

Axel Adrian

Besteht eine Rechtspflicht zur Einführung eines Wahlrechts ab Geburt? Teil II¹

Zusammenfassung:

Die Untersuchung der demographischen Entwicklung in Deutschland zeigt, dass durch den seit Jahrzehnten bestehenden Kindermangel einerseits und durch die zunehmende Lebenserwartung andererseits, erhebliche verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlungen von Menschen mit Kindern und deren Kinder entstanden sind und auch künftig noch weiter bestehen bleiben. Gleichzeitig führen diese rechtlichen und wirtschaftlichen Benachteiligungen von Menschen mit Kindern dazu, dass sich zunehmend weniger Menschen ihren Kinderwunsch erfüllen können. Es wird in diesem Zusammenhang die These vertreten, dass die Einführung des Stellvertretermodells beim Wahlrecht ab Geburt für Kinder u.a. angesichts der demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden zahlenmäßigen Stimmverhältnisse auch rechtlich verpflichtend ist. Die Abschaffung der verfassungsrechtlich relevanten wirtschaftlichen und rechtlichen Benachteiligungen von Menschen mit Kindern und ihrer Kinder ist somit dringend erforderlich.

Schlüsselworte: Wahlrecht für Kinder ab Geburt; demographische Entwicklung

Abstract:

Is there a legal obligation to implement a voting right since birth?

The analysis of demographic developments in Germany reveals that the lack of children on the one hand, and the longer life expectancy of the older generation on the other hand has resulted in a considerable and constitutionally relevant inadmissible unequal treatment and discrimination of those who have children and of the children themselves. These types of discrimination will probably continue. At the same time these patterns of a legally and economically unjust treatment of parents with children and children contribute to a social situation in which a constantly decreasing number

1 Es handelt sich um Teil II eines Artikels zum Wahlrecht von Kindern ab Geburt. Er basiert auf einer umfassenden rechtswissenschaftlichen Untersuchung von Adrian (2016). Teil I dieses Artikels wurde bereits in Heft 1/2018 der RPsych unter dem Titel „Ist ein Wahlrecht ab Geburt rechtlich möglich?“ publiziert (Adrian, 2018).

of individuals will be able to materialize their wish for a child or children. The implementation of a proxy model of voting rights for children since birth seems necessary in view of the above-outlined demographic development, and their consequences for the distribution of the numbers of votes for different age groups and the political participation and representation of the younger age groups and their families. This is a problem which has certain implications which are relevant with respect to the constitution and basic rights of citizens in Germany. It is argued that reforms are urgently needed to end the economic and legal discrimination of those who do have and those who do not have children in the present system of voting rights.

Keywords: voting right for children since birth; demographic developments

1. Einführung

Wie im ersten Teil dieses Beitrags dargestellt wurde, ist es rechtlich zulässig, ein Wahlrecht für Kinder ab Geburt als Stellvertretermodell einzuführen.² Die Frage, die im Folgenden analysiert und beantwortet werden soll ist nun, ob ggfs. in Deutschland eine rechtlich Verpflichtung bestehen könnte, ein solches Wahlrecht für Kinder ab Geburt auch tatsächlich einzuführen? Diese Frage könnte man mit verschiedenen Begründungen bejahen: z.B. a) weil das bisherige Wahlsystem, welches, wie im zitierten Beitrag als Treuhändermodell zu qualifizieren ist, nicht (mehr) funktioniert; b) weil Kinder sonst demokratisch unterrepräsentiert sind; c) weil sich verfassungswidrige Zustände anders nicht beseitigen lassen oder d) weil mittlerweile der Minderheitenschutz dies rechtlich erfordert.

Hier soll exemplarisch eine der wesentlichen Argumentationslinien zur Begründung einer (rechtlichen) Pflicht zur Einführung eines Wahlrechts ab Geburt vorgestellt werden und zwar diejenige, die mit der Demographie in Deutschland zusammenhängt.

2. Demographie und Wahlrecht

Überlegungen zur Demographie im Zusammenhang mit der Frage nach einem Wahlrecht ab Geburt in Form des Stellvertretermodells ergeben sich aus verschiedenen Blickrichtungen.³ So ist das Staatsvolk eines der drei Elemente zur Definition eines Staates nach der heute immer noch maßgeblichen sog. Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek. Weiterhin ist das Volk, jedenfalls nach demokratischer Lesart auch die ver-

- 2 Beim Wahlrecht ab Geburt als Stellvertretermodell sind die Kinder ab Geburt Inhaber des Wahlrechts, welches die Eltern als gesetzliche Vertreter bis zu einem gewissen Alter der Kinder für diese ausüben. Vgl. dazu im Einzelnen Adrian (2018).
- 3 Autoren aus der Literatur zum Kinderwahlrecht, die etwas über Demographie bzw. Benachteiligung von Familien aussagen, so wie dies im Folgenden z.T. dargestellt wird, sind z.B.: Klaus (2004); Klein (2007, S. 277); Merk (2002); Nothelle-Wilfuehr (2004, S. 198 ff.); Oebbecke (2004, S. 987 ff.); Pechstein (1991, 143 f., 1996, S. 8 ff.); Peschel-Gutzeit (1999, S. 556 ff.); Peschel-Gutzeit (2004, S. 74 ff.); Schüller (1995); Suhr (1990, S. 69 ff.); Wernsmann (2005, S. 43 ff.); Westle (2006, 109 ff.); Willutzki (2004, S. 3 ff.); Zivier (1999, S. 156 ff.). Vgl. allerdings

fassungsgebende Gewalt und sollte darüber entscheiden, welches Wahlrecht in der Verfassung normiert wird. Schließlich aber wird in der Diskussion über das Kinderwahlrecht häufig auf die besondere demographische Entwicklung in Deutschland, auf die Benachteiligung von Eltern und Kindern im Sozialversicherungssystem und auf die Anhäufung von Staatsschulden hingewiesen, so dass rechtliche Implikationen dieser demographischen Entwicklung zu prüfen sind.⁴

Eine bestandserhaltende demographische Entwicklung dürfte ganz allgemein eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine wirtschaftlich, kulturell, politisch und gesellschaftlich erfolgreiche Zukunft Europas in Freiheit sein.

Die demographische Entwicklung ist dann bestandserhaltend, wenn gleich viele Menschen geboren werden wie versterben, sofern gleich viele zu- und abwandern.⁵ Hinsichtlich Fertilität und Mortalität ist dieses Kriterium dann erfüllt, wenn eine konstante Geburtenrate von 2,08 Kindern pro Frau gegeben ist.⁶ In Deutschland liegt seit Anfang der 1970er Jahre, also seit über vier Jahrzehnten, die Geburtenrate mit nur 1,3 bis 1,4 Kindern pro Frau deutlich unter diesem Bestandserhaltungsniveau.⁷ Dies, obwohl Umfragen⁸ zeigen, dass die Menschen in Deutschland viel häufiger einen Kinderwunsch haben, als sie diesen realisieren.⁹ Zum Teil ergeben die Umfragen sogar, dass Menschen sich so viele Kinder wünschen, dass dies einer bestandserhaltenden Geburtenrate entspräche.¹⁰

4 Adrian (2016, S. 126 ff. m.w.N.).

5 Vgl. z.B. Birg (2006, S. 103 ff.); Adrian (2005, S. 263 ff., 290 ff.).

6 Zur „Reproduktion“ von 100 Frauen „müssten“ statistisch mindestens 101 Mädchen geboren werden, da nicht alle der Mädchen später auch Mutter werden können, da sie z.B. das gebärfähige Alter nicht erleben, oder unfruchtbar sind, etc. „Biologisch“ werden dann aber „automatisch“ auch zusätzlich 107 Knaben geboren. Insgesamt werden also ca. 208 Kinder pro 100 Frauen „benötigt“ (Fertilität 2,08). Vgl. Birg, (2006, S. 26 f. und S. 86) sowie Grohmann (2005, S. 3 ff.).

7 Vgl. Herwig (2006, S. 120 ff.).

8 Ebenso Herwig (2003, S. 29): „Der Rückgang der Geburtenrate in den letzten Jahrzehnten in Deutschland beruht nach Äußerungen der Befragten aus zahllosen Umfragen nicht auf einer Abschwächung oder gar auf einem Wegfall des Wunsches nach einem Kind, sondern auf wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren, die der Realisierung von Kinderwünschen entgegenstehen.“; Zu verschiedenen Umfragen, die zu einer Geburtenrate führen würden, die über der tatsächlich realisierten Geburtenrate in Deutschland liegen: 1,74 (BMI 2005; http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_121560/internet/content/nachrichten/); 1,74 (Shell Studie 2000); 1,9 (Allensbach Umfrage; <http://www.stewens.de/pdfs/M020915-WahlkCott.doc> S. 5); vgl. Übersicht in BiB (2006 S. 16): 2,15 (1988); 1,75 (1992); 1,74 (2003); 1,75 (2005) und für 2006: Männer 1,59 und Frauen 1,75 (http://www.bosch-stiftung.de/content/languag_e1/downloads/BuG_Familie_Studie_Kinderwunsch.pdf).

9 Zum Zusammenhang zwischen Kinderwunsch, Demographie und der Forderung nach einem Kinderwahlrecht vgl. Haupt (2004, S. 13 f.).

10 vgl. Spiegel. Heft. 2 vom 5.1.2004 (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-29610124.html>): „(...) Junge Deutsche erhoffen sich heute im Schnitt 2,2 Kinder, also sogar etwas mehr als nötig, um den Bevölkerungsbestand stabil zu halten“. Siehe aus neuerer Zeit: Demographiebericht der Bundesregierung vom 25.3.2012, S. 33/34 (<http://femokratie.com/demografiebericht-bundesregierung/03-2012/>): „Auch für Deutschland haben Befragungen nach der idealen Kinderzahl einen Durchschnitt von 2,2 Kindern ergeben.“; Herter-Eschweiler merkte hierzu an, dass die Übereinstimmung von Kinderwunsch und bestandserhaltener Geburtenrate in

3. Spaltung der Wählerschaft ist das für das Wahlrecht maßgebliche Problem

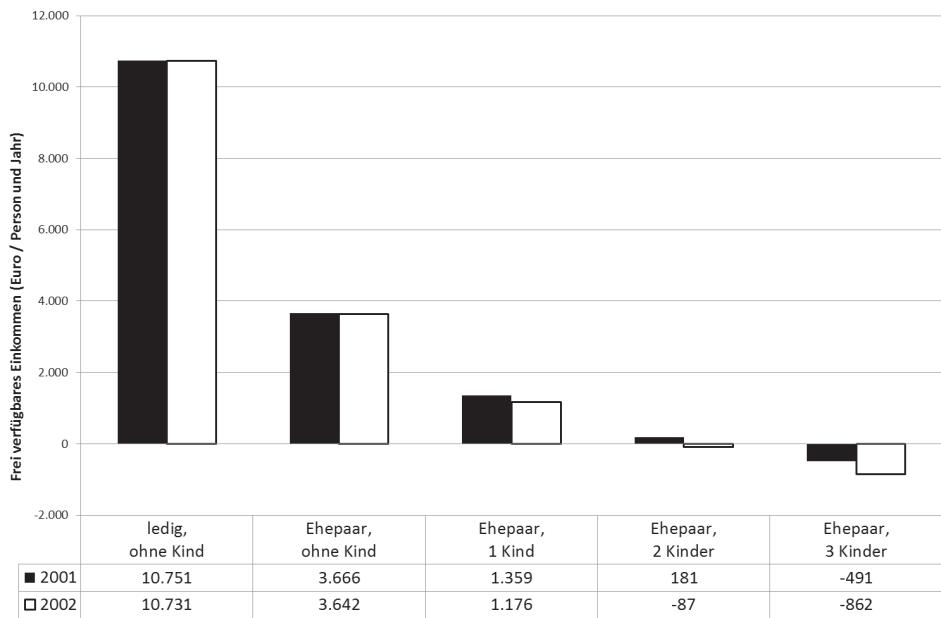
Es ist schon schlimm genug, dass sich bereits heute viele Menschen und künftig auch unsere Kinder, einen Kinderwunsch nicht mehr erfüllen können. Das Hauptproblem der demographischen Entwicklung in Deutschland ist aber nicht (nur), dass zu wenige Kinder geboren werden, sondern vielmehr auch, dass es zu einer Spaltung der Gesellschaft in ein Drittel der Bevölkerung, die keine Kinder hat und zwei Drittel der Bevölkerung, die für sich genommen bestandserhaltend wären, kommt.¹¹ Es ist also zu einer tiefen Spaltung¹² der Bevölkerung gekommen, in Eltern einerseits und Menschen, die sich für einen Lebensentwurf ohne Kinder entschieden haben andererseits.¹³ Es geht darum, dass der Prozentsatz des Anteils der Bevölkerung in den jeweiligen Altersgruppen, die lebenslang kinderlos geblieben sind, von ca. 10% auf ca. 32% angestiegen ist und weiter ansteigt.¹⁴ Betrachtet man diese Spaltung genauer, zeigt sich, dass etwa die Hälfte der Bevölkerung kein oder nur ein Kind und die andere Hälfte zwei oder mehr Kinder aufzuziehen hat oder hatte.¹⁵

Die Kinderzahlverteilung im Deutschen Bundestag entspricht dabei etwa derjenigen in der Gesamtbevölkerung. Von den insgesamt 631 Mitgliedern des Deutschen Bundestags der 18. Wahlperiode hatten 203 keine Kinder (32%), 101 hatten ein Kind (16%) und 327 hatten zwei oder mehr Kinder (52%). Damit ergibt sich bei den Abgeordneten im deutschen Bundestag etwa dieselbe Kinderzahlverteilung wie in der Be-

Umfragen allerdings auch von sozialer Erwünschtheit beeinflusst werden könnte. Der Kinderwunsch, den Befragte angeben, habe demnach nur zum Teil mit der Anzahl von Kindern zu tun, die sie tatsächlich in die Welt setzen wollen oder werden. Er würde auch geprägt von gesellschaftlichen Konventionen, denen die Befragten sich ausgesetzt fühlen und die sie verbal befriedigen zu müssen glauben.

- 11 vgl. Birg, (2003, S. 53 f.): „In Deutschland beruhte der Rückgang vor allem auf dem Anstieg des Anteils der Frauen an einem Jahrgang mit lebenslanger Kinderlosigkeit auf rd. ein Drittel, während sich bei den Frauen mit Kindern nach wie vor eine im langfristigen Vergleich konstante Zahl von rd. zwei Kindern ergibt. (...) Durch die in Deutschland besonders hohe Kinderlosigkeit spaltet sich die Gesellschaft in einen Familiensektor und in einen Sektor ohne eigene Nachkommen. Daraus ergeben sich gravierende Konsequenzen für das in der Verfassung verankerte Prinzip der sozialen Gerechtigkeit, durch dessen Verletzung auch die sozialen Sicherungssysteme ihre Funktion nicht mehr erfüllen können.“
- 12 M.E. soll der stets bemühte Interessenkonflikt zwischen Alt und Jung von diesem Kernproblem der Demographie in Deutschland nur ablenken und aufs falsche Gleis führen. Ich persönlich würde ungern gegen Alte argumentieren, die Kinder aufgezogen haben und damit mehr zum Gemeinwohl beigetragen haben als Menschen jeglichen Alters, die einen Lebensentwurf ohne Kinder leben und so gewollt, ungewollt oder notgedrungen auf Kosten anderer im Steuer- und Sozialversicherungssystem bevorteilt werden. Siehe dazu Adrian (2016 Berlin, S. 191 ff.).
- 13 Vgl. Birg (2006, S. 85 f.); Hermann (2011, S. 141). Die Ursachen für die niedrigen Geburtenraten werden weniger in der Kinderzahl pro Mutter geschen als in der zunehmenden Kinderlosigkeit (vgl. Statistisches Bundesamt, 2009c, S. 10 f.). Letztere kann wiederum auf veränderte Lebensgewohnheiten und – formen sowie zunehmende Erwerbstätigkeiten von Frauen zurückgeführt werden (vgl. Halder, 2008, S. 34 ff.).
- 14 Vgl. Herrman (2010); Birg (2006, S. 85 f.).
- 15 vgl. Adrian (2016, S. 136 f., S. 208); s.a. Garsoffky & Sembach (2017, S. 109 ff. und S. 199).

völkerung, nämlich ca. 50% der Mitglieder des Bundestags haben kein oder ein Kind und die übrigen 50% haben zwei oder mehr Kinder.¹⁶



Quelle: Borchert (2003, S. 36)

Abbildung 1: Jährlich frei verfügbares Einkommen pro Person im Haushalt im Falle eines Bruttoeinkommens von 30.678 Euro nach Familienstand und Kinderzahl.

Als Ursachen dieser Spaltung der Gesellschaft in Kinderhabende und Menschen ohne Kinder sind belegbar, dass nicht mehr genügend verfügbares Einkommen zur Familiengründung und zur Wahlfreiheit verschiedener Lebensentwürfe besteht.¹⁷ So hat Borchert bereits 2003¹⁸ nachgewiesen, dass es seit 2001 nicht mehr möglich war und ist, mit dem durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen eine Familie zu gründen, zwei Kinder zu haben und zu entscheiden, dass einer der beiden Eltern das Familieneinkommen erwirbt und der andere sich zu Hause um die Erziehung der Kinder kümmert.¹⁹

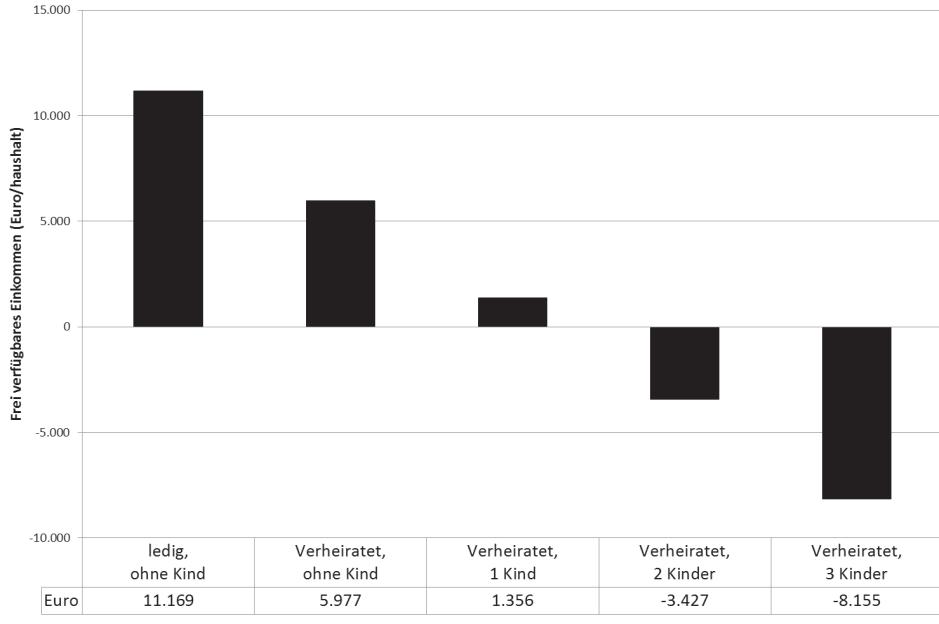
16 Adrian (2016, S. 210f.).

17 Adrian (2016, S. 138ff.).

18 Borchert (2003, S. 36.).

19 Adrian (2016, S. 141ff.).

Bereits im Jahr 2003²⁰ konnte ein(e) Facharbeiter(in), d.h. eine Person mit erfolgreichen Abschlüssen in Schule und Lehre und mit einem Arbeitsplatz, bei dem man ein Einkommen erzielte, das dem durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen in Deutschland entsprach, nicht (mehr) einen Lebensentwurf verwirklichen, bei dem ein Elternteil eine vierköpfige Familie ernährt und sein (Ehe)Partner zuhause bleibt, um zwei Kinder selbst großzuziehen.²¹ Neuere Zahlen zum Jahr 2013 zeigen die folgende Abbildung:



Quelle: Borchert (2013, S. 136 Tabelle 4)

Abbildung 2: Jährlich frei verfügbares Einkommen pro Person im Haushalt im Falle eines Bruttoeinkommens von 30.000 Euro nach Familienstand und Kinderzahl.

Um diese geschilderten finanziellen Nachteile der Menschen bei der Realisierung ihres Kinderwunsches und ihres Lebensentwurfs auszugleichen, oder besser noch abzu-

- 20 Für das Jahr 1982 stellte bereits schärfer Pechstein (1996, S. 5 ff. (9 f.) fest: „(...) das Absinken des Pro-Kopf-Einkommens durch Kinderzuwachs im Vergleich zu kinderlosen Ehepaaren der gleichen Primäreinkommensgruppe ist signifikant: Für das Jahr 1982 kam eine Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das Pro-Kopf-Einkommen einer Ein-Kind-Familie im Durchschnitt lediglich 62 %, das der einer Drei-Kind-Familie sogar nur 40 % desjenigen eines Ehepaars ohne Kinder ausmacht.“.
- 21 Zu neueren Zahlen, die diese bzw. ähnliche Probleme auch im Jahr 2007 und 2013 verdeutlichen siehe Eggen & Strantz (2007, S. 21 ff.); s. a. Mühlung & Rost (2013).

schaffen, wären andere betreuungsrechtliche und steuerrechtliche Politikinhalte erforderlich. Nun werden aber – gerade aufgrund der so erst entstandenen Spaltung der Gesellschaft unter dem Regime des derzeit bestehenden Wahlrechts – künftig keine demokratischen Mehrheiten zur Änderung des Wahlrechts und der Steuer- und Familien-, bzw. Betreuungspolitik, insbesondere auch der ungerechten Sozialversicherungspolitik, von der zahlenmäßig immer kleiner werdenden Wählergruppe der Kinderhaibenden zu erreichen sein.²²

Auch andere Lebensentwürfe lassen sich mangels Betreuungsmöglichkeiten, bzw. aufgrund zu hoher Kosten zur Realisierung dieser Lebensentwürfe, nicht recht oder gar nicht verwirklichen.²³ Daher müssen die Bürger unseres Landes oft auf die Realisierung ihres Kinderwunsches verzichten. Dies führt zur Kinderlosigkeit und letztendlich zur Spaltung der Gesellschaft, wie beschrieben.²⁴

4. Das Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts

Der Leitsatz des Urteils des ersten Senates des Bundesverfassungsgerichts vom 3.4.2001 lautet wörtlich wie folgt: „*Es ist mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden*“.²⁵

Dieses berühmte Urteil zeigt richtigerweise auf, dass eine strukturelle verfassungswidrige Ungleichbehandlung durch die Beitragssätze zur Sozialversicherung entsteht, wenn in der Bevölkerung ca. ein Drittel keine Kinder hat und ca. zwei Drittel Kinder aufziehen und damit auch wirtschaftlich einen zusätzlichen generativen Beitrag, je nachdem, wie viele Kinder man hat, leisten, und dennoch alle gleich hohe Sozialversicherungsbeiträge zur Finanzierung umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme zu bezahlen haben.²⁶

Selbst Kinderwahlrechtsgegner stellen fest, dass bereits im Jahr 1982 ein durchschnittliches Arbeitnehmerehepaar mit zwei Kindern im Vergleich zu einem kinderlosen Ehepaar im Lebenslängsschnitt einen Kaufkraftnachteil von 400.000,00 DM hinnehmen muss, der allein auf Regelungen des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung beruht.²⁷

Hermann Adrian ging 2013 noch weiter und führte, nach umfassender Berechnung der sog. totalen, volkswirtschaftlichen Nettoexternalitäten, aus: „*Durch seine ökono-*

22 Adrian (2016, S. 138 ff.).

23 Für einen Vergleich der Familienleistungen und der Geburtenraten zwischen Deutschland und Frankreich vgl. Adrian (2005, S. 263 ff); s.a. Adrian (2012, S. 8 ff.).

24 Adrian (2016, S. 148 ff.).

25 BVerfGE 103, 242 ff.

26 Adrian (2016 Berlin, S. 151 ff.).

27 Adrian (2016, S. 182 ff.).

mischi unsinnig konstruierten Steuer- und Sozialgesetze fördert der Staat die Kinderlosigkeit eines Paares relativ zu einer Familie mit 2 Kindern im Laufe des Lebens mit 600.000 Euro – trotz aller scheinbaren Familienförderung durch Kindergeld, Eltern-geld, etc.“²⁸

Die Anpassung der Pflegeversicherung an dieses Urteil wurde vom Gesetzgeber innerhalb der vom BVerfG gesetzten Frist bis zum 31.12.2004 mittlerweile so durchgeführt, dass Eltern²⁹ (übrigens immer noch unabhängig von der Anzahl ihrer Kinder, also pauschal) im Vergleich zu Versicherten ohne Kinder 0,25 % weniger Beitrag zahlen.³⁰

Diese Umsetzung und die unveränderten Regelungen der Rentenversicherung erfüllen m.E. bis heute nicht die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das eine Beitragsstaffelung nach der unterschiedlichen (!) Kinderzahl der Versicherten vorgesehen³¹ und bemerkt hatte, dass diese Grundsätze auch für die anderen umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme, d.h. vor allem für Kranken- und Rentenversicherung, zu gelten haben.³²

28 Adrian (2013, S. 10 ff.).

29 Die Elterneigenschaft wird dabei schon ab der Geburt des ersten Kindes und dann für das ganze Leben des Beitragszahlers berücksichtigt (vgl. Bauer & Krämer (2005, S 182): „Ansonsten genügt nach dem Kinder-Berücksichtigungsgesetz für eine dauerhafte Zuschlagsbefreiung der einmalige Nachweis eines Kindes, denn die Zuschlagspflicht lebt nicht wieder auf, wenn das lebend geborene Kind verstirbt. Hier sieht die Vorgabe des BVerfG allerdings eine Entlastung für die Zeit der Erziehungsleistung vor und konkretisiert dies auf die Erwerbsphase der Erziehenden. Mit der lebenslangen Zuschlagsbefreiung ab der Geburt eines Kindes, auch für den Fall, dass dieses Kind verstirbt, widerspricht das Kinder-Berücksichtigungsgesetz sogar den höchstrichterlichen Vorgaben, indem es das Merkmal „Erziehungsleistung“ ablehnt.“ Das Stellvertretermodell des hier interessierenden Kinderwahlrechts ist insoweit aber anders zu konstruieren. Es geht darum, für jedes Kind als gesetzlicher Vertreter mit abzustimmen, aber eben nur so lange bis das jeweilige Kind selbst seine Stimme abgibt.

30 Die Umsetzung erfolgte im sogenannten Kinder-Berücksichtigungsgesetz (KiBG), welches am 15.12.2004 verkündet und am 1.1.2005 in Kraft gesetzt wurde. Siehe dazu u.a. Hungenberg (2005, S. 104).

31 Vgl. Bauer & Krämer (2005, S. 181); Sieben (2004, S. 428 ff.); s.a. die Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes zum Entwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (BT-Drs. 15/3671) sowie zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 15/3683) vom 17.9.2004 (http://www.deutscher-familienverband.de/jdownloads/Stellungnahmen/Kinder-Berücksichtigungsgesetz_Stellungnahme_17.9.2004.pdf) sowie die Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes zum Antrag „Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an“ (BT-Drucksache 15/1544) vom 8.12.2004 (http://www.deutscher-familienverband.de/jdownloads/Stellungnahmen/Familienwahlrecht_Stellungnahme_8.12.2004.pdf). Vgl. zudem die Stellungnahme „Pflegeurteil bei weitem nicht umgesetzt“ der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisation e.V. vom 18.1.2005, (http://www.ag-familie.de/media/docs/AGF_PM_050209_Pflegeurteil.pdf).

32 Die Reaktion des Gesetzgebers wird z.B. von Borchert (2013, S. 99 ff.) zu Recht als nicht ausreichend angesehen.

5. Vergleich mit idealer bestanderhaltender Demographie

Gäbe es keine Spaltung der Gesellschaft in Kinderhabende und immer mehr Menschen ohne Kinder, wie gezeigt, wären solche verfassungswidrigen Zustände längst abgeschafft. Dies zeigt sich, wenn man eine ideale bestandserhaltende Bevölkerung betrachtet, in der 90 % der Bevölkerung Kinder haben und 10 % lebenslang kinderlos sein würden. Eine solche angenommene Kinderzahlverteilung ist gerechtfertigt, da sich in realen demographischen Entwicklungen nachweisen lässt, dass es unter allen Bedingungen typischerweise einen kleinen Anteil von ca. 10 % in der Bevölkerung gibt, der unabhängig von äußeren Rahmenbedingungen und politischen oder wirtschaftlichen Verhältnissen lebenslang kinderlos bleibt bzw. bleiben will.³³ Unter diesen Annahmen ergibt sich folgendes Verhältnis für die Stimmenanteile:

- 16,2 Jahrgänge (= 18 Jahrgänge \times 9/10) ziehen minderjährige Kinder auf.
- 27 Jahrgänge (= 30 \times 9/10) haben volljährige Kinder, haben also ursprünglich minderjährige Kinder aufgezogen.
- Insgesamt haben also 43,2 Jahrgänge von 60 Jahrgängen, mithin 72 %, Kinder aufgezogen.³⁴

An diesen Gedankenexperimenten zu einer bestanderhaltenden, sozusagen idealen Bevölkerungsentwicklung wird erkennbar, dass in einer „normalen“ realen Bevölkerungsentwicklung die Wähler, die als Eltern sowohl Elterninteressen als auch die Interessen ihrer Kinder vertreten, 72 % der Stimmenanteile ausmachen würden und sogar eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit hätten. In einer solchen Situation wäre es undenkbar, Eltern und Kindern z. B. unsere derzeit geltenden, wie gezeigt Eltern und Kinder erheblich benachteiligenden, Sozialversicherungssysteme politisch aufzuoktroyieren.³⁵

Hier zeigt sich, dass das bestehende Wahlrecht nicht mehr geeignet ist, bzw. nicht mehr ausreicht, um diese verfassungswidrigen Ungerechtigkeiten zu beseitigen, die durch das Verfassungsgericht wenigstens hinsichtlich der Pflegeversicherung schon festgestellt wurden.³⁶

Die demographische Entwicklung führt dazu, dass die kinderhabende Bevölkerung zahlenmäßig mittlerweile zu gering³⁷ ist, um gemäß der bestehenden Verfassungsord-

33 vgl. Adrian (2016, S. 215 ff.).

34 vgl. Adrian (2016, S. 217).

35 vgl. Adrian (2016, S. 217 f.).

36 Irgendwann werden Familienverbände bzw. -bünde nicht umhin kommen, diesen Interessenkonflikt um den es eigentlich tatsächlich geht, nämlich zwischen Lebensentwürfen mit und ohne Kinder, klar zu benennen, wenn die verfassungswidrigen Überlastungen der Eltern und damit auch der Kinder im Steuer- und Sozialversicherungsrecht beendet werden sollen.

37 Nur der Vollständigkeit halber ist noch auf die Diskussion zur Zuwanderung hinzuweisen. Es wird vertreten, dass man die zu niedrige Geburtenrate und den damit einhergehenden Nachwuchsmangel mittels Zuwanderung kompensieren könnte. Dem ist entgegenzutreten. So ist mit Blick auf die Wahlberechtigung darauf hinzuweisen, dass Zuwanderer als Ausländer kein Wahlrecht haben, so dass demokratischen Defizite bezogen auf Kinder und Ausländern gleichermaßen problematisch erscheinen. Vgl. zur Zuwanderung: Birg (2003, S. 27 ff.).

nung politisch einfache Mehrheiten für Regelungen in Familien-, Steuer- und Sozialrecht zu erreichen, die die aufgezeigten Benachteiligungen durch Reformen verringern, bzw. beseitigen könnten.³⁸ Erst recht sind verfassungsändernde Zweidrittelmehrheiten, z.B. zur Einführung eines Kinderwahlrechts, nicht mehr zu erreichen, wenn künftig nicht einmal mehr zwei Drittel der Wahlbevölkerung insgesamt überhaupt Kinder aufziehen bzw. aufgezogen haben.

Die Demographie gibt insoweit auch in Teilen eine Struktur dazu vor, wie viele Befürworter und Gegner des Kinderwahlrechts vorhanden sind und zeigt, wie der pouvoir constituant, welcher für die Verfassungsgebung und damit für die Möglichkeit zur Änderung des Wahlrechts maßgeblich ist, zusammengesetzt ist, und welche Interessen zahlenmäßig wie stark vertreten sein können bzw. sind.³⁹ Wenn ein großer Teil der Bevölkerung aufgrund des Wahlsystems keine Chance hat, eben dieses Wahlsystem mit Mitteln des Wahlsystems politisch zu ändern, dann ist der Punkt erreicht, an dem man über eine aufgrund demographischer Entwicklung entstandene verfassungsrechtliche Pflicht zur Änderung des Wahlrechts sprechen muss.⁴⁰

Im Übrigen gilt: Familien, also Eltern und Kinder müssen mittlerweile als Minderheiten nach den Grundsätzen des Minderheitenschutzes⁴¹ rechtlich geschützt werden, wenn und weil sie sich politisch rein zahlenmäßig nicht (mehr) behaupten können.⁴²

38 Vgl z.B. für die Gegner eines Kinderwahlrechts u.a. Pechstein (1991, S. 142 ff.) und Schroeffer (2003, S. 922): Diese Autoren treiben die Rhetorik auf die Spitze, wenn mit der Tatsache, dass seit Jahren „schlechte Familienpolitik“ betrieben wird, über einen seltsamen „Erstrecht-Schluss“ wie folgt argumentiert wird: Wenn schon keine einfachen Mehrheiten für inhaltliche Regeln einer „guten Familienpolitik“ zustande kommen, werden erst recht keine verfassungsändernden 2/3 Mehrheiten zustande kommen, die dann über die Einführung eines Kinderwahlrechts für „gute Familienpolitik“ sorgen könnten. Die Beteiligten unterschätzen die demographische Spaltung der Gesellschaft. Familien sind mittlerweile rein zahlenmäßig eine demokratische Minderheit. Vgl. auch Wassermann (1999, S. 36 ff.).

39 Adrian (2016, S. 164).

40 Adrian (2016).

41 Vgl. z.B. Seifert & Höming, Art. 20 Rn. 3: „Zur Demokratie gehört auch ein gewisser Minderheitenschutz. Konkrete Minderheitsschutzerfordernisse lassen sich aus Art. 20 I allerdings nur wenige ableiten, z.B. das Verbot eines minderheitsausschaltenden Parlamentswahlrechts (Gründungsfreiheit u. Chancengleichheit für polit. Gruppierungen: BVerfG 6, 280 f.; 44, 145) und ein Recht auf Minderheitsgehör in der Volksvertretung.“ Vgl. auch Sommermann, Art. 20 Rn. 86: „Entscheidungen sind im Hinblick auf die Gleichheit der politischen Rechte der Bürger grundsätzlich nach der Mehrheitsregel zu treffen, wobei sicherzustellen ist, dass der politische Prozess offen bleibt, insbesondere Minderheiten zu Mehrheiten werden können.“; Robbers, Art. 20 Rn. 652 ff.: „Demokratie verlangt Minderheitenschutz. Politisch bedeutet dies, dass die politische Minderheit von Rechts wegen auch immer die Chance besitzen muss, zur Mehrheit zu werden. Deshalb besitzen die Grundrechte unmittelbare Demokratierelevanz, insofern sie die Teilhabe am demokratischen politischen Prozess gewährleisten. Demokratie setzt Grundrechte voraus. Das Mehrheitsprinzip ist deshalb durch die Grundbedingungen der Demokratie begrenzt. Die Mehrheit darf die Möglichkeit der Minderheit, selbst zur Mehrheit zu werden, nicht gänzlich abschneiden. Es ist das Mehrheitsprinzip selbst, das diesen Schutz der Minderheit voraussetzt, weil ohne den offenen politischen Diskurs nicht sichergestellt ist, dass die Mehrheit tatsächlich die Mehrheit ist. Der Grundsatz der Demokratie fordert das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung

6. Elternbenachteiligung ist Kinderbenachteiligung

Die bisherige Argumentation erfolgte zum Teil über die verfassungswidrigen Benachteiligungen eines Lebensentwurfes mit Kindern im Vergleich zu einem Lebensentwurf ohne Kinder durch die derzeit herrschenden Sozial- und Steuersysteme und auch durch das derzeitige Wahlrecht in Deutschland. Vorsorglich soll daher klargestellt werden, dass darin auch eine Verletzung der Rechte der Kinder liegt, weil durch die derzeit herrschenden Sozial- und Steuersysteme deren wichtigstes Recht, nämlich deren Recht sich künftig für eigene Kinder zu entscheiden, faktisch vereitelt wird. Dies zeigt in welchem Maß Kinder bereits demokratisch unterrepräsentiert sind.

7. Stimmenanteile mit und ohne Stellvertreterwahlrecht

Die rechtlich interessierende Frage ist, wie die Stimmenanteile der Personen entsprechend ihrer Kinderzahl verteilt sind.⁴³ Es wurde bereits gezeigt, dass in jeder bestands-erhaltenden stationären Bevölkerung eine sogar verfassungsändernde Mehrheit von ca.

der Opposition. Minderheitenschutz verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip; vielmehr fordert das Demokratieprinzip den Schutz von Minderheiten.“.

42 Adrian, (2016, S. 165).

43 Zu den Grundannahmen für die eigenen Berechnungen siehe Adrian (2016, S. 218 ff.). Es wird dabei unterstellt, dass die Wahlbeteiligung für alle Wähler und Wählerinnen gleich – also unabhängig von deren Kinderzahl – ist und 100 % beträgt. Für alle Rechnungen wurde die 12. bzw. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Destatis, je in der m.E. wahrscheinlichsten Variante 2 W 1 bzw. G 1 L 2 W 1, die je eine Fertilität von F = 1,4 Kinder pro Frau, eine starke Zunahme der Lebenserwartung und eine jährliche Nettozuwanderung von 100.000 Personen berücksichtigt, zugrunde gelegt. Mit Zu-grundelegung dieser Bevölkerungsvorausberechnung von Destatis wurden alle Personen erfasst, die in Deutschland leben, und zwar unabhängig davon, ob es sich um ausländische Staatsangehörige oder um Inländer, die minderjährig oder nicht geschäftsfähig sind oder denen das aktive Wahlrecht durch Hoheitsakt entzogen wurde, etc., handelt, oder um Wahlbe-rechtigte.

Weiter wurde unterstellt, dass alle Personen über 18 Jahre das aktive Wahlrecht zum Bundes>tag besitzen würden, obwohl nicht alle in Deutschland lebenden und von der Bevölkerungs-vorausberechnung, die den Untersuchungen zugrunde gelegt wurde, erfassten Personen auch deutsche Staatsangehörige, also Wahlberechtigte sind.

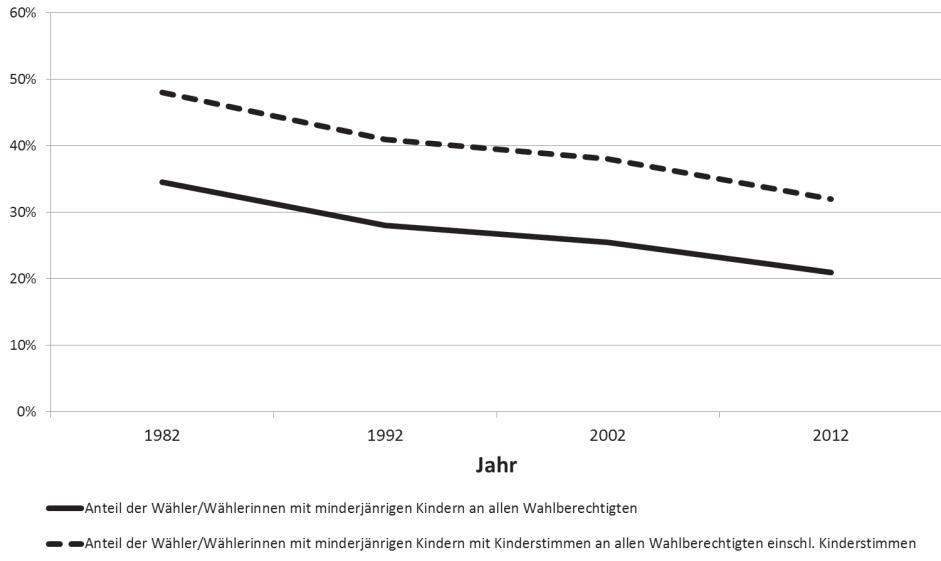
Ferner wurden für die Wähler im Alter von 18 bis 29 Jahren jene Wahlberechtigten nicht als „Pro-Stimmen“ mitgezählt, die zwar noch kein(e) Kind(er) haben, sich eines oder sogar mehrere wünschen und deswegen für die Reformen stimmen würden, obwohl sie derzeit kinderlos sind.

Unberücksichtigt geblieben sind hochkomplizierte Rechtsfragen der Umsetzung des Stell-vertretermodells, wie z.B. Fragen des internationalen Privatrechts.

Es wird davon ausgegangen, dass Menschen durchschnittlich mit 30 Jahren beginnen, Kinder aufzuziehen, wenn sie denn Kinder haben. Da Kinder erst mit 18 Jahren volljährig sind, ist ausgehend vom Durchschnittsalter von 30, 18 Jahrgänge später das Alter erreicht, in dem keine minderjährigen Kinder mehr erzogen werden müssen. Damit wird angenommen, dass durchschnittlich im Alter ab 49 Jahren keine minderjährigen Kinder mehr erzogen werden.

Zu Lasten der Kinderwahlrechtsbefürworter wurde im Sinne einer konservativen Schätzung bei den Berechnungen davon ausgegangen, dass sogar die Hälfte aller Personen im Alter von

72 % von Menschen mit Kindern besteht. Im Vergleich dazu gilt für unsere tatsächliche Demographie folgendes:⁴⁴



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Auswertung der Mikrozensus 1982, 1992, 2002 und 2012

Abbildung 3: Stimmenanteil von Wahlberechtigten mit minderjährigen Kindern ohne bzw. mit Kinderstimmen an jeweils allen Wahlberechtigten in Deutschland

Diese Darstellung basiert auf Analysen verschiedener Datensätze,⁴⁵ deren Resultate wie folgt interpretiert werden können: 1982 hätte die Einführung eines Stellvertretermodells zur Folge gehabt, dass der Stimmenanteil von Wählern/Wählerinnen mit minderjährigen Kindern von nur ca. 35% auf fast 50% gesprungen wäre. Hätten also alle Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern (d.h. Personen mit mindestens einem Kind) ihre eigene Stimme und die Stimme ihrer Kinder als Stellvertreter für die

30 bis 48 Jahren mindestens zwei Kinder aufziehen. Die Zahlen von Destatis legen dagegen nahe, dass nur ein Drittel dieses Personenkreises mindestens zwei Kinder aufziehen.

Wie bereits eingangs dargestellt, wird allgemein angenommen, dass die Stimmenverhältnisse in der (Wahl-)Bevölkerung sich eins zu eins auch in den Stimmenverhältnissen der Gesetzgebungsorgane, also dem Deutschen Bundestag und dem Deutschen Bundesrat abbilden lassen würden.

44 Herr Herter-Eschweiler von Destatis hat freundlicherweise die folgende Abbildung entwickelt und die vorhandenen Daten ausgewertet, um eine Annäherung an die gesuchten Stimmenanteile der Personen entsprechend ihrer Kinderzahl zu ermöglichen. Siehe dazu auch Adrian (2016, S. 211 ff. m.w.N.).

45 Zu Einzelheiten vgl. Adrian (2016, S. 210 ff.) m.w.N.

Abschaffung der oben genannten Benachteiligungen abgegeben, hätten sie diese Reformen wohl durchsetzen können und zwar gerade wegen der Kinderstimmen aufgrund eines Stellvertretermodells.

Da aber die Spaltung der Gesellschaft immer weiter in die demographische Entwicklung „hineingewachsen“ ist und der Anteil der Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern im Vergleich zu allen Wahlberechtigten bis 2012 gesunken ist, hätte die Einführung eines Kinderwahlrechts im Jahr 2012 bereits nicht mehr ausgereicht, um die oben genannten Reformen politisch durchzusetzen.

Selbst wenn alle Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern ihre Stimmen und die Stimmen ihrer Kinder bei Einführung eines Stellvertretermodells im Jahr 2012 eingesetzt hätten, wäre nur ein Stimmenanteil von ca. 35% an allen Wählerstimmen zu erreichen gewesen. Ohne Stellvertretermodell, also ohne Einführung eines Kinderwahlrechts, bestand der Stimmenanteil von Wählern und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern sogar nur in einer Höhe von ca. 20%.

Letzteres zeigt, dass es für die Politik immer weniger attraktiv wird, sich um die Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern zu kümmern, d.h. deren Interessen zu vertreten und um diese Stimmen zu werben, da der Stimmenanteil dieser Wählergruppe immer geringer wird. Es ist also kein Wunder, dass Reformen zur Abschaffung der o.a. Nachteile für Kinderhabende und Kinder bis heute keine politischen Mehrheiten gefunden haben, obwohl die Problematik dieser Nachteile, die dramatische demographische Entwicklung und der Kindermangel in Deutschland, zunehmend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen sind. Immerhin haben wir bereits eine zehn Jahre tagende Enquête-Kommission des deutschen Bundestages zu diesem Thema gehabt, deren Arbeit allerdings wohl bis heute in dieser Hinsicht als ergebnislos zu bezeichnen ist.⁴⁶

46 Vgl. Gründinger (2014, S. 27): „Die Entwicklung einer Zukunftsethik wird dadurch strukturell erschwert. Zusätzlichen Sprengstoff bringt der demographische Wandel mit sich. Bis zum Jahr 2050 wird das Verhältnis der über 60-jährigen zu den unter 20-jährigen auf 74,7 bis 80,0 steigen. Heute liegt dieser Altenquotient noch bei 41,3. Diese Alterung der Gesellschaft bietet Chancen, bereitet aber auch Probleme. So befürchtet etwa die Demographie-Enquête-Kommission des Bundestages, dass die Jüngeren das Vertrauen in den Generationenvertrag der Rentenversicherung verlieren könnten. Es wächst zudem die Gefahr, dass die Alten allein durch ihr strukturelles Wählergewicht – ob sie es bewusst wollen oder nicht – die politische Agenda bestimmen und Zukunftsthemen verdrängen. Um dieser bedenklichen Entwicklung gegenzusteuern, muss man sich Gedanken darüber machen, wie die demokratistrukturelle Konsequenz der Alterung der Gesellschaft eingebettet werden kann; wie man die jüngere Generation besser und glaubwürdiger in den politischen Entscheidungsprozess einbezahlen kann; also eine Art Containmentpolitik wider das Gefühl der Ohnmacht. „Schließlich“, so stellt die Demographie-Enquête-Kommission treffend fest, „bedarf das durch den demographischen Wandel abnehmende zahlenmäßige Gewicht von Kindern und Jugendlichen eines Ausgleichs bei den politischen Artikulationschancen.“

Bei einem Wahlrecht ab Geburt würde die Wahlbevölkerung um fast 14 Millionen junge Menschen erweitert. Eine solche Verschiebung in der Wählerstruktur bliebe kaum ohne Auswirkungen auf die Politik. Politiker und Parteien würden sich verstärkt um die Interessen und Wünsche der Kinder und Jugendlichen kümmern.“.

Beachtlich ist weiterhin, dass die Einführung eines Stellvertretermodells 2012 aber immerhin noch dazu geführt hätte, dass der zahlenmäßige Verlust der politischen Bedeutung der Stimmen der Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern, der von 1982 bis 2012 von ca. 35% auf 20% gesunken ist, wenigstens etwas kompensiert worden wäre. Da dies aber nicht erfolgte, ist nachvollziehbar, warum die ungerechten rechtlichen und wirtschaftlichen Nachteile für Kinderhabende, insbesondere, wenn es sich um Kinderhabende mit mindestens zwei Kindern handelt, bis heute nicht durch politische Reformen abgeschafft wurden.

Es könnte mit diesen Überlegungen vertreten werden, dass die Einführung eines Stellvertretermodells heute gar nichts mehr nützen würde, so dass die Diskussion darüber sinnlos wäre. Dies ist aber abzulehnen. Vielmehr ist erstens umgekehrt zu argumentieren, dass sich daraus sogar eine Pflicht des verfassungsändernden Gesetzgebers ergibt, den dargestellten Verlust des Stimmgewichts der Wähler und Wählerinnen mit minderjährigen Kindern bei der tatsächlichen demographischen Entwicklung im Vergleich mit einer idealen bestandserhaltenden demographischen Entwicklung gerade durch Einführung eines solchen Kinderwahlrechts, vorzugsweise als Stellvertretermodell, zu kompensieren. Zweitens müssten in die obigen Berechnungen erst noch die Stimmen der „Großeltern“ einbezogen werden, um zu sehen, ob dann nicht doch, mit oder ohne Berücksichtigung von Kinderstimmen, eine demokratische Mehrheit für die notwendigen Reformen vorhanden sein könnte.

Die bisherige Grafik bezog sich nur auf die Stimmen derjenigen Wähler und Wählerinnen, die minderjährige Kinder großziehen. Diejenigen, die bereits volljährige Kinder haben, also die früher minderjährige Kinder großgezogen haben, wurden bei der Frage, ob sie für oder gegen notwendige Reformen stimmen würden, so behandelt, als würden sie gegen die Reformen sein. Dies müsste ja nicht zutreffen.

Daher soll jetzt die „Großelterngeneration“ miteinbezogen werden. Da diese Personen aber aufgrund der Spaltung der Gesellschaft sicher auch volljährige Kinder haben, die sich ihrerseits für einen Lebensentwurf ohne Kinder entschieden haben, ist allgemein unsicher, ob „Großeltern“ für oder gegen die Abschaffung der oben genannten Benachteiligungen sind. Daher wurden drei Varianten berechnet, wie folgt⁴⁷:

1. Wenn alle Wähler und Wählerinnen, die früher Kinder aufzogen haben oder derzeit Kinder aufziehen, für die Abschaffung der oben genannten Benachteiligungen stimmten, dann hätten diese Wähler und Wählerinnen durchschnittlich immerhin eine Mehrheit von 58% (12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) bzw. 57% (13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung), und dies auch ohne Einführung eines Kinderwahlrechts.
2. Wenn nur die Hälfte aller Wähler und Wählerinnen, die früher Kinder aufgezogen haben und weiter auch alle Wähler und Wählerinnen, die derzeit Kinder aufziehen für die Abschaffung der oben genannten Benachteiligungen stimmten, hätten diese Wähler und Wählerinnen durchschnittlich nur noch einen Stimmenanteil von 37 %

47 vgl. Adrian (2016, S. 219 ff.) m.w.N.

- (12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung entspricht 13. koordinierter Bevölkerungsvorausberechnung), also keine Mehrheit mehr, um die Reformen durchzubringen.
3. Wenn die Hälfte aller Wähler und Wählerinnen, die früher mindestens ein Kind aufgezogen haben und alle Wähler und Wählerinnen, die derzeit mindestens ein Kind aufziehen, sowie alle Kinderstimmen bei Einführung eines Kinderwahlrechts, für die Abschaffung der oben genannten Benachteiligungen wären, so hätten diese Stimmen zusammen, trotz Einführung des Kinderwahlrechts, durchschnittlich nur einen Stimmenanteil von 46% (12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) bzw. 47 % (13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung), mithin also immer noch keine Mehrheit.

8. Demographie und rechtliche Folgerungen

Es können insgesamt folgende Ergebnisse festgestellt werden: Hätten alle gleich viele Kinder, müsste man nicht über ein Wahlrecht ab Geburt diskutieren. In einer bestands-erhaltenden, idealen Demographie wären nur 10 % kinderlos. Bei einer Fertilitätsrate von ca. 2,1 Kindern pro Frau hätten 90 % mindestens 2 Kinder, die noch minderjährig, oder schon volljährig sind. In Frankreich sind tatsächlich nur ca. 11 % der Frauen kinderlos.⁴⁸ In Deutschland leben dagegen tatsächlich mittlerweile 33 % einen Lebensentwurf ohne Kinder bzw. haben 50 % kein oder nur ein Kind. Der Anteil derjenigen aktiv Wahlberechtigten, die minderjährige Kinder erziehen, an allen aktiv Wahlberechtigten, ist in Deutschland von 1982 bis 2012 von 35 % auf nur noch 20 % gesunken, und wird also bald um die Hälfte gesunken sein. Selbst wenn die Hälfte aller „Großeltern“, die früher mindestens ein Kind aufgezogen haben und alle Wähler und Wählerinnen, die derzeit mindestens ein Kind aufziehen, sowie alle Kinderstimmen (bei Einführung eines Kinderwahlrechts) zusammengenommen werden, wäre trotz Einführung des Kinderwahlrechts keine Mehrheit mehr gegeben.

Daraus können zwei rechtliche Folgerungen gezogen werden:^{49 50}

48 Vgl. Köppen, Mazuy & Tulemon (2007).

49 Die Ausführungen zum Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sind entsprechend auch der Wahl zum Bayerischen Landtag zugrunde zu legen. Die Rechtslage und die möglichen Argumente sind vollständig vergleichbar. Diese Vergleichbarkeit wird nämlich gerade normativ angeordnet. Im Grundgesetz ist geregelt, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG auch durch das jeweilige Landesrecht für die Wahlen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland entsprechend zur Geltung zu bringen sind. Dies ergibt sich aus Art. 28 Abs. 1 GG. Dabei wird wiederum deutlich, dass ein Wahlrechtsgrundsatz der Höchstpersönlichkeit oder gar eines Stellvertretungsverbots im Text des Art. 28 GG ebensowenig enthalten ist, wie im Text des Art. 38 GG oder in der bayerischen Rechtsordnung. Dies ist ein weiteres systematisches Auslegungsargument für das bereits oben dargestellte Ergebnis, dass die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine Wahlrechtsgrundsätze kennt, die die Einführung eines Stellvertretermodells verbieten würden. Auch die demographische Entwicklung und die daraus ableitbaren demoskopischen Modelle sind mit den Ergebnissen, die für den Bund vorgestellt wurden, vergleichbar.

Erstens ist die Einschätzungsprärogative des verfassungsändernden Gesetzgebers möglicherweise bereits heute, jedenfalls aber in naher Zukunft, so weit auf Null reduziert, dass eine Rechtspflicht anzunehmen ist, ein Kinderwahlrecht einzuführen. Nach dem hier vertretenen Ansatz ist dies vorzugsweise als Stellvertretermodell umzusetzen.

Zweitens muss der Grundrechtsschutz von Familien, bzw. Eltern und Kindern, z.B. im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG oder von Art. 6 GG, ein höheres Schutzniveau erfahren als bisher, insbesondere z.B. durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zudem dürfen Eingriffe in Grundrechte von Eltern und Kindern unter Berücksichtigung des Gedankens des Minderheitenschutzes nicht mehr so einfach wie bisher gerechtfertigt werden, da gezeigt werden konnte, dass die Betroffenen keine demokratische Mehrheit (mehr) bilden können, um sich gegen entsprechende gesetzgeberische Ungleichbehandlungen politisch zur Wehr zu setzen.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die rechtlich normierten „Aufzählungen“ von speziellen Diskriminierungsverboten bis heute kein Verbot einer Diskriminierung nach der Kinderzahl enthalten. Art. 21 der Europäischen Grundrechtscharta enthält „nur“ ein umfassendes Verbot der Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Art. 23 der Europäischen Grundrechtscharta sichert die Gleichheit von Männern und Frauen und begründet zugleich ein Förderungsrecht für das jeweils „unterrepräsentierte Geschlecht“. Art 18 und 19 AEUV betreffen „nur“ Diskriminierungen nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung. Schließlich regeln auch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG „nur“ Diskriminierungen nach Geschlecht, Abstammung,

- 50 Die bisherigen Ausführungen zum Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sind auch für die Wahl zum Europaparlament einschlägig. Regelungen finden sich in § 1 EuWG, wobei auch eine Altersgrenze in § 6 EuWG normiert wird. Schließlich ist auf Art. 39 der Charta der Grundrechte und auf Art. 22 Abs. 2 AEUV hinzuweisen. Entscheidend ist, dass jeder Unionsbürger in dem Mitgliedsstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen besitzt, wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaats. Das kodifizierte Europarecht zeigt ebenso, dass etwaige, einem Stellvertretermodell entgegenstehende europäische Wahlrechtsgrundsätze der Höchstpersönlichkeit und des Stellvertretungsverbots nicht zu erkennen sind, da diese im Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften nicht erwähnt werden. So stützt auch das Europarecht die Argumentation zum Bundesrecht und zum Landesverfassungsrecht, so dass aus einer systematischen Zusammenschau von Europarecht, Bundesrecht und Landesrecht erkennbar wird, dass ungeschriebene Wahlrechtsgrundsätze der Höchstpersönlichkeit oder eines Vertretungsverbots nicht nachweisbar sind. Solche Argumente sind jedenfalls als Gegenargumente gegen die Einführung eines Kinderwahlrechts in Form eines Vertretermodells nicht zu akzeptieren. Vielmehr dürften die Ausführungen zum Bundesrecht und zum Landesrecht ebenso auf die Wahlrechtsgrundsätze des Europarechts anzuwenden sein, so dass sich im Ergebnis zeigt, dass eine bessere Verwirklichung der Wahlrechtsgrundsätze gerade durch Einführung eines Kinderwahlrechts als Stellvertretermodell erreicht werden kann.

Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauung und Behinderung.

Daher ist auch zu fordern Art. 3 Abs. 3 GG um ein Verbot der Diskriminierung nach der Kinderzahl zu ergänzen. Dies scheint nötig, um z.B. die dargestellten verfassungswidrigen Benachteiligungen von Menschen mit Kindern durch die Sozialversicherung ins Bewusstsein zu bringen.

9. Einführung des Stellvertreterwahlrechts ohne Gesetzgebungsakt

Nimmt man die obigen Ausführungen ernst, könnte ein künftiger Leitsatz einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵¹ zum derzeitigen Wahlrecht etwa wie folgt lauten:

„Das derzeitige Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ist mit Art. 38, Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG nicht mehr zu vereinbaren und verfassungswidrig.“

Derzeit sind alle aktiv Wahlberechtigten auch Treuhänder für die Interessen der inländischen Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren, die nicht selbst wahlberechtigt sind. Dies setzt voraus, dass die Kinderzahlverteilung in der Wahlbevölkerung annähernd homogen ist. In Deutschland ist aber aufgrund der seit 40 Jahren wirkenden demographischen Entwicklung eine signifikante Spaltung der Wahlbevölkerung, mit einer Verdreifachung des Anteils von Menschen ohne Kinder von ca. 10 % auf über 30 % eingetreten, so dass nunmehr ohne ein Wahlrecht ab Geburt, bei dem die Eltern das Stimmrecht ihrer Kinder als gesetzliche Vertreter ausüben, nicht mehr sichergestellt werden kann, dass Kinderinteressen ausreichend demokratisch repräsentiert werden. Dies wird insbesondere auch durch die jahrelange Erhebung von Beiträgen zu den Sozialversicherungssystemen deutlich, die bis heute entgegen BVerfGE 103, 242 ff. in verfassungswidriger Weise, nicht nach der Kinderzahl gestaffelt werden, wodurch Kindern insbesondere auch faktisch das Recht genommen wird, sich künftig einen eigenen Kinderwunsch zu erfüllen.“

Wenn das derzeitige Bundeswahlgesetz entsprechend durch das Bundesverfassungsgericht kassiert würde, ergäbe sich praktisch von selbst das geforderte Stellvertreterwahlrecht, auch ohne dass der (verfassungsändernde) Gesetzgeber tätig würde. Man müsste den weitergeltenden Art. 38 Abs. 2 GG dann, wie bereits dargestellt⁵², als Wahlrechtsausübungsregelung anstatt als Wahlrechtsinhaberschaftsregelung auslegen, was aus systematischen Gründen auch überzeugend ist. Es dürfen dann zwar weiterhin

51 Soweit ersichtlich wurde die im vorliegenden Beitrag dargelegte Argumentation, u.a. im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung und Spaltung der Wahlbevölkerung, noch nie im Rahmen von Rechtsbehelfen gegen das bestehende Wahlrecht vorgebracht. Für die von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) erhobene und vom Bundesverfassungsgericht verworfene Wahlprüfungsbeschwerde (siehe hierzu Aktenzeichen 2BvC 23/14) wurde z.B. nicht auf diese Problematik abgestellt. Siehe z.B. die Hinweise auf diese Wahlprüfungsbeschwerde bei Garsoffky & Sembach (2017, S. 186 f.).

52 vgl. Adrian (2018); s.a. Adrian (2016) m.w. Nachw.

nur Erwachsene Stimmzettel in Wahlurnen werfen, aber Art. 6 Abs. 1 und 2 GG gelten ja auch weiterhin. Diese Vorschriften lauten:

- „(1) *Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.*
 (2) *Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.*“

Daraus ergibt sich dann von selbst, dass die Eltern als gesetzliche Stellvertreter auch die Wahlzettel ihrer Kinder, als den Inhabern eines Wahlrechts ab Geburt, in die Wahlurne werfen.⁵³

Das Bundesverfassungsgericht trägt bei der dargestellten Thematik eine besondere Verantwortung zur Wiederherstellung verfassungsgemäßer Zustände, weil im selben Maße, wie durch die Spaltung der Wahlbevölkerung die demokratische Unterrepräsentation der Kinder entsteht, auch die Eltern, rein zahlenmäßig, die Chance verlieren, die zunehmende Unterrepräsentation, z.B. durch Änderung des Wahlrechts, zu verhindern. Beides hängt zusammen, da beides gleichzeitig durch die demographische Entwicklung verursacht wird. Die Kinder bzw. deren Eltern zur Lösung des Problems auf den Gesetzgebungsweg zu verweisen, funktioniert also gerade aufgrund der Existenz und Form des zu lösenden Problems nicht.⁵⁴

Literatur:

- Adrian, A. (2018). *Ist ein Wahlrecht ab Geburt rechtlich möglich? Rechtspsychologie (RPsych)*, 4 (1), 9-39.
- Adrian, A. (2012). Demographischer Wandel – Wir schrumpfen und altern. *DATEV, Heft 3*, S. 8 ff.
- Adrian, A. (2005). Der Wettbewerb der Kommunen in der demographischen Schrumpfung. *Der Bayerische Bürgermeister*, S. 290 ff..

53 Wenn bei Einführung eines Wahlrechts ab Geburt als Stellvertretermodell in Kombination mit einer Herabsetzung des Wahlalters, Jugendliche früher wählen dürften und die Interessen der Kinder durch die Eltern bereits von Anfang an vertreten würden, kann auch damit gerechnet werden, dass die Wahlbeteiligung insgesamt steigt. Vgl. Hinweise auf entsprechende Forschungsergebnisse bei Garsoffsky & Sembach (2017 München, S. 188 f.). Positiv dürfte sich die Reform des Wahlrechts auch in Bezug auf radikale Parteien auswirken. Deren Stimmanteil dürfte sinken. Vgl. dazu Gründinger (2014, S. 31): „Das Projekt U18, eine an Schule und Jugendtreffs stattfindende Alternativwahl für Minderjährige von 0 bis 17 Jahren (also wohlgemerkt ohne Mindestalter!), liefert dafür eine robuste Einschätzung. Bei der U18-Bundestagswahl 2013 entfielen die Stimmen der ca. 190.000 teilnehmenden Kinder und Jugendlichen wie folgt: CDU/CSU 27,4 %, SPD 20,3 %, Grüne 17,6 %, Piraten 12,3 %, Linke 7,8 %, FDP 4,6 %, Sonstige 11,1 %. Rechtsextreme oder ‚Spaßparteien‘ hatten keine Chance. Nur in einigen Regionen kam die NPD über die 5-Prozent-Hürde, aber auch bei Erwachsenen gibt es schließlich rechte Hochburgen.“.

54 Zu diesen Zusammenhängen s.a. Adrian (2016, S. 256 ff.) m.w.N.

- Adrian, A. (2005). Die Nailaer Demographie-Tage. Ziele, Inhalte, Bilanz und Perspektiven. In: Claude Gengler (Hrsg.), *Der demografische Wandel in der Großregion und seine Auswirkungen auf die einzelnen Teilgebiete* (S. 263 ff.). Luxemburg: Saint Paul.
- Adrian, A. (2016). *Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts. Eine rechtliche Untersuchung mit Beziügen zu Demographie, Demoskopie, Psychologie und Philosophie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Adrian, H. *Die demografische, wirtschaftliche und soziale Lage Deutschlands. Problemanalyse und Lösungswege*. Unveröff. Ms., Universität Mainz 2005; online verfügbar unter: http://www.unimainz.de/FB/Physik/AG_Adrian/adrian/cd/2-Lage.pdf.
- Adrian, H. (2013). Die ökonomischen Ursachen der niedrigen Fertilität in Deutschland und anderen Ländern. *Online-Publikation der Deutschen Gesellschaft für Demographie e. V. – Nr. 01/2013*, S. 10 – 19.
- Bauer, K. & Krämer, O. (2005). Das Gesetz zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 58 (4), 180-182.
- Birg, H. (2006). *Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt*. 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Birg, H. (2003). Strategische Optionen der Familien- und Migrationspolitik in Deutschland und Europa. In: C. Leipert (Hrsg.), *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*, (S. 27-56). Opladen: Leske + Budrich.
- Bofinger, P. (2005). *Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle*. München: Pearson Studium.
- Borchert, J. (2003): Der „Wiesbadener Entwurf“ einer *familienpolitischen Strukturreform* des Sozialstaats. In: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.): *Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!*, (S. 19-152). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Borchert, J. (2013). *Sozialstaatsdämmerung*. München: Riemann.
- EGGEN, B. & STRANTZ, C. (2007). Luxus Familie. Wie viel sich jemand leistet, der sich Familie leistet. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, Heft 6, S. 21-26..
- Garsoffky, S. & Sembach, B. (2017). *Der tiefe Riss: Wie Politik und Wirtschaft Eltern und Kinderlose gegeneinander ausspielen*. München: Pantheon.
- Grohmann, H. (2005). Alterssicherung im Wechsel der Generationen. In H. Birg (Hrsg.), *Auswirkungen der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, (S. 3-24). Münster: Lit.
- Gründinger, W. (2014). Scheinargumente gegen das Kinderwahlrecht. In K. Hurrelmann & T. Schultz (Hrsg.), *Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilsierung der Jugend*, (S. 24-36). Weinheim u. Basel: Beltz Juventa.

- Gründinger, W. (2008). Wer wählt, der zählt. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte*, (S. 21-52). München: Oekom.
- Haupt, K. (2004). Der Zukunft eine Stimme geben! *Humboldt Forum Recht*, 9(4), S. 11-15.
- Herrman, U. (2011). *Ökonomische Analyse eines Kinderwahlrechts*. Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften.
- Heußner, H. (2008). Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte*, (S. 227-254). München: Oekom.
- Klein, H. H. (2007). Generalkonflikt am Beispiel des Kinderwahlrechts. In: R. Pitschas, A. Uhle & J. Aulehner (Hrsg.), *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik: Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag*, (S. 277-285). Berlin: Dunker & Humblot.
- Köppen, K., Magali Mazuy, Laurent Tulemon (2007). Kinderlosigkeit in Frankreich. In D. Konietzka & M. (Hrsg.), *Ein Leben ohne Kinder: Kinderlosigkeit in Deutschland*, (S. 83-104). Heidelberg: Springer.
- Von Mangoldt, H., Klein, F. & Starck, C. (2010). Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20 bis 82. 6. Aufl., München: Vahlen.
- Merk, K.-P. (2002). Die dritte Generation. Generationenvertrag und Demokratie – Mythos und Begriff. Aachen: Shaker.
- Mühlung, T. & Rost, H. (2013). Einkommensverhältnisse und Ausgabenstruktur bayrischer Familien im Wandel. ifb-Materialien 7-2013. Bambert: Staatsinstituts für Familienforschung an der Universität Bamberg.
- Nothelle-Wilfeyer, U. (2004). Das Kind als Staatsbürger: Wahlrecht gegen die strukturelle Benachteiligung von Familien? Herder-Korrespondenz: Monatshefte für Gesellschaft und Religion, 58 (4), S. 198-202.
- Oebbecke, J. (2004). Das Wahlrecht von Geburt an. *Juristenzeitung*, 59, S. 987 – 992
- Pechstein, M. (1996). Familienwahlrecht – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten. In K.H. Fell & B. Jans (Hrsg.), *Familienwahlrecht- pro und contra, Dokumentation der Fachtagung „Familie – Interessenvertretung und Verfassung“ des Familienbunds der Deutschen Katholiken in Stuttgart-Hohenheim 1995*, (S. 5 ff). Graftschaft: Vektor Verlag.
- Pechstein, M. (1991). Wahlrecht für Kinder? *Familie und Recht*, (FuR), 3 (3), 142 -146.
- Peschel-Gutzeit, L.-M. (1999). *Das Wahlrecht von Geburt an: Ein Plädoyer für den Erhalt unserer Demokratie*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30, S. 556ff.

- Peschel-Gutzeit, L. M. (2004). Für ein Wahlrecht von Geburt an: Verfassungsrechtliche und gesellschaftspolitische Argumente. *Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Nr. 166, S. 74-81.
- Schroeder, W. (2003). Familienwahlrecht und Grundgesetz. *Juristenzeitung (JZ)*, 58 (19), 917-922.
- Schüller, H. (1995). Die Alterslügen. Für einen neuen Generationenvertrag. Reinbek: Rowohlt.
- Seifert, K.H. & Hömig, D. (2018). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar*. 12. Aufl. Baden-Baden: NOMOS
- Stiftung für Rechte zukünftiger Generationen, Positionspapier der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (2008). Rechte von Kindern und Jugendlichen und das Wahlrecht ohne Altersgrenze. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte*, (S. 357-372). München: Oekom.
- Suhr, D. (1990). Transferrechtliche Ausbeutung und Verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern. *Der Staat*, 29 (1), 69-86.
- Wassermann, R. (1999). Das Kinderwahlrecht – ein Irrweg. *MUT. Forum für Kultur, Politik und Geschichte*, 36, 36 – 41.
- Werding, M. (2008). Social Insurance. How to Pay for Pensions and Health Care. In I. Hamm, H. Seitz & M. Werding (Eds.), *Demographic Change in Germany*. (pp. 89-128). Berlin: Springer.
- Wernsmann, R. (2005). Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. *Der Staat*, 44 (1), 43-66.
- Westle, B. (2006). Wahlrecht von Geburt an“. Rettung der Demokratie oder Irrweg? *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 37 (1), 96-114.
- Willutzki, S. (2004). Minderjährigenwahlrecht: rechtliche Möglichkeiten und Grenzen. *Kindschaftsrechtliche Praxis (KindPrax)*. 7 (1), 3 – 8.
- Zivier, E (1999). Mehrfaches Wahlrecht für Kinderreiche? Zur Frage eines Wahlrechts von Geburt an. *Recht und Politik (RuP)*, 35, 156 – 160.

Korrespondenzadresse:

Dr. jur. Axel Adrian
90402 Nürnberg
Königstraße 21
E-Mail: kanzlei@notare-adrian-kroier.de

ORIGINALBEITRÄGE