

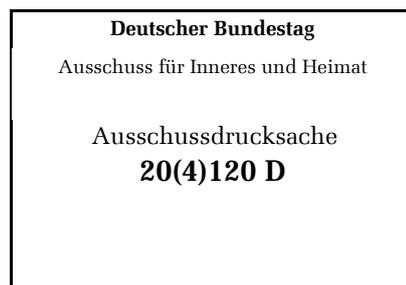
Universität Kassel – Untere Königsstr. 71 – 34117 Kassel

An den  
Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Professur für Öffentliches Recht,  
Völkerrecht und Europarecht  
Schwerpunkt Umweltrecht

Geschäftsführende Direktorin des  
Instituts für Wirtschaftsrecht



Untere Königsstr. 71  
D-34117 Kassel

E-Mail: Laskowski@uni-kassel.de  
Telefon: +49 (0)561-804 3222  
Telefax: +49 (0)561-804 3737  
Sekretariat: Ines Hiller-Plewa  
Telefon: +49 (0)561-804 3540

10.10.2022

## **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 10. Oktober 2022 zum**

### **Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, BT-Drs. 20/3499 (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP)**

#### **Stellungnahme**

##### **I. Ausgangspunkt**

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung von § 6 Europawahlgesetz (BT-Drs. 20/3499) verfolgen die Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP das Ziel, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament von 18 auf 16 Jahre zu senken. Auf diese Weise soll den bislang vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossenen deutschen Staatsangehörigen und anderen Staatsangehörigen der Europäischen Union mit Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland im Alter von 16 bis 18 Jahren das Recht zur Abgabe ihrer Stimme bei der Europawahl eingeräumt werden.

Die Gesetzesänderung bezweckt, gerade die junge Generation politisch stärker einzubeziehen – zumal gerade sie von aktuellen demokratischen Entscheidungen mit Langzeitauswirkungen, z.B. zum Klimaschutz, direkt betroffen sein wird<sup>1</sup> und gerade sie durch verschiedene politische Aktionen (z.B. Demonstrationen, Klimaklagen) gezeigt hat, dass sie sich in Meinungsbildungsprozesse einbringen kann und will.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. BT-Drs. 20/3499, S. 1.

Zudem nimmt der Entwurf auf unionsrechtliche Entwicklungen zur Vereinheitlichung des aktiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament Bezug. Da das Mindestalter für das aktive Wahlrecht in den Mitgliedstaaten der Union zwischen 16 und 18 Jahren variiert, fordert das Europäische Parlament in der Legislativen Entschließung vom 3. Mai 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, dass das Mindestwahlalter für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen in allen Mitgliedstaaten künftig 16 Jahre betragen soll.<sup>3</sup>

Parallel dazu senkt der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative vom 29. April 2022 das Mindestalter für die Teilnahme bei der Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre herab.<sup>4</sup> Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative,<sup>5</sup> die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, das Mindestalter zur Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre zu senken.

**Der Gesetzentwurf zur Änderung des § 6 Europawahlgesetz (BT-Drs. 20/3499) verstößt nicht gegen das Unionsrecht und das Grundgesetz. Der Gesetzgeber nutzt den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum in unionsrechtskonformer und grundgesetzkonformer Weise.**

## II. Unionsrecht

Der Europäische Gesetzgeber hat bislang kein einheitliches Wahlverfahrens für die Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Grundlage von Art. 223 Abs. 1 AEUV erlassen. Daher erfolgen die Wahlen zum Europäischen Parlament in den Mitgliedstaaten der Union aufgrund nationalen Wahlrechts gem. Art. 8 Abs. 1 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976 (Direktwahlakt – DWA)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> P9\_TA(2022)0129 (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP), Ziff. 23 und Anlage zur Legislativen Entschließung: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Erwägungsgrund 17 und Art. 4 Abs. 1.

<sup>4</sup> BT-Drs. 20/2241, S. 8.

<sup>5</sup> ABl. L 130 vom 17.05.2019, S. 55.

<sup>6</sup> Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 5) im Anhang des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 1) trat am 1. Juli 1978 in Kraft, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni

Soweit der DWA keine Vorgaben enthält, richtet sich das Wahlverfahren gem. Art. 8 DWA in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.<sup>7</sup> Den Mitgliedstaaten werden dabei erhebliche Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens eingeräumt.<sup>8</sup>

Da Art. 1 Abs. 3 und Art. 8 DWA nicht ausdrücklich und genau regeln, wem das aktive und passive Wahlrecht für die Wahl des Europäischen Parlaments zusteht, sind nach der Rechtsprechung des EuGH (2006) die Mitgliedstaaten dafür zuständig, die wahlberechtigten Personen zu bestimmen.<sup>9</sup> Dabei haben die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber das Unionsrecht (und die EMRK) zu beachten.<sup>10</sup>

Dies betrifft insb. die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 3 EUV und die Regelungen über das aktive und passive Wahlrecht in Art. 22 Abs. 2 AEUV. Art. 22 Abs. 2 AEUV gewährleistet allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das Recht zur Teilnahme an der dortigen Wahl zum Europäischen Parlament unter den Bedingungen, die für die Angehörigen des Mitgliedstaates gelten. Ergänzend dazu ist die sog. Europawahl-Richtlinie<sup>11</sup> zu beachten. Hinzu tritt das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit gem. Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV.<sup>12</sup> Zudem gilt Art. 39 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EUGrCh). Art. 39 Abs. 1 EUGrCh entspricht dem durch Art. 20 Abs. 2 AEUV garantierten Recht, Art. 39 Abs. 2 EUGrCh dem Art. 14 Abs. 3 EUV.<sup>13</sup>

---

2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom (ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1) und den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 (ABl. L 178 vom 16.7.2018, S. 1), noch nicht in Kraft.

<sup>7</sup> Vgl. EuGH Urt. v. 30.4.2009 – verb. Rs. C–393/07, C–9/08 –, ECLI:EU:C:2009:275, Rn. 60; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 76. EL Mai 2022, AEUV Art. 223 Rn. 18.

<sup>8</sup> Calliess/Ruffert/Kluth 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 223 Rn. 2.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 5.7.2006 – C–145/04 –, ECLI:EU:C:2006:543, Rn. 70, 78 und Urt. v. 12.9.2006 – C–300/04 –, ECLI:EU:C:2006:545, Rn. 43, 45.

<sup>10</sup> Groeben, von der/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, DWA Art. 8 Rn. 1.

<sup>11</sup> Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 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. L 329, 30.12.1993, S.34), geändert durch Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20.12.2013 (ABl. 2013 L 26 S. 27).

<sup>12</sup> Dausen/Ludwigs/Kaufhold, 56. EL April 2022, EU-WirtschaftsR–HdB, A. II. Institutioneller Aufbau der Europäischen Union Rn. 103; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 76. EL Mai 2022, EUV Art. 14 Rn. 67.

<sup>13</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C–650/13 – ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 41, 44.

Im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV hat der EuGH entschieden, dass bei den Wahlen zum Europäischen Parlament jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, deren bzw. dessen Staatsangehörigkeit sie oder er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem sie oder er den Wohnsitz hat, das aktive Wahlrecht für die Europawahlen besitzt; dabei gelten für sie oder ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Staates.<sup>14</sup>

Zudem hat der EuGH geklärt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit gem. Art. 1 Abs. 3 DWA i.V.m. Art. 14 Abs. 3 EUV verpflichtet sind, die europäischen Wahlrechtsgrundsätze einzuhalten und dafür Sorge zu tragen, dass die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments allgemein, unmittelbar, frei und geheim erfolgt.<sup>15</sup>

Der Gesetzentwurf zur Änderung des § 6 Europawahlgesetz entspricht den o.g. unionsrechtlichen Vorgaben:

Der geänderte § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 EuWG gilt künftig gleichermaßen für Deutsche ab 16 Jahren und für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten ab 16 Jahren, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Art. 20 Abs. 2 Buchst. b AEUV, Art. 22 Abs. 2 AEUV und Art. 39 Abs. 1 EUGrCh werden gewahrt.

Auch die Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 14 Abs. 3 EUV und Art. 39 Abs. 2 EUGrCh werden beachtet. Das Mindestwahlalter betrifft den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in der gesamten Union den Zugang zur Wahl des Europäischen Parlaments gewährleistet. Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger müssen grundsätzlich ihr aktives (und passives) Wahlrecht in gleicher Weise ausüben können, niemand darf unberechtigt von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen werden.<sup>16</sup> Ausnahmen davon, etwa durch die Vorgabe eines Mindestwahlalters, sind nur aus zwingenden Gründen zulässig und bedürfen einer regelmäßigen Überprüfung und möglichen Anpassung.<sup>17</sup> Bislang wurden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zwischen 16 und 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Der dadurch bewirkte Ausschluss der Personengruppe zwischen 16 und 18 Jahren beeinträchtigt die Allgemeinheit der Wahl und führt zu einer Grundrechtsbeeinträchtigung in Form einer

---

<sup>14</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 5.7.2006 – C-145/04 –, ECLI:EU:C:2006:543, Rn. 66; EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 –, ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 42.

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 – ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 32.

<sup>16</sup> Meyer/Hölscheidt/Magiera, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh 39, Rn. 24, der auf die Rspr. des BVerfG verweist.

<sup>17</sup> Meyer/Hölscheidt/Magiera, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh 39, Rn. 24; s. auch EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-650/13 –, ECLI:EU:C:2015:648, Rn.45 ff., 57.

Ungleichbehandlung.<sup>18</sup>

Ob ein zwingender Grund besteht, um diesen Ausschluss heute noch zu rechtfertigen, erscheint eher zweifelhaft. Denn die dem Ausschluss zugrunde liegende Annahme, Jugendlichen, die jünger sind als 18 Jahre, fehle typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit, lässt sich angesichts eines in den letzten Jahren deutlicher werdenden politischen Interesses und Engagements zahlreicher Jugendlicher unter 18 Jahren für europäische und globale Zukunftsthemen wie den Klima- und Umweltschutz nicht mehr aufrechterhalten. Das politische Interesse junger Menschen ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Für das Vorliegen der erforderlichen Urteils- und Einsichtsfähigkeit sprechen zudem politikwissenschaftliche Studien, die keine gravierenden Unterschiede zwischen den politischen Grundeinstellungen der Sechzehn- und Siebzehnjährigen und älteren Vergleichsgruppen festgestellt haben.<sup>19</sup>

Der weitere Ausschluss der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments lässt sich daher als unverhältnismäßig betrachten.

**Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Überprüfung des geltenden Wahlrechts nachgekommen. Die Gesetzesänderung setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht in vertretbarer Weise unionsrechtskonform auf 16 Jahre herab und beendet den bisherigen Ausschluss der Personen im Alter von 16 bis 18 Jahren. Der Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers wird nicht überschritten.**

### III. Deutsches Bundesrecht: Europawahlgesetz

In Deutschland wird das Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments im Europawahlgesetz (EuWG) und in der Europawahlordnung (EuWO) geregelt. Das EuWG und die EuWO sind deutsches Bundesrecht und daher am Grundgesetz und den darin enthaltenen Wahlrechtsgrundsätzen zu messen<sup>20</sup>. Die Stimmabgabe bei der Wahl bildet das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu seinen Repräsentantinnen und Repräsentanten, sie ist die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen einer funktionsfähigen Demokratie.<sup>21</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze finden hier in diesem Kontext ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 15.

<sup>19</sup> Vgl. Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit vom 1.9.2022, Drucksache 20/3250, S. 30 m.w.N.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 129, 300, 317; 134, 25 Rn. 12.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 123, 39, 68f.; 134, 25 Rn. 12.

<sup>22</sup> BVerfGE 134, 25 Rn.12; vgl. zur unmittelbaren Geltung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG nur für Bundestagswahlen sowie zu ihrer objektivrechtlichen Geltung in den

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gleichermaßen zustehen muss. Ein Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen ist unzulässig.<sup>23</sup> Die Teilnahme an der Wahl darf nicht von besonderen, d.h. nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (zB Vermögen, Einkommen, Steuerentrichtung, Bildung, Lebensstellung) abhängig gemacht werden. Alle Wahlberechtigten müssen ihr Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können.<sup>24</sup>

Die Allgemeinheit der Wahl darf nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden.<sup>25</sup> Ein solcher Grund wird angenommen, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass bei ihr die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. In solchen Fällen kann ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.<sup>26</sup>

Das BVerfG sieht einen zwingenden Grund, der mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar ist, in der Verknüpfung des Wahlrechts mit der Erreichung eines Mindestalters.<sup>27</sup> Als zulässig gilt daher die Festsetzung eines bestimmten Wahlalters.<sup>28</sup>

Dahinter steht die verfassungsrechtlich zulässige Erwägung, dass die Festsetzung eines Mindestalters das für die Teilnahme an der Wahl erforderliche Maß an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein prinzipiell gewährleisten kann.<sup>29</sup> Bislang setzte der Bundesgesetzgeber ein Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments in § 6 EuWG voraus (vgl. auch Art. 38 Abs. 2 GG für die Wahl zum Deutschen Bundestag).

Allerdings ist – wie oben dargelegt (II.) – inzwischen eher zweifelhaft, ob angesichts der eingetretenen Veränderungen an dem bisher geltenden Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht für die Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament festgehalten werden muss. Das politische Interesse junger Menschen zwischen 16 und 18 Jahren ist in den letzten Jahren erkennbar gewachsen. Es spricht inzwischen viel dafür, dass die erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit schon bei jungen Menschen mit 16 Jahren vorliegt.

Ob ein zwingender Grund besteht, um den Ausschluss von Deutschen und anderen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments heute noch zu rechtfertigen, erscheint eher zweifelhaft. Der Ausschluss der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

---

Ländern gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG BVerfGE 99, 1, 7f.

<sup>23</sup> BVerfGE 58, 202 (205) m.w.N.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 71, 81, 94 m.w.N.

<sup>25</sup> BVerfGE 36, 139, 141.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 132, 39, 51 Rn. 34; 151, 1 Rn. 45.

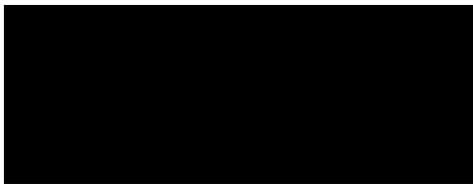
<sup>27</sup> BVerfG, Beschl. vom 9. 10. 2000 – 2 BvC 2/99 –, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312, 340f.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 36, 139, 142; BeckOK GG/Butzer, 52. Ed. 15.8.2022, GG Art. 38 Rn. 63.

<sup>29</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 97. EL Januar 2022, GG Art. 38 Rn. 96.

im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Europäischen Parlaments lässt sich daher als unverhältnismäßig betrachten.

**Die Gesetzesänderung setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht verfassungskonform auf 16 Jahre herab und beendet den bisherigen Ausschluss der Personen im Alter von 16 bis 18 Jahren. Der Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers wird nicht überschritten.**



Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski