

Prof. Dr. Günter Frankenberg

Stellungnahme zum öffentlichen Fachexpertengespräch im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag „Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an“ – BT-Drs 15/1544

1. Der Vorschlag, Kindern mit ihrer Geburt das aktive Wahlrecht zu verleihen und dessen Ausübung bis zur Wahlrechtsmündigkeit treuhänderisch den Eltern zu übertragen, ist zu begrüßen als symbolische politische Initiative, die ein Zeichen setzen und anregen will, über die mangelnde politische und auch rechtliche Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen von Kindern (und Familien) im Allgemeinen, den Ausschluss von Kindern von politischen Beteiligungsmöglichkeiten im Besonderen und die Einschränkung der Beteiligung von Kindern an Wahlen durch das geltende Verfassungs- und Wahlrecht (Art. 38 II GG und § 12 I Nr. 1 BWahlG) im Einzelnen nachzudenken.

Der Antrag gibt freilich zu erkennen, dass die öffentliche Diskussion über Gesellschafts- und Generationenvertrag sowie „die angemessene Berücksichtigung der jungen Generation in der politischen Willensbildung“ nicht das Ziel, vielmehr seine symbolische Bedeutung und Wirkung gegenüber der instrumentellen als Anregung zu einer Gesetzesinitiative eher nachrangig ist. Eine auf Änderung der Verfassung und der einfachen Gesetze abzielende Einführung des „Wahlrechts von Geburt an“ ist daraufhin zu befragen: was genau die Antragstellerinnen und Antragsteller intendieren, ob die intendierte Neuregelung mit der Verfassung zu vereinbaren ist, ob sie praktikabel erscheint und einen Demokratiegewinn erwarten lässt.

Am Rande ist anzumerken, dass die Antragsbegründung eine kinderwahlrechts- und demokratiespezifische Themenkonzentration vermissen lässt. Die Antragstellerinnen und Antragsteller müssen sich folglich fragen lassen, wie sich die von ihnen angeregte Wahlrechtsreform zwanglos mit den heterogenen Begründungselementen (Korrektur der demographischen Entwicklung, Abbau der sozialen Benachteiligung von Familien mit Kindern, Revision der Verschiebung von finanziellen und sozialen Lasten auf zukünftige Generationen etc.) verknüpfen lässt.

2. Die bisherige Diskussion zum „Kinderwahlrecht“ wie auch der hier zu beurteilende Antrag einschließlich seiner Begründung leiden an einem Mangel an inhaltlicher Bestimmtheit, weil das jeweils anvisierte Projekt nicht hinreichend deutlich konturiert und in ein konkretes Regelungsmodell übersetzt wird. Sub specie „Kinderwahlrecht“ sind drei Modelle zu unterscheiden:

(1) Ein *originäres Kinderwahlrecht* ohne Wahlmündigkeitseinschränkung („Wahlrecht von Geburt an“) begegnet gravierenden verfassungspolitischen und praktischen Einwänden. Insbesondere steht ihm eine der wesentlichen Funktionen des Wahlrechts – die Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden – entgegen.

(2) Ein *originäres Elternwahlrecht*, das den Eltern für jedes ihrer Kinder mit deren Geburt ein zusätzliches Stimmrecht verleiht, verbietet sich prima facie als frontaler Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Gestalt der Zählwertgleichheit (one person one vote).

(3) In Frage kommt und von den Antragstellerinnen und Antragstellern angestrebt wird daher ein, wie es scheint, *derivatives Elternwahlrecht*, das Kindern mit ihrer Geburt ein Wahlrecht zuschreibt, dessen treuhänderische Ausübung jedoch bis zum Erreichen der Wahlrechtsmündigkeit – im Regelfall und damit nach Maßgabe von § 1629 BGB - den Eltern überantwortet.

3. Übersetzt man das „abgeleitete“ Elternwahlrecht in das dem Antrag im Umriss zugrunde liegende Regelungsmodell, so treten die impliziten Schranken eines derartigen „Kinderwahlrechts“ und dessen Ableitungsmängel deutlich hervor: Kinder und Jugendliche können als gesollte Inhaber dieses Wahlrechts nicht einen Tag früher als nach den geltenden Bestimmungen (Art. 38 II 1. Hs. GG iVm § 12 I Nr. 1 BWahlG) eine eigenständige, höchstpersönlich zu exekutierende Wahlentscheidung treffen. Die Ausübung ihres Wahlrechts ist bis zum Erreichen des unveränderten Wahlmündigkeitsalters den Eltern bzw. Sorgeberechtigten anvertraut. Minderjährige haben demzufolge weder das Recht, einen Wahlhelfer zu bestimmen, noch die rechtliche Möglichkeit, die treuhänderische Ausübung ihres Wahlrechts in einer folgenreichen Weise, d.h. im Rahmen unserer Rechtsordnung: gerichtlich, zu kontrollieren oder genauer: die ihren Vorstellungen entsprechende Stimmabgabe sicher zu stellen. Ihr „Wahlrecht von Geburt an“ erschöpft sich mithin in der

außerrechtlichen Hoffnung, von den Inhabern der um die „Bürgersorge“ erweiterten Personensorge - entsprechend § 1626 I, II BGB - pflichtgemäß auf ihre parteipolitischen Präferenzen vor einer anstehenden Wahl befragt und bei der Stimmabgabe entsprechend der geäußerten Präferenz oder wenigstens „in ihrem wohlverstandenen Interesse“ vertreten zu werden. Pflichtverletzungen bleiben ohne jede Sanktion. Handeln aber die Eltern – ungeachtet des Umstandes, dass die Wahlrechtsausübung nach geltendem Recht „vertretungsfeindlich“ ausgestaltet ist, - als weisungsfreie Vertreter gemäß § 166 I BGB und kommt es folglich bei deren Ausübung des Wahlrechts auf die Vertretenen nicht an, wie von Anhängern des Elternwahlrechts postuliert (so beispielsweise Reimer), dann tendiert der Regelungsgehalt des „abgeleiteten“ Elternwahlrechts aus dem Blickwinkel der minderjährigen und eigentlichen „Rechtsinhaber“ gegen Null. Aus Gründen der „Firmenwahrheit“ sollte folglich statt von einem „Kinderwahlrecht“ oder einem „Wahlrecht von Geburt an“ treffender von einem *zusätzlichen Elternwahlrecht* die Rede sein. Dessen Bedeutung bewegt sich für Kinder und Jugendliche nahezu ausschließlich auf der Ebene des Symbolischen. (Was nicht ausschließt, ein solches Projekt aus eltern- und familienpolitischen Gründen zu propagieren; dann aber schwerlich unter dem Motto „mehr Demokratie wagen“.)

4. Fraglich ist überdies, ob es sich hier - angesichts der Stellvertretung bei der Wahlrechtsausübung, die jegliche Rechtskontrolle oder Sanktionsmöglichkeit im Interesse des Vertretenen ausschließt, - in der Tat um ein *abgeleitetes* Elternwahlrecht handelt. Im Unterschied zu einem wahlrechtlichen Fertilitätsbonus setzt eine Ableitung, nimmt man das „Wahlrecht von Geburt an“ unter dem Motto „mehr Demokratie wagen“ ernst, außer der bloßen Tatsache der Entstehung durch Geburt zusätzlich einen minimal gehaltvollen Rechtsakt voraus, in dem eine politische Willens- oder wenigstens Meinungsäußerung des Kindes zur Geltung kommen könnte. Dieser das Derivat begründende Rechtsakt könnte in der ggf. gerichtlich vermittelten Bestimmung eines Wahlhelfers (vgl. § 33 II BWahlG) oder Stellvertreters bei der Ausübung des Wahlrechts bestehen. Eine solche Konstruktion wird – aus guten und nahe liegenden Gründen - in der öffentlichen Diskussion nicht erwogen und dürfte auch dem Antrag der Abgeordneten nicht zugrunde liegen. Mithin liegt es ebenso nahe, das „Wahlrecht von Geburt an“ nicht als derivatives, sondern als *maskiertes originäres Elternwahlrecht* zu kennzeichnen, das auf der Ebene der bevormundenden Agentur eine Auswechslung vornimmt vom Wahlgesetzgeber, der die Wahlmündigkeit bestimmt, hin zu den das Wahlrecht der Kinder ausübenden Sorgeberechtigten.

5. Zu korrigieren ist daher auch die Aussage, die intendierte Wahlrechtsänderung vergrößere das Zurechnungssubjekt Volk und steigere damit die Allgemeinheit der Wahl durch Erhöhung der Zahl der Wahlberechtigten um ca. 13,8 Millionen. Solange die gegenwärtig geltende Wahlalterregelung in Kraft bleibt, kann sich durch die Einführung eines Familienwahlrechts im dargestellten Sinne nur die Zahl der abgegebenen Stimmen, nicht aber die Zahl der Wahlberechtigten erhöhen. Es sei denn, der im Hinblick auf den „Normalwähler“ verfassungsrechtlich unterstellte (Art. 33 II GG) und einfachgesetzlich konkretisierte (vgl. §§ 1 I, 4, 12, 14 und 33 II BWahlG) Nexus von Wahlrechtsinhaberschaft und Wahlrechtsausübung wird aufgelöst und durch eine Fiktion überbrückt.

Ob diese zusätzlichen Stimmen per saldo einer kinder- und familienfreundlichen parteipolitischen Programmatik zugute kämen, lässt sich empirisch anzweifeln, bedarf hier jedoch keiner Erörterung.

6. Gegen ein verdecktes originäres Elternwahlrecht erheben sich beachtliche verfassungsrechtliche Bedenken. Zuvörderst richtet der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ein unüberwindbares Hindernis auf. Nach ganz einhelliger und insbesondere vom Bundesverfassungsgericht betonter Auffassung ist für die demokratische Grundordnung des Grundgesetzes „die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung“ (BVerfGE 95, 335/368). Die Zählwertgleichheit ist als fundamentale und demokratiekonstitutive Ausprägung gleicher Freiheit im status activus (Art. 38 I GG) in das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 I, II GG) eingelassen und hat damit teil an den durch die sog. „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG als veränderungsfest verbürgten Verfassungsgrundsätzen.

Dem Verdikt der insofern gesteigerten Verfassungswidrigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit könnte allenfalls ein originäres Kinderwahlrecht entgehen. Das hier anvisierte Elternwahlrecht verstößt jedoch angesichts der auf der Hand liegenden Kontroll- und Sanktionsdefizite gegen den Grundsatz der Zählwertgleichheit, da den Eltern bei empirischer Betrachtung und rechtsnormativer Bewertung dieses Modells nach Maßgabe der Zahl ihrer Kinder zusätzliche Wahlstimmen zugewiesen werden, bei deren Abgabe sie rechtlich nicht gebunden sind, sich vielmehr frei entscheiden können wie jeder andere Wähler. Selbst wenn man den Art. 79 III GG hinweg dächte, ließe sich ein derartiges zusätzliches Familienwahlrecht auch immanent verfassungsrechtlich weder durch die

ohnedies fragwürdige Annahme einer „echten Interessengemeinschaft“ von Eltern und Kindern (Löw) noch auf dem Wege einer „internen Kompensation“ (Reimer) durch den (hier bereits bestrittenen) quantitativen Zugewinn auf Seiten eines anderen Wahlrechtsgrundsatzes, des Grundsatzes der Allgemeinheit, heilen. Kurz: unterhalb der Schwelle einer konstitutionellen Revolution ist die Einführung eines verdeckt originären Elternwahlrechts, d.h. ein *Pluralwahlrecht* zur Privilegierung von Eltern mit Kindern nicht zu haben. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „[A]ngesichts der in der demokratischen Grundordnung verankerten *unbedingten Gleichheit* aller Staatsbürger bei der Teilnahme an der Staatswillensbildung [kann] es gar keine Wertungen geben, die es zulassen würden, beim Zählwert der Stimmen zu differenzieren.“ (BVerfGE 1, 208/247 – Hervorhebung nicht im Original)

7. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (Art. 38 I GG) verbietet, dass zwischen die Entscheidung der Wähler und die Zusammensetzung des Parlaments eine weitere politische Willensentscheidung tritt. Bei einem genuin derivativen Elternwahlrecht trifft der oder die Minderjährige eine Entscheidung, deren Exekution auf die ihn oder sie bei der Wahlrechtsausübung vertretenden Sorgeberechtigten verlagert wird. Folglich handelt es sich um eine *vermittelte* Wahlentscheidung, die unter der Geltung von Art. 38 I GG verfassungswidrig wäre. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl lässt sich, wie unten ausgeführt, nicht durch die systemwidrige Konstruktion einer Stellvertretung überbrücken. Nach dem geltenden Wahlrecht kann es keine Ausübung des Wahlrechts nach Maßgabe von § 166 I BGB geben (vgl. auch § 33 II BWahlG), bei der es ausschließlich auf den Vertreter ankommt und der Wahlrechtsinhaber völlig in den Hintergrund tritt.

8. Mit den Grundsätzen der Unmittelbarkeit und der Geheimheit der Wahl (siehe auch dazu Art. 38 I GG) unmittelbar verknüpft ist der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahlrechtsausübung. Dieser ist zu verstehen als striktes Verbot einer Differenzierung von Wahlrechtsinhaberschaft und Wahlrechtsausübung. Vom Grundgesetz nicht explizit benannt, erschließt sich die Höchstpersönlichkeit verfassungsrechtlich aus einer Zusammenschau der in Art. 38 I GG aufgeführten Prinzipien, die die einer Demokratie angemessene Wahl verbürgen: die Freiheit, Unmittelbarkeit und Geheimheit der Wahl, und der Art. 38 II GG zugrunde liegenden Vorstellung einer persönlichen Stimmabgabe. Aus dem Gewährleistungsgehalt dieser Grundsätze im Verbund mit der Legitimations- und Kommunikationsfunktion von Wahlen erschließt sich zwanglos eine verfassungsrechtliche Wahlrechtskonzeption, die das

Wahlrecht jeglicher rechtsgeschäftlichen Disposition und damit auch der Stellvertretung im Sinne des bürgerlichen Rechts entzieht. Die Höchstpersönlichkeit und Vertretungsfeindlichkeit der Wahlrechtsausübung prägt unstreitig auch das die Wahlrechtsgrundsätze konkretisierende Wahlgesetz (vgl. nur §§ 14 IV, 33 II BWahlG), das in Übereinstimmung mit Art. 38 I und II GG von der persönlichen Stimmabgabe ausgeht und annimmt, dass sich in der Person des Wahlberechtigten die politische Willensbildung vollzieht.