Zweitveröffentlichung

Hoffmann-Lange, Ursula; de Rijke, Johann

Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter : ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre

Datum der Zweitveröffentlichung: 09.05.2023

Akzeptiertes Manuskript (Postprint), Beitrag in Sammelwerk

Persistenter Identifikator: urn:nbn:de:bvb:473-irb-593690

Erstveröffentlichung

Hoffmann-Lange, Ursula; de Rijke, Johann: Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter : ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre. In: Jugend und Politik : Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend. Alemann, Ulrich von (Hg). Baden-Baden : Nomos, 2006. S. 59-74.

Rechtehinweis

Dieses Werk ist durch das Urheberrecht und/oder die Angabe einer Lizenz geschützt. Es steht Ihnen frei, dieses Werk auf jede Art und Weise zu nutzen, die durch die für Sie geltende Gesetzgebung zum Urheberrecht und/oder durch die Lizenz erlaubt ist. Für andere Verwendungszwecke müssen Sie die Erlaubnis des/der Rechteinhaber(s) einholen.

Für dieses Dokument gilt das deutsche Urheberrecht.

Prof. Dr. Ursula Hoffmann-Lange, Bamberg
Johann de Rijke, Deutsches Jugendinstitut München

Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre

I. Einleitung

Angesichts der viel beschworenen Abwendung junger Menschen von der Politik, wie sie sich in zahlreichen repräsentativen Studien zeigt[1], wird immer wieder eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre als ein Mittel zur stärkeren Einbindung junger Menschen in das politische System befürwortet[2]. Diese Forderung wird vielfach mit dem Argument begründet, die kritische Haltung der Jugend gegenüber der Politik sei nicht zuletzt durch deren geringe politische Einflussmöglichkeiten bedingt[3].

Die Befürworter erwarten sich von der Herabsetzung des Wahlalters vor allem drei Effekte. Sie versprechen sich davon einmal eine Erhöhung des politischen Interesses junger Menschen und gehen gleichzeitig davon aus, dass dies die Politikverdrossenheit mindern würde. Schließlich erwarten sie auch, dass dadurch der Druck auf die Politik zunehmen würde, die Lebensbedingungen und Lebenschancen junger Menschen in unserer Gesellschaft zu verbessern.

Die Debatte über das Für und Wider einer Herabsetzung des Wahlalters betrifft eine demokratietheoretisch fundamentale Frage, nämlich die nach der Rechtferti-

1 Vgl. *J. Maier,* Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik, Opladen 2000; *G. Pickel,* Jugend und Politikverdrossenheit, Opladen 2002; *U. Hoffmann-Lange,* Jugend zwischen politischer Teilnahmebereitschaft und Politikverdrossenheit, in: *C. Palentien/K. Hurrelmann* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Auflage, Neuwied 1998, S. 178-205.

2 Vgl. u.a. *K. Hurrelmann,* Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *C. Palentien/K. Hurrelmann* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Auflage, Neuwied 1998, S. 280-289; *C. Palentien,* Pro- und contra-Diskussion zu einer Veränderung des Wahlrechts, in: *C. Palentien/K. Hurrelmann* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Auflage, Neuwied 1998, S. 290-299.

3 z. B. *G. Pickel* (Fn. 1) S. 398; *U. Feist,* Die Macht der Nichtwähler, München 1994.

gung einer Einschränkung des demokratischen Grundrechts auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen Prozess. Diese Einschränkung basiert auf einer politischen Entscheidung darüber, an welche Voraussetzungen das Wahlrecht geknüpft sein soll. Solche Voraussetzungen sind daher grundsätzlich diskussionswürdig. Dementsprechend hat es im Verlauf der letzten zweihundert Jahre immer wieder Auseinandersetzungen über die Angemessenheit existierender Wahlrechtshürden gegeben. Hierzu gehört auch das Wahlalter, das für Bundestagswahlen zuletzt 1970 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde. Inzwischen wurde es für Kommunalwahlen bereits in sechs Bundesländern sogar auf 16 Jahre gesenkt[4].

Die Altersgrenze im Wahlrecht wird gemeinhin damit begründet, dass junge Menschen noch nicht über die ausreichende intellektuelle und politische Reife verfügen, um sich verantwortungsvoll an Wahlen zu beteiligen. Insofern handelt es sich dabei um eine Annahme, die prinzipiell einer empirischen Überprüfung zugänglich ist. Der folgende Beitrag versteht sich in diesem Sinne als ein empirischer Beitrag, in dem versucht wird, Antworten auf zwei Fragen zu finden. Zunächst wird danach gefragt, inwieweit die gegenwärtige Altersgrenze von 18 Jahren empirisch begründbar ist. Dabei wird vorrangig untersucht, ob sich die beiden Altersjahrgänge der 16- bis 17-Jährigen, um die es bei der Diskussion vorrangig geht, im Hinblick auf ihr politisches Interesse und ihre Beteiligungsbereitschaft deutlich von den heute schon Wahlberechtigten unterscheiden. Im Anschluss daran soll ferner untersucht werden, welche Auswirkungen eine Herabsetzung des Wahlalters voraussichtlich hätte. Mit diesen Analysen wollen wir versuchen, zu einer Versachlichung der vielfach nur mit normativen Argumenten und teilweise sehr emotional geführten Debatte beizutragen.

Primäre Datenbasis für die folgenden Ausführungen ist die jüngste, 2003 erhobene Welle des Jugendsurveys des Deutschen Jugendinstituts (DJI-Jugendsurvey), für die 6.956 Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16 bis 29 Jahren und zusätzlich 2.154 Jugendliche im Alter von 12 bis 15 Jahren befragt wurden[5]. Diese große Altersspanne erlaubt es, die Entwicklung politischer Orientierungen von Heranwachsenden und jungen Erwachsenen relativ genau zu bestimmen. Zusätzlich wird zum Vergleich mit der Erwachsenenbevölkerung auf die Daten einer repräsentativen Wahlstudie zurückgegriffen, die mit weitgehend identischem Fragebogen 1994, 1998 und 2002 durchgeführt wurde[6]. Schließlich werden auch die Daten der Repräsentativen Wahlstatistik herangezogen, die vom Statistischen Bundesamt, den

4 Das aktive, wenn auch nicht das passive Wahlrecht ab 16 Jahren bei Kommunalwahlen gilt in Mecklenburg-Vorpommern seit 1999, Niedersachsen seit 1996, Nordrhein-Westfalen seit 1999, Sachsen-Anhalt seit 1999, Schleswig-Holstein seit 1998 und Berlin seit 2005.

5 Der DJI-Jugendsurvey wird durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert. Nähere Informationen finden sich unter www.dji.de/jugendsurvey.

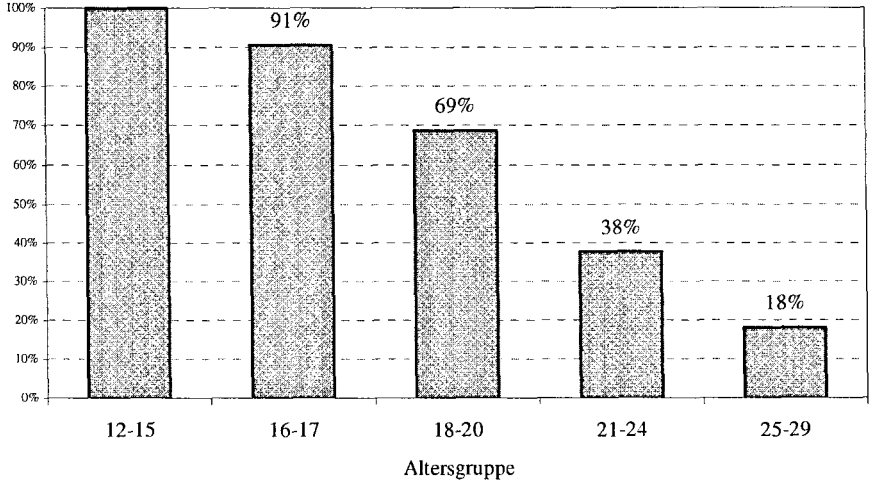
6 Es handelt sich um die Daten der Wahlstudie von *Jürgen W. Falter, Oscar W. Gabriel* und *Hans Rattinger* "Politische Einstellungen, politische Partizipation und Wählerverhalten im vereinigten Deutschland", die uns freundlicherweise von den Primärforschern zur Verfügung gestellt wurden.

Statistischen Landesämtern sowie den statistischen Ämtern zahlreicher Großstädte publiziert werden.

II. Die Auswirkung der verlängerten Ausbildungszeiten auf den Übergang in den Beruf

Es scheint zunächst paradox, dass im Verlauf der letzten hundert Jahre das Wahlalter mehrfach herabgesetzt wurde, obwohl sich im gleichen Zeitraum die Ausbildungszeiten immer weiter verlängert haben. Heute sind zwei Drittel der Angehörigen der Altersgruppe, um die es bei der Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters primär geht, noch Vollzeitschülerinnen bzw. –schüler an allgemeinbildenden Schulen und 91% haben ihre Berufsausbildung noch nicht abgeschlossen. Dies unterscheidet sie deutlich von der nächstälteren Gruppe der 18- bis 20-Jährigen, in der der Anteil der Schülerinnen und Schüler weniger als ein Drittel beträgt. Allerdings befinden sich auch in der nächsten Altersgruppe noch über zwei Drittel in Berufsbildung (Schaubild 1). Selbst in der ältesten befragten Altersgruppe der 25- bis 29-

Schaubild 1: Anteil der Befragten in Schul- und Berufsausbildung in den verschiedenen Altersgruppen



Quelle: DJI-Jugendsurvey 2003

Jährigen haben fast 20% ihre Berufsausbildung noch nicht abgeschlossen.

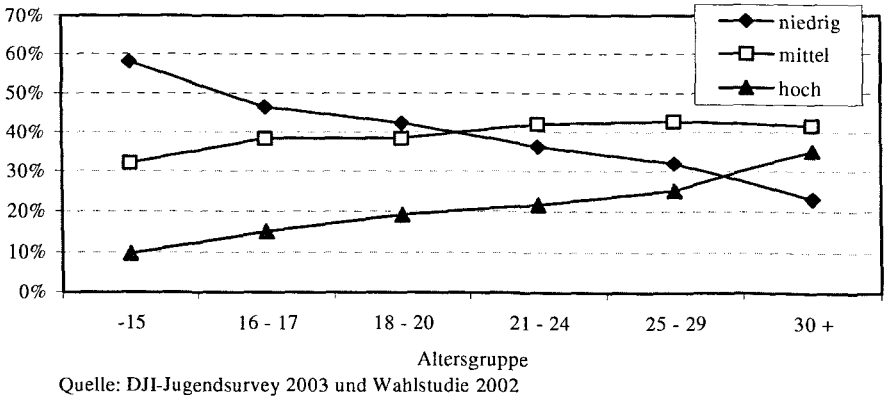
Es liegt auf der Hand, dass die heute wesentlich längeren Ausbildungszeiten nicht als Argument gegen eine Herabsetzung des Wahlalters taugen. Sie werden hier primär herangezogen, um die Willkür von Wahlaltersgrenzen zu demonstrieren, denn offensichtlich spielen für deren Festsetzung gesellschaftliche Normen eine größere Rolle als die objektiven Lebensbedingungen. Insofern waren die früher gültigen

höheren Altersgrenzen eher Ausdruck einer insgesamt restriktiveren Handhabung des Wahlrechts, das zunächst nicht nur an ein bestimmtes Lebensalter, sondern auch an die Geschlechtszugehörigkeit sowie ökonomische Voraussetzungen gebunden war. Die neuerliche Diskussion um die Angemessenheit der augenblicklichen Altersgrenze deutet damit - ähnlich wie die Diskussion um die Verleihung des kommunalen Wahlrechts an Ausländer - eher auf den fortdauernden Wandel der Normen für die Gewährung staatsbürgerlicher Teilhaberechte hin.

III. Die Entwicklung des politischen Interesses im Jugendalter

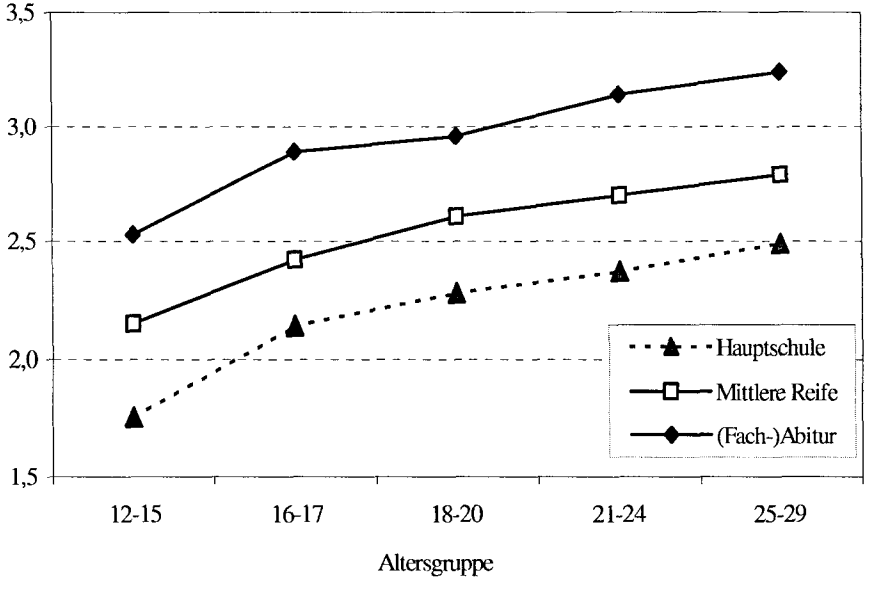
Schaubild 2 zeigt, dass das politische Interesse, das sich die jungen Menschen selbst zuschreiben, mit dem Lebensalter kontinuierlich zunimmt. Der Anteil derjenigen, die sich für Politik interessieren, ist insbesondere bei den 12- bis 15-Jährigen sehr niedrig, während er im Alter von 16 bis 17 Jahren schon deutlich ansteigt[7]. In Schaubild 3 kann man darüber hinaus noch erkennen, dass das politische Interesse nicht unerheblich vom formalen Bildungsniveau abhängt. Bei den Gymnasiasten liegt das Niveau des politischen Interesses bereits in der jüngsten Altersgruppe der 12- bis 15-Jährigen über dem der 25- bis 29-jährigen Hauptschulabsolventen. Diese Werte deuten darauf hin, dass pauschale Urteile für diese Altersgruppe genauso unangemessen sind wie für die Erwachsenenbevölkerung. Gleichzeitig lässt sich aus diesem Ergebnis auch schließen, dass die Gymnasiasten mit ihrem deutlich größeren Interesse an politischen Fragen von einer Herabsetzung des Wahlalters am meisten profitieren würden.

Schaubild 2: Die Entwicklung des politischen Interesses im Jugendalter



Quelle: DJI-Jugendsurvey 2003 und Wahlstudie 2002
Politisches Interesse: 5-stufige Skala recodiert: 1 - 2 = niedrig, 3 = mittel, 4 - 5 = hoch

Schaubild 3: Mittelwert des politischen Interesses in verschiedenen Altersgruppen nach Bildungsniveau



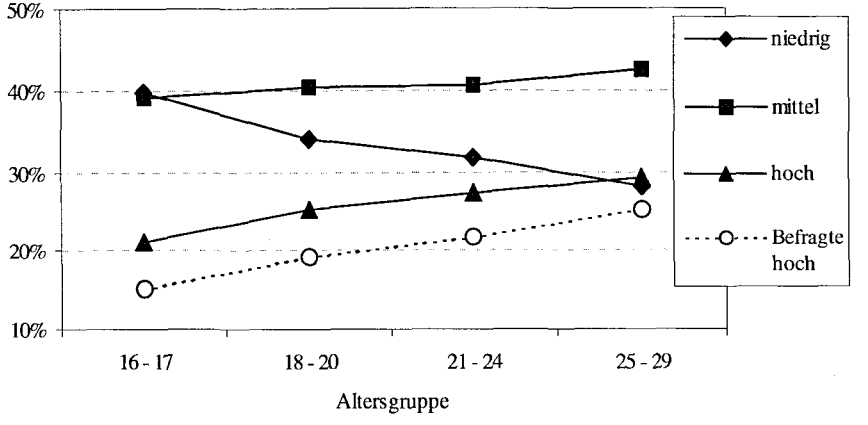
Quelle: DJI-Jugendsurvey 2003
Politisches Interesse: 5-stufige Skala von 1 = überhaupt kein Interesse bis 5 = sehr starkes Interesse
Bildungsniveau: höchster erreichter Schulabschluss; bei Schülerlnnen: angestrebter Schulabschluss

Die Einschätzung der politischen Kompetenz der Befragten durch die Interviewer hängt nicht nur eng mit dem von den Befragten selbst bekundeten Interesse an politischen Fragen zusammen, sondern liegt sogar noch etwas höher als die Selbsteinschätzungen. Fremd- und Selbsteinschätzungen stimmen also weitgehend überein, und darüber hinaus scheinen die jungen Menschen mehr über Politik zu wissen als sie sich selbst zubilligen (Schaubild 4)[8].

7 Die im Schaubild für die Erwachsenenbevölkerung ab 30 Jahren ausgewiesenen Anteilswerte sind im Vergleich zu denen des DJI-Jugendsurveys etwas überhöht, da in der Wahlstudie 2002 das politische Interesse auch bei den jüngeren Befragten über den Anteilswerten im DJI-Jugendsurvey lag.

8 Der Korrelationskoeffizient beträgt r=62.

Schaubild 4: Die Einschätzung der politischen Kompetenz der Befragten durch die Interviewer



Quelle: DJI-Jugendsurvey 2003

Betrachtet man die Entwicklung des politischen Interesses über die Zeit, so zeichnet sich dieses durch große Fluktuationen aus, die sich bei Jugendlichen ebenso zeigen wie in der Gesamtwählerschaft. Diese Fluktuationen sind abhängig von der Stimulationswirkung politischer Ereignisse (z.B. Wahlen, deutsche Vereinigung) und sind bei jungen Menschen erheblich stärker ausgeprägt als bei den Älteren[9]. Die Phase hoher politischer Mobilisierung in der Zeit des Zusammenbruchs der DDR und der deutschen Vereinigung führte daher zu einem überproportionalen Anstieg des politischen Interesses in der jüngeren Bevölkerung, das 1990 fast das Niveau der Erwachsenen erreichte. Dieses sank dann in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sehr stark ab, erholte sich danach jedoch wieder, auch wenn es seitdem nicht mehr die hohen Werte von 1990 erreicht hat. Die stärkeren Ausschläge bei den Jugendlichen suggerieren also in Zeiten eines allgemein rückläufigen politischen Interesses einen im Vergleich zu den Erwachsenen überproportionalen Rückgang im politischen Interesse der Jugend. Es liegt für den Betrachter daher nahe, solche Phasen des Abschwungs einfach linear fortzuschreiben, obwohl dies unter einer längerfristigen Perspektive durchaus unangemessen ist.

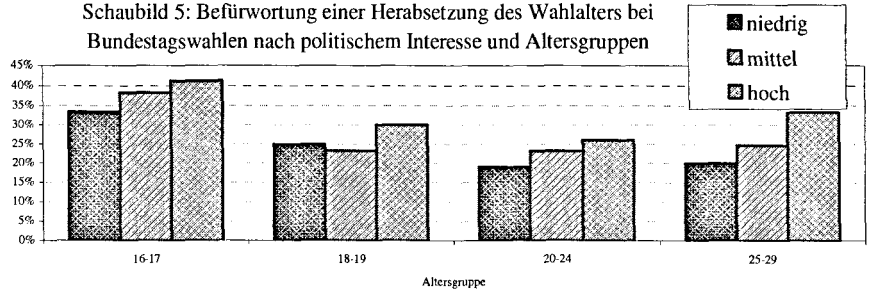
9 *U. Hoffmann-Lange*, Bildungsexpansion, politisches Interesse und politisches Engagement in den alten Bundesländern, in: *O. Niedermayer/B. Westle* (Hrsg.), Demokratie und Partizipation, Opladen 2000, S. 46-64.

IV. Wünschen die Jugendlichen selbst eine Herabsetzung des Wahlalters?

Die Tatsache, dass sich einige Jugendforscher wie *Klaus Hurrelmann*, viele Jugendverbände sowie Bündnis '90/Die Grünen und die PDS vehement für eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre einsetzen oder sogar eine völlige Abschaffung der Altersbegrenzung im Wahlrecht fordern, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Forderungen für die Mehrheit der jungen Menschen kein besonders vorrangiges Thema sind. Im DJI-Jugendsurvey von 1997 war eine explizite Frage danach enthalten[10]. Dabei wurde zwischen Kommunalwahlen, Landtagswahlen, Bundestagswahlen und Europawahlen unterschieden. Die Antworten zeigen zunächst, dass die jungen Menschen in dieser Frage gespalten sind. Zudem besteht eine wahrgenommene Hierarchie der Wahlen: Je weiter diese vom persönlichen Umfeld der Befragten entfernt sind, umso geringer wird der Anteil derjenigen, die sich für eine Herabsetzung des Wahlalters aussprechen. Während fast die Hälfte der 16- bis 29-Jährigen für eine Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen plädiert, liegt der Anteil für Bundestagswahlen bei unter einem Drittel. Gleichzeitig spricht sich über die Hälfte der Befragten explizit gegen eine Herabsetzung des Wahlalters bei Bundestagswahlen aus.

Allerdings plädieren die von der Herabsetzung des Wahlalters unmittelbar betroffenen 16- bis 17-Jährigen wesentlich häufiger für eine Herabsetzung als diejenigen, die bereits wählen dürfen (Schaubild 5). Auch variiert die Befürwortung nach dem Grad des politischen Interesses: Je größer das politische Interesse, umso höher die Befürwortung, gleichzeitig nimmt allerdings die Ablehnung noch stärker zu. Diese Frage polarisiert also die politisch Interessierten stärker[11].

Schaubild 5: Befürwortung einer Herabsetzung des Wahlalters bei Bundestagswahlen nach politischem Interesse und Altersgruppen



Quelle: DJI-Jugendsurvey 1997

10 Der Fragetext lautete: Wie Sie vielleicht gehört haben, dürfen in einigen Bundesländern Jugendliche bereits ab 16 Jahren wählen. Was meinen Sie: Soll man mit 16 Jahren zur Wahl gehen können, sind Sie eher dafür oder sind Sie eher dagegen? (Antwortmöglichkeiten: Bin eher dafür, bin dagegen, ist mir egal, weiß nicht)

V. Der Stellenwert des Wählens für die Angehörigen der jungen Generation

Für die Diskussion um eine Herabsetzung des Wahlalters ist natürlich auch von Interesse, welchen Stellenwert die jungen Menschen dem Wählen zuschreiben. Tabelle 1 bestätigt zunächst, dass die große Mehrheit der jungen Menschen die Teilnahme an Wahlen als sinnvolle Möglichkeit politischer Beteiligung ansieht. Die Unterschiede zwischen den Altersgruppen sind nur gering. Der etwas niedrigere Anteilswert für die 16- bis 17-Jährigen dürfte dabei in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass diese noch nicht wahlberechtigt sind und einige von ihnen daher offensichtlich meinen, diese Frage nicht bejahen zu können. Demgegenüber zeigen die Daten der jüngsten Shell-Jugendstudie jedoch, dass die Unterschiede zwischen den Altersgruppen deutlich größer sind, wenn man nach der tatsächlichen Wahlbereitschaft fragt. Der Anteil derjenigen, die sich sicher beteiligen würden, wenn sie schon wahlberechtigt wären, liegt dort in der jüngsten Gruppe (12 - 14 Jahre) bei lediglich 22%, in der ältesten (22 - 25 Jahre) bei 44%. Berücksichtigt man zusätzlich auch noch diejenigen, die wahrscheinlich zur Wahl gehen würden, steigen diese Anteilswerte auf 58% bzw. 82%, liegen aber auch dann noch niedriger als die Anteilswerte in Tabelle 1.[12]

Tabelle 1: Stellenwert des Wählens für die Befragten (in Prozent der jeweiligen Gruppe)

Für sich persönlich würden in Betracht ziehen:	Altersgruppe				
	16 - 17	18 - 20	21 - 24	25 – 29	gesamt
Teilnahme an Wahlen	88,3	94,2	94,6	95,1	93,2
bewusste Nichtwahl	13,7	13,8	15,3	16,0	14,7
Wahl einer extremen Partei	8,4	8,5	9,0	9,6	8,9

Quelle: DJI-Jugendsurvey 2003

Gleichzeitig ist bemerkenswert, dass eine durchaus nicht unbeträchtliche Zahl der Befragten auch eine bewusste Nichtwahl bzw. die Wahl von Protestparteien in Betracht zieht. Dies bestätigt den vielfach konstatierten Trend zu einer Abnahme der Wahlbeteiligung und zur Wahl von Protestparteien. Interessant sind bei diesen beiden Fragen nicht zuletzt auch die Entwicklungen im Längsschnitt. Im Vergleich der Befragungsjahre 1992, 1997 und 2003 ist die Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen

11 Bei den politisch stark Interessierten sprachen sich 41,3% für eine Herabsetzung des Wahlalters bei Bundestagswahlen, gleichzeitig aber 51,5% dagegen aus. Nur 7,2% waren in dieser Frage neutral (ist mir egal). Bei den wenig Interessierten lagen die entsprechenden Werte bei 33,4% und 37,9%, während sich 28,7% nicht festlegen wollten.

12 *U. Schneekloth,* Demokratie, ja – Politik, nein? Einstellungen Jugendlicher zur Politik, in: *Deutsche Shell* (Hrsg.), Jugend 2002, Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus, Frankfurt am Main 2002, S. 91-137, hier S. 106ff.

konstant geblieben, die zur bewussten Nichtwahl hat dagegen von 29,3% auf 14,7% und die zur Protestwahl von 20,7% auf 8,9% deutlich abgenommen. Die Wahlbeteiligungsbereitschaft, aber auch die Wahlentscheidung selbst sind in der jungen Generation also nicht konstant, sondern variieren im Zeitverlauf und daher auch von Wahl zu Wahl.

VI. Das Wahlverhalten der Jungwähler

Für die politischen Parteien ist natürlich nicht zuletzt die Frage nach den vermutlichen Konsequenzen einer Herabsetzung des Wahlalters auf die Wahlergebnisse von Interesse. Hierzu kann man zunächst auf die Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik für die Bundestags-, Landtags- und Europawahlen zurückgreifen. Zwar steht bei diesen eine Herabsetzung des Wahlalters nicht ernsthaft zur Debatte, gleichzeitig lassen sich an deren Ergebnissen generationsbedingte Verschiebungen in den Wählerpräferenzen aber schon frühzeitig ablesen. Da solche Verschiebungen eher gradueller und langfristiger Natur sind, lässt sich vermuten, dass die entsprechenden Abweichungen bei den unter 16-Jährigen tendenziell in dieselbe Richtung gehen.

Die Werte in der Tabelle 2 legen den Schluss nahe, dass sich die Präferenzen der Jungwähler nicht unbeträchtlich von denen der älteren Wähler unterscheiden. Insbesondere die Unionsparteien, aber auch die SPD und im Osten die PDS finden bei den jungen Wählern weniger Anklang. Demgegenüber ist es den Grünen seit den 1980-er Jahren gelungen, in dieser Altersgruppe überproportional Stimmen zu gewinnen. Bei den Ergebnissen der Landtagswahl in Sachsen lässt sich zudem erkennen, dass die NPD gerade bei den Jungwählern sehr viel besser abgeschnitten hat als in der Gesamtwählerschaft. Diese Unterstützung für rechtspopulistische bzw. rechtsextreme Parteien v.a. bei jungen Männern in den neuen Bundesländern ist ein Phänomen, das sich schon sehr bald nach der deutschen Vereinigung gezeigt hat und seitdem relativ konstant geblieben ist, auch wenn es sich nicht immer im Wahlverhalten niederschlägt und v.a. bei Bundestagswahlen kaum ins Gewicht fällt[13].

13 *U. Hoffmann-Lange,* Das rechte Einstellungspotential in der deutschen Jugend, in: *J. Falter/H.-G. Jaschke/J. Winkler* (Hrsg.), Rechtsextremismus. Politische Vierteljahreschrift, Sonderheft 27, Opladen 1996, S. 121-137; *E. Jesse,* Die sächsische Landtagswahl vom 19. September 2004: Debakel für CDU und SPD gleichermaßen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 36, 2005, S. 80-100. Bei der Landtagswahl 1998 in Sachsen-Anhalt erreichte die DVU bei den jungen Männern im Alter von 18 - 24 Jahren 31,7% und bei der sächsischen Landtagswahl 2004 die NPD 20,0%.

Tabelle 2: Die Wahlentscheidung der Jungwähler im Vergleich zum Gesamtelektorat bei der Bundestagswahl 2005, der Europawahl 2004 und der Landtagswahl in Sachsen 2004 (in Prozent der jeweiligen Gruppe)

	BTW 2005		EP 2004		Sachsen 2004	
	18-24	Insgesamt	18-24	Insgesamt	18-24	Insgesamt
CDU/CSU	26,1	34,3	37,2	44,2	32,3	41,1
SPD	38,6	35,0	19,9	21,9	8,7	9,8
B'90/Grüne	9,6	8,1	17,1	11,9	8,9	5,1
FDP	10,0	9,5	8,0	6,0	9,5	5,9
PDS	9,0	9,2	5,3	6,5	17,4	23,6
NPD/DVU/Rep[1]	4,8	2,2	2,8	0,9	16,0	9,2
Sonstige	1,9	1,7	9,7	8,6	7,3	5,3

1 NPD; DVU oder Republikaner einzeln bzw. zusammen.

Quelle: Repräsentative Wahlstatistik

Einen noch direkteren Schluss auf die möglichen Auswirkungen einer weiteren Herabsetzung des Wahlalters erlauben die verfügbaren Ergebnisse der kommunalen Repräsentativen Wahlstatistik in denjenigen Bundesländern, in denen das Wahlalter für Kommunalwahlen bereits herabgesetzt wurde. Zwar werden die entsprechenden Werte inzwischen aus Datenschutzgründen nicht mehr ausgewiesen, jedoch liegen die Ergebnisse für die ersten Kommunalwahlen in Hannover nach Herabsetzung des Wahlalters vor[14]. Wegen der spezifischen lokalen Bedingungen lassen sich aus diesen Daten natürlich kaum verallgemeinerbare Schlüsse auf einen Trend im Wahlverhalten bei den Jüngeren ziehen. Immerhin zeigen die Daten beträchtliche Unterschiede zwischen den 16- bis 17-jährigen Wählern und der nächstälteren Gruppe der 18- bis 24-Jährigen, die bei SPD (-10,1%) und CDU (+11,3%) über 10 Prozent liegen.

Angesichts dieser Ergebnisse ist offenkundig, dass das Wahlverhalten der 16- bis 17-Jährigen sich nicht einfach aus dem ihrer Vorgängerkohorte hochrechnen lässt. In Zeiten schnellen Wählerwandels dürfte eine Herabsetzung des Wahlalters damit die ohnehin gestiegene Wählervolatilität noch weiter erhöhen[15]. Wenn man allerdings berücksichtigt, dass der Anteil der 16- bis 17-Jährigen am Gesamtelektorat nur etwa 2,6% beträgt, so würde sich eine Herabsetzung des Wahlalters letztlich nur

14 *H. Harfst,* Wie wählten die 16- und 17jährigen? Statistischer Vierteljahresbericht Hannover, Heft 3/1996, S. 97-103. Wir danken Herrn Hubert Harfst, Leiter der Statistikstelle und Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover, für die Überlassung von Ergebnissen der Repräsentativen Wahlstatistik der niedersächsischen Kommunalwahlen 1996 in Hannover, Braunschweig und Oldenburg. Seiner Initiative ist es zu verdanken, dass in Hannover nicht nur die Wahlbeteiligung, sondern auch das Wahlverhalten der 16- bis 17-Jährigen gesondert erhoben wurde.

15 Vgl. *H. Schoen,* Wählerwandel und Wechselwahl, Opladen 2003, S. 130ff.

minimal auf die Gesamtergebnisse von Wahlen auswirken. Für parteitaktische Erwägungen eignet sich eine solche Entscheidung ohnehin nicht, da das Wahlverhalten in dieser Altersgruppe besonders schwer prognostizierbar ist.

VII. Der Einfluss der Herabsetzung des Wahlalters auf die Wahlbeteiligung

Wir möchten nun zu unserem wichtigsten Punkt kommen, der bewusst an den Schluss gestellt worden ist, nämlich zum Effekt der Herabsetzung des Wahlalters auf die Wahlbeteiligung. Hier kann man sich zunächst auf die Erfahrungen stützen, die sich im Gefolge der letzten Herabsetzung des Wahlalters ergaben. Dieses wurde im Bund 1970 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt. Die Bundesrepublik stand mit dieser Entscheidung nicht alleine, denn zu dieser Zeit setzten auch praktisch alle anderen etablierten Demokratien das Wahlalter auf 18 Jahre herab. Dies war vermutlich nicht zuletzt eine Folge der Studentenbewegung der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre, als die sog. 68er-Generation etablierte Institutionen in Frage stellte und vehement mehr politische Teilhaberechte für die jüngere Generation forderte.

Aus vielen Studien ist zunächst bekannt, dass die Wahlbeteiligung lebenszyklisch variiert. Angehörige der jüngeren Generation gehen seltener zur Wahl als ältere Wahlberechtigte, und im hohen Alter geht die Wahlbeteiligung ebenfalls wieder zurück. Diese geringere Wahlbeteiligung der Jüngeren ist nicht weiter verwunderlich, wenn man bedenkt, dass politisches Interesse und politische Teilnahme nicht in die Wiege gelegt, sondern im Verlauf eines längeren politischen Sozialisationsprozesses erworben werden, der erst mit etwa 30 Jahren abgeschlossen ist[16]. Dieser Effekt zeigt sich sehr deutlich in Tabelle 3[17]. Diese weist aus, dass die Wahlbeteiligung der Jungwähler bei Bundestagswahlen von Anbeginn an deutlich unter der Gesamtwahlbeteiligung lag und dass die Differenz seit 1990 auf über 10 Prozent angestiegen ist. In den neuen Bundesländern lag sie 1990 sogar bei 22,4% (2005: 60,4% zu 74,5%, d.h. 14,1%; vgl. Statistisches Bundesamt 2005[18]: 4,8%). Auch die Differenzen bei Landtagswahlen sind durchweg sehr ausgeprägt und betrugen beispielsweise bei der niedersächsischen Landtagswahl 2003 ganze 21,4% (41,9% zu 63,5%).

16 Vgl. *U. Schneekloth* (Fn. 12), S. 94; *M. Gille/W. Krüger/J. de Rijke*, Politische Orientierungen, in: *M. Gille/W. Krüger* (Hrsg.), Unzufriedene Demokraten, Politische Orientierungen der 16- bis 29jährigen im vereinigten Deutschland, Opladen 2000, S. 206-265, hier S. 214f.

17 Die Repräsentative Wahlstatistik wurde 1953 erstmals durchgeführt, war jedoch bei den Bundestagswahlen 1994 und 1998 ausgesetzt.

18 *Statistisches Bundesamt*, Erste Ergebnisse aus der Repräsentativen Wahlstatistik für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2005.

Tabelle 3: Wahlbeteiligung und Wahlbeteiligungsdefizit der Erst- und Zweitwähler bei Bundestagswahlen (Prozentwerte)

BTW	18-20	21-24	Gesamt	'Erstwähler-defizit'	'Zweitwähler-defizit'
1953	-	77,6	86,3	-	8,7
1957	-	80,6	87,6	-	7,0
1961	-	79,5	87,4	-	7,9
1965	-	76,8	85,9	-	9,1
1969	-	76,6	86,1	-	9,5
1972	84,6	84,4	90,8	6,2	6,4
1976	84,1	82,9	90,4	6,3	7,5
1980	80,4	78,9	87,6	7,3	8,7
1983	84,3	81,5	88,4	4,1	6,9
1987	76,8	73,1	83,1	6,3	10,0
1990	64,7	61,8	76,3	11,6	14,5
1990 West	67,0	63,6	76,9	9,9	13,3
1990 Ost	56,6	54,5	76,9	10,3	22,4
2002	70,2	68,1	79,6	9,4	11,5
2005	68,8	65,4	77,7	10,9	12,3

Quellen: Repräsentative Wahlstatistik
1953 - 1965: *Hofmann-Göttig* 1984: 150ff.
1969 - 1990: *Mayer* 1991: 252
2002: *Werner* 2003: 187
2005: Statistisches Bundesamt 2005: 7[19]

Aus diesem Zusammenhang zwischen Lebenszyklus und Wahlbeteiligung ergibt sich, dass jede Herabsetzung des Wahlalters fast zwangsläufig zu einer Verringerung der Wahlbeteiligung führt. Dies zeigt sich zunächst vor allem bei der ersten Wahl, an der jüngere Alterskohorten teilnehmen dürfen. Denn dadurch sinkt das Durchschnittsalter des Gesamtelektorats und die Gruppe derjenigen, die auf Grund ihres jungen Alters wenig Interesse an Politik und eine geringere Neigung zur Teilnahme an Wahlen haben, nimmt zu. Wäre die niedrigere Wahlbeteiligung der Jüngeren ausschließlich auf einen Lebenszykluseffekt zurückzuführen, müsste man allerdings

19 *H.-L. Mayer,* Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 1990 nach Geschlecht und Alter, Wirtschaft und Statistik, Heft 4, 1991, S. 248-260, hier S. 252; *Statistisches Bundesamt,* (Fn. 18), S. 7; *T. C. Werner,* Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2002 nach Geschlecht und Alter, Wirtschaft und Statistik, Heft 3/2003, S. 171-188, hier S. 187.

erwarten, dass sich die Wahlbeteiligung nach kurzer Zeit auf einem etwas niedrigeren Niveau wieder einpendelt und dann nicht weiter zurückgeht.

Unterschiede in der Wahlbeteiligung verschiedener Altersgruppen im Querschnitt deuten also nicht zwangsläufig auf einen systematischen Trend zu geringeren Wahlbeteiligungsraten hin. Ein solcher zeigt sich vielmehr erst dann, wenn sich die Angehörigen der nachwachsenden Kohorten zunehmend seltener an Wahlen beteiligen als die früherer Kohorten im selben Alter. In diesem Fall gibt es einen sog. *Generations- oder Kohorteneffekt.* Die verfügbaren Daten für die Wahlen in Deutschland seit 1972 wie auch die für die meisten anderen etablierten Demokratien legen die zusätzliche Existenz eines solchen Generationseffekts nahe. Dies zeigen sowohl die objektiven Daten der Repräsentativen Wahlstatistik als auch die Ergebnisse zahlreicher Meinungsbefragungen.

Dieser Generationseffekt ist vordergründig vor allem deshalb besonders erstaunlich, als das durchschnittliche Bildungsniveau der jüngeren Generation in den letzten Jahrzehnten auf Grund der Bildungsexpansion sehr stark gestiegen ist. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen individuellem Bildungsniveau und der Bereitschaft zur Beteiligung an Wahlen hätte man daher erwarten können, dass das Interesse an Politik und die Wahlbeteiligung langfristig steigen, während tatsächlich das politische Interesse stagniert und die Wahlbeteiligung zurückgeht. Es muss also gegenläufig wirksame Faktoren geben, die verhindert haben, dass die Wahlbeteiligung der Jüngeren nicht nur nicht gestiegen, sondern tendenziell sogar eher gesunken ist. Hierfür werden in der Literatur verschiedene Gründe genannt, u.a. die Abnahme der Wahlnorm und rückläufige Parteibindungen, aber auch der nivellierende Effekt der Bildungsexpansion, durch die höhere Bildungsabschlüsse tendenziell entwertet worden sind[20]. Verschiedene Autoren haben aus der Wirkung dieser gegenläufigen Faktoren geschlossen, dass die Wahlbeteiligung ohne das gestiegene Bildungsniveau noch sehr viel stärker gesunken wäre[21].

In einer 2004 erschienenen vergleichenden Studie zur Wahlbeteiligung in den etablierten Demokratien hat *Mark Franklin* nachgewiesen, dass der überall feststellbare rückläufige Trend in der Wahlbeteiligung nicht zuletzt auch eine langfristige Auswirkung der Herabsetzung des Wahlalters in den 1970-er Jahren gewesen ist[22]. Franklin führt dies auf eine Kombination aus Kohorten- und Periodeneffekt zurück.

20 Vgl. *J. Falter/H. Rattinger,* Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung, in: *O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, S. 484-503; *U. Hoffmann-Lange* (Fn. 9).

21 Vgl. für die USA *P. R. Abramson/J. H. Aldrich/D. W. Rohde,* Change and Continuity in the 2000 Elections, Washington 2002; für Kanada *A. Blais/E. Didengil/N. Nevitte/R. Nadeau,* Where does turnout decline come from? European Journal of Political Research, Vol. 43, 2004, S. 221-236; für Finnland *P. Martikainen/T. Martikainen/H. Wass,* The effect of socioeconomic factors on voter turnout in Finland: A register-based study of 2.9 million voters, European Journal of Political Research, Vol. 44, 2005, S. 645-669.

22 *M. N. Franklin,* Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies, Cambridge 2004.

Der Periodeneffekt besteht seines Erachtens darin, dass durch die Abnahme des politischen Konfliktpotentials zwischen den Parteien Wahlkämpfe heute weniger polarisierend sind und dadurch eine geringere Mobilisierungswirkung haben. Dies trägt seines Erachtens zu einer langfristigen Abnahme der Wahlbeteiligung in allen Altersgruppen bei. Der Kohorteneffekt, d.h. der überproportionale Rückgang der Wahlbeteiligung in den jüngeren Kohorten, ist nach *Franklin* darauf zurückzuführen, dass durch die in den 1970er Jahren eingeführte Herabsetzung des Wahlalters die Wahlberechtigung heute zu einem Zeitpunkt erlangt wird, zu dem das politische Interesse lebenszyklisch bedingt besonders gering ist. Gleichzeitig geht er davon aus, dass die Entscheidung zur Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung an Wahlen eine Verhaltensdisposition ist, die sich bereits über wenige Wahlzyklen hinweg verfestigt. Das bedeutet, dass sich die Angehörigen der jüngeren, an Politik wenig interessierten Kohorten, sehr schnell daran gewöhnen, überhaupt nicht zur Wahl zu gehen. Dies gilt vor allem dann, wenn der ersten Wahl, bei der sie wahlberechtigt waren, keine besondere politische Mobilisierungswirkung innewohnte. Daher argumentiert Franklin, dass die Herabsetzung des Wahlalters in den 1970er Jahren einen weitaus stärkeren langfristigen Effekt auf die Gesamtwahlbeteiligung hatte als durch die vordergründige Erweiterung der Elektorats um zwei Altersjahrgänge zu erwarten war, und sie hat aus seiner Sicht zudem ihren Höhepunkt bisher noch gar nicht erreicht.

Paradoxerweise plädiert *Franklin* aus diesem Grunde gleichzeitig dafür, das Wahlalter noch weiter zu senken. Er argumentiert, dass jüngere Heranwachsende durch ihr Elternhaus, aber auch durch staatsbürgerlichen Unterricht politisch mobilisierbar sind. Zudem betont er die mobilisierende Wirkung einer stärkeren parteipolitischen Profilierung gerade auf junge Wähler. *Franklins* Buch wird nicht zuletzt aus diesem Grunde von Befürwortern einer Herabsetzung des Wahlalters gerne herangezogen.

Allerdings sprechen die Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik in Deutschland eher gegen die Richtigkeit dieser Annahme Franklins. Denn diese haben seit 1972 regelmäßig ergeben, dass die Wahlbeteiligung der 18- bis 19-jährigen Erstwähler um einige Prozentpunkte über der der nächsten Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen liegt. *Hofmann-Göttig* hat für dieses Phänomen den Begriff des *Zweitwählerdefizits* geprägt und dieses seinerseits genau darauf zurückgeführt, dass die 18- bis 19-Jährigen vielfach noch zu Hause wohnen und von ihren Eltern zum Wählen animiert werden[23]. Die Ergebnisse *Hofmann-Göttigs* sowie Tabelle 3 weisen aus, dass dieses Zweitwählerdefizit zwar nicht sehr gravierend, aber durchgängig nachweisbar ist. Dies deutet darauf hin, dass der Effekt von Schule und Elternhaus kein sehr nachhaltiger ist, sondern dass die Wahlteilnahme bei den Angehörigen der jungen Generation weniger als bei früheren Generationen eine generalisierte Verhaltensdisposition ist, sondern stärker von der Mobilisierungswirkung der jeweiligen

23 *J. Hofmann-Göttig*, „Die jungen Wähler." Zur Interpretation der Repräsentativen Wahlstatistik für Bundestag, Landtage und Europaparlament 1953-1984, Frankfurt am Main 1984, S. 85f.

Wahl abhängt. Insofern sind durchaus Zweifel an der Wirksamkeit von *Franklins* Vorschlag angebracht, so sehr man sein Plädoyer für stärkere Bemühungen um die Mobilisierung junger Wähler auch befürworten mag und so plausibel seine Annahme ist, dass die Nichtbeteiligung an Wahlen schnell zur Gewohnheit werden kann. Den Trend zu rückläufigen Wahlbeteiligungsraten wird man durch eine weitere Herabsetzung des Wahlalters aber mit Sicherheit nicht stoppen können.

Insofern muss man eher davon ausgehen, dass eine weitere Herabsetzung des Wahlalters ähnliche Auswirkungen hätte wie beim letzten Mal. Dies ist zwar nicht unbedingt ein Argument gegen eine weitere Herabsetzung des Wahlalters, aber man sollte sich über diese Konsequenz im Klaren sein.

VIII. Resümee: Die kurzfristigen Auswirkungen wären eher gering, aber es gibt auch gute Gründe gegen eine Herabsetzung des Wahlalters

Die von Gegnern einer Herabsetzung des Wahlalters als Hauptargument angeführte mangelnde politische Reife der 16- bis 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht bestätigt. In Anbetracht der Tatsache, dass politisches Interesse und Urteilsvermögen im Jugendalter kontinuierlich zunehmen und zudem eng mit dem formalen Bildungsniveau zusammenhängen, ist die gegenwärtige Altersgrenze von 18 Jahren durchaus willkürlich. Da es sich beim Wahlrecht um ein fundamentales Grundrecht der Bürger handelt, lässt sich *Margit Gerste* zustimmen, dass der Ausschluss aus dem Wahlgeschehen nicht willkürlich sein darf, sondern sorgfältiger Begründung bedarf[24].

Eine Herabsetzung des Wahlalters impliziert dementsprechend, dass man bereit ist, bereits 16-Jährigen eine verantwortliche Wahlentscheidung zuzutrauen. Auch das vielfach - auch von uns in einer früheren Publikation[25] - vorgebrachte Argument, dass eine Herabsetzung des Wahlalters nur bei gleichzeitiger Herabsetzung des Volljährigkeitsalters vertretbar ist, ist letztlich nicht stichhaltig[26], denn die Strafmündigkeit ist beispielsweise ebenfalls nicht automatisch an die Volljährigkeit gekoppelt. Zudem kennen viele Länder eine altersmäßig gestufte Erlangung des aktiven und passiven Wahlrechts. So liegt in den USA das passive Wahlrecht für das Repräsentantenhaus bei 25, für den Senat bei 30 Jahren und für die Präsidentschaft sogar bei 40 Jahren. Damit impliziert eine Herabsetzung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht nicht zwingend eine gleichzeitige Herabsetzung des passiven Wahlalters.

Im Hinblick auf die von den Befürwortern einer Herabsetzung des Wahlalters vorgebrachten Argumente lassen sich aus empirischer Sicht mehrere Schlussfolge-

24 *M. Gerste, H. Schueler,* Wahlrecht schon mit 16 Jahren?, in: Die Zeit, 45/1999.

25 *U. Hoffmann-Lange, J. de Rijke,* 16jährige Wähler – erwachsenen genug? Die empirischen Befunde. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 27, 1996, S. 572-585.

26 *C. Knödler,* Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl? Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 27, 1996, S. 553-571; *E. Jesse,* Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B52/2003, S. 3-11.

rungen ableiten. Zunächst ist die Frage der Herabsetzung des Wahlalters für die Mehrheit der Jugendlichen selbst kein besonders vordringliches Thema. In diesem Alter gilt das hauptsächliche Interesse der jungen Menschen ihrer persönlichen Lebenssituation, also Freizeit, Schule, Ausbildung, Berufswahl, Freunden und Partnerschaft, während Politik für sie einen nur geringen Stellenwert aufweist[27].

Weiterhin ist nicht zu vermuten, dass eine Herabsetzung des Wahlalters das politische Interesse der Jugendlichen wesentlich erhöhen würde. Das niedrigere politische Interesse junger Menschen ist primär lebenszyklisch bedingt und hängt weniger von den tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten als vielmehr von der perzipierten Relevanz von Politik für das eigene Leben ab. Stattdessen würde eine Herabsetzung des Wahlalters die Schere zwischen der großen Zahl politisch nur mäßig bis wenig Interessierter und der kleinen Zahl politisch stark Interessierter erhöhen. Die letztere ist in dieser Altersgruppe prozentual noch kleiner als bei den Älteren.

Keinesfalls sollte man sich ferner der Illusion hingeben, die Tendenz zu sinkenden Wahlbeteiligungsraten ließe sich durch eine Herabsetzung des Wahlalters aufhalten. Denn diese hängt nicht von institutionellen Faktoren, sondern in erster Linie von gesellschaftlichen Entwicklungen ab, die dazu geführt haben, dass die Wahlnorm an Bedeutung verloren hat und der Ausgang von Wahlen als subjektiv weniger bedeutsam empfunden wird. Andererseits würde die Wahlbeteiligung dadurch zumindest kurzfristig auch nur unwesentlich abnehmen. Eine Herabsetzung des Wahlalters würde daher lediglich einen längerfristigen Trend etwas beschleunigen, der vermutlich ohnehin nicht aufzuhalten ist. Hierüber muss man sich im Klaren sein, d.h. man darf dann anschließend nicht über die niedrige Wahlbeteiligung der jungen Menschen klagen.

Ebenso unwahrscheinlich ist es, dass die Herabsetzung des Wahlalters der Politikverdrossenheit entgegenwirken würde, die weniger eine Ablehnung von Politik, als vielmehr eine zunehmende Distanz und politische Indifferenz indiziert[28].

Schließlich würde auch der letzte der erwarteten Effekte vermutlich kaum eintreten, nämlich dass dies die Politiker zwingen würde, die Interessen der jungen Generation stärker zu berücksichtigen. Zwar würde sich das numerische Gewicht der jungen Generation am Gesamtelektorat geringfügig erhöhen. Diese Erhöhung würde den Anstieg des Durchschnittsalters der Wählerschaft jedoch kaum bremsen, vor allem wenn man die geringere Wahlbeteiligungsrate junger Wähler in Betracht zieht.

Als Fazit lässt sich daher festhalten, dass aus empirischer Sicht nichts gegen eine weitere Senkung des Wahlalters spricht, dass man damit jedoch keinesfalls große Erwartungen verbinden darf. Wenn überhaupt, lässt sie sich nur damit rechtfertigen, dass die Politik ein politisches Signal an die jungen Menschen senden will, dass ihre Meinung zählt und ihre politische Teilnahme erwünscht ist.

27 *M. Gille,* Werte, Rollenbilder und soziale Orientierung, in: *M. Gille/W. Krüger* (Hrsg.), Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29jährigen im vereinigten Deutschland, Opladen 2000, S. 143-203, hier S. 172.

28 *U. Hoffmann-Lange,* Politikverdrossenheit oder Politikdistanz? Zum Wandel der politischen Orientierungen junger Menschen, Diskurs, Heft 1/2001, S. 11-19.