

Fachbereich Rechtswissenschaft

Arbeitspapier Nr. 07/2016

Wer darf eigentlich wählen? Wahlberechtigung in den USA und Deutschland

Ute Sacksofsky^{*}

Erschienen in: Bäuerle/Dann/Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, S. 313-328.

Zitervorschlag: Sacksofsky, Wer darf eigentlich wählen? Wahlberechtigung in den USA und Deutschland, Arbeitspapier des Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt/M. Nr. 07/2016, Rn.

Zusammenfassung: Rechtsvergleichend wird betrachtet, wem in Deutschland und den USA das Recht zu wählen zusteht. Es wird dargestellt, dass die gleichheitsrechtlich begründete Ausdehnung des Wahlrechts auf früher exkludierte Personengruppen keine lineare Fortschrittsgeschichte ist.

Der Kampf um das Wahlrecht in den USA war weitgehend Teil des Kampfes gegen Rassendiskriminierung. Änderungen des Wahlrechts in bestimmten Einzelstaaten der USA stellen einen erheblichen Rückschritt im Hinblick auf die Allgemeinheit der Wahl dar, da sie Verschärfungen mit sich bringen, die ohnehin schon benachteiligte Bevölkerungsgruppen faktisch vom Wahlrecht ausschließen.

Auch in Deutschland war es ein langwieriger Prozess, bis sich die Allgemeinheit der Wahl durchsetzte. Aber auch in Deutschland ist die Allgemeinheit der Wahl noch in mehrfacher Hinsicht beschränkt. Insbesondere die Einschränkungen des Wahlrechts für Strafgefangene wie auch das Wahlrecht für Auslandsdeutsche sind verfassungsrechtliche sehr problematisch. Auch Reformvorschläge, wie etwa die Einführung eines Kinderwahlrechts, treuhänderisch durch die Eltern ausgeübt, sind verfassungsrechtlich äußerst bedenklich.

* Prof. Dr. iur. M.P.A. (Harvard), Goethe-Universität Frankfurt am Main, Juristische Fakultät, Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen, Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de.

I. Einführung

- 1 Das Wahlrecht beschäftigt nicht nur Politikerinnen und Politiker sowie die politisch interessierte Öffentlichkeit, sondern auch immer wieder die Verfassungsgerichte. Dies ist nicht überraschend; durch Wahlen wird in Demokratien festgelegt, wer die Herrschaft für eine gewisse Zeit ausüben darf, es geht damit um zentrale Fragen der Machtverteilung. Als Grundthema demokratischer Staaten ist das Wahlrecht auch ein Thema, das gut zum Jubilar passt, denn Fragen der Demokratie haben Brun-Otto Bryde schon seit langem und intensiv beschäftigt.¹ Ein weiterer zentraler Forschungsschwerpunkt von Brun-Otto Bryde war seit jeher die Rechtsvergleichung, ein Interessengebiet, das wir teilen – und damit eine der zahlreichen Verbindungen zwischen uns. So behandelt denn dieser Beitrag das Wahlrecht in rechtsvergleichender Perspektive, und zwar im Vergleich von Deutschland und den USA.
- 2 Dabei kann es nicht um das gesamte Wahlrecht gehen, das wäre selbstverständlich viel zu umfangreich für einen Festschriftbeitrag: Das Bundesverfassungsgericht hat allein in den letzten zweieinhalb Jahren über 25 Entscheidungen zum Wahlrecht getroffen² und auch die Anzahl der Entscheidungen des U.S. Supreme Court zum Wahlrecht ist hoch.³ Der Beitrag beschränkt sich daher auf einen Aspekt des Wahlrechts, er untersucht die Frage, wem das Recht zu wählen, zusteht. Denn das ist die grundlegende und erste Frage, die ein Wahlsystem zu beantworten hat: Wer sind überhaupt diejenigen, die wählen dürfen?

¹ Siehe z.B. aus den letzten Jahren: Bryde, Wie viel Zukunft hat die Demokratie?, in: Kritische Justiz (Hg.), Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität, 2009, S. 40 ff.; ders., Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, in: Gaitanides/ Kadelbach/ Iglesias (Hg.), Europa und seine Verfassung. FS Zuleeg, 2005, S. 131 ff.; ders., Mehr Demokratie wagen. Überlegungen zu einer Optimierung der Wahlrechtsgrundsätze, in: Brink/H.A. Wolff (Hg.), Gemeinwohl und Verantwortung, FS von Arnim, 2004, S. 679 ff.; ders., Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, in: Demokratie und Grundgesetz, Sonderheft der Kritischen Justiz, 2000, S. 59 ff.

² Eine juris-Recherche zum Stichwort „Wahlrecht“ weist für den Zeitraum vom 1.3.2010 bis zum 1.9.2012 27 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach; das letzte Urteil zum Wahlrecht stammt vom 25.07.2012 - 2 BvE 9/11, 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11.

³ Das Case-Book zum US-Wahlrecht von Lowenstein/Hasen/Tokaji, Election Law. Cases and Materials, Durham, S. 959 ff aus dem Jahr 2008 weist im Anhang über 600 Entscheidungen US-amerikanischer Obergerichte nach; der weit überwiegende Anteil erging seitens des U.S. Supreme Court.

II. Wahlrecht und Gleichheit

- 3 Das Recht zu wählen ist das zentrale Recht auf politische Teilhabe in der Demokratie. Durch die Wahl werden diejenigen Personen bestimmt, die Herrschaft im Namen des Volkes ausüben. Die grundsätzliche Berechtigung, an diesem „Bestellungsakt“ teilnehmen zu dürfen, ist Ausdruck der fundamentalen Gleichheit aller Menschen. Alle Menschen, die sich in einem Staat wechselseitig als Freie und Gleiche anerkennen, haben das Recht, ihr Wahlrecht in gleicher Weise wahrzunehmen: „one man, one vote“ erscheint daher als der klarste und weitreichendste Wahlgrundsatz (jedenfalls in seinem gender-neutralen Verständnis).
- 4 Heute erscheint uns selbstverständlich, dass *alle* Bürgerinnen und Bürger das Wahlrecht ausüben dürfen. Doch war die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts historisch ein mühsamer Prozess. Ursprünglich galt das gleiche Wahlrecht nur für begüterte, weiße, ältere Männer der „richtigen“ Religion. Erst allmählich – und teils erst nach heftigen Kämpfen – wurde weiteren Bevölkerungsgruppen das Wahlrecht zuerkannt. In diesem Sinne hat die Forderung nach allgemeinen Wahlen historisch einen dynamischen Charakter gehabt, der zu einer immer weiteren Ausdehnung des Wahlrechts führte.⁴
- 5 Viele stellen sich deshalb die geschichtliche Entwicklung ungefähr so vor: Früher – in den finsternen Zeiten – baute die Gesellschaft auf der Ungleichheit von Menschen auf; es wurde nicht gesehen, dass Schwarze, Arme oder Frauen als Menschen die gleichen Rechte haben sollten. Mit der Aufklärung – so die landläufige Vorstellung weiter – änderte sich das: Die grundsätzliche Gleichheit aller Menschen wurde zum Fundament der Gesellschaftsordnung: „all men are created equal“, wie die amerikanische Unabhängigkeitserklärung formuliert. Aufgrund solcher Darstellungen entsteht eine Neigung, die weitere Geschichte als eindimensionale „Erleuchtungsgeschichte“ zu begreifen: Sukzessive seien bisher diskriminierten und exkludierten Gruppen immer mehr Rechte zuerkannt worden.
- 6 Doch ganz so einfach verlaufen geschichtliche Entwicklungen typischerweise nicht. Die prinzipielle Gleichheit aller Menschen wurde von den Aufklärern nur mit erheblichen Einschränkungen gedacht; das große Dokument der Aufklä-

⁴ H. Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 2.

rung, die Verfassung der USA von 1789 erkannte Sklaverei noch an und Frauen wurde kein gleicher Bürgerstatus zuerkannt.⁵ Der Geschlechterunterschied gewann sogar an Bedeutung gegenüber der Zeit davor: Indem der Geschlechtsunterschied auf die „Natur“ zurückgeführt wurde, wurde er fundamental;⁶ so verloren Frauen, die in der ständischen Gesellschaft privilegiert gewesen waren, manche der Rechte, die sie zuvor noch innehatten. Aus diesem Grunde kann die gleichheitsrechtlich begründete Ausdehnung des Wahlrechts auf früher exkludierte Personengruppen nicht als lineare Fortschrittsgeschichte erzählt werden. Die Abschaffung von Diskriminierung beruhte (regelmäßig) nicht auf besserer Einsicht der Machthabenden, sondern auf sozialen Bewegungen, die mutig für Verbesserungen kämpften. Immer wieder folgten auf erreichte Fortschritte Phasen von Rückschritten, in Amerika plastisch als „backlash“ bezeichnet: Er kämpfte Rechte wurden wieder eingeschränkt.

- 7 Zudem ist der Prozess heute keineswegs abgeschlossen. Sowohl in den USA als auch in Deutschland werden nach wie vor Personengruppen von der Ausübung des Wahlrechts explizit oder faktisch ausgeschlossen. Die betroffenen Personengruppen und den Umfang ihres Ausschlusses aufzuzeigen, soll Gegenstand dieses Beitrages sein.

III. Entwicklung in den USA

- 8 Im Unterschied zu den Bundestagswahlen in Deutschland ist das Wahlrecht in den USA – auch bei Wahlen auf der Ebene des Bundes – ganz überwiegend Sache der Gliedstaaten. Die US-amerikanische Verfassung selbst enthält nur wenige Regelungen über Wahlen. Art. I Abs. 2 spricht das aktive Wahlrecht denjenigen Personen zu, die im jeweiligen Gliedstaat die Wahlberechtigung für die zahlenmäßig stärkste Kammer der Legislative haben. Entscheidend für das Verständnis der Wahlberechtigung in den USA ist damit der Rekurs auf die Regelungen in den Einzelstaaten.

⁵ Besonders instruktiv und grundlegend: Okin, *Women in Western Political Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1979; Pateman, *The Sexual Contract*, Stanford University Press, Stanford, 1988.

⁶ Siehe dazu insbesondere: Laqueur, *Auf den Leib geschrieben*, 1992; eine ausgezeichnete, auch für den Einstieg geeignete Darstellung der Debatten gibt A. Maihofer, *Geschlecht als Existenzweise*, 1995, S. 21 ff.

1. Historischer Rückblick

9 Im 18. Jahrhundert galten in den amerikanischen Kolonien im Wesentlichen ähnliche Einschränkungen des aktiven Wahlrechts wie in England.⁷ Das aktive Wahlrecht setzte Vermögen voraus⁸ und schloss Juden und Katholiken ebenso aus wie Frauen und Bedienstete. Die Schaffung der US-Verfassung änderte an diesem Zustand zunächst nichts, da das aktive Wahlrecht für das Repräsentantenhaus – das zum damaligen Zeitpunkt einzige direkt gewählte Organ⁹ – für die Wahlberechtigung auf die gliedstaatlichen Regelungen verwies.

a. Rassendiskriminierung

10 In den wahlrechtlichen Regelungen der US-Verfassung findet sich – etwas versteckt – die ursprüngliche Anerkennung der Sklaverei: Art. I Abs. 2 ordnete nämlich an, dass bei der Ermittlung der Einwohnerzahl eines Staates, nach der sich die Zahl der Abgeordnetenmandate berechnet, zur Zahl der freien Personen drei Fünftel der Zahl „aller anderen Personen“ hinzugerechnet werden. Im Laufe des 19. Jahrhunderts entfielen die meisten der Einschränkungen für weiße Männer. Aber auch dies war keine stromlinienförmige Fortschrittsgeschichte. Denn zuvor hatte es vereinzelte Staaten gegeben, in denen Frauen bereits wählen durften; in einigen Nordstaaten hatten auch freie Schwarze das Wahlrecht inne gehabt. Beim Beginn des Bürgerkrieges gab es dies hingegen kaum noch.

11 Nach dem Ende des Bürgerkrieges wurde die Verfassung durch drei Zusatzartikel ergänzt. Das 13. Amendment verbot die Sklaverei, das 14. Amendment garantierte die Gleichbehandlung und das 15. Amendment untersagte die Beschränkung des Wahlrechts für Bürger der Vereinigten Staaten wegen der Rasse. Der 2. Absatz des 15. Amendment weist dem Kongress die Kompetenz zu, Maßnahmen zur Durchsetzung dieses Artikels zu ergreifen. Zunächst zeitigten diese Regelungen einige Wirkung, doch das Ende der Phase der Reconstruction führte wiederum zu erheblichen Einschränkungen, vor allem im Süden der

⁷ Eine gute zusammenfassende Darstellung bieten: Lowenstein/Hasen/Tokaji (Fn. 3), S. 27 ff.; ausführlich zur Entwicklung: Keyssar, *The Right to Vote*, New York, 2000.

⁸ Zu den frühen Wahlrechtsvoraussetzungen, siehe insbesondere: Williamson, *American Suffrage from Property to Democracy 1760-1860*, Princeton, 1968.

⁹ Die Direktwahl zum Senat wurde erst durch das 17. Amendment im Jahr 1913 eingeführt. Für die Bestimmung der Wahlberechtigung verweist die Vorschrift wie bei der Wahl zum Repräsentantenhaus auf die Regelung des aktiven Wahlrechts in den Gliedstaaten.

Vereinigten Staaten. Die früheren Konföderations-Staaten ergriffen eine ganze Reihe von Maßnahmen, um die Wahlbeteiligung von schwarzen Wählern zu verringern oder gar zu unterbinden. Sie machten sich dabei beispielsweise den Analphabetismus vieler Schwarzer zunutze, die als Sklaven keine Bildung erhalten hatten und nach dem Bürgerkrieg nur schlechte Schulen besuchen konnten. So wurden vielfach literacy tests eingeführt, die überprüften, ob Wähler des Lesens mächtig waren bzw. Kenntnisse über Grundlagen der Staatsbürgerkunde besaßen.¹⁰ Häufig wurden zudem die Personen von der Ablegung solcher Tests befreit, die das Wahlrecht bereits vor dem Datum der Einführung des Wahlrechts für Schwarze besaßen. Der U.S. Supreme Court erklärte 1915 diese „Großvater-Klauseln“ zwar für verfassungswidrig,¹¹ die literacy tests erachtete er jedoch doch für verfassungskonform, wenn sie fair gehandhabt wurden.¹² So gehörten bis in die 1950er und 1960er Jahre literacy tests zu den Instrumenten, die die Ausübung des Wahlrechts durch Schwarze besonders in den Südstaaten massiv behinderten. Ein anderes Mittel, um Schwarze an der Ausübung ihres Wahlrechts zu hindern, war die sogenannte „poll tax“, eine Kopfsteuer. Diese wurde zwar nicht für den Akt des Wählens als solchen erhoben, aber es wurden nur die Personen zu den Wahlen zugelassen, die die jährliche Steuer – in Virginia beispielsweise bereits sechs Monate vor der Registrierung als Wähler – entrichtet hatten.¹³ Die diskriminierende Praxis äußerte sich nicht nur in der Belastung mit dem Geldbetrag – der für Arme ohnehin schwieriger zu entrichten war – sondern auch in der Erhebung der Steuer selbst. Während diejenigen, die eine Vermögenssteuer zahlten, daran erinnert oder automatisch veranlagt wurden, mussten andere Personen sich selbst um die Veranlagung kümmern.¹⁴

- 12 Im Kampf um eine Beendigung der Rassendiskriminierung im 20. Jahrhundert war dieser praktische Entzug des Wahlrechts für schwarze Amerikaner eines der wichtigen Themen. Wie beim Kampf gegen die Segregation in Schulen und Bussen wurde auch beim Wahlrecht in verschiedenen Arenen gestritten: vor

¹⁰ Kousser, *The Shaping of Southern Politics. Suffrage Restriction and the Establishment of the One-Party South, 1880-1910*, New Haven, London, 1974, S. 58 ff.

¹¹ *Guinn v. United States*, 238 U.S. 347 (1915).

¹² *Lassiter v. Northampton County Board of Elections*, 360 U.S. 45 (1959).

¹³ Kousser (Fn. 10), S. 63 ff.

¹⁴ So die Regelung in Virginia, die der Harper-Entscheidung zugrunde lag, *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663 (1966).

Gerichten ebenso wie im politischen Bereich. Eine wichtige Rolle spielte dabei die NAACP¹⁵, die bereits mit einer Entscheidung des U.S. Supreme Court im Jahr 1944 einen wichtigen Sieg errang.¹⁶ Erste gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung der Wahlrechtssituation wurden Ende der 1950er Jahre erlassen.¹⁷ Die Bürgerrechtsbewegung fokussierte stark auf das Wahlrechtsthema, der legendäre Demonstrationzug in Selma, bei dem 2000 Demonstranten, darunter Martin Luther King, verhaftet wurden,¹⁸ war der Auslöser für den Erlass des Voting Rights Act von 1965. Der Voting Rights Act gilt als eine der erfolgreichsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung.¹⁹ Beispielsweise erklärte dieses Wahlgesetz literacy tests für unzulässig.²⁰ Der U.S. Supreme Court billigte diese gesetzgeberische Maßnahme. Er sah sie als von der Kompetenz des Kongresses zur Durchsetzung des 15. Amendment erfasst an, auch wenn er daran festhielt, dass Lesetests generell verfassungsgemäß seien.²¹ Das 1964 eingeführte 24. Amendment verbietet bei Wahlen auf Bundesebene, die Ausübung des Wahlrechts durch die Erhebung einer Steuer zu erschweren. Der U.S. Supreme Court entschied 1966, dass eine poll tax bei allen Wahlen gegen den Gleichheitssatz des 14. Amendment verstößt.²²

b. Weitere Ausschlussgründe

- 13 Die zweite große Gruppe, die erst nach langen Kämpfen das Wahlrecht erhielt, sind die Frauen. Zumeist wird der Beginn des Kampfes um die Einführung des Frauenwahlrechts auf ein Treffen 1848 in Seneca Falls datiert.²³ Viele der am Kampf für das Frauenwahlrecht beteiligten Frauen traten zugleich für die Abschaffung der Sklaverei ein und unterstützten die Union im Bürgerkrieg. Sie wa-

¹⁵ National Association for the Advancement of Colored People, gegründet 1910.

¹⁶ *Smith v. Allright*, 321 U.S. 649 (1944). In dem Fall ging es um „white primaries“, also Vorwahlen, zu denen nur Weiße zugelassen waren. Die Kläger wurden von Thurgood Marshall vertreten, der 1961 zum ersten schwarzen Richter am U.S. Supreme Court ernannt wurde.

¹⁷ Dazu insbesondere Lawson, *Black Ballots. Voting Rights in the South 1944-1969*, New York, 1976, S. 140 ff.

¹⁸ Siehe dazu: Fager, *Selma, 1965. The March that Changed The South*, Boston, 1985.

¹⁹ Lowenstein/Hasen/Tokaji (Fn. 3), S. 38; auch die enttäuschten Erwartungen hervorhebend: Davidson, *The Voting Rights Act: A Brief History*, in: Grofman/ders. (Hg.), *Controversies in Minority Voting*, Washington, 1992.

²⁰ Voting Rights Act § 208, 42 U.S.C. § 1973aa-6. Ursprünglich waren literacy tests nur in den Südstaaten verboten worden, erst durch die Gesetzesänderung von 1970 wurde das Verbot auf das gesamte Land ausgedehnt.

²¹ *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966); *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112 (1970).

²² *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663 (1966).

²³ Kraditor, *The Ideas of the Woman Suffrage Movement, 1890-1920*, New York, London, 1965, S. 1.

ren enttäuscht, als im Ergebnis zwar ein Wahlrecht für schwarze Männer, nicht aber ein Frauenwahlrecht durchgesetzt werden konnte. Die amerikanischen Frauen machten dabei dieselbe Erfahrung wie viele andere Frauen, die sich in emanzipatorischen Bewegungen engagierten: In Deutschland ist etwa an die 1848er-²⁴ oder an die Studentenbewegung zu denken. Erst 1920 wurde das Frauenwahlrecht durch das 19. Amendment in der US-amerikanischen Verfassung verankert.

- 14 Ein weiterer Aspekt, der auch in den USA im Rahmen der Wahlberechtigung eine große Rolle spielt, sind Altersgrenzen. 1970 wurde das Mindestalter durch eine Änderung des Voting Rights Acts auf 18 Jahre herabgesetzt, was vom U.S. Supreme Court jedoch nur teilweise gebilligt wurde: Ein tief gespaltenes Gericht kam mit der ausschlaggebenden Stimme von Justice Black zu dem Ergebnis, dass der Kongress zwar das Recht hat, ein Mindestalter für Wahlen auf der Ebene des Bundes festzulegen, nicht aber für Wahlen in den Staaten.²⁵ Diese Entscheidung mutet schon deshalb kurios an, weil die Verfassung, wie oben erläutert, für die Wahlberechtigung auf Bundesebene ausdrücklich auf die Regelung in den Einzelstaaten verweist. Inzwischen ist diese Anomalie durch das 26. Amendment von 1971 beseitigt, welches den Gliedstaaten untersagt, ein höheres Mindestalter als 18 Jahre festzulegen.
- 15 Auch Anforderungen an die Dauer des Wohnsitzes im jeweiligen Staat oder Kreis waren Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Der U.S. Supreme Court hält zwar angemessene Anforderungen für verfassungskonform; das Erfordernis einer Aufenthaltsdauer von einem Jahr erklärte er jedoch für verfassungswidrig,²⁶ während er 50 Tage billigte.²⁷ Inzwischen halten fast alle Staaten eine Aufenthaltsdauer von 30 Tagen für ausreichend, da der Voting Rights Act für Präsidentschaftswahlen dies als maximale Anforderung vorsieht; theoretisch könnten einzelne Staaten aber für andere Wahlen längere Aufenthaltszeiten verlangen.

²⁴ U. Gerhard, Die Rechte der Frauen auf dem Weg in die politische Öffentlichkeit, in: dies. (Hg.), Frauen in der Geschichte des Rechts, 1997, S. 509, 523 f.

²⁵ Oregon v. Mitchell, 400 U.S. 112 (1970).

²⁶ Dunn v. Blumenstein, 405 U.S. 330 (1972).

²⁷ Marston v. Lewis, 410 U.S. 679 (1973); Burns v. Fortson, 410 U.S. 686 (1973).

c. Fazit

- 16 Wie geschildert, war der Kampf um das Wahlrecht in den USA weitgehend Teil des Kampfes gegen Rassendiskriminierung: „Reenfranchisement of African Americans“ war das zentrale Thema der Wahlrechtsänderungen. Verfassungsgerichtliche Entscheidungen spielten dabei ebenso eine Rolle wie die politischen Kämpfe der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung. Dogmatisch werden Fragen der Wahlberechtigung in den USA am Maßstab des Gleichheitssatzes des 14. Amendment („equal protection of the laws“) abgearbeitet. Der U.S. Supreme Court hat das Wahlrecht als fundamentales Recht („fundamental right“) anerkannt: The right to vote is “preservative of other basic civil and political rights“.²⁸ Der Gerichtshof unterwirft daher Wahlrechtseinschränkungen einem strengen Prüfungsmaßstab (“strict scrutiny“). Der engmaschige Kontrollmaßstab der „strict scrutiny“ hat im Wahlrecht aber nicht die gleiche Bedeutung wie sonst bei Rassendiskriminierung.²⁹ Denn der Gerichtshof hat – wie gezeigt – eine Reihe von Einschränkungen anerkannt, wenn er einen wichtigen Rechtfertigungsgrund gegeben sah, während die Rechtsprechung des Supreme Court hinsichtlich von Rassendiskriminierung in anderen Bereichen treffend mit dem Satz zusammengefasst wurde: „strict in theory, fatal in fact“.³⁰

2. Aktuelle Fragen

- 17 Man könnte geneigt sein, die Geschichte des Ausschlusses vom Wahlrecht für abgeschlossen zu halten. Doch dies wäre eine voreilige Annahme; im Gegenteil sind Fragen des Wahlrechts hochaktuell. Wendy Weiser und Lawrence Norden haben eine umfangreiche Analyse der Wahlrechtsänderungen in den Gliedstaaten in den letzten Jahren vorgenommen.³¹ Sie zeigen auf, wie weitgehend, verbreitet und vielfältig die Verschärfungen sind, die die Ausübung des Wahlrechts erschweren. Dabei ist – nach ihrer Einschätzung – auffällig, wie viele dieser Änderungen parallel erfolgen: Es sei äußerst selten, dass ein Thema dermaßen

²⁸ Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964), S. 562.

²⁹ Ausführlich dazu Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl., 1996, S. 207 ff.

³⁰ Gunther, In Search of Evolving Doctrine on a Changing Court: A Model for a Newer Equal Protection, 86 Harvard L. Rev. (1972), S. 1, 8.

³¹ Weiser/Norden, Voting Law Changes in 2012, 2011. Studie für das Brennan Center for Justice der NYU School of Law, abzurufen über: http://www.brennancenter.org/content/resource/voting_law_changes_in_2012/ (zuletzt abgerufen am 07.09.2012).

gleichzeitig in verschiedenen Landesparlamenten behandelt werde.³² Alle diese Gesetzesänderungen sind heftig umstritten. Die Befürworter sehen die Regelungen als Maßnahmen, um Betrugsversuche zu verhindern. Die Gegner bezweifeln, dass Wahlbetrug tatsächlich in relevantem Ausmaß existiert und heben hervor, wie stark sich die Änderungen zu Lasten von jüngeren Wählern, Personen mit geringem Einkommen und Angehörigen ethnischer Minderheiten auswirken. Im Einzelnen zählen Weiser und Norden fünf Typen von Regelungen auf, die die Ausübung des Wahlrechts erschweren:

- 18 a) In den letzten Jahren wurden in zahlreichen Staaten immer strikere Anforderungen an die Identifikation von Wählern gestellt.³³ Signifikant ist dabei vor allem die Zunahme von Identifizierungs-Regelungen, die einen von einer staatlichen Stelle ausgestellten und mit einem Lichtbild versehenen Ausweis verlangen. Aus deutscher Perspektive mag dies nicht viel verlangt erscheinen, im amerikanischen Kontext aber ist dies anders einzuschätzen. In den USA gibt es nämlich keine Personalausweispflicht; immerhin 11% aller US-Bürger besitzen keinen diesen Anforderungen entsprechenden Ausweis, ein Anteil, der bei Personen mit geringem Einkommen und Angehörigen ethnischer Minderheiten noch höher anzusetzen ist. Zudem liegt der Verdacht nahe, dass nicht zufällig in einigen Staaten die Ausweise bestimmter staatlicher Stellen explizit ausgeschlossen werden, wie etwa Studierendenausweise staatlicher Universitäten. Bis 2006 hatte kein einziger Staat bei Wahlen die Identifizierung durch einen solchen Ausweis verlangt. 2011 wurden aber in mindestens 34 Staaten solche Gesetze eingebracht, eine Reihe dieser Staaten haben sie verabschiedet.
- 19 b) In eine ähnliche Richtung gehen Regelungen, die den Nachweis der Staatsangehörigkeit, etwa durch eine Geburtsurkunde, verlangen.³⁴ Auch solche Regelungen sind neu, bis 2004 forderte kein einziger Staat einen solchen Nachweis. Es wird geschätzt, dass etwa 7 % der Bevölkerung nicht über einen solchen Nachweis verfügen, sondern sich diesen erst beschaffen müssten.

³² Weiser/Norden (Fn. 31), S. 5.

³³ Dazu Weiser/Norden (Fn. 31), S. 4 ff.

³⁴ Dazu Weiser/Norden (Fn. 31), S. 16 ff.

- 20 c) Eine dritte Gruppe von Maßnahmen erschwert die Registrierung für Wahlen. Da die USA – anders als Deutschland – kein Einwohnermeldesystem kennen, setzt die Teilnahme an Wahlen voraus, dass sich die Wähler registrieren lassen. Dies erfordert einen nicht unerheblichen Einsatz des Einzelnen. Ein typischer Weg, um Personen mit geringem Einkommen und Angehörige ethnischer Minderheiten für die Wahlen zu mobilisieren, waren daher Gemeinschaftsaktionen durch Bürgerinitiativen, sog. voter registration drives. Diese voter registration drives werden nun in einigen Staaten gravierenden einschränkenden Regelungen unterworfen.³⁵ Hinzu kommt, dass die bisherige Möglichkeit, sich am Wahltag selbst registrieren zu lassen, was naturgemäß die tatsächliche Ausübung des Wahlrechts erleichtert, in einer Reihe von Staaten abgeschafft wurde.
- 21 d) Die USA kennt grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen Wahl („early voting“), indem Wahlkabinen bereits an Tagen vor dem eigentlichen Wahltag geöffnet haben oder Briefwahl gestattet ist; diese Angebote wurden ebenfalls reduziert.³⁶ Besonders bemerkenswert sind dabei Maßnahmen, die „early voting“ an Sonntagen, nicht aber an anderen Tagen, ausschließen; der Sonntag gilt als Tag, an dem ein besonders hoher Anteil an Schwarzen wählt, z.B. in einem gemeinsamen „Ausflug“ nach dem Gottesdienst.
- 22 e) Schließlich geht es um den Entzug des Wahlrechts für Straftäter.³⁷ Einzelne Staaten in den USA gehen dabei extrem weit, indem sie das Wahlrecht langfristig, teils gar unbefristet entziehen, so dass einmal Verurteilte auch lange nach Verbüßung der Strafe vom Wahlrecht ausgeschlossen bleiben.³⁸ 5,3 Millionen US-Amerikaner haben wegen einer strafrechtlichen Verurteilung ihr Wahlrecht verloren. Wiederum betrifft dies weit überproportional Amerikaner afrikanischer Abstammung: 13% der schwarzen Männer haben ihr Wahlrecht verloren, das ist mehr als das siebenfache des nationalen Durchschnitts; diese Zahl wird in der nächsten Generation angesichts der weit überdurchschnittlichen Inhaftie-

³⁵ Dazu Weiser/Norden (Fn. 31), S. 19 ff.

³⁶ Weiser/Norden (Fn. 31), S. 29 ff.

³⁷ Dazu Weiser/Norden (Fn. 31), S. 34 ff.

³⁸ Siehe etwa ausführlich zu diesem Thema: Manza/Uggen, *Locked Out. Felon Disenfranchisement and American Democracy*, New York, 2006; Hull, *The Disenfranchisement of Ex-Felons*, Philadelphia, 2006.

rungrate bei schwarzen jungen Männern vermutlich auf etwa 30% ansteigen. Seit 1997 hatten viele Staaten die Wiedererlangung des Wahlrechts für Straftäter erleichtert, seit 2010 wurden viele dieser Erleichterungen wieder rückgängig gemacht.

23 Betrachtete man die einzelnen verfahrensrechtlichen Beschränkungen isoliert, könnten sie als unproblematisch erscheinen. Wie gezeigt, wirken sie sich jedoch alle in besonderem Maße zu Lasten der Wahlbeteiligung schwarzer Amerikaner aus. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass der U.S. Supreme Court sie für unzulässig erklären wird. Das Erfordernis von Ausweisen mit Lichtbild hat das Gericht bereits als verfassungskonform gebilligt.³⁹ Auch den prinzipiellen Ausschluss von Straftätern vom Wahlrecht, selbst nach Verbüßung ihrer Strafe, befand der U.S. Supreme Court, in einer, freilich schon fast vierzig Jahre zurückliegenden, Entscheidung für verfassungskonform.⁴⁰ Neue Fahrt hat diese Debatte durch eine Entscheidung des kanadischen Supreme Court aufgenommen. Dieser entschied, dass auch Strafgefangenen das Wahlrecht zuerkannt werden muss, wobei er einen deutlichen Seitenhieb auf den US-amerikanischen Nachbarn nicht unterließ:

24 “The government’s novel political theory that would permit elected representatives to disenfranchise a segment of the population finds no place in a democracy built upon principles of inclusiveness, equality, and citizen participation. That not all self-proclaimed democracies adhere to this conclusion says little about what the Canadian vision of democracy embodied in the *Charter* permits. Moreover, the argument that only those who respect the law should participate in the political process cannot be accepted. Denial of the right to vote on the basis of attributed moral unworthiness is inconsistent with the respect for the dignity of every person that lies at the heart of Canadian democracy and the *Charter*.”⁴¹

³⁹ Crawford v. Marion County Election Board, 128 S.Ct. 1610 (2008).

⁴⁰ Richardson v. Ramirez, 418 U.S. 24, 41-56 (1974).

⁴¹ Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68, S. 5, abzurufen über: <http://scc.lexum.org/en/2002/2002scc68/2002scc68.html> (zuletzt abgerufen am 05.09.2012).

- 25 Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat Mitgliedstaaten wegen der Verletzung des aktiven Wahlrechts von Strafgefangenen verurteilt.⁴² Dennoch wäre die Hoffnung verfrüht, dass rechtsvergleichende Elemente sofort zu einer Änderung der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court führen könnten. Insbesondere Justice Scalia hat sich explizit gegen rechtsvergleichende Argumente in verfassungsrechtlichen Analysen gewandt⁴³ und damit eine intensive Debatte in den USA ausgelöst.⁴⁴ Letztlich ist es nicht überraschend, wenn oberste Gerichte der Rechtsvergleichung skeptisch gegenüberstehen, büßen sie damit doch ein wenig von ihrer absoluten Autoritätsstellung ein; dennoch lässt sich insgesamt eine Öffnung mancher oberster Gerichte konstatieren.⁴⁵
- 26 Die Analyse der aktuellen Entwicklung im US-amerikanischen Wahlrecht hat gezeigt, dass keine geradlinige Erfolgsgeschichte des Abbaus von Exklusionen zu erzählen ist, sondern dass gegenwärtig eine heftige Auseinandersetzung auf dem stets umkämpften Gebiet des Wahlrechts ausgefochten wird.

IV. Entwicklung in Deutschland

- 27 Auch in Deutschland war es ein langwieriger Prozess, bis sich die Allgemeinheit der Wahl durchsetzte. Männer erhielten auf Reichsebene 1871 das allgemeine Wahlrecht, während in den Ländern teils noch ganz andere Wahlsysteme galten, wie etwa das Dreiklassenwahlrecht in Preußen. Frauen erhielten das Wahlrecht nach der Revolution 1918.⁴⁶ Die Altersgrenze wurde 1970 von 21 Jahren

⁴² EGMR, 23.11.2010 – 60041/08 & 60054/08 (Greens and M.T. v. the UK); EGMR, 08.04.2010 – 20201/04 (Frodl v. Austria); EGMR, 06.10.2005 - 74025/01 (Hirst No. 2 v. the United Kingdom). Alle genannten Entscheidungen sind abrufbar über <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/> (zuletzt abgerufen am 07.09.2012).

⁴³ Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558, 598 (2003) (Scalia, J., dissenting); Scalia, Foreign Legal Authority in the Federal Courts, Keynote address to the annual meeting of the American Society of International Law (March 31-April 3, 2004), in: 98 American Society of International Law Proceedings 305, 307ff. (2004).

⁴⁴ Siehe dazu etwa: Breyer, Keynote Address, in: 97 American Society of International Law Proceedings 265 (2003); O'Connor, Keynote Address, in: 96 American Society of International Law Proceedings 348 (2002).

⁴⁵ Dazu etwa: Bryde, The Constitutional Judge and the International Constitutionalist Dialogue, in: 80 Tulane L. Rev. (2005-2006), S. 203 ff.

⁴⁶ Aufruf der Volksbeauftragten v. 12.11.1918 (RGBl. S. 1303). Ausführlich dazu Sacksofsky, Winning Women's Vote in Germany, in: Rodriguez-Ruiz/Rubio-Marin, The Struggle for Female Suffrage in Europe, Leiden, Boston, 2012, S. 127 ff. m.w.N.

auf 18 Jahre abgesenkt.⁴⁷ Heute sind nach Art. 38 Abs. 2 S. 1 GG alle Deutschen wahlberechtigt, die mindestens 18 Jahre alt sind.

- 28 Verfassungsrechtlich ist der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als einer der Wahlgrundsätze in Art. 38 Abs. 1 GG garantiert. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung dieses Grundsatzes deutlich hervorgehoben: Durch die Allgemeinheit der Wahl wird die Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gesichert; die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht versteht diesen Grundsatz daher – ebenso wie die Wahlgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit. Zwar unterliegt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach der Rechtsprechung keinem absoluten Differenzierungsverbot, doch folgt aus seinem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung gerechtfertigt ist, ist daher grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen.⁴⁹ Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind.⁵⁰

1. Straftäter

- 29 Angesichts der Strenge dieses Maßstabs sind die Einschränkungen des Wahlrechts für Strafgefangene äußerst problematisch. Nach § 45 Abs. 5 StGB ist es möglich, wegen bestimmter Delikte verurteilten Straftätern durch Richterspruch das aktive Wahlrecht als strafrechtliche Nebenfolge zu entziehen. Traditionell erklärte sich dies durch ein Verständnis des Wahlrechts als „bürgerliches Ehrenrecht“. Da heutzutage aber das Wahlrecht als Grundrecht gilt und Strafgefangene als Grundrechtsträger anerkannt sind, gibt es für einen solchen Aus-

⁴⁷ Durch Gesetz vom 31.07.1970 (BGBl. I S. 1161) wurde Art. 38 GG insoweit geändert. Die entsprechende Änderung im BWahlG geschah rechtzeitig für die Wahlen 1972 durch Gesetz vom 03.07.1972 (BGBl. I S. 1061).

⁴⁸ BVerfG, 2 BvC 1/11 vom 4.7.2012, Rn. 31, abzurufen über http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20120704_2bvc000111.html (zuletzt abgerufen am 07.09.2012).

⁴⁹ BVerfG (Fn. 48), Rn. 31.

⁵⁰ BVerfG (Fn. 48), Rn. 32.

schluss keine Rechtfertigung mehr.⁵¹ Auch Strafgefangene bleiben Staatsbürger und sind damit Mitglieder der Gesellschaft, die in gleicher Weise wie alle anderen das Recht haben müssen, ihre Interessen durch den Wahlakt zur Geltung zu bringen. Gerichte machen daher auch kaum noch von der Möglichkeit des Wahlrechtsentzuges Gebrauch.⁵² Die Norm des § 13 Nr. 1 BWG und die entsprechenden Normen des StGB sind daher verfassungswidrig.

2. Auslandsdeutsche

- 30 Eine weitere seit vielen Jahrzehnten bestehende Einschränkung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche ist in ihrer derzeit geltenden Fassung erst kürzlich vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden.⁵³ Seit der Schaffung der Bundesrepublik bestand das Wahlrecht grundsätzlich nur für Deutsche, die im Inland lebten; Auslandsdeutsche durften nur unter engen Voraussetzungen wählen. Diese Ausnahmvorschrift wurde vom Gesetzgeber im Laufe der Zeit schrittweise ausgedehnt. Umfasst von der Ausnahmeregelung waren zunächst nur Personen, die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses im Ausland tätig waren.⁵⁴ 1985 wurde diese Privilegierung aufgegeben und die Dauer des Wegzuges für ausschlaggebend erklärt; der Wegzug durfte nicht länger als zunächst 10,⁵⁵ dann 25 Jahre⁵⁶ zurückliegen; verbunden wurden diese Regelungen mit einer Differenzierung nach dem Ort, zu dem der Wegzug erfolgte.⁵⁷ Bei der letzten Gesetzesänderung wurde die Fortzugsfrist endgültig und für alle Fälle gestrichen.⁵⁸ Es blieb damit nurmehr die Anforderung bestehen, dass die wahlwillige Person irgendwann einmal für drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung gehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben musste. Das Bundesverfassungsgericht hatte über die Jahre immer wieder Beschränkungen der Wahl-

⁵¹ In diesem Sinne auch: Meyer (Fn. 4), § 46 Rn. 4; Oelbermann, Wahlrecht und Strafe, 2011, S. 261.

⁵² Oelbermann (Fn. 51), S. 227 f. hat nach Angaben des Statistischen Bundesamts berechnet, dass zwischen 1998 und 2008 lediglich in 14 Fällen das aktive oder passive Wahlrecht entzogen wurde. Zahlen, die sich allein auf das aktive Wahlrecht beziehen, liegen nach seinen Angaben nicht vor.

⁵³ BVerfG (Fn. 48).

⁵⁴ Sowie Angehörige ihres Hausstandes.

⁵⁵ Gesetz vom 08.03.1985, BGBl. I S. 521.

⁵⁶ Gesetz vom 20.04.1998, BGBl. I S. 706.

⁵⁷ Wenn Auslandsdeutsche in einem Mitgliedstaat des Europarats lebten, entfiel die Wegzugsfrist.

⁵⁸ Gesetz vom 17. 03.2008 BGBl. I, S. 394.

berechtigung von Auslandsdeutschen geprüft und gebilligt,⁵⁹ die jetzige aber hält das Gericht für verfassungswidrig. Im Ergebnis kann die Entscheidung überzeugen; die bisherigen Entscheidungen, die großzügig Auslandsdeutsche vom Wahlrecht ausschlossen, hatten ihrerseits bereits dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht hinreichend Rechnung getragen. So ist die Kritik der Richterin Lübbe-Wolff, der Gesetzgeber könne sich auf die Rechtsprechung nicht mehr verlassen, zwar nachvollziehbar, doch in der Sache war eine Rechtsprechungsänderung schon lange zuvor angezeigt gewesen.⁶⁰ Zu Recht motiviert das Gericht, dass ein ununterbrochener dreimonatiger Aufenthalt, der irgendwann einmal, möglicherweise im Kindesalter stattfand, nichts über die Verbundenheit mit Deutschland aussagt und somit ein untaugliches Differenzierungskriterium ist.⁶¹

31 Zu kritisieren ist allerdings, dass auch in dieser neuen Entscheidung das Gericht den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht konsequent genug anwendet. Das Gericht will offenlassen, ob ein genereller Ausschluss der Auslandsdeutschen vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.⁶² Dies passt aber nicht zu dem strikten Maßstab, den das Gericht zuvor formuliert hat. Besonders bedenklich ist die großzügige Bereitschaft, typisierende Regelungen zuzulassen.⁶³ Das Gericht irrt, wenn es eine Vergleichbarkeit zum Steuerrecht oder dem Sozialversicherungsrecht postuliert.⁶⁴ Bei steuerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Fragen geht es um komplexe Lebenssachverhalte, die in Massenverfahren manchmal der Typisierung bedürfen. Im Hinblick auf das Wahlrecht gibt es eine solche Notwendigkeit zur Typisierung nicht. Die Frage, ob jemand deutscher Staatsangehöriger ist, lässt sich verwaltungstechnisch relativ leicht überprüfen; bei der Ausstellung eines Passes muss genau die gleiche Prüfung vorgenommen werden. Es gibt also keine Notwendigkeit für Typisierung, damit erst recht keinen rechtfertigenden Grund, das zentrale politische Mitwirkungs-Grundrecht zu entziehen. Angesichts der zunehmenden Globalisierung und Mobilität ist die Vorstellung, dass

⁵⁹ Die Entscheidungen sind im Einzelnen berichtet im Sondervotum von Lübbe-Wolff, vgl. BVerfG (Fn. 48), Rn. 67.

⁶⁰ BVerfG (Fn. 48), Rn. 66 ff. – Sondervotum Lübbe-Wolff.

⁶¹ BVerfG (Fn. 48), Rn. 44.

⁶² BVerfG (Fn. 48), Rn. 44.

⁶³ BVerfG (Fn. 48), Rn. 35.

⁶⁴ BVerfG (Fn. 48), Rn. 36.

nur diejenigen, die im Staatsgebiet leben, auch von Regelungen betroffen sind, überholt. In Zeiten des Internets ist die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland, auf welche sich die Entscheidung immer wieder bezieht, nicht nur durch den tatsächlichen Aufenthalt in Deutschland zu erreichen. In einer zunehmend vernetzten Welt kann Betroffenheit nicht mehr typisiert am realen Aufenthaltsort verankert werden; auch „Kommunikation“, ein weiterer Topos der Entscheidung ist über das Internet nicht mehr an räumliche Anwesenheit gebunden. Es entspricht der Idee der Grundrechte als individuellen Rechten, den Einzelnen die Entscheidung darüber zu überlassen, ob sie an Wahlen teilnehmen möchten. Die Gefahr, dass Personen, die sich für Politik oder die Verhältnisse in Deutschland nicht interessieren, den Aufwand betreiben, sich ins Wählerverzeichnis eintragen zu lassen, erscheint zudem aus praktischer Perspektive doch vergleichsweise gering.

3. Wahlalter und Kinderwahlrecht

- 32 Teils wird im Zuge der Ausdehnung des Wahlrechts eine weitere Absenkung des Wahlalters gefordert, sogar über die Einführung eines Kinder- oder Familienwahlrechts wird diskutiert. Hier sind jedoch zwei Ebenen streng zu unterscheiden.
- 33 Zum einen geht es um die Frage, ab welchem Alter Jugendliche fähig sind, politisch eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen. In diesem Sinne ließe sich eine Senkung des Mindestalters auf 16 Jahre begründen; einige Länder haben dies bereits für Landtags⁶⁵- und Kommunalwahlen⁶⁶ vorgesehen. Da die Frage, ab wann Jugendliche verantwortlich handeln können, nicht objektiv determiniert ist, ist es konsequent, diese Festlegung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu überlassen.
- 34 Die zweite Forderung aber, in der es um die Einführung eines Kinderwahlrechts ab Geburt geht, bedeutete eine gravierende Veränderung des demokratischen Systems.⁶⁷ Begründet wird diese Forderung im Namen einer besseren Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl:

⁶⁵ Nach Bremen beschloss nun auch der brandenburgische Landtag die Absenkung des Wahlalters für Landtagswahlen von 18 auf 16 Jahre.

⁶⁶ So Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

⁶⁷ So ein fraktionsübergreifender Gruppenantrag 2003: BT-Drucks. 15/1544.

- 35 „Der in Artikel 38 Abs. 2 des Grundgesetzes festgelegte Ausschluss der Kinder und Jugendlichen vom Wahlrecht vereitelt jedoch eine angemessene Berücksichtigung der jungen Generation im politischen Willensbildungsprozess unserer Gesellschaft und passt weder in die Gesamtsystematik unserer demokratischen Ordnung, noch überzeugt er inhaltlich. Das Wahlrecht ist ein in einer Demokratie unverzichtbares Grundrecht. Wer Kindern und Jugendlichen das Wahlrecht grundsätzlich weiter vorenthält, stellt einerseits die prinzipielle Gleichheit der Staatsbürger in Frage und leistet andererseits einer Politik Vorschub, die zu einer Verlagerung von Lasten auf die nächste Generation tendiert.“⁶⁸
- 36 Das Kinderwahlrecht ab Geburt wird dabei von seinen Befürwortern so konstruiert, dass Träger des Wahlrechts das Kind ist, dieses aber bis zum Eintritt der Volljährigkeit von den Eltern bzw. Sorgeberechtigten treuhänderisch ausgeübt wird. Damit scheint bei formaler Betrachtung der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gewahrt.⁶⁹ Doch eine solche formale Betrachtungsweise ist abzulehnen. Betrachtet man die Wirkungen, ist offensichtlich, dass sich durch ein stellvertretend ausgeübtes elterliches Stimmrecht faktisch das Stimmgewicht der Eltern erhöht; denn es ist nicht vorstellbar, dass der für ein Kind wählende Elternteil zwischen der Stimmabgabe für sich und der Stimmabgabe für das Kind differenziert. Zudem ist die politische Einstellung eine höchst individuelle Angelegenheit; dies zeigt sich schon daran, dass Kinder und Jugendliche häufig gerade nicht mit der politischen Einstellung ihrer Eltern übereinstimmen; eine stellvertretende Wahrnehmung durch die Eltern ist auch von daher nicht unproblematisch. Schließlich träte ein nicht leicht zu lösendes praktisches Problem auf: Vater und Mutter haben nicht zwingend die gleiche politische Einstellung.
- 37 Früher war man der Auffassung, dass diejenigen, die mehr oder überhaupt Steuern zahlen, diejenigen sind, die größeren Einfluss auf die Wahl haben sollten. Auch der Bildungsgrad oder das Ausmaß an Engagement für das Gemein-

⁶⁸ BT-Drucks. 15/1544, S. 1.

⁶⁹ In diesem Sinne etwa Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 171 m.w.Nachw. zur Debatte.

wesen könnten zur Rechtfertigung eines höheren Stimmgewichts herangezogen werden. Solche Debatten sind gefährlich, denn sie stellen die grundlegende Einsicht von der Gleichheit aller Menschen in Frage. Daher muss an dem formalen Charakter der Wahlgleichheit festgehalten werden; dieser verbietet es, einer Person mehrere Stimmen zu geben (auch wenn dies technisch anders konstruiert wird). Die Ausübung des Wahlrechts ist ein höchstpersönliches Recht; es kann nicht stellvertretend ausgeübt werden: Wer keine eigene Wahlentscheidung treffen kann, kann auch nicht Träger dieses Rechts sein. Ein stellvertretend für das Kind ausgeübtes Wahlrecht der Eltern bedeutete allein eine Aufwertung der Eltern, würde also zu einer neuen Form des Mehrklassenwahlrechts führen und damit die Gleichheit der Wahl nicht herstellen, sondern im Gegenteil verletzen.

4. Fazit

- 38 Die Darstellung aktueller Diskussionen zu Wahlrechtsausschlüssen in Deutschland hat ergeben, dass auch hier die Entwicklung nicht am strahlenden Endpunkt einer Fortschrittsgeschichte angelangt ist, sondern sich alte und neue Fragen stellen.

V. Schlussbemerkung

- 39 Geradlinige Erfolgserzählungen vom Fortschritt im Wahlrecht sind nicht möglich. Der Blick auf Ausschlüsse im Wahlrecht zeigt, wo auch in demokratischen Staaten noch die Demarkationslinien zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verlaufen. Der Ausschluss durch rechtliche Regelungen, die mittelbar und faktisch Afroamerikaner wesentlich stärker betreffen als weiße Amerikaner, macht deutlich, dass die Rassenfrage im Wahlrecht mit der Einführung des Wahlrechts für Schwarze keineswegs ein für allemal geklärt worden ist.
- 40 Sollte nun der Eindruck entstanden sein, dass Deutschland den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl besser verwirkliche als die USA, so trifft dies nur für einen gewissen Bereich zu: Im Ausschluss von Strafgefangenen sind die USA „führend“; allerdings besteht auch in Deutschland insoweit noch Verbesserungsbedarf. Die Themen, die im Zusammenhang mit Rassendiskriminierung in den USA dargestellt worden sind, treten in Deutschland nicht in der gleichen

Weise auf. Der Grund für diesen Unterschied ist jedoch nicht darin zu sehen, dass Deutschland historisch kein verbreitetes System der Sklaverei hatte, und schon gar nicht darin, dass Deutsche weniger rassistisch wären als Amerikaner – angesichts des Holocaust ein ohnehin nicht vertretbarer Gedanke. Der zentrale Unterschied ist vielmehr, dass in Deutschland die Fragen des Umgangs mit ethnischen Minderheiten ganz überwiegend nicht im Wahlrecht verhandelt werden, sondern in der vorgelagerten Frage der Staatsangehörigkeit. Auf die Frage des Ausschlusses der Ausländer vom Wahlrecht ist dieser Beitrag nicht eingegangen. Dazu darf auf die Ausführungen des Jubilars verwiesen werden: Bruno Otto Brydes Beitrag zum Ausländerwahlrecht und dem Volksbegriff⁷⁰ ist noch heute grundlegend.

⁷⁰ Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, S. 257 ff.