

Halina Wawzyniak, 26. April 2022

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 28. April 2022

Thema Wahlalter 16

1.

Bei der Festlegung von Mindestaltersgrenzen für die Wahlberechtigung handelt es sich um **Wahlrechtsausschlüsse**.

Wahlrechtsausschlüsse sind **suspendierende Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit**.

Mit Wahlrechtsausschlüssen wird der Grundsatz der Allgemeinheit und Freiheit der Wahl für die von Wahlrechtsausschlüssen betroffenen Personen und die sie aufstellenden Parteimitglieder außer Kraft gesetzt.

Nach der Entscheidung zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen des Bundesverfassungsgerichts verbürgt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl „*die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger*.“¹ In der grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2019 präzisierte das Bundesverfassungsgericht, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl „*den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (untersagt) und den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen (verbietet)*.“²

In die Parteienfreiheit wird im Rahmen der Organisationsfreiheit suspendierend eingegriffen. Parteien ist damit nicht erlaubt in freier Entscheidung Menschen als Wahlwerbende aufzustellen, die das Mindestwahlalter noch nicht erreicht haben. Wenn sie solche Wahlwerbende dennoch aufstellen, sind diese durch die jeweiligen Wahlausschlüsse im Rahmen einer gebundenen Entscheidung nach §§ 21 Abs. 1, § 27 Abs. 5 und § 28 Abs. 1 Satz 3 BWahlG zu streichen.

¹ BVerfGE 132, 39; Rdn. 24

² BVerfGE 151,1; Rdn. 42

2.

Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit können gerechtfertigt sein.

Die Unterteilung in suspendierende Eingriffe und einschränkende Eingriffe ist insoweit relevant, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **Voraussetzung für eine Rechtfertigung** ist, dass *„differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird.“*³

Als weitere Kriterien für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht Gründe anerkannt, *„die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind.“*⁴ Eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Freiheit der Wahl sei durch solches Verfassungsrecht möglich, *„das bereits von der Verfassung her in einem Spannungsverhältnis zu diesem Grundsatz steht und eine gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung enthält.“*⁵

3.

In Bezug auf die Frage des Wahlmindestalters hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: *„Aus Art. 38 Abs. 2 GG, der für das aktive und passive Wahlrecht Altersgrenzen festlegt, ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Regelungsbefugnis gemäß Art. 38 Abs. 3 GG nicht weitere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl treffen dürfte. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt.“*⁶

³ BVerfGE 151, 1; Rdn. 46

⁴ BVerfG, Beschluss vom 04. Juli 2012, 1 BvC 1/11, Rdn. 25

⁵ PhPfVerfGH, NVwZ 2014, S. 1091; Beschluss vom 04. April 2014, VGH A15/14, VGH A 17/14

⁶ BVerfGE 132, 39; Rdn. 25

Der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht, könne „*bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die Strenge demokratischer Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen*“⁷ vornehmen. Dabei hat sich der Gesetzgeber „*nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren*“⁸.

Konkret in Bezug auf die Festlegung des Mindestwahlalters bei der Bundestagswahl hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1973 lapidar formuliert, dass es „*aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden (ist), dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird*“⁹.

Vom Wahlrechtsausschluss auf Grund nicht erreichten Mindestalters sind derzeit 12.008.121 Menschen betroffen.¹⁰ Bei 72.569.978 deutschen Staatsbürger:innen macht dies 16,5% der deutschen Staatsbürger:innen aus. Der Anteil der Personen zwischen 16 und 18 Jahren beträgt 1.364.427 Personen.¹¹

Eine **Rechtfertigung** für einen Wahlrechtsausschluss wird allgemein angenommen, soweit der von diesem betroffenen Personengruppe eine **Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht möglich** ist. Das Bundesverfassungsgericht stellte diesbezüglich fest: „*Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.*“¹²

Als **sachlicher Grund** für die Festlegung eines Mindestwahlalters wird die **Einsichtsfähigkeit** angeführt. Es müssen gewisse persönliche Mindestanforderungen für eine vernunft- und gemeinschaftsgemäße Entscheidung gegeben

⁷ BVerfGE 132, 39; Rdn. 28

⁸ BVerfGE 132, 39; Rdn. 29

⁹ BVerfGE 36, 139, Rdn. 12

¹⁰ vgl. A-Drs. 001, Statistikdossier, S. 30

¹¹ vgl. A-Drs. 001, Statistikdossier, S. 30

¹² BVerfGE 151,1; Ls. 3

sein.¹³ Eine Herabsetzung des Wahlalters wäre auch mit Blick auf Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz problematisch, denn wenn „*Wahlen kein Spiel sind, wenn ihr Ergebnis nicht dem Zufall überlassen bleiben, also z.B. nicht ausgewürfelt werden darf, sondern auf einen öffentlichen, nach Möglichkeit mit rationalen Argumenten zu führenden Diskurs zwischen Wählern und zu Wählenden zurückführbar sein muss, dann setzt das subjektive Wahlrecht auf beiden Seiten die Fähigkeit voraus, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen. Ein solcher Grad an >Verstandesreife< kann typischerweise bei den über 18-Jährigen vorausgesetzt werden, bei 16- oder 17-Jährigen aber eher nicht*“.¹⁴

4.

Ein Wahlrechtsausschluss für Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, setzt demnach voraus, dass ihnen die Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht möglich ist.

Ist ein solcher Nachweis nicht erbringbar ist zwingend das **Mindestwahlalter herabzusetzen auf ein Alter, indem im Rahmen von Typisierungen davon ausgegangen werden muss, dass der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen noch nicht möglich ist.**

Welches Alter dies sein kann ist keine juristische Frage und kann auf Grund mangelnden diesbezüglichen Fachwissens nicht beantwortet werden.

Es ist aber festzustellen, dass in den Ländern Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein das aktive Wahlalter bereits auf 16 Jahre abgesenkt wurde¹⁵, Anfang April der Landtag Baden-Württemberg dies ebenfalls beschlossen hat¹⁶ und in Berlin eine solche Regelung gleichfalls geplant ist¹⁷.

¹³ vgl. Strelen in Schreiber, BWG, § 12, Rdn. 4 und VerfGH Thüringen, Urteil vom 12. Juni 2018, VerfGH 24/17

¹⁴ vgl. Klein in Maunz-Dürig, GG, Artikel 38, Rdn. 142

¹⁵ vgl. A-Drs. 001, Statistikdossier, S. 34

¹⁶ vgl.a.a.O.

¹⁷ vgl. <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2022/04/berlin-wahlrecht-ab-16-mehrheit-spd-linke-gruene-fdp.html>, abgerufen 24.04.2022

Bei Kommunalwahlen ist der Anteil der Bundesländer, die das aktive Wahlalter auf 16 Jahre festgesetzt haben, noch größer: Niedersachsen, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.¹⁸

Die Erfahrungen aus den Ländern, die bereits das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt haben, sprechen nicht dafür, dass dadurch eine Wahlteilnahme für Menschen ermöglicht wurde, für die eine Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht möglich gewesen ist.

Daraus ergibt sich jedoch, dass **mindestens eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre geboten** ist.

5.

Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, als Voraussetzung für die Wahlteilnahme auf die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess abzustellen, begegnet auf zwei Ebenen Bedenken:

a) Generelle Einwände

Bereits im Jahr 2008 forderte eine Gruppe von Abgeordneten im Deutschen Bundestag ein Wahlrecht von Geburt an¹⁹ (allerdings in Form eines Elternwahlrechts). Im Antrag wird darauf verwiesen, dass die Festlegung eines Mindestalters im Gegensatz zu Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz stehe, wonach die Staatsgewalt vom Volke ausgeht und zu diesem gehören alle Deutschen von Geburt an, die Regelung enthalte aber 17 Prozent des Volkes das Wahlrecht vor²⁰.

Heußner und Pautsch stellten im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament explizit in Frage, ob der Ausschluss 17-Jähriger verfassungsgemäß ist²¹.

Löw argumentiert, die *„Unfähigkeit der meisten Kinder, von ihrem Wahlrecht halbwegs vernünftig Gebrauch zu machen, rechtfertigt nicht den Entzug des*

¹⁸ vgl. A-Drs. 001, Statistikdossier, S. 34

¹⁹ vgl. Bundestagsdrucksache 16/9868

²⁰ vgl. Bundestagsdrucksache 16/9868

²¹ vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993

*Wahlrechts, sondern nur des Wahlausübungsrechts*²² Im Weiteren sieht Löw auch in Artikel 20 Grundgesetz eine Hürde für einen Wahlrechtsausschluss der unter 18jährigen Staatsbürger:innen²³.

Gegen die Grundannahme der notwendigen Einsichtsfähigkeit als Voraussetzung für das aktive Wahlrecht wird vorgebracht, dass es auf die Einsichtsfähigkeit nicht ankommen könne. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in dieser Grundannahme und dem auf ihr basierenden Wahlrechtsausschluss einen Verstoß gegen Art. 29 Behindertenrechtskonvention gesehen.²⁴

Die Notwendigkeit einer Entscheidungsfähigkeit wird vor allem aus einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung hergeleitet.²⁵ Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beschäftigt sich aber mit der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und die Passage, auf die zur Begründung der Rechtfertigung des Wahlrechtsausschlusses Bezug genommen wird lautet: *„Wahlen vermögen demokratische Legitimation iS des Art. 20 Abs. 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei sind. Dies erfordert nicht nur, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, wie es Art. 38 Abs. 1 GG gebietet, sondern ebenso sehr, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.“*²⁶ Es ging mithin in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts um die Freiheit der Wahl und den Schutz der Wählenden vor Beeinflussung durch die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen, die einen freien und offenen Prozess der Willensbildung erschwert oder verhindert. Daraus im Umkehrschluss einen sachlichen Grund für einen Wahlrechtsausschluss zu ziehen, überdehnt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts übermäßig.

²² Löw, ZRP 2002, S. 449

²³ vgl. Löw, ZRP 2002, S. 449

²⁴ vgl. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_18_gleiches_wahlrecht_fuer_alle.pdf, S. 12; abgerufen am 25.08.2018

²⁵ vgl. Roth in Umbach/Clemens, GG, Art. 38, Rdn. 42

²⁶ BVerfGE 44, 125, Rdn. 46

b) Einwand der ungleichen Typisierung

Der Einwand ungleicher Typisierung ist insbesondere in der Debatte um den früheren Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 2 BWahlG (alt) vorgetragen worden, in welchem es um Personen ging, für die zur Besorgung aller Angelegenheiten ein:e Betreunde:r nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt wurde. Da zur Begründung dieses Wahlrechtsausschlusses ebenfalls auf die mangelnde Einsichtsfähigkeit und damit die mangelnde Teilnahmemöglichkeit am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen abgestellt worden ist, sind die gegen diesen Wahlrechtsausschluss vorgebrachten Gründe auch auf die Frage der Typisierung beim Mindestalter anwendbar.

Schulte argumentiert, dass unter „*Gleichheitsgesichtspunkten nicht außer Acht (gelassen werden kann), dass es (...) eine -vermutlich sehr viel größere- Zahl von Personen gibt, die infolge Alters bzw. geistiger und psychischer Behinderung (...) nicht in der Lage sind, eine eigene politische Entscheidung zu treffen, aber dennoch nach wie vor (...) das Wahlrecht besitzen.*“²⁷

Diesen Bedenken folgend, wäre es konsequent **auf die Festsetzung eines Wahlmindestalters zu verzichten.**

6.

Durch die Festschreibung des Mindestwahlalters in Art. 38 Abs. 2 GG setzt eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre eine **Grundgesetzänderung** voraus.

Ein Auseinanderfallen von aktivem und passivem Wahlmindestalter ist möglich. Dies ergibt sich bereits aus der Formulierung in Art. 38 Abs. 2 GG, welche das Mindestalter für das aktive und passive Wahlrecht bewusst in zwei Halbsätzen normiert hat. Der „Chiemseer Entwurf“ enthielt in Art. 45 Abs. 1 beispielsweise ein Auseinanderfallen von aktivem und passivem Mindestalter für die Wahlberechtigung.²⁸

²⁷ Schulte, ZRP 2012, S. 16/17

²⁸ vgl. <http://www.verfassungen.de/de49/chiemseerentwurf48.htm>

Als Rechtfertigung kann auch auf den qualitativen Unterschied zwischen aktivem und passivem Wahlrecht verwiesen werden. Mit dem aktiven Wahlrecht werden die Repräsentierenden gewählt, die das Gemeinwesen betreffenden Entscheidungen werden dann aber von diesen getroffen. Soweit eine Person das passive Wahlrecht nicht besitzt, kann sie immer noch an der Auswahl der Repräsentierenden teilnehmen.

7.

Eine Absenkung des aktiven Wahlalters muss sich nicht systematisch in die Rechtsordnung einfügen.

Aus Artikel 20 Abs. 2 GG ergibt sich, dass das **Wahlrecht eine genuin den Staatsbürger:innen zustehendes Recht** ist, dessen Ausschluss einer expliziten Begründung bedarf.

An das Alter anknüpfende Regelungen im Bürgerlichen Recht, zur Religionsmündigkeit, der Teilnahme im Straßenverkehr und im Hinblick auf das Strafrecht haben eine explizit anderen Begründungshintergrund.

Es wird insoweit in der juristischen Literatur vertreten: *„Vielmehr muss bei der Festlegung darauf abgestellt werden, wann ein hinreichend großer Anteil der Betroffenen die Fähigkeit erlangt hat, sich sachkundig an den Bundestagswahlen zu beteiligen. Dies muss nicht notwendigerweise der Zeitpunkt sein, in dem die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit oder das passive Wahlrecht beginnt. Vielmehr wäre auch eine gewisse Absenkung des Wahlalters zulässig – oder auch eine Erhöhung.“*²⁹

²⁹ Huster/Rux, BeckOK, Grundgesetz, Eppinger/Hilgruber, Art. 20, Rdn. 71