



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
(zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Europawahlen)
– Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, Drucksache 20/3499 –
für die Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages,
10.10.2022, 14.00 Uhr¹**

Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück

Ausgewählte Thesen

- (1)** Die Absenkung des **Wahlalters** auf **16 Jahre** ist nicht nur zulässig, sondern **verfassungsrechtlich** auch **geboten**.
- (2)** Die strenge Prüfung bei Eingriffen in die Allgemeinheit der Wahl aufgrund von Gesetzgebung in eigener Sache des Parlaments führt hier dazu, dass der grundsätzlich gegebene **Einschätzungs-** und **Gestaltungsspielraum** des Bundestages **nicht eröffnet** ist.
- (3)** Der Grundsatz der **Einheit** und **Widerspruchsfreiheit** der **Rechtsordnung** hat ein wesentlich **geringeres Gewicht** als der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- (4)** Das **Volljährigkeitsalter** hat **keine maßstabsbildende Kraft** für die Festsetzung des Wahlalters.
- (5)** Die Absenkung des Mindestwahlalters auf **14 Jahre** im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Landtagswahlen ist vom **Bundestag zu prüfen**.
- (6)** Die **politische Bildung** zur Befähigung der Schüler ist aufgrund der Landesverfassungen und **Schulgesetze** gegeben bzw. rechtlich geboten.
- (7)** Der Bundestag sollte **prüfen**, ob das Mindestalter im Rahmen des **passiven Wahlrechts** bei den **Europawahlen** auf **16 Jahre** gesenkt werden könnte.

¹ Mit männlichen Formulierungen sind die übrigen Geschlechter mitgemeint. Eventuelle „redaktionelle Stilbrüche“ im Text sind der Kurzfristigkeit der Terminierung der Sachverständigenanhörung geschuldet.

Gliederung

- A. Vorbemerkung
- B. Rechtliche Zulässigkeit – keine verfassungsunmittelbare Schranke
 - I. Grundrecht der Wahl, Allgemeinheit der Wahl
 - II. Art. 38 GG
 - III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht
 - 1. Altersgrenze von 18 Jahren
 - 2. Andere Altersgrenze
 - IV. Analogie
 - 1. Analogiefähigkeit
 - 2. Lücke
 - 3. Lückenfüllung
 - a) Objektivierende Auslegung
 - b) Systemgerechtigkeit, Einheit der Rechtsordnung
 - aa) Systemgerechtigkeit
 - bb) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
 - 4. Zwischenergebnis
- C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit
 - I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl
 - II. Maßstab der Rechtfertigung
 - 1. Strenge Prüfung
 - 2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache
 - III. Tradition
 - IV. Leistungsfähigkeit
 - V. Integrationsfunktion der Wahl
 - 1. Geeignetheit, Erforderlichkeit
 - a) Reife
 - b) Bildung
 - c) Verantwortungsfähigkeit
 - d) Zwischenergebnis
 - 2. Typisierung
 - a) Vermeidbarkeit
 - b) Ausmaß der Ungleichbehandlung
 - c) Zwischenergebnis
 - VI. Einheit der Rechtsordnung
 - 1. Art. 38 GG
 - 2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte
 - 3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl
 - 4. Zivil- und strafrechtliche Altersgrenzen
 - a) Funktion der Wahlen
 - b) Keine maßstabsbildende Kraft
 - c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen
 - aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
 - bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit
 - cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
 - d) Reziprozität von Rechten und Pflichten
 - e) Zwischenergebnis
 - VII. Gestaltungspielraum des Gesetzgebers
 - 1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH
 - 2. BVerfG
 - VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit
 - 1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Bundestages
 - 2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung
 - 3. Quantitatives Ausmaß
 - IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers
- D. Wahlalter 14
 - I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit
 - II. Prüfungspflicht des Landtages
- E. Passives Wahlrecht
- F. Fazit

A. Vorbemerkung

Die schriftliche Stellungnahme ist eine juristische Prüfung. Unter B. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der einfachgesetzlichen Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Europawahlen. Unter C. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundestages, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken. Daraus ergeben sich auch verfassungspolitische Gründe für die Absenkung des Wahlalters.

Die Stellungnahme bewegt sich auf der Linie von *Heußner*, Das Wahlrecht und der Ausschluss vom Wahlrecht, in: Ad Legendum 1/2021, S. 9 ff.; *Heußner/Pautsch*, In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2020, S. 497 ff.; *dies.*, Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, S. 993 ff.; *dies.*, Die Absenkung des Kommunalwahlalters in Hessen – Verfassungsgebot und Auftrag an den Gesetzgeber?, in: Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis (apf) 2021, S. 49 ff., und entsprechenden, u.a. vom Verf. als Verfahrensbevollmächtigter mitbetriebenen Wahlprüfungsbeschwerden bzw. Einsprüchen und Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und beim Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Aus diesen Aufsätzen und Schriftsätzen wird zu großen Teilen wörtlich zitiert. Der Aufsatz *Heußner/Pautsch*, NordÖR, S. 497 ff. ist fast vollständig wörtlich übernommen worden. Ähnliches gilt für *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 ff. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde auf Anführungsstriche verzichtet.

B. Rechtliche Zulässigkeit - Keine verfassungsunmittelbaren Schranken

Die einfachrechtliche Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist zulässig. Denn es bestehen keine verfassungsunmittelbaren Schranken.

I. Grundrecht der Wahl, Allgemeinheit der Wahl

Europarechtlich ist das politische Grundrecht der Wahl für die Wahlen zum Europäischen Parlament in Art. 39 I GRCh garantiert.² Diese Vorschrift gibt kein Mindestalter vor. Dasselbe gilt für die anderen europarechtlichen Wahlvorschriften wie Art. 14 III (EUV), Art. 223 I AEUV, den Direktwahlakt (DWA)³ und die Europawahl-Richtlinie.⁴ Die in diesen Vorschriften statuierte Allgemeinheit der Wahl⁵ gilt somit uneingeschränkt. Es besteht keine an ein Mindestalter gebundene europarechtliche Beschränkung.⁶ Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 8 S. 1 DWA das Wahlverfahren in den Grenzen

² So z.B. *Magiera*, in: *Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 39 Rn. 9-13; *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 39 GRCh Rn. 3; *van Vormizeele*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze*, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 39 GRCh Rn. 4; *Haratsch*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 47 Rn. 8; *Folz*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Erl. Zu Art. 39 GRCh. A.A. z.B. *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 4, Europäische Grundrechte, 2009, Rn. 4449; *Jarass*, EU-Grundrechtecharta, 2005, § 35 Rn. 6.

³ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments v. 20.9.1976 (BGBl. 1977 II S. 733/734), zul. geänd. durch Beschluss des Rates v. 25.6.2002 und 23.9.2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520).

⁴ RL 93/109/EG des Rates v. 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. Nr. L 329 vom 30/12/1993 S. 0034-0038), zul. geänd. durch Art. 1 der RL 2013/1/EU des Rates vom 20.12.2012 (ABl. Nr. L 26 vom 26.1.2013 S. 27-29).

⁵ Art. 39 II GRCh, Art. 14 III EUV, 223 I, Art. 1 III DWA.

⁶ Vgl. *Morlok*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2, 3. Aufl., 2015, Art. 38 Rn. 23 f.

der europarechtlichen Vorgaben bestimmen. Dies bedeutet, dass der deutsche Gesetzgeber aufgrund Europarechts nicht daran gehindert ist, ein Mindestwahlalter bei den Europawahlen einzuführen.⁷

Das GG sieht in Art. 38 I 1 in Form der Aufzählung der Wahlgrundsätze das grundrechtsgleiche Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages vor.⁸ Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist in Art. 38 nicht geregelt. Diese Vorschrift gilt lediglich für die Bundestagswahlen.⁹ Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 38 GG und aus dessen systematischer Stellung im Abschnitt „III. Der Bundestag“. Für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ergibt sich der Wahlgrundsatz der Gleichheit der Wahl vielmehr aus Art. 3 I GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlgleichheit.¹⁰ Dies gilt ebenso für die Allgemeinheit der Wahl als spezifische Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes¹¹ bzw. der Wahlgleichheit.¹² Das Grundrecht der Wahl zum Europäischen Parlament ergibt sich im Hinblick auf die Allgemeinheit der Wahl im GG daher aus Art. 3 I.¹³

II. Art. 38 GG

Art. 38 Abs.2 Halbsatz 1 GG beschränkt das Wahlrecht bzw. dessen Ausübung auf alle Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.¹⁴ Diese Altersbeschränkung bezieht sich direkt auf Abs. 1, also auf das Wahlrecht zum Bundestag. Eine altersmäßige Beschränkung des Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament sieht Art. 38 Abs.2 Halbsatz 1 GG ebenso wenig vor wie Art. 3 Abs. 1 und der übrige Text des Grundgesetzes vor.

III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

1. Altersgrenze von 18 Jahren

Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass speziell für die Europawahlen ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz existiert, wonach ein Wahlalter von genau 18 Jahren besteht. Dies gilt umso mehr, als auch im gesamten deutschen Verfassungsraum ein solcher Grundsatz nicht existiert. Dies ergibt sich aus dem intertemporalen und intraföderalen Rechtsvergleich.

Der intertemporale Rechtsvergleich zeigt, dass die Altersgrenzen schwanken. So betrug das Mindestalter bei Bundestagswahlen vor 1970 noch 21 Jahre.¹⁵ Ähnliches gilt für die Landtagswahlen.¹⁶ Andererseits betrug das Wahlmindestalter in der Weimarer Demokratie lediglich 20 Jahre, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV. Insbesondere spricht der intraföderale Rechtsvergleich gegen einen solchen Grundsatz. Denn in vier Bundesländern – neben Mecklenburg-Vorpommern sind dies Bremen, Hamburg und

⁷ Zu einer Übersicht der Mindestaltersgrenzen bei den Europawahlen in den verschiedenen EU-Ländern s. *Zicht*, Europawahlrecht, 10.3.2019, <https://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> (25.3.2019).

⁸ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 1.

⁹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 7.

¹⁰ Vgl. *BVerfGE* 129, 300 (317) = NVwZ 2012, 33 (34); *BVerfGE* 135, 259 (283) = NVwZ 2014, 438 (441); jüngst *BVerfG*, Beschl. v. 29.1.2019 - 2 BvC 62/14 -, BeckRS 2019, 1818, Rz. 42.

¹¹ *Magiera*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 79, im Hinblick auf Art. 38 GG.

¹² So *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 4 im Hinblick auf Art. 38 GG.

¹³ Nach a.A. ergeben sich die Wahlgrundsätze aus analoger Anwendung des Art. 38 I 1 GG, *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand: 85. EL Nov. 2018, Art. 41 Rn. 37 m.w.N.

¹⁴ Strittig ist, ob Art. 38 II Hs. 1 eine Begrenzung der Allgemeinheit der Wahl darstellt, so *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 38 Rn. 140 mwN, oder lediglich die Ausübungsbefugnis begrenzt, so etwa *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 301.

¹⁵ Vgl. *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und weiteren Texten zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 12. Aufl. 2019, GG, Art. 38 Fn. 1.

¹⁶ Vgl. etwa zu Bayern *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 2.

Schleswig-Holstein – gibt es in den jeweiligen Landesverfassungen gar keine altersmäßige Beschränkung.¹⁷ Dementsprechend haben Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Landtagswahlrecht einfachgesetzlich auf 16 Jahre herabsetzen können.¹⁸ Gäbe es einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von genau 18 Jahren, hätte im Übrigen aufgrund des Textänderungsgebotes bei Verfassungsänderungen¹⁹ das Wahlalter von 16 Jahren in der jeweiligen Verfassung dieser Länder festgesetzt werden müssen.²⁰

2. Andere Altersgrenze

Der VGH Mannheim geht unter Verweis auf Urteile des VG Stuttgart und des VG Saarland und Auffassungen in der Literatur von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz aus, wonach der Gesetzgeber zwar nicht an ein bestimmtes Wahlmindestalter gebunden ist, aber zumindest irgendein Mindestwahlalter festzusetzen habe, um eine hinreichende Reife und Urteilskraft der Wahlberechtigten sicher zu stellen.²¹ Der VerfGH Thüringen vertritt dieselbe Auffassung.²²

Ein solcher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz besteht jedoch nicht. Zwar ist es ein von der Verfassung legitimierter Zweck, Personen vom aktiven Wahlrecht auszuschließen, welche die dafür notwendige Reife und Vernunft nicht mitbringen. Dies kann auch ein Mindestalter rechtfertigen (vgl. näher unten C.II.1.,V.). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber ein Mindestwahlalter festsetzen muss. Ihm bleibt es vielmehr überlassen, die verschiedenen Anforderungen an das Wahlrecht zum Ausgleich zu bringen (vgl. unten C.II.1.). Denn Differenzierungen, welche zulässig sind, weil sie durch Gründe gerechtfertigt sind, die der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten können (vgl. unten C.II.1.) stellen sich nicht deshalb als von Verfassung wegen notwendig dar.²³

Der Gesetzgeber kann sich deshalb dazu entschließen – unter Beachtung aller Anforderungen der Allgemeinheit der Wahl –, bestimmte „Filter“ in das Wahlrecht einzubauen, um Personen, die nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, auszuschließen. Ebenso wenig wie er jedoch gezwungen ist, Kriterien festzulegen, wonach Personen, die wegen bestimmter Krankheiten nicht mehr hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden (vgl. im Hinblick auf Vollbetreute unten C.VIII.1.), ist er gezwungen, ein Alter festzulegen, um Personen auszuschließen, die aufgrund ihrer altersentsprechenden Entwicklung noch nicht wahlfähig sind.

IV. Analogie

Eine altersmäßige Begrenzung kann auch im Wege der Analogie nicht festgestellt werden kann. Denn Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG ist auf das allgemeine Wahlrecht zum Europäischen Parlament gem. Art. 3 Abs. 1 GG nicht analog anwendbar.²⁴

¹⁷ Vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BremLV, Art. 6 Abs. 4 HbgLV, Art. 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 SH-LV.

¹⁸ Vgl. *Zicht*, Landtagswahlrecht, wahlrecht.de, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (3.8.2020).

¹⁹ Art. 125 Abs. 1 BremLV; Art. 51 Abs. 1 HbgLV; Art. 40 Abs. 1 SH-LV.

²⁰ Verfassungsänderungen sind alle denkbaren Formen verfassungsändernder Eingriffe, vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Abs. 1 Rn. 23.

²¹ VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 33 m.w.N.: Der Gesetzgeber „hat den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten, dass das Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.“

²² VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 27/17, juris Rn. 172: „Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.“ Vgl. auch BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 -, juris Rn. 14, wonach der „Gesetzgeber von Verfassungswegen gehalten (ist), in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen.“

²³ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 -, juris Rn. 61, im Hinblick auf Sperrklauseln.

²⁴ So unter Verweis auf Verf. auch z.B. *Butzer*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.8.2022, Art. 38 Rn. 111.

1. Analogiefähigkeit

Eine Analogie scheidet aus, wenn Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analogiefähig ist. Zum Teil wird die Interpretationsregel vertreten, dass Ausnahmenvorschriften nicht analogiefähig sind.²⁵ Dies würde auf Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 zutreffen. Denn der Ausschluss einer bestimmten Altersgruppe von der Wahl ist eine Ausnahme vom Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Diese Interpretationsregel kann allerdings keine Geltung beanspruchen, wenn der Gesetzeszweck eine Analogie zulässt.²⁶ Dies ist hier nicht von vornherein auszuschließen.²⁷

Im Bereich der Grundrechte ist eine analoge Anwendung von Eingriffsvorbehalten unzulässig.²⁸ Sind aber Gesetzesvorbehalte analogieunfähig, muss dies erst Recht für Begrenzungen von Grundrechten gelten. Denn diese erzeugen nicht nur die Möglichkeit eines Eingriffs durch den Gesetzgeber, sondern führen von vornherein zur Geltung von nachteiligen Ausnahmen. Danach wäre Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 analogieunfähig. Anders wäre es nur, wenn – ähnlich wie bei Art. 12 Abs. 1 GG²⁹ – von einem einheitlichen Grundrecht auszugehen wäre. Dies ist jedoch sehr zweifelhaft. Denn – anders als bei Art. 12 GG – sind die Wahlgrundrechte zum Bundestag und zum Europäischen Parlament in unterschiedlichen Artikeln angesiedelt, nämlich in Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. o. B.I.). Die Eigenschaft von Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG als Grundrechtsbegrenzung gemahnt deshalb zumindest zu großer Vorsicht bei einer analogen Anwendung.

2. Lücke

Eine Analogie setzt eine Lücke im Recht voraus. Hier handelt es sich um eine nachträgliche Gesetzeslücke.³⁰ Das Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht ist 1949 bei Erlass des GG in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 auf 21 Jahre festgesetzt und 1970 auf 18 Jahre abgesenkt worden.³¹ Weder 1949 noch 1970 war die Direktwahl des Europaparlaments Gegenstand der Diskussion. Es ging allein um die Wahl des Bundestages.³² 1979 kam es zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments.³³ Damit trat eine neue Tatsachenlage für die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Bürger in Form von Wahlen ein. Denn nunmehr fanden Wahlen zu einem supranationalen Parlament statt, ohne das auf diese im Grundgesetz oder in den Landesverfassungen im Verfassungstext Bezug genommen wurde. Die Tatsachenlage des geregelten Lebensbereichs des Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG hat sich somit in einem wesentlichen Punkt geändert. Eine verfassungsgesetzliche Regelung des neuen Sachverhalts im Hinblick auf ein Wahlmindestalter ist nicht geben. Art. 38 GG und die entsprechenden Regelungen der Länder decken nicht mehr alle Bereiche der Ausübung hoheitlicher Gewalt durch das Volk im Rahmen von Wahlen ab.

²⁵ Vgl. Nachw. bei *Palandt/Sprau*, BGB, 78. Aufl. 2019, Einl. Rn. 53.

²⁶ Vgl. bei *Palandt/Sprau*, Einl. Rn. 53.

²⁷ Zum Gesetzeszweck s.u. sogleich B.IV.3.a).

²⁸ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Vor Art. 1 Rn. 40.

²⁹ Art. 12 I 1 GG: Wahlfreiheit, Art. 12 I 2 GG: Ausübungsfreiheit, vgl. grundlegend BVerfGE 7, 402.

³⁰ Zu nachträglichen Gesetzeslücken allgemein vgl. *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 10. Aufl. 2018, Rn. 861.

³¹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 38 Rn. 23; *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Art. 38 Fn. 1.

³² Zu 1970 vgl. BT-Drs. VI/304, S. 1 ff.

³³ *Loth*, Europas Einigung, 2014, S. 214.

3. Lückenfüllung – Übertragung der Rechtsfolge

a) Objektivierende Auslegung

Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG könnte analog auf das Wahlrecht für die Europawahl angewendet werden. Um eine Vorschrift analog anwenden zu können, muss der Zweck der getroffenen Regelung ermittelt werden, um zu prüfen, ob die Gesetzgebung die getroffene Regelung auch für den ungeregelten Sachverhalt vorsehen würde.³⁴ Der Zweck von Mindestwahlaltern besteht darin, den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherzustellen.³⁵ Die Frage ist also, ob die verfassungsändernde Gesetzgebung die Wahlaltersgrenze von genau 18 Jahren für diesen Zweck auch für die Europawahlen vorsehen würde. Dafür ist insbesondere wichtig, welcher Zeitpunkt für die Analogiebetrachtung zu wählen ist: 1949/1970 oder der heutige Zeitpunkt.

Analogie ist rechtsfortbildende Auslegung.³⁶ Je jünger das analog anzuwendende Gesetz ist, umso eher ist die historische Zwecksetzung heranzuziehen. Je älter das Gesetz ist, desto mehr ist jedoch im Rahmen der objektivierenden Auslegung auf die heutigen Wertungen zu achten.³⁷ Es geht darum, die dem Gesetz zum Zeitpunkt der Auslegung innewohnende Bedeutung zu ermitteln.³⁸ Es ist zu fragen, welche Gerechtigkeitsvorstellungen das Gesetz heute zu repräsentieren hätte, wenn es heute erlassen würde. Es ist ex nunc zu interpretieren.³⁹ Verfassungsinterpretation, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellt, darf bei Rechtsfortbildung, also Analogie, nicht zum Transport überkommener Rechtsanschauungen in die Gegenwart führen, die dauerhaft keinen dafür notwendigen Konsens in der Rechtsgemeinschaft mehr haben.

Dies bedeutet hier: Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG hat die formale Wirkung, dass die Wahlberechtigung erst mit 18 eintritt. Der heute konsensfähige Zweck besteht darin, dass die Kommunikationsfähigkeit sichergestellt werden soll. Bei welchem Alter diese typischerweise eintritt, ist aber umstritten.⁴⁰ Dies bedeutet, dass Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann.

Dazu kommt, dass es sich hier um eine Analogie im Rahmen des Verfassungsrechts handelt. Hier ist besondere Zurückhaltung geboten. Dies gilt insbesondere wegen des Erfordernisses qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen.⁴¹ Dies bedeutet, dass die qualifizierten Mehrheiten bei Erlass von Verfassungsrecht zu beachten sind, nämlich gem. Art. 79 Abs. 2 GG eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Ein Wahlmindestalter von 18 Jahren mit Verfassungsrang mit einer entsprechenden Mehrheit festlegen zu wollen, hat jedoch keinerlei Aussicht auf Erfolg. Dies zeigt der von der „Ampel“-Regierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Europawahlen, hinter der die Regierungsmehrheit steht. Auch in der letzten Legislaturperiode gab es keine verfassungsändernde Mehrheit für ein Wahlmindestalter von 18 Jahren. So forderten in den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2017 SPD, Grüne und Linke die Absenkung des Wahlalters auf 16

³⁴ Rütters/Fischer/Birk, Rn. 889.

³⁵ Strelen, in: Schreiber, BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

³⁶ Vgl. Sachs, in: Sachs, Einf. Rn. 45; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 65 mwN.

³⁷ Zippelius/Würtenberger, Dt. Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 7 Rn. 21, 25.

³⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 60.

³⁹ Zippelius, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl. 2012, S. 20, 42.

⁴⁰ S. näher u. C.V.1.a.

⁴¹ Sachs, in: Sachs, Einf. Rn. 45.

Jahre.⁴² Diese Parteien stellten zusammen 288 Bundestagsabgeordnete, also mehr als 1/3, was 237 Abgeordneten entspricht.⁴³

Forderungen nach Absenkung des Wahlalters sind keine kurzfristigen „Kapriolen“. Sie bilden einen langfristigen Trend. 16-Jährige durften bereits 1996 in Niedersachsen erstmals an Kommunalwahlen teilnehmen,⁴⁴ und 2011 erstmals in Bremen an Landtagswahlen.⁴⁵ Mittlerweile liegt das Mindestalter bei Kommunalwahlen in elf Ländern bei 16 Jahren.⁴⁶ Gleiches gilt für die Landtagswahlen in fünf Bundesländern.⁴⁷

b) Systemgerechtigkeit, Einheit der Rechtsordnung

Fraglich könnte sein, ob zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen bzw. zur Sicherung des systemgerechten Zusammenspiels von Bundestags- und Europawahlen eine analoge Anwendung von Art. 38 II HS 1 auf Europawahlen notwendig ist.⁴⁸

aa) Systemgerechtigkeit

Denn das EU-Parlament wirkt an EU-Gesetzen mit, die gegenüber dem deutschen Recht Anwendungsvorrang genießen.⁴⁹ Es könnte jedoch systemwidrig sein, wenn 16-Jährige Bürger Abgeordnete des Europäischen Parlaments wählen dürfen, welche Gesetze mitbeschließen, die den deutschen Gesetzen vorgehen, die aber von Abgeordneten beschlossen werden, welche nur von 18-Jährigen und älteren Bürgern gewählt wurden.⁵⁰ Ein solches Zusammenspiel zwischen EU- und deutschem Recht ist jedoch nicht systemwidrig. Es ist vielmehr Bestandteil der föderativen Strukturen der EU bzw. der Bundesrepublik.

Zum einen ist es in der Integration des deutschen Föderalismus in die deutsche Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung (potentiell) bereits angelegt. Denn gem. Art. 23 III-VI GG ist in Bereichen der EU-Gesetzgebung die Position der Länder über den Bundesrat entsprechend der Intensität der Betroffenheit der Länderinteressen und -zuständigkeiten bis hin zur Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik als Mitglied der EU zustehen, durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter, Art. 23 VI 1 GG, in die EU-Gesetzgebung einzubringen. Die Länder werden im Bundesrat jedoch über die Landesregierungen

⁴² SPD, Regierungsprogramm, Bundestagswahl 2017, S. 79, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (30.4.2019); Bündnis90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2017, S. 149, https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf (30.4.2019); Die Linke, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017, S. 111, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf (30.4.2019)

⁴³ Der Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2017, Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, 2018, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e2023a6b-6535-4ec4-af93-29b4af9a056c/btw17_ergebnisse_flyer.pdf (30.4.2019); eigene Berechnung. Vgl. auch Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 995.

⁴⁴ Hauser, Kommunales Wahlrecht ab 16, o.J., S. 3, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=aed1ae7a-5eab-d878-5b01-882fc37ff319&groupId=252038 (2.5.2019).

⁴⁵ Drobinski, Ein Erwachsenenprojekt, in: SZ v. 18.5.2011, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bremen-waehlen-mit-ein-erwachsenenprojekt-1.1098755> (2.5.2019).

⁴⁶ Überblick bei Gern/Brüning, Dt. Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 739.

⁴⁷ Zicht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen, 2018, <https://www.wahlrecht.de/landtage/> (2.5.2019). Dazu kommt seit 2022 Baden-Württemberg, Art. 26 I BaWüLV.

⁴⁸ Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen im Wege der Analogie vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 65.

⁴⁹ Zum Anwendungsvorrang des EU-Rechts vgl. Zippelius/Würtenberger, § 56 Rn. 94.

⁵⁰ Beitrag 32 („angelobonn“) v. 18.4.2019, in: Spiegel-Online, Forum zu Heußner, „17-Jährige auszuschließen ist Verfassungsbruch“, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/interview-mit-hermann-heussner-zum-wahlrecht-fuer-17-jaehrige-a-1263557.html#js-article-comments-box-pager> (2.5.2019).

vertreten, Art. 51 I GG. Die Regierungschefs bzw. Regierungen werden von den Landtagen gewählt.⁵¹ In fünf Ländern sind bereits 16-Jährige bei den Landtagswahlen wahlberechtigt. Dies kann dazu führen, dass aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts von 16-Jährigen mit beeinflusstes Europarecht deutschem Bundes- oder Landesrecht vorgeht, das vom Bundestag oder Landtagen beschlossen wurde, welche lediglich von 18-Jährigen und älteren Bürgern gewählt wurden.

Ebenso ist die deutsche Bundesgesetzgebung durch die Mitwirkung des Bundesrates durch das Wahlmindestalter von lediglich 16 Jahren in fünf Bundesländern bereits für die Mitwirkung von 16-Jährigen geöffnet.

Zum anderen ist die Verdrängung von nationalem Recht, das von Parlamenten beschlossen wurde, die nur von mindestens 18 Jahre alten Bürgern gewählt wurden, bereits in der EU-Wahlgesetzgebung angelegt. Denn diese gibt kein Mindestalter vor. So sind bereits 16-Jährige in Österreich und Malta bei den Europawahlen wahlberechtigt.⁵² Aufgrund von Art. 39 I GRCh können zudem auch in Malta wohnende 16-Jährige Deutsche das EU-Parlament wählen.

bb) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Auch aus einem vermeintlichen Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen lässt sich keine ungeschriebene, verfassungsunmittelbare Schranke entnehmen.⁵³ Dies scheidet schon deshalb aus, weil der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein höheres Gewicht hat als der (vermeintliche) Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. näher u. C.VI.3.).

4. Zwischenergebnis

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sehen ein Wahlmindestalter bei den Europawahlen vor.

C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist nicht nur zulässig, verfassungsrechtlich auch geboten. Der grundsätzlich gegebene Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist hier nicht eröffnet.

I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl

§ 6 I 1 Nr. 1 EuWG schließt Personen unter 18 Jahren einfachgesetzlich von den Europawahlen aus. Er stellt damit einen Eingriff in den durch Art. 3 I GG garantierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bei Europawahlen dar.⁵⁴

⁵¹ Pestalozza, Einführung, in: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 10. Aufl. 2014, Rn. 124.

⁵² Vgl. Zicht, Europawahlrecht, 10.3.2019, <https://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> (25.3.2019).

⁵³ Diesen Gedanken führt z.B. der Bundestag in seiner Beschlussempfehlung zu Wahleinsprüchen gegen die Europawahl 2019 an, vgl. Drs. 19/13950, Anlage 5, S. 24: „Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Jahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenn gleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.“

⁵⁴ S. o. B.I..

II. Maßstab der Rechtfertigung

1. Strenge Prüfung

Ein solcher Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er den dafür geltenden Maßstäben, welche die Verfassungsrechtsprechung entwickelt hat, genügt. Hierzu kann die Rechtsprechung des BVerfG herangezogen werden. Denn die dort entwickelten Argumentationen treffen der Sache nach auch bei Landtagswahlen zu.

Bei der Prüfung eines Eingriffes ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Wahlrecht ein sehr hohes Gewicht hat, da es in der Menschenwürde wurzelt. Das BVerfG führt deshalb in Bezug auf das GG aus, dass „(d)as Wahlrecht (...) der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (ist) (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“⁵⁵ Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern somit äußerste Zurückhaltung.

So sichert „(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“⁵⁶

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. (...) Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven (...) Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (...), so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können.“⁵⁷

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl 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 (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“⁵⁸

2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

Diese strikte verfassungsrechtliche Kontrolle ist auch deshalb notwendig, „(w)eil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige

⁵⁵ BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.; vgl. auch *Baldus*, Kämpfe um die Menschenwürde, 2016, S. 223 ff.

⁵⁶ BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

⁵⁷ BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

⁵⁸ BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“⁵⁹

Diese Gefahr besteht auch bei der Festsetzung eines Mindestwahlalters. Denn junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien als ältere Wähler. Dieser Trend gilt allgemein und seit vielen Jahren,⁶⁰ so auch bei den Europawahlen. Junge Wähler präferieren zu deutlich höheren Anteilen kleine Parteien („Sonstige“).⁶¹ So errangen auch 2019 „Sonstige“ in der Gesamtwählerschaft nur 12,9 %, unter den 18- bis 24-Jährigen jedoch 24,4 %.⁶² Ausweislich der U18-Wahlen, z.B. für die Europawahl 2019, gilt dieser Trend auch für Jugendliche unter 18 Jahren.⁶³

Dies bedeutet, dass es bei den Bundestagsabgeordneten, welche den „größeren“ Parteien angehören, die die 5-Prozent-Hürde übersprungen haben, ein Rollenkonflikt zu vermuten ist und daher im Rahmen der Gesetzgebung in eigener Sache die besonders strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle des Wahlrechtsausschlusses der unter 18-Jährigen notwendig ist. Dieser Rollenkonflikt besteht auch dann, wenn der Bundestag über das Europawahlrecht entscheidet.⁶⁴

III. Tradition

Tradition ist kein von der Verfassung legitimierter Grund, die Allgemeinheit der Wahl einzuschränken. Zwar hat das BVerfG in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass Minderjährige „von jeher“ vom Wahlrecht ausgeschlossen wurden, den Ausschluss rechtfertigen könne.⁶⁵ Von dieser Rechtsprechung ist das BVerfG jedoch selbst abgerückt.⁶⁶

IV. Leistungsfähigkeit

Zuweilen klingt die Idee an, durch ein Mindestwahlalter das Wahlrecht indirekt an ökonomische Leistungsfähigkeit zu binden.⁶⁷ Unter-18-Jährige von der Wahl auszuschließen, weil sie noch von ihren Eltern oder der Gesellschaft ökonomisch abhängig sind, ist jedoch eklatant verfassungswidrig. Denn das allgemeine Wahlrecht ist die radikale Absage an jeden Ausschluss vom Wahlrecht, der an eine irgendwie geartete Nützlichkeit oder Leistungsfähigkeit des Bürgers anknüpft. Deshalb verbietet die Allgemeinheit der Wahl den Ausschluss aus politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen.⁶⁸

V. Integrationsfunktion der Wahl

„Zu den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählt das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen

⁵⁹ BVerfGE 129, 300 (322 f.) m.w.N.

⁶⁰ Vgl. zu Bundestagswahlen Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Frauen und Männer nach Altersgruppen, S. 16 f.: Zweitstimmen nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1953 in %, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf (8.12.2019).

⁶¹ Vgl. Der Bundeswahlleiter, Europawahl 2019, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen, S. 17 f.: Stimmen nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1979 in %, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/b1ddce0c-d4b7-4020-9059-7357d1d8744e/ew19_heft4.pdf (11.11.2019).

⁶² Ebenda.

⁶³ Vgl. <https://www.u18.org/europawahl-2019/wahlergebnisse/wahlergebnisse-deutschland> (11.11.2019).

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 129, 300, 322 im Hinblick auf europarechtliche Sperrklauseln.

⁶⁵ So z.B. BVerfG, NVwZ 2002, 69 (70) bzgl. der Bundestagswahlen.

⁶⁶ BVerfGE 151, 1, 40 (Rn. 93 m.w.N.).

⁶⁷ In diese Richtung aber z.B. *Ijoma Mangold*, Wer wählt, muss schon verantwortungsfähig sein, Deutschlandfunk Kultur, 10.5.2019, https://www.deutschlandfunkkultur.de/ijoma-mangold-ueber-jugendliche-und-politik-wer-waehlt-muss.2950.de.html?dram:article_id=448451 (3.8.2020).

⁶⁸ BVerfGE 58, 205 m.w.N.

Willensbildung des Volkes. (...)“ Dazu „gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl. Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt. (...) Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher 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.“⁶⁹ Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.⁷⁰ Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist.⁷¹

1. Geeignetheit, Erforderlichkeit⁷²

§ 6 I 1 Nr. 1 EuWG ist zur Erreichung dieses Zweckes bei 16- und 17-Jährigen nicht geeignet. Denn bei diesen Personengruppen besteht bereits die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess in hinreichendem Umfang. Denn die notwendige Bildung, politische Reife und Verantwortungsfähigkeit ist nicht nur bei einigen 16- und 17-Jährigen gegeben. Vielmehr sind diese Eigenschaften in dieser Personengruppe in der Regel vorhanden und fehlen nur bei einigen der 16- und 17-Jährigen. Jedenfalls ist der Wahlausschluss nicht erforderlich.

a) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.⁷³ Bereits ab 14 Jahren ist von hinreichender Reife auszugehen. Denn „(D)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“⁷⁴ Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.

⁶⁹ BVerfGE 151, 1, (Rn. 44 f. m.w.N.).

⁷⁰ *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.) BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

⁷¹ BVerfGE 151, 1, 20 (Rn. 46 m.w.N.)

⁷² VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS, und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, haben im Rahmen von Klageverfahren die Gebotenheit der Absenkung des Wahlrechts auf 16 bei den hessischen Kommunalwahlen verneint, allerdings ohne ausreichende Begründung. So haben VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks z.B. die pauschalisierende Betrachtung des Gesetzgebers, der ohne Differenzierung davon ausgeht, dass allgemein erst ab 18 hinreichende Reife gegeben sei, übernommen.

⁷³ *Hoffmann-Lange/de Rijke*, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: *von Alemann/Morlok/Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 73.

⁷⁴ *Hurrelmann*, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *Gürlevik/Hurrelmann/Palenticien* (Hrsg.): *Jugend und Politik*, 2016, S. 317 f.; *ders.*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palenticien/Hurrelmann* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

Auch hat – soweit ersichtlich – kein in bisherigen parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt.⁷⁵

b) Bildung

Reife und Vernunft scheitern auch nicht an mangelnder Bildung. Denn ein bestimmter Bildungsstand ist grundsätzlich kein zulässiger Differenzierungsgrund, um Menschen vom Wahlrecht auszuschließen.⁷⁶ Es ist deshalb nur zulässig, minimale Kenntnisse der politischen Zustände und des Wahlsystems zu verlangen, die unumgänglich sind, um ein hinreichendes Maß an politischer Kommunikation zu ermöglichen. Denn das Wahlrecht darf nicht von der Qualität des Schulsystems oder der sozialen Herkunft abhängen.

Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.⁷⁷

Zum anderen ist von solchen Minimalkenntnissen jedoch in jedem Fall auszugehen. Denn die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, den Schülern umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig sind.⁷⁸ Insbesondere ist es Lernziel, die Schüler zu befähigen, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen.⁷⁹ Es ist deshalb davon auszugehen, dass jedenfalls 16-Jährige über die notwendige Bildung verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen.

Jedenfalls fehlt es in dieser Altersgruppe an der Erforderlichkeit des Wahlrechtsausschlusses. Denn bei Einführung eines Wahlmindestalters von 16 Jahren besteht nach den Landesverfassungen bzw. Schulgesetzen der Länder die Verpflichtung,⁸⁰ die entsprechenden Lehrinhalte um ein oder zwei Schuljahre vorzuziehen, falls den Schülern nur so die notwendige Bildung vermittelt werden kann, die für die Wahrnehmung der politischen Mitverantwortung notwendig ist.

c) Verantwortungsfähigkeit

Zunächst ist schon fragwürdig, ob Verantwortungsfähigkeit ein von der Verfassung legitimer Grund ist, welcher der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann. Denn „(w)eil sich niemand für seine

⁷⁵ Vgl. *VGH Mannheim*, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 37.

⁷⁶ *Butzer*, in: Epping, Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 52. Edition, 15.08.2022, Art. 38 Rn. 61.

⁷⁷ Vgl. *Meyer*, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 415 f., 420, 422.

⁷⁸ Vgl. z.B. zu Mecklenburg-Vorpommern Art. 15 IV LV M-V, § 2 I, II, § 3 SchulG M-V; Bremen Art. 26 Nr. 1 BremLV, § 4 IV, § 5 III BremSchG; Bayern Art. 131 BayLV, Art. 1, 2 BayEUG.

⁷⁹ Vgl. z.B. zu Mecklenburg-Vorpommern § 2 II, § 3 Nr. 4 SchulG M-V; Bremen § 5 II Nr. 1 BremSchG; Bayern Art. 2 Unterabs. 7 BayEUG.

⁸⁰ Vgl. ebenda.

Wahl verantworten muss, kann die Fähigkeit dazu keine Voraussetzung für die Verleihung des Wahlrechts sein.⁸¹ Aber auch wenn man davon ausgeht, dass Verantwortungsfähigkeit verlangt werden kann, ist anzunehmen, dass diese bei der großen Mehrheit der Jugendlichen gegeben ist. Denn außerhalb des Wahlrechts geht die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif sind, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeigt sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gem. § 19 StGB, § 1 Abs. 1, 2 JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann. In der Praxis gehen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 Prozent der 16- und 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.⁸² Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.⁸³ Hinreichende Verantwortungsfähigkeit bei 16- und 17-Jährigen ist deshalb anzunehmen.

Aus dem Volljährigkeitsalter und den daraus abgeleiteten Altersgrenzen ist nichts anderes ableitbar, (vgl. u. C.VI.4.c)).

d) Zwischenergebnis

Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom Wahlrecht ist nicht geeignet bzw. nicht erforderlich, den notwendigen Grad an Reife und Vernunft sicherzustellen.

2. Typisierung

Grundsätzlich ist dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Altersgrenzen im Wahlrecht eine Typisierung erlaubt. Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen ist jedoch dennoch nicht zulässig. Denn „(z)war ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (...). Insofern können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. (...) (D)ie Vorteile der Typisierung müssen (jedoch) im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (...). Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (...).“⁸⁴ Die Typisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird im Hinblick auf die 16- und 17-Jährigen diesen Anforderungen nicht gerecht.⁸⁵

a) Vermeidbarkeit

Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 16- und 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 16 Jahre herabgesetzt werden.⁸⁶

b) Ausmaß der Ungleichbehandlung

Das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht gering. Denn der Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl ist nicht geringfügig. Dafür ist wesentlich, dass das Wahlrecht das vornehmste Recht des Bürgers im

⁸¹ Meyer, a.a.O., S. 28.

⁸² Köhnken/Bliesener/Ostendorf, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortung jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f. (http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf (3.8.2020)).

⁸³ Köhnken/Bliesener/Ostendorf, a.a.O., S. 24.

⁸⁴ BVerfGE 151, 1, 45 (Rn. 105 m.w.N.).

⁸⁵ Auf die Kriterien der Vermeidbarkeit und des Ausmaßes der Ungleichbehandlung gehen VG Kassel, Urte. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 49 und VG Gießen, Urte. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 12. des Umdrucks nicht ein.

⁸⁶ Vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

demokratischen Staat ist (vgl. o. C.II.1.).⁸⁷ Dies hat auch das BVerfG stets besonders hervorgehoben: „Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“⁸⁸ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“⁸⁹ Das Wahlrecht stellt deshalb gewissermaßen das demokratische „Existenzminimum“ dar. Beim Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dergestalt, dass das Wahlrecht entzogen wird, handelt es sich um den denkbar schärfsten Eingriff in das Wahlrecht. Denn der Zählwert wird von „1“ auf „0“ gesetzt. Das demokratische Existenzminimum wird entzogen.⁹⁰ Der Eingriff ist also schärfer als ein Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und schärfer als ein Eingriff in die Zählwertgleichheit, bei dem bestimmten Personen zwar mehr Stimmen eingeräumt werden als anderen, jeder aber zumindest eine Stimme hat.

Bei 16- und 17-Jährigen umfasst der Ausschluss zwischen ein oder zwei Jahre. Dies hat gravierende Folgen. Denn erst nach Ablauf der parlamentarischen Legislaturperiode besteht die Möglichkeit, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen zu können. Bei den Europawahlen sind es fünf Jahre, Art. 14 III EUV. Dabei ist zu beachten, dass jede Wahl und insbesondere die dadurch indirekt bewirkte Gesetzgebung massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen haben, die zeitlich unabschätzbar und irreversibel sein können.⁹¹

c) Zwischenergebnis

Die hier gewählte Typisierung verstößt gegen die Allgemeinheit der Wahl. Die Typisierung ist leicht vermeidbar. Der Eingriff ist nicht geringfügig, sondern entzieht das Wahlrecht und damit das demokratische „Existenzminimum“.

VI. Einheit der Rechtsordnung⁹²

1. Art. 38 GG⁹³

Ebenso wenig wie der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung es gebieten kann, zur Wahrung der Widerspruchsfreiheit der Gesamtrechtsordnung das in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG lediglich für die Bundestagswahlen festgelegte Wahlmindestalter von 18 Jahren auf die Europawahlen zu übertragen (vgl. o. B.II, IV.3.b)bb)), lässt sich daraus eine Erlaubnis des Bundestages zur Festsetzung dieses Alters für Europawahlen ableiten. Dies würde das Verbot, Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG analog anzuwenden (vgl. o. B.II, IV.), umgehen.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 151, 1, 46 (Rn.106 m.w.N.).

⁸⁸ BVerfGE 123, 267, 340 (Rn. 210).

⁸⁹ BVerfGE 123, 267, 341 (Rn. 211); 142, 123, 189 (Rn. 124).

⁹⁰ Vgl. Heußner, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts, in: Stiftung für die Recht zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 241.

⁹¹ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

⁹² Vgl. weitgehend wörtlich Heußner, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021 – im Rahmen der schriftlichen Anhörung, 30.12.2021, S. 11 ff. – VG Kassel, Ur. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Ur. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks gehen auf die Fraglichkeit des Topos des Wertungswiderspruchs nicht ein.

⁹³ VG Kassel, Ur. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Ur. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 f. des Umdrucks gehen davon aus, dass der Landesgesetzgeber sich die Wertung des Bundesverfassungsgebers in Art. 38 Abs. 2 GG zu eigen machen dürfen. Dabei übersehen sie jedoch das Analogieverbot, wonach Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann, vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 994 ff. bezogen auf die Europawahlen), das hierdurch umgangen wird, und dass der Verfassungsgesetzgeber nur an die Maßstäbe der Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 und 20 GG gebunden ist, der einfache Gesetzgeber beim Eingriff in Grundrechte jedoch strengere Maßstäbe einzuhalten hat.

2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

Ein Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl scheidet sodann aus, weil nicht erkennbar ist, inwiefern sich aus dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung eine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte ableiten lassen könnte. Denn dieser Topos hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Funktion, den Gesetzgeber zu einem gewissen Maß an Rationalität und Abgewogenheit anzuhalten.⁹⁴

3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

Sofern man dennoch annehmen wollte, dass der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung als Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte herangezogen werden kann, scheidet dies hier jedenfalls aus, weil dieser Grundsatz kein von der Verfassung legitimierter Grund ist, der das gleiche Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl hat. So ist die Allgemeinheit der Wahl als Kernelement des Demokratieprinzips, das ein besonders wichtiger und aussagekräftiger Grundsatz der Ewigkeitsgarantie darstellt, ein Zentralprinzip, das durch Art. 79 Abs. 3 maximal geschützt ist.⁹⁵ Demgegenüber ist der Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung⁹⁶ eine unbenannte Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Solche sind in ihrer richterrechtlichen Dogmatik jedoch nicht ewigkeitsgarantiert.⁹⁷ Sodann ist die Allgemeinheit der Wahl nicht nur in Art. 20 Abs. 2 garantiert, sondern auch in Art. 1 GG verankert (s. o. C.II.1.).

Insbesondere fällt schwer ins Gewicht, dass die Allgemeinheit der Wahl hier nicht nur in ihrer objektivrechtlichen Dimension garantiert ist – um diese kann es demgegenüber beim Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in der hier vorliegenden Konstellation allenfalls gehen – sondern auch in ihrer subjektivrechtlichen Dimension (s.o. C.I.). Dessen Gewicht wird daran augenfällig, dass bei einem Eingriff aufgrund einer Wahlaltersgrenze von 18 Jahren das Wahlrecht für alle Bürger unter 18 Jahren vollständig entzogen wird (s.o. C.V.2.b). Im Hinblick auf den objektivrechtlichen Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung könnte ein Wahlmindestalter von 16 Jahren jedoch allenfalls eine Modifikation bedeuten, ohne dass verfassungsrechtlich garantierte, subjektive Rechtspositionen betroffen wären.

Im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren kommt hinzu, dass diese keinerlei Anknüpfungspunkte in der Verfassung selbst haben.

4. Zivil und strafrechtliche Altersgrenzen

Im Übrigen scheidet ein Eingriff aufgrund des Grundsatzes der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch aus, weil ein Wahlmindestalter von 16 Jahren keinen Widerspruch im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren darstellt, da die Altersgrenzen unterschiedlichen Zwecken dienen. Denn während die Normen des Zivil- und Strafrechts ausschließlich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen dienen, geht es beim Wahlrecht um die Fähigkeit, am politischen Kommunikationsprozess teilnehmen zu können. Die Altersgrenzen aus den genannten Rechtsgebieten sind deshalb nicht miteinander vergleichbar. Die Altersgrenzen des Zivil- und Strafrechts üben keine präjudizierende Wirkung auf Altersgrenzen im Wahlrecht aus. Das Wahlalter dennoch an diesen Grenzen auszurichten hieße, dass sich der Gesetzgeber auf sachfremde Erwägungen stützen würde. Im Einzelnen gilt:

⁹⁴ Grzeszick, VVDStRL 71 (2012), 49, 55 ff.

⁹⁵ Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2015 Art. 79 Abs. Rn. 36, 38.

⁹⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 20 Rn. 89.

⁹⁷ Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 79 Abs. 3 Rn. 53.

a) Funktion der Wahlen

Ein Widerspruch zum Volljährigkeitsalter scheidet aus, weil die Wahlen ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn ein solcher Gleichlauf nicht besteht. Es sind keine Tätigkeiten erkennbar, welche erst mit Erreichen der Volljährigkeit erlaubt sind, die für die sinnvolle Ausübung des Wahlrechts erforderlich wären.⁹⁸

Dies bestätigt rechtsvergleichend die Regelung des Grundgesetzes für die Bundestagswahlen, bei denen ein Wahlmindestalter besteht. Denn Art. 38 Abs. 2 GG differenziert zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter. Das Wahlalter ist nicht automatisch auch das Volljährigkeitsalter. Denn das aktive Wahlrecht setzt mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 hatte diese Differenzierung auch praktische Auswirkungen. Denn das aktive Wahlalter wurde bereits 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während die Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde.⁹⁹ In der ersten deutschen Demokratie war das Wahlalter, das gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV 20 Jahre betrug, ebenfalls niedriger als das Volljährigkeitsalter, das gemäß § 2 BGB 21 Jahre ausmachte.¹⁰⁰

b) Keine maßstabsbildende Kraft

Dem Volljährigkeitsalter des Zivilrechts und den daran anknüpfenden Normen des Zivil- und Strafrechts kommt im Hinblick auf das Wahlalter keine maßstabsbildende Kraft zu. So weist nämlich die Rechtsordnung Personen unter 18 Jahren eine Vielzahl von Rechten und Pflichten zu.¹⁰¹

Umgekehrt geht auch der Gesetzgeber bei Personen ab 18 nicht davon aus, dass ein Gleichlauf von Rechten und Pflichten für das aktive Wahlrecht bestehen muss. Denn einerseits ist anzunehmen, dass in Deutschland weit mehr als 500.000 Volljährige, welche an schwerer bzw. fortgeschrittener Demenz leiden, das Wahlrecht haben (vgl. u. C.VIII.3.). Andererseits führt diese Erkrankung jedoch dazu, dass diese sich in einem dauerhaften, die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, so dass sie gem. § 104 Nr. 2 BGB geschäftsunfähig, gem. § 827 Satz 1 BGB zivilrechtlich deliktsunfähig und gem. § 20 StGB strafrechtlich schuldunfähig sind. Auch bei den Betreuten, für die ein Einwilligungsvorbehalt besteht und deren Willenserklärungen deshalb wie diejenigen von beschränkt Geschäftsfähigen behandelt werden, §§ 1903 Abs. 1 i.V.m. § 108 ff. BGB, besteht kein Gleichlauf.¹⁰² Der Bundestag hat den Entzug des Wahlrechts von Vollbetreuten 2019 beendet (vgl. u. C.VIII.1.). Damit hat der Gesetzgeber in seinen Willen aufgenommen, dass alle Menschen über 18 das Wahlrecht unabhängig von einem Gleichlauf von im Übrigen bestehenden Rechten und Pflichten haben sollen.

c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen

Aus den strafrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen lässt sich auch nicht ableiten, dass 16- und 17-Jährige für die Wahlteilnahme nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien.

⁹⁸ Vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 28, https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019).

⁹⁹ Meyer, a.a.O., S. 26 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019)).

¹⁰⁰ 21 Jahre war das ursprüngliche, bis Ende 1974 geltende Volljährigkeitsalter, vgl. Larenz/Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl. 1997, § 6 Rn. 19.

¹⁰¹ Vgl. BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 –, juris Rn. 23.

¹⁰² Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 (998).

So vertritt z.B. der Bundestag im Hinblick auf die Europawahlen die Auffassung, dass die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erst mit 18 Jahren erreicht werde und der Gesetzgeber damit anerkannt habe, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht sei, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtige. Diese Überlegung habe der Gesetzgeber zu Recht auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an Wahlen übertragen.¹⁰³

Diese Überlegung trägt nicht. Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit haben bzw. dazu in die Lage versetzt werden können (vgl. o. C.V.1.).

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.¹⁰⁴

aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.¹⁰⁵

Die Schutzkonstruktion der bedingten Strafmündigkeit, die bei über 90 Prozent der 14- bis 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, kann kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen. Zudem wird bei der kleinen Minderheit der straffälligen Jugendlichen die Verantwortlichkeit in der Regel bejaht (vgl. o. C.V.c)). Gerade das Strafrecht geht somit im Grundsatz davon aus, dass ab dem 14. Lebensjahr eine entsprechende Reife zur Unrechtseinsicht vorhanden ist.

bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit

Dieselbe Überlegung gilt für die Regelung der zivilrechtlichen Deliktsfähigkeit gem. § 828 Abs. 3 BGB. Danach sind 7- bis 17-Jährige für Schäden nicht verantwortlich, wenn sie bei Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit notwendige Einsicht haben. Auch diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die Schäden anrichten und bei denen die erforderliche Einsicht noch nicht gegeben ist, zu schonen. Ebenso wie im Strafrecht ist aber davon auszugehen, dass bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen diese Schutzkonstruktion gar nicht zum Tragen kommt bzw. die Verantwortlichkeit bejaht wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die meisten 16- und 17-Jährigen niemanden vorsätzlich schädigen und insofern in Form vorsätzlicher Sachbeschädigung und Körperverletzungen Straftaten begehen. Denn die allermeisten Jugendlichen begehen keine Straftaten (vgl. soeben C.4.c)aa)). Und falls dies aus Fahrlässigkeit geschehen sollte, können

¹⁰³ So *Bundestag*, a.a.O., S. 23. Ähnlich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 44, 53 f. und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 10 f. des Umdrucks ohne auf die empirische Datenlage im Hinblick auf die Mehrheit der 16- und 17-Jährigen überhaupt einzugehen.

¹⁰⁴ Vgl. *Meyer*, a.a.O., S. 28.

¹⁰⁵ Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, Mai 2020, S. 7 f., https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf (3.8.2020). Vgl. *Heinz*, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

sie sich – wie Volljährige – dagegen versichern. Die Schutzkonstruktion, die sich bei den meisten 16- und 17-Jährigen nicht realisiert, darf deshalb nicht dafür ins Feld geführt werden, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.¹⁰⁶ Genau dies ist vorliegend jedoch der Fall. Ein den Jugendlichen zum Schutz gedachter Rechtsgedanke führt zur Beeinträchtigung ihrer Rechte.

cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Schließlich gilt diese Überlegung auch für die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB. Denn diese setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.¹⁰⁷

Aus dieser Schutzkonstruktion lässt sich nicht ableiten, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bei den meisten 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichtsfähigkeit und Reife bei der Abgabe von Willenserklärungen gegeben ist.

Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr von hinreichender Reife auszugehen (vgl. o. C.V.1.a)). Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.¹⁰⁸

d) Reziprozität von Rechten und Pflichten

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.¹⁰⁹

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund, gleichgewichtiger Grund (s. o. C.VI.3.). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. o. C.VI.4.c)). Schließlich ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das

¹⁰⁶ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998).

¹⁰⁷ Vgl. Spickhoff, in: MüKoBGB, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

¹⁰⁸ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998, 999).

¹⁰⁹ Vgl. z. B. Depenheuer, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht belassen, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.¹¹⁰

e) Zwischenergebnis

Die Normen des Zivil- und Strafrechts rechtfertigen nicht, das Wahlalter auf 18 Jahre festzusetzen.

VII. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers^{111, 112}

Der Bundestag hat keinen gesetzgeberischen Spielraum, den 16- und 17-Jährigen das Europawahlrecht zu entziehen. Zwar ist es nach Auffassung des BVerfG grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.¹¹³ Dieser Spielraum ist hier jedoch nicht eröffnet. Denn er setzt voraus, dass kollidierende Verfassungsbelange gegeben sind, die einen „zwingenden“ Eingriffsgrund darstellen. Dies ist jedoch nicht der Fall. 16- und 17-Jährige haben in der Regel die für Wahlen notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit, so dass die Integrationsfunktion der Wahl keinen Eingriff erforderlich macht (s. o. C.V.). Ebenso wenig kann aus der Einheit der Rechtsordnung bzw. dem Gleichlauf mit dem Straf- und Zivilrecht ein zwingender Eingriffsgrund hergeleitet werden (s. o. C.VI.).

1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH

Die Ausführungen des BVerwG in seinem Urteil zur Zulässigkeit des Kommunalwahlrechts von 16- und 17-Jährigen in Baden-Württemberg¹¹⁴ stehen dem nicht entgegen. Dort ist zwar davon die Rede, dass der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum besitze.¹¹⁵ Bei der Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl habe er auf eine hinreichende Verstandesreife der Wahlberechtigten zu achten. Dies bedeutet aber nicht, dass auch dann, wenn diese Verstandesreife gegeben ist, es weiterhin zulässig ist, 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht zu entziehen. Das BVerwG hat lediglich entschieden, dass das aktive Kommunalwahlrecht für 16- und 17-Jährige verfassungsrechtlich zulässig ist. Zur Frage, ob es verfassungsrechtlich geboten ist oder auch insoweit ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, hat es keine Stellung genommen. Ähnliches gilt für die Ausführungen des VGH Mannheim.¹¹⁶

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass die Landesverfassung dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum einräume, um die Reife und Einsichtsfähigkeit 16- und 17-Jähriger Wähler in kommunalpolitische Zusammenhänge einzuschätzen.¹¹⁷ Diese Auffassung ist aufgrund der Rspr. des BVerfG nicht nachvollziehbar. Ähnliches würde für die angeführte Rspr. des

¹¹⁰ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998, 999).

¹¹¹ Schriftliche Ausführung im Wahlprüfungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bzgl. Europawahl 2019.

¹¹² Mit den im Folgenden aufgeführten Argumenten setzen sich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 35, 45-48 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 8, 11 f. des Umdrucks nicht auseinander. Sie gehen vielmehr von einem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum aus, ohne dass der Gesetzgeber die tatsächlichen Grundlagen näher aufklären müsste, und ohne die besondere Problematik der Gesetzgebung in eigener Sache und die daraus folgenden Konsequenzen für die Nachprüfbarkeit der tatsächlichen Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung zu bedenken. Ob der geforderte „strenge Maßstab“ und „eng bemessene Spielraum“ eingehalten wird, wird nicht thematisiert.

¹¹³ BVerfGE 151, 20 f. Rn. 46.

¹¹⁴ Urt. v. 13.6.2018 (10 C 8/17 -, juris Rn. 13 ff.)

¹¹⁵ A.a.O., Rn. 14.

¹¹⁶ Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, juris Rn. 42, 43.

¹¹⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – 24/17, juris Rn. 177.

BVerwG und des VGH Mannheim gelten, soweit man davon ausgeht, dass nach deren Rechtsprechung ebenfalls ein weitergehender Spielraum des Gesetzgebers bestünde.

2. BVerfG

Denn nach der Rspr. des BVerfG besteht ein weiter Spielraum allenfalls, wenn zwingende Gründe für den Entzug des Wahlrechts vorliegen. Für die Frage, ob zwingende Gründe bei einer das Wahlrecht einschränkenden Ausgestaltung der Wahlberechtigung gegeben sind, besteht jedoch kein weiter Spielraum, sondern nur ein „eng bemessener Spielraum“. Bei seinen Einschätzungen und Bewertungen hat „sich der Gesetzgeber nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen zu orientieren, sondern an der politischen Wirklichkeit“; bei der Prüfung ist „ein strenger Maßstab anzulegen“.¹¹⁸ Zweck dieses strengen Maßstabes ist es insbesondere sicher zu stellen, dass Wahlrechtseinschränkungen nicht aus Gründen des Machterhalts erfolgen. Diese Gefahr besteht bei Gesetzgebung in eigener Sache, um die es sich hier handelt.¹¹⁹

Auf dem Hintergrund dieser Zwecksetzung hat das BVerfG in seiner Rspr. zur Zulässigkeit von wahlrechtlichen Sperrklauseln ausgeführt, dass der Gesetzgeber nicht frei darüber befinden dürfe, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen des Parlaments in Betracht ziehen kann. Dies würde die gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich der tatsächlichen Grundlagen, unmöglich machen. Die Prognoseentscheidung muss aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände erfolgen.¹²⁰ Aufgrund einer solchen tatsächlichen Grundlage müsse dann im Wege der Prognose mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer Funktionsstörung des Parlaments auszugehen sein.¹²¹

Diese Maßstäbe des BVerfG bedeuten hier, dass die tatsächlichen Umstände, welche die fehlende Kommunikationsfähigkeit von 16- und 17-Jährigen begründen sollen und damit überhaupt erst einen zwingenden Eingriffsgrund erzeugen können, gerichtlich voll überprüfbar sind. Da es sich bei der Frage der Kommunikationsfähigkeit um keine Prognoseentscheidung handelt, sondern um eine Fähigkeit, die unabhängig von dem Ausgang der Wahlen besteht, geht es um bestehende, gegenwärtige Fähigkeiten der 16- und 17-Jährigen. Hier reicht „einige Wahrscheinlichkeit“ der mangelnden Fähigkeit nicht. Hier ist vielmehr zumindest der Nachweis der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der fehlenden Kommunikationsfähigkeit zu fordern, wenn nicht sogar der vollständige Nachweis. Dieser Nachweis ist jedoch nicht erbracht, im Gegenteil. Wie dargelegt (o. C.V.), haben die 16- und 17-Jährigen die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit und damit Kommunikationsfähigkeit. Insofern fehlt es sogar an „einiger Wahrscheinlichkeit“, dass die Jugendlichen diese Fähigkeit nicht haben.

VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

Die vorangehenden Ausführungen (insbesondere unter C.V.-VII.) führen bereits für sich betrachtet zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der 16 und 17-Jährigen vom Europawahlrecht. Hinzu kommt die Ungleichbehandlung der 16- und 17-Jährigen mit den Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit.

1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Bundestages

Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in

¹¹⁸ BVerfG, NJW 2019, 1201 (1204) Rn. 46; Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

¹¹⁹ S. Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

¹²⁰ BVerfG, Urt. v. 26.2.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 2220/13, juris Rn. 60.

¹²¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 61.

derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten.¹²²

Die Parlamente haben zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen können sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen können sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben.

Im Bund – wie auch sonst überall – wird der zweite Weg beschritten. Aufgrund des Gesetzes vom 18.6.2019 hat der Bundestag den Ausschluss von Vollbetreuten bei den Bundestagswahlen und den Europawahlen abgeschafft.¹²³

2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

Wenn jedoch alle volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das Wahlrecht haben, muss dies erst Recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen. Wie dargestellt, ist bei der Gruppe der 16- und 17-Jährigen von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen (vgl. o. C.V.1.) Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd.¹²⁴

3. Quantitatives Ausmaß

In Deutschland leben ca. 1,42 Mio. demenzkranke deutsche Staatsbürger. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ca. 426.000 volljährige Deutsche eine schwere Demenz haben.¹²⁵ Dazu kommen noch die EU-Bürger. Im Stadium der schweren Demenz sind die Menschen „in keiner Weise mehr zur Bewältigung auch der einfachsten alltäglichen Anforderungen in der Lage“. Die kognitiven Fähigkeiten sind „fast erloschen“. ¹²⁶ Weiterhin gibt es ca. 568.000 Menschen mit einer mittelschweren Demenz,¹²⁷ bei denen sich viele auch schon im Zustand der Einsichts- und Urteilsunfähigkeit befinden dürften. Es ist deshalb realistisch anzunehmen, dass in Deutschland weit mehr als 500.000 volljährige einsichts- und urteilsunfähige Wahlberechtigte leben. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass es in Deutschland ca. 1,4 Mio. deutsche Staatsbürger und EU-Bürger im Alter von 16 und 17 Jahren gibt.¹²⁸

IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers

Der Entzug des Wahlrechts der 16- und 17-Jährigen bei den Europawahlen aufgrund von § 6 Satz 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EuWG ist verfassungswidrig. Deshalb ist der Bundestag verpflichtet, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken.

¹²² BVerfGE 151, 1, 44 f. (Rn. 102 f.).

¹²³ BGBl. I 2019, 834, 836.

¹²⁴ Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 (999).

¹²⁵ Vgl. näher Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, S. 5, Fn. 21, https://wahlrecht.jetzt/wp-content/uploads/2019/04/19_Heu%C3%9Fner-Pautsch-Kurzgutachten-Europawahl-2019-Verfassungswidrigkeit-%C2%A7-6-I-Nr.-1-EuWG-31.3.2019.pdf (29.5.2019).

¹²⁶ Weyerer, Altersdemenz, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 28, 2005, hrsgg. vom RKI, S. 9, 16; vgl. Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., Selbsthilfe Demenz, Informationsblatt 1, Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen, S. 1, https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalz.pdf (18.3.2017).

¹²⁷ Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, S. 5, Fn. 21.

¹²⁸ Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 2.

D. Wahlalter 14

Der Bundestag darf Kindern und Jugendlichen das Wahlrecht im Zuge einfachen Gesetzesrechts nur entziehen, wenn es dafür zwingende Gründe gibt (vgl. o. C.II.1.). Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass es auch bei 14- und 15-Jährigen keine zwingenden Gründe vorhanden sind, das Wahlrecht zu entziehen. Auch insoweit ist nicht auszuschließen, eine Absenkung verfassungsrechtlich geboten ist.

Indizien dafür ergeben sich auf Folgendem:

I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit

Nach Hurrelmann haben schon 14-Jährige die notwendige Reife für politische Entscheidungen (vgl. o. C.V.1.a)). Bildung kann nur in minimalem Maße gefordert werden, zumal die entsprechenden Inhalte in der Schule vorgezogen werden könnten (vgl. o. C.V.1.b)). Verantwortungsfähigkeit wird auch schon 14-Jährigen in hohem Maße zugemessen bzw. kommen diese mit dem Strafrecht nicht in Konflikt (vgl. o. C.VI.aa)).

II. Prüfungspflicht des Bundestages

Der Gesetzgeber ist von Verfassungswegen verpflichtet ist, „eine die Wahlgleichheit (...) berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm (...) in Frage gestellt wird (...).“¹²⁹ Aufgrund der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und insbesondere aufgrund der o. genannten Indizien ist eine solche Prüfungspflicht hier gegeben. Dies muss insbesondere für einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gelten, welcher durch den Entzug des Wahlrechts den Zählwert auf „0“ setzt.

E. Passives Wahlrecht

Der Gesetzentwurf will nur das Wahlalter im Hinblick auf das aktive Wahlrecht senken. Hier empfiehlt sich eine Prüfung, ob nicht auch eine Absenkung des passiven Wahlalters möglich ist. Immerhin ist aufgrund des Koalitionsvertrags der Grün-Schwarzen Koalition in Baden-Württemberg ein Gesetzentwurf zur Absenkung des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen auf 16 Jahren vorgelegt worden.¹³⁰

F. Fazit

Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen verfassungsrechtlich zulässig. Die Absenkung ist darüber hinaus verfassungsrechtlich geboten. Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 14 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen ist vom Bundestag zu prüfen. Der Bundestag sollte prüfen, ob das Mindestalter im Rahmen des passiven Wahlrechts bei den Europawahlen auf 16 Jahre gesenkt werden könnte.

Osnabrück/Kassel, den 9.10..2022

Hermann Heußner

¹²⁹ BVerfGE 146, 327 Rn. 65, st. Rspr.

¹³⁰ Beteiligungsportal Baden-Württemberg, Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, S. 3, 18 ff., <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-zur-aenderung-kommunalwahlrechtlicher-und-anderer-vorschriften/> (20.9.2022).