahlen in Brandenburg ebenfalls im Jahr 2014 neue Erkenntnisse vorliegen. Aber zum derzeitigen Zeitpunkt wäre eher Zurückhaltung angesagt.

Hinzu kommt, dass sich grundsätzliche rechtliche Fragen stellen:

1. Was soll das allgemein gültige Kriterium für das Wahlalter sein? Bisher war das Wahlalter mit dem Erreichen der Volljährigkeit und damit auch der Geschäftsfähigkeit verbunden? Dieses Kriterium hat den Vorteil, dass es nicht nur relativ einfach und nachvollziehbar ist, sondern auch logisch und konsequent. Wie will man begründen, dass man davon abweicht?
2. Sowohl im Bund als auch in den meisten Bundesländern ist das Wahlalter von der Verfassung her auf 18 Jahre beschränkt. Änderungen wären dort nur mit Zwei-Drittel-Mehrheiten machbar, wofür in absehbarer Zeit keine Aussichten bestehen. Nachdem mit Bremen und Brandenburg zwei Bundesländer – bei denen derartige Verfassungsmäßige Bestimmungen nicht bestehen – mit der Absenkung des Wahlalters vorangegangen sind, entsteht die Gefahr uneinheitlicher Regelungen, ohne dass dafür wirklich zwingende Gründe bestehen. Auch dies wäre bei der Abstimmung im Landtag zu berücksichtigen. Will Schleswig-Holstein bei der weiteren Vertiefung dieser Uneinheitlichkeit mitmachen? Wie aus den oben angeführten ersten Befunden ersichtlich ist, gibt es dafür keine Gründe, die so schwerwiegend sind, dass man dem Beispiel Brandenburgs und Bremens folgen müsste.

¹² Zum Vergleich: Insgesamt bekam die FPÖ knapp über 17% bei den Wahlen. Im Auftrag des Magazins „profil“ hatte die GfK Austria eine Nachwahl-Befragung bei Erstwählern und 16- bis 19-jährigen Wählern durchgeführt. Vgl. „Nationalratswahl: Denkwort für die Regierung, kein Rechtsruck“, in: Die Presse, 23. Oktober 2008.

3. Die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre wird in der Tendenz vermutlich eher Parteien wie Die Grünen oder Die Piraten begünstigen. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Landtag eine Änderung des Wahlgesetzes beschließen soll, welches (1) einzelne demokratische Parteien bevorzugt, und (2) zudem das Risiko vergrößert, dass populistische Parteien in den Landtag einziehen können. Werden hier möglicherweise die *Chancengleichheit von politischen Parteien* und das *Erfordernis arbeitsfähiger Parlamente* (zwei vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betonte Rechtsgüter) negativ berührt?

Alles in allem würde ich dem Landtag abraten zu diesem Zeitpunkt die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre zu beschließen. Die damit erwarteten Vorteile haben sich zumindest in Österreich und in Bremen nicht eingestellt, eher wurden die Skeptiker bestätigt. Sollte der Landtag das Ziel haben, das Interesse junger Menschen an Politik zu erhöhen, so wären die Ausweitung politischer Bildung, ein erhöhtes Lehrangebot politischer Inhalte in den Schulen und innovative Formen der Beteiligung junger Menschen an der Politik meines Erachtens deutlich sinnvoller.

Kiel, den 16.10.2012

Prof. Dr. Joachim Krause
Institut für Sozialwissenschaften
Bereich Politikwissenschaft
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Westring 400
24118 Kiel
Tel: 0431-8802171
jkrause@politik.uni-kiel.de