



Kurzprotokoll der 3. öffentlichen Sitzung

**Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur
Modernisierung der Parlamentsarbeit**
Berlin, den 28. April 2022, 17:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee 2

Vorsitz: **Nina Warken, MdB**
Dr. Johannes Fechner, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 22**

Verschiedenes



Mitglieder der Kommission

	Abgeordnete	Unterschrift
SPD	Breymaier, Leni Fechner, Dr. Johannes Hartmann, Sebastian Nickholz, Brian (für diese Sitzung)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Amthor, Philipp (ab 18 Uhr, für diese Sitzung) Heveling, Ansgar (bis 18 Uhr) Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Steffen, Dr. Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Kuhle, Konstantin Thomae, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Glaser, Albrecht	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Pau, Petra	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Unterschrift
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Elicker, Michael	<input checked="" type="checkbox"/>
Ferner, Elke	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Grzeszick, Bernd	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schönberger, Sophie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Wawzyniak, Halina	<input checked="" type="checkbox"/>

Teilnehmer Bundesregierung

Bundesministerium des Innern und für Heimat	Gutjahr, MDgn Eva-Lotta Boehl, MR Dr. Henner Jörg Deutelmoder, MRn Dr. Anna Leroux, ORRn Dr. Cathérine
Bundesministerium der Justiz	Heitland, MR Dr. Horst



Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Benz, Immanuel Wiebusch, Rainer
Auswärtiges Amt	Stöckl, Wolfgang



Beginn der Sitzung 17:07 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken (CDU/CSU)** begrüßt alle anwesenden und zugeschalteten Mitglieder, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur dritten Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen werde. Sie freue sich über das Interesse und begrüße auch die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne im Saal.

Sie beglückwünscht die Abgeordnete Leni Breymaier nachträglich zum Geburtstag.

Gegenüber der Präsidentin sei angezeigt worden, dass in der SPD-Fraktion die Abgeordnete Esther Dilcher vom Abgeordneten Brian Nickholz und in der CDU/CSU-Fraktion ab 18.00 Uhr der Abgeordnete Ansgar Heveling durch den Abgeordneten Philipp Amthor vertreten werde.

Tagesordnungspunkt 1

Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

Die **Vorsitzende** erläutert, dass die Obleute vorab Leitfragen entworfen hätten, um der Diskussion eine Struktur zu geben. Ziel der heutigen Sitzung sei es, sich mit den Leitfragen auseinanderzusetzen und möglichst Antworten auf diese zu finden. Zunächst bestehe für die Sachverständigen die Möglichkeit für ein kurzes Eingangsstatement, das nicht länger als 5 Minuten dauern sollte. Sie werde die Sachverständigen nacheinander aufrufen.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** führt aus, dass die Sechzehn- und Siebzehnjährigen in der Lage seien, ihre eigene Meinung zu entwickeln. Es sei wenig zielführend, sich zu überlegen, welche Parteien von einer Absenkung des Wahlalters profitieren würden. Am Ende des Kaiserreiches habe sich die SPD für das Frauenwahlrecht eingesetzt. Im Anschluss hätten die Frauen dann aber in erster Linie nicht die SPD gewählt. Die Demokratie profitiere insgesamt von einer solchen Entscheidung.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** erläutert, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht zum Wahlalter nicht viel zu sagen gebe. Das Grundgesetz (GG) könne ohne weiteres entsprechend geändert werden. Nach seiner Auffassung liege in der Festlegung des Wahlalters kein Eingriff in ein bestehendes Recht, noch könne man sagen, dass es ein Gebot zur Absenkung gäbe. Der Gesetzgeber sei hier vielmehr frei und zurückgeworfen auf rechts- bzw. demokratiepolitische und nicht verfassungsrechtliche Argumente. Das Grenzalter von achtzehn Jahren für das Wahlrecht sei inspiriert von einer bürgerlichen Vorstellung eines Jugendlichen, der Abitur mache und nicht mit sechzehn Jahren eine Ausbildung beginne. Diese soziale Konnotation sei nicht unproblematisch und müsse bedacht werden, wenn mit einer großen Selbstverständlichkeit gesagt werde, dass man erst mit achtzehn oder einundzwanzig Jahren volljährig sei. Es werde – auch bedingt durch den Klimawandel – immer stärker in Kategorien von Zukunft und der Einbeziehung von Generationen, die von Entscheidungen betroffen werden, gedacht. Über Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit werde seit den 1970er und 1980er-Jahre in der politischen Theorie diskutiert. Die Frage der Betroffenheit von Entscheidungen sei eine Urfrage der Demokratietheorie und spreche die Vermutung aus, dass Wahlalter zu senken. Die Geschichte des Wahlrechts sei gepflastert von Behauptungen von Unmündigkeit bestimmter Gruppen. Diese Behauptungen hätten sich jedoch nie bewahrheitet und seien irgendwann überwunden worden. Am Ende entstehe die Mündigkeit dort, wo die Institutionen sie abfrage. Die Relevanz von demokratischer Politik auf Bundesebene entstehe für bestimmte Generationen erst dann, wenn sie damit etwas verbinden könnten. Politische Mündigkeit werde insofern durch politische Partizipation, also auch durch das Absenken des Wahlalters geschaffen.

SV **Prof. Dr. Silke Laskowski** stimmt ihrem Vorredner vollumfänglich zu. Sie erinnere daran, dass das aktive Wahlrecht ein höchstpersönliches grundrechtsgleiches Recht sei. Es stelle sich die Frage, warum in Artikel 38 Absatz 2 GG für die Ausübung ein Mindestalter von achtzehn Jahren vorgesehen ist. Es gehe darum, die notwendige Lebenserfahrung, Reife, Vernunft und das Verantwortungsbewusstsein zu haben, um an dem



Wahlakt vernünftig teilnehmen zu können und den Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen durch den Wahlakt zu sichern. Der Verfassungsgesetzgeber sei angesichts der fundamentalen Bedeutung des aktiven Wahlrechts dazu aufgerufen, kontinuierlich zu überprüfen, ob ein Alter von achtzehn Jahren angesichts einer sich ändernden Gesellschaft immer noch tragfähig sei. In der Zivilgesellschaft seien auch jüngere Menschen zuletzt gesellschaftspolitisch aktiv in Erscheinung getreten, etwa bei Demonstrationen zum Klimawandel. Sie würden damit deutlich machen, aktiv partizipieren zu wollen und zu können. Dies zeige, dass die zur Teilnahme an einer Wahl notwendige Ernsthaftigkeit und Vernunft auch in einem jüngeren Alter zu finden sei. Wenn es ausreichende Anhaltspunkte für eine entsprechende typisierende Einordnung in Bezug auf Jugendliche gebe, spreche viel dafür, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht abzusenken. Auch die Entwicklung in den Bundesländern, in denen die Landesgesetzgeber im Rahmen ihres Beurteilungsspielraumes die Altersgrenze auf sechzehn Jahre gesenkt hätten – zuletzt in Baden-Württemberg – spreche dafür, dass das Alter von sechzehn Jahren ein angemessenes Alter sei, um für das aktive Wahlrecht auch auf Bundesebene hieran anzuknüpfen. Sollte sich wissenschaftlich belastbar herausstellen, dass die notwendige Einsichtsfähigkeit heute bereits typischerweise mit sechzehn Jahren vorausgesetzt werden könne, müsse das Mindestalter herabgesetzt werden.

SV **Elke Ferner** schließt sich den Ausführungen ihrer Vorredner an. Es spreche angesichts der bestehenden Regelungen in verschiedenen Bundesländern bei Landtagswahlen nichts dagegen, die Grenze für das aktive Wahlrecht auch bei Bundestagswahlen auf sechzehn Jahre abzusenken. In Bezug auf die Wahlen zum Europäischen Parlament könne eine solche Absenkung per einfachem Gesetz erfolgen.

SV **Prof. Dr. Jelena von Achenbach** führt aus, dass Demokratie auf der Allgemeinheit der politischen Teilhabe basiere. Ausschlüsse seien rechtfertigungsbedürftiger als Erweiterungen des Zugangs zum Wahlrecht. Diese seien verfassungsrechtlich nicht rechtfertigungsbedürftig. Man könne andersherum auch sagen, dass ein

Mindestwahlalter von achtzehn Jahren einen Ausschluss vom Wahlrecht darstelle. Dies sei verfassungsrechtlich nicht zwingend, aber demokratietheoretisch eine Vorenthaltung von politischer Beteiligung und spreche dafür, dass die Erweiterung positiv zu bewerten sei. Die Allgemeinheit der Demokratie sei ein antielitärer Gedanke. Mit dem Gedanken der Demokratie seien zu hohe Anforderungen an Einsichtsfähigkeit und Vernunft als kommunikative Voraussetzung für die demokratische Willensbildung nicht vereinbar. Dies gelte auch für andere Erwägungen wie die ökonomische Unabhängigkeit. Hieran in Bezug auf das Wahlrecht anzuknüpfen sei aus guten Gründen abgeschafft. Man dürfe entsprechende Anforderungen an die ökonomische Unabhängigkeit daher auch nicht an Jugendliche stellen. Sie glaube, dass eine frühe Heranführung an das Wahlrecht als Ansporn für politische Bildung wünschenswert sei. Die politische Ermächtigung bedinge und befördere die Aktivierung. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zum Klimaschutz seien unter den Beschwerdeführern zahlreiche minderjährige Personen gewesen, die über das Bundesverfassungsgericht den demokratischen Gesetzgeber vor sich her getrieben hätten. Dies spreche dafür, ihnen den direkten Zugang zum Wahlrecht ermöglichen.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** stellt – wie auch in vielen anderen demokratiepolitischen Diskursen der letzten Jahre – eine sehr starke Eigentendenz zur Verrechtlichung der Diskussion fest. Er glaube, dass die Diskussion über das Wahlrecht mit sechzehn Jahren im Kern keine Rechtsdiskussion, sondern eine Diskussion über das Verständnis und die Definition von Demokratie sei. In der Diskussion solle es nicht um das „Müssen“ und das „Dürfen“, sondern vielmehr um das „Wollen“ gehen. Es gebe viele gute Gründe für die Absenkung des Wahlalters auf mindestens sechzehn Jahre. Er plädiere daher dafür, in der Kommission nicht nur rechtlich zu diskutieren, sondern sich auch aktiv mit den demokratiepolitischen Gründen für eine Absenkung des Wahlalters auf sechzehn Jahre zu beschäftigen. Politisches Interesse führe zur Partizipation. Aus der Forschung wisse man, dass die Möglichkeit der Partizipation umgekehrt auch politisches Interesse erzeuge. Dies sei ein ganz



wesentlicher Begründungszusammenhang, der aus seiner Sicht alleine für eine Absenkung des Wahlalters ausreiche. Es sei eine enorme Chance auf diese Weise Interesse für die Demokratie und für das Wählen zu erzeugen. Die Altersgruppe der Sechzehn- und Siebzehnjährigen sei hierbei besonders wichtig, weil die Absenkung des Wahlalters auch eine große Chance sei, die tiefe soziale Spaltung der Wahlbeteiligung an ihren Wurzeln zu packen. Auf diese Weise würde die erste Wahlbeteiligung in die Schulzeit fallen und es könnten auch die jungen Menschen aktiv an das Wählen herangeführt werden, die dies nicht von zu Hause aus mitgegeben bekommen. Es sei ein großer Unterschied, ob in der Schule abstrakt über das Wählen gesprochen werde oder an der Wahl tatsächlich auch aktiv teilgenommen werden könne.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke führt aus, dass es viele Gründe gebe, die man zur Absenkung des aktiven Wahlalters auf sechzehn Jahre anführen könne. Es gebe allerdings eventuell auch Gründe, die dagegen sprechen könnten. Diese seien jedoch nicht so eindeutig zu beurteilen. Er versuche den Bogen von der Demokratietheorie zu spannen und sehe zwei wesentliche Argumentationsstränge, die in der Demokratietheorie einerseits als die intrinsische, andererseits als die instrumentelle Rechtfertigung bezeichnet würden. Die intrinsische Rechtfertigung bedeute, dass Demokratie an sich ein Wert sei, weil es um eine Art von Selbstbestimmung gehe. Der Grundgedanke, den schon Jürgen Habermas formiert habe, sei, dass diejenigen, die von Entscheidungen betroffen seien, ein legitimes Recht hätten, in die Entscheidungsfindung eingebunden zu werden. Dies spreche dafür, die Exklusion vom Wahlrecht begründen zu müssen und nicht die Inklusion. Die weitere Inklusion von Sechzehn- und Siebzehnjährigen habe den großen Vorteil, dass man die Wahlteilnahme besser durch die Schule begleiten lassen könne. Untersuchungen von Leininger und Faas oder der Bertelsmann-Stiftung würden zeigen, dass Erstwähler dann eine etwas höhere Wahlbeteiligung als etwas ältere Wähler hätten, obwohl es normalerweise genau umgekehrt sei. Stelle man auf die Betroffenheit ab, sei es jedoch schwierig überhaupt eine Grenze festzulegen. Es stelle sich die Frage, inwiefern man sich dann noch dagegen wehren könne,

grundsätzlich jedem Menschen eine Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen, wenn dies von der Person beantragt werde. Ein solches Konzept sei etwa von der Grünen Jugend vorgeschlagen worden. Demnach müsste auch ein elfjähriges Kind, wenn es sich zutraue, eine eigene Meinung zu bilden und kundzutun, die Möglichkeit haben an der Wahl teilzunehmen. Dass soweit wahrscheinlich keiner gehen würde, spreche dafür, doch auf die Urteils- oder Einsichtsfähigkeit abzustellen. Dies betreffe die instrumentelle Rechtfertigung, nach der Demokratie eine bestimmte Form von Entscheidungsfindung sei, die durch die Art und Weise der Einbindung von Meinungen eine besonders hohe Qualität habe. Die Bewertung hänge stark von der Frage der Urteilsfähigkeit der sechzehn- und siebzehnjährigen ab, über die sehr wenig bekannt sei. Aus Studien wisse man, dass Jugendliche ein hohes politisches Interesse hätten und ihre Kenntnisse zu konkreten Sachfragen vergleichbar mit denen von älteren Wählern seien. Dies müsse aber nicht unbedingt bedeuten, dass deren Meinung in gleichem Maße wohl abgewogen sei. Da ihm entsprechende Literatur nicht bekannt sei, könne er hierzu jedoch nicht viel sagen. Ein weiteres Argument für die Absenkung des aktiven Wahlalters sei die Diversität. Die Annahme sei, dass die Qualität einer Entscheidung zunehme, je mehr verschiedene Gruppen mit unterschiedlichen Erfahrungen einbezogen würden. Dieses klassische Argument der „Politics of presence“ habe bei der Einführung des Frauenwahlrechts eine große Rolle gespielt. In Bezug auf Jugendliche würde diese Annahme jedoch nur dann zutreffen, wenn man davon ausgehe, dass ein Sechzehnjähriger eine andere Ansicht vertrete, als die gleiche Person mit achtzehn Jahren. Gehe man davon aus, dass es nicht zu einer solchen Meinungsveränderung komme, sei der Ausschluss von sechzehnjährigen Jugendlichen kein Problem. Nehme man an, es komme zu einer Meinungsveränderung, stelle sich die Frage, wie genau sich die Meinung verändere. Stelle sich eine individuell qualitative Meinungsverbesserung ein, könne dies eher dafür sprechen, hinsichtlich der Absenkung des aktiven Wahlalters zurückhaltend zu sein. Er stehe der Frage offen gegenüber. Wenn man Sechzehn- und Siebzehnjährigen die Urteilsfähigkeit absprechen wolle, müsse dies auf einer empirischen Grundlage geschehen.



SV **Halina Wawzyniak** verweist auf ihre ausführliche schriftliche Stellungnahme. Die Frage des Wahlrechts sei mit Artikel 20 GG verbunden, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Das Wahlrecht an ein bestimmtes Alter zu knüpfen, sei begründungsbedürftig, da ein Teil der Bevölkerung sich dann nicht an der Wahl der Repräsentantinnen und Repräsentanten beteiligen könne. Als Rechtfertigung werde angeführt, dass man am Kommunikationsprozess teilnehmen können müsse. Sie habe in den schriftlichen Ausführungen dargelegt, warum sie die hierzu zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für relativ weit hergeholt halte. Gehe man hiervon jedoch aus, stelle sich die Frage, ob nachgewiesen werden müsse, dass Sechzehn- und Siebzehnjährige in der Lage seien am Kommunikationsprozess teilzunehmen oder der Gesetzgeber in der Pflicht stehe, nachzuweisen dass dies nicht der Fall sei. Dies seien zwei gänzlich unterschiedliche Ansätze. Sie plädiere dafür, dass der Gesetzgeber explizit nachweisen müsse, dass Sechzehn- und Siebzehnjährige hierzu nicht in der Lage seien. Wenn dieser Nachweis nicht gelinge, sei es geboten das Wahlalter auf sechzehn Jahre abzusenken. Die Anforderung am Kommunikationsprozess teilnehmen zu können, habe eine weitere Schwierigkeit. Eine Typisierung sei nur bei der unteren Altersgrenze vorgesehen. Es werde in der rechtswissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass sich auch die Frage stelle, ob eine entsprechende Überprüfung auch im höheren Alter erfolgen solle. Sie plädiere ausdrücklich nicht dafür, wolle jedoch auf die Schwierigkeit hinweisen, die mit dem Kriterium der Einsichtsfähigkeit oder der Teilhabe am Kommunikationsprozess verbunden sei. Es bestehe ein verfassungsrechtliches Gebot das Wahlalter auf sechzehn Jahre abzusenken. Die Frage, ob sich die Herabsenkung des Wahlalters in die sonstige Rechtsordnung einfügt sei weitgehend irrelevant. Es gehe nur um das aktive Wahlrecht, welches grundsätzlich allen Staatsbürgern zustehe und einer Altersgruppe vorenthalten werde. Bei der Frage der Erteilung einer Fahrerlaubnis oder der Geschäftsfähigkeit gehe es um den Schutzaspekt der Minderjährigen. Diese beiden Dinge seien nicht miteinander zu verknüpfen.

SV **Prof. Dr. Michael Elicker** erklärt, dass die

Rechtsprechung die mangelnde politische Reife als Grund für die Einschränkung des aktiven Wahlrechts anerkenne. Der Gesetzgeber könne eine Typisierung vornehmen. Die Kernfrage sei, ob dieser Grund eine Einschränkung des Grundsatzes der allgemeinen Wahl für Sechzehn- und Siebzehnjährige rechtfertige. Die Kommission solle sich zur Frage der Entscheidungsfähigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen auseinandersetzen. Es bestünden verfassungsrechtliche Gründe, die dafür sprechen das Wahlalter von achtzehn Jahren zu überprüfen. Dies sei keine rein politische, sondern auch eine verfassungsrechtliche Frage. Es bestehe die Möglichkeit, dass eine Verfassungsnorm in die Verfassungswidrigkeit „hineinwachsen“ könne, wenn sich die äußeren Umstände änderten. Die entscheidende Frage sei aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht, ob es zweckmäßig wäre das aktive Wahlalter abzusenken, sondern ob Sechzehn- und Siebzehnjährige über eine ausreichende Reife verfügten, um an diesem Prozess teilzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht habe dies als einen Kommunikationsprozess beschrieben. Er halte den Begriff Legitimationsprozess für geeigneter. Es komme darauf an, ob die entsprechende Reife vorliege, um von der Person eine demokratische Legitimation ableiten zu können. Wenn dies der Fall sei, müsse die Person auch berechtigt sein zu wählen. Man könne sich auch die Frage stellen, ob die Altersgrenze zunächst auf siebzehn Jahre abgesenkt werden könnte. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen sei diese dann gegebenenfalls weiter abzusenken. In den Ländern, in denen das aktive Wahlalter bereits herabgesetzt wurde, sei bei den wahlberechtigten Minderjährigen ein größeres Interesse und eine größere Wahlteilnahme als in der Altersgruppe der Achtzehn bis Einundzwanzigjährigen zu beobachten. Auch Erwachsene entschieden oft nicht aus der reinen Vernunft, sondern auch aus emotionalen Gesichtspunkten heraus. Das Argument der Einheit der Rechtsordnung sei an dieser Stelle nicht unbedingt zwingend, denn diese kenne verschiedene Stufen der Mündigkeit, die dabei unterschiedlichen Zwecken dienen. Andere Ansätze, die etwa die voraussichtlich bevorstehende Lebenszeit beim Wahlrecht berücksichtigen und eine Stimmgewichtung vornehmen, würden zu weit führen.



SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick stellt die Frage, wie die hinreichende Verstandesreife als Voraussetzung und Bedingung einer sinnvollen Wahl näher festgelegt werden könnte. Er glaube, dass sich die Altersgrenze von achtzehn Jahren bewährt habe. Dies entspreche auch dem Standard der allermeisten europäischen Staaten für nationale Wahlen. Es stelle sich die Frage, welche Umstände sich soweit geändert hätten, dass ein aktives Wahlrecht bereits mit sechzehn Jahren geboten sein solle. Es sei zwar möglich, dass sich der politische Kenntnis- und Reifestand der Jugendlichen grundsätzlich und generell geändert habe. Man müsse dann allerdings konstatieren, dass für diese Annahme ein relativ großer Entwicklungsschub nötig wäre. Zwischen Sechzehn- und Achtzehnjährigen seien große Unterschiede hinsichtlich der Orientierung im Leben festzustellen. Die Studienlage sei tatsächlich kompliziert. Die Frage, welches Maß an Reife und Kenntnissen als notwendig vorausgesetzt werden müsse, erfordere erhebliche Wertungen, die nicht naturwissenschaftlich oder auf andere Art und Weise festgesetzt seien. Es gebe aber Indikatoren, vor allem solche, die den Kenntnis- und Reifestand der Jugendlichen und deren Interesse an das Wissen von Politik reflektieren. In einer Studie aus Österreich, das neben Malta als einziges Land bei nationalen Wahlen ein Mindestalter von sechzehn Jahren eingeführt habe, sei festgestellt worden, dass das Interesse von Sechzehn- und Siebzehnjährigen an Politik mit den älteren Altersgruppen vergleichbar sei. Allerdings gebe es auch signifikante Unterschiede. Das Wissen über Politik sei bei dieser Altersgruppe gegenüber den älteren Altersgruppen signifikant geringer. Auch die Wahlbeteiligung sei immer noch erstaunlich niedrig. Diese nehme in der Altersgruppe von achtzehn bis zwanzig Jahren zwar nochmals ab, sie sei aber niedriger als gewünscht. Dies führe zur Frage, ob die Idee, das Wahlrecht als Anreiz für eine größere Beteiligung zu nutzen, funktioniere. Die Tendenz spreche eher dagegen. Dass die Wahlbeteiligung ihren Tiefstand in der Altersgruppe von zwanzig bis vierundzwanzig habe, sei dadurch zu erklären, dass in dieser Zeit relativ viele Lebensumbrüche stattfinden würden. Das soziale Umfeld ändere sich und andere Aspekte als Schule und Elternhaus würden in den Vordergrund rücken. Dieser Befund sei allerdings auch für ein frühes Wahlrecht nicht vollkommen

unproblematisch. Die soziale Einbettung bei Sechzehn- und Siebzehnjährigen verstärke eine Tendenz zur schwächeren Repräsentation bildungsferner Bürger. Es bestehe die Gefahr, dass diese Ungleichheit durch Absenken des Wahlalters noch weiter vertieft werde. Typischerweise sei bei der Gruppe der sechzehn- und siebzehnjährigen die Bindungs- und Prägekraft des nahen sozialen Umfelds relativ stark ausgeprägt. Wenn man die Wahlbeteiligung derjenigen fördere, die die allgemeinbildende Schule bis zur Hochschulreife besuchen und nicht bereits mit sechzehn Jahren in eine Lehre gehen, werde dieser Effekt tatsächlich ein Stück weit verstärkt. Die Idee auf eine stärkere Beteiligung der Schulen zu setzen, sei interessant. Es stelle sich jedoch die Frage, wie es um die Neutralität dieser staatlichen Einrichtung stehe und wie es um die Näheverhältnisse der Lehrer bestellt sei. Ob die Schule der geeignete Ort sei, die Jugendlichen schon mit vierzehn oder fünfzehn Jahren auf das Wählen vorzubereiten, müsse ebenfalls reflektiert werden. Im Zivil- und Strafrecht sei das Alter von achtzehn Jahren immer noch die zentrale Wendemarke, etwa hinsichtlich der vollen Geschäftsfähigkeit oder der Möglichkeit, auch Erwachsenenstrafrecht anzuwenden. Das beim Wahlrecht zum Deutschen Bundestag als dem zentralen demokratischen Legitimationsakt eine andere Altersgrenze gelten solle, liege zunächst eher fern. Die Wahrnehmung des Wahlrechts betreffe in den Folgejahren nicht nur die Jugendlichen, sondern notwendigerweise auch die anderen Bürger. Mehrheitsverhältnisse würden hierdurch beeinflusst. Man dürfe daher nicht nur auf die Jugendlichen schauen, sondern müsse die Auswirkungen auf die Gesamtheit der Bürger betrachten. Dass ein Jugendlicher für den Abschluss kleinerer Verträge, zum Beispiel eines Handyvertrags, die Genehmigung seiner Eltern bedürfte, dieser aber die Zusammensetzung des Bundestages und der Regierung mitbestimmen können solle, passe nicht ohne weiteres zusammen und spreche auf den ersten Blick gegen die Absenkung des Wahlalters.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl legt dar, weshalb ein verfassungsrechtliches Gebot zur Absenkung des aktiven Wahlalters für die Wahlen zum Deutschen Bundestag auf sechzehn Jahre nicht bestehe. Artikel 38 Absatz 2 GG stelle nach seinem Wortlaut auf die Vollendung des achtzehnten



Lebensjahres ab und sei kein verfassungswidriges Verfassungsrecht. Die Figur des verfassungswidrigen Verfassungsrechts sei dem deutschen Verfassungsrecht im Prinzip fremd. Auch die Ewigkeitsklausel nach Artikel 79 Absatz 3 GG sei von der derzeitigen Festsetzung der Wahlberechtigung auf die Vollendung des achtzehnten Lebensjahres nicht berührt. Nicht jede durch Auslegung gewonnene Konkretisierung der Grundsätze von Artikel 1 und Artikel 20 des Grundgesetzes gehöre selbst zu den verfassungsfesten Grundsätzen im Sinne des Artikels 79 Absatz 3 GG. Es dürfe vielmehr als konsentiert gelten, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG – und damit auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl – lediglich in ihrem grundlegenden Gehalt, nicht aber in jeder einzelnen Ausformung, von Artikel 79 Absatz 3 GG erfasst seien. Weder das aktive, noch das passive Wahlalter nach 38 Abs. 2 GG zähle zu den auf ewig geschützten Prinzipien. Dies bedeute umgekehrt auch, dass die Grundsätze des Artikels 79 Absatz 3 GG den Gesetzgeber nicht konkret dazu verpflichten würden, Verfassungsänderungen im Bereich des aktiven oder passiven Wahlalters zu unternehmen. Sie würden nur einen grundsätzlichen Maßstab darstellen, in dessen Rahmen der Gesetzgeber über einen gewissen Gestaltungsspielraum verfüge. Auch aus dem Unionsrecht folge keine Verpflichtung zur Absenkung des Mindestalters für die aktive Wahlberechtigung. Zwar habe das europäische Parlament mit den Entschlüssen im Jahr 2015 über die Reform des Wahlrechts die Absenkung des aktiven Wahlalters für die Wahlen zum Europäischen Parlament empfohlen. Diese Empfehlung sei bislang von den rechtssetzenden Unionsorganen aber nicht in bindendes Recht überführt worden. Darüber hinaus beziehe sich die Entschlüsselung nur auf die Wahlen zum Europäischen Parlament. Zur Wahlberechtigung bei den innerstaatlichen Parlamentswahlen äußere sich der Beschluss nicht. Angesichts des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigungen nach Artikel 5 Absatz 2 EUV dürften die Unionsorgane mangels Zuständigkeit eine solche Festlegung auch gar nicht treffen. Ein Gebot zur Absenkung des aktiven Wahlalters auf unter achtzehn Jahre bestehe auch aus dem für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen internationalen Recht nicht. Eine solche Verpflichtung werde zwar in Ansehung von

Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention, die in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehe, gelegentlich behauptet. Die Kinderrechtskonvention garantiere eine Reihe von bürgerlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rechten für Menschen ab der Geburt bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres. Eine Schlüsselnorm der Konvention stelle das Mitspracherecht des Kindes nach Artikel 12 Absatz 1 der Konvention dar. Dort hieße es, dass die Vertragsstaaten „dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zusichern, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern und (...) die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife (berücksichtigen)“. Es sei Konsens, dass von dieser rechtlichen Verpflichtung für das Mitspracherecht nur diejenigen Belange betroffen seien, die das Kind in seiner unmittelbaren Lebenswelt betreffen, wie etwa Entscheidungen über Umgangsrechte, Adoptionen, oder medizinische und schulische Entscheidungen. Die Konvention sei ein genuines Menschenrechtsinstrument und verfolge gerade kein allgemeines politisches Mandat für Kinder. Von einem politischen Wahlrecht sei daher auch an keiner Stelle der Konvention die Rede. Auch Artikel 12 Absatz 2 der Konvention etabliere das Gehörsrecht des Kindes lediglich in allen das Kind berührenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Es beziehe sich gerade nicht auf die Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften. Aus Sicht des UN-Kinderrechtsausschusses, der als interdisziplinär zusammengesetztes Expertengremium mit der Überwachung der Einhaltung der Garantien der Kinderrechtskonvention betraut sei, würden viele innerstaatliche Rechtsordnungen die Mitspracherechte des Kindes in das es berührende Angelegenheiten nicht ausreichend berücksichtigen. In diesem Zusammenhang habe der Kinderrechtsausschuss auch in Bezug auf den Staatenbericht der Republik Österreich betont, dass er eine Herabsetzung des Wahlalters auf sechzehn Jahre prinzipiell befürworten würde, sofern die betroffenen Jugendlichen über ihr Wahlrecht und ihre Wahlverantwortung vorab informiert seien. Diese vom Ausschuss geäußerte Ansicht sei wie alle Stellungnahmen des Kinderrechtsausschusses rein empfehlender Natur. Vom Text der Konventionen werde sie nicht getragen, sodass



eine Änderung der nationalen Rechtslage von der UN-Kinderrechtskonvention nicht verlangt werde. Würden die Vertragsstaaten jedoch aus eigener politischer Initiative das Wahlalter auf unter achtzehn Jahre senken, sollten sie nach der soweit richtigen Auffassung des Kinderrechtsausschusses zwingend in Bildungsmaßnahmen investieren, die Jugendliche dabei unterstützen ihre Rolle als aktive und verantwortungsbereite Bürger und Bürgerinnen zu verstehen, anzuerkennen und zu erfüllen. Angesichts des Gestaltungsspielraumes des verfassungsändernden Gesetzgebers sei es verfassungsrechtlich zulässig, das Wahlalter abzusenken. Es stelle sich jedoch die Frage, ob eine typisierende Absenkung des aktiven Wahlalters auf sechzehn Jahre konsistent wäre und sich widerspruchsfrei in die Rechtsordnung einfüge. Dabei sei Sorge dafür zu tragen, dass die Absenkung des aktiven Wahlalters nicht mittelfristig Tür und Tor dafür öffnen würde, auch das Volljährigkeitsalter auf sechzehn Jahre abzusenken. Die Reduzierung des aktiven Wahlalters im Jahre 1970 von einundzwanzig auf achtzehn Jahre habe nur vier Jahre später auch zur entsprechenden Absenkung des Volljährigkeitsalters geführt. Eine solche Absenkung auf sechzehn Jahre widerspräche dem Wortlaut und dem Telos der UN-Kinderrechtskonvention.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff führt aus, dass keine verfassungsrechtliche Verpflichtung bestehe, das Alter für das aktive Wahlrecht abzusenken. Die gegenwärtige Regelung im Grundgesetz sei verfassungsgemäß. Auch er sehe kein verfassungswidriges Verfassungsrecht. Es gebe eine Reihe rechtspolitischer und empirischer Gesichtspunkte, die bei der Frage, ob eine Empfehlung an den verfassungsändernden Gesetzgeber zur Absenkung des aktiven Wahlalters ausgesprochen werden sollte, berücksichtigt werden müssten. Es sei thematisiert worden, ob es auf die Entscheidungsreife der Wählenden ankomme. Man müsse sich gemeinsam über die Maßstäbe einig werden. Hierzu würden keine empirisch belastbaren Daten vorliegen. Es seien daher gegebenenfalls auch Entwicklungspsychologen zu befragen. Zudem müsse die Kohärenz der Rechtsordnung in den Blick genommen werden. Ihn habe erstaunt, dass der Begriff der Volljährigkeit, der auch in der

Verfassung beim passiven Wahlrecht ausdrücklich erwähnt werde, in dem Leitfragenkatalog nicht aufgeführt sei.

Die Vorsitzende bedankt sich bei den Sachverständigen für ihre Ausführungen. Es sei vereinbart worden, mit einer Fraktionsrunde fortzufahren, um Nachfragen an die Sachverständigen zu ermöglichen. Anschließend solle in eine offene Diskussion eingetreten werden.

Abg. Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellt fest, dass die Sachverständigen übereinstimmend der Auffassung seien, eine Absenkung des Wahlalters auf sechzehn Jahre wäre verfassungsrechtlich zulässig. Es bestehe ein entsprechender Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Er teile die Auffassung, dass der jetzige Rechtszustand nicht verfassungswidrig sei. Die Frage der Absenkung des aktiven Wahlalters sei gleichwohl keine rein rechtspolitische Frage. Der Gesetzgeber müsse sich auch verfassungsrechtliche Gedanken machen. Es stelle sich zunächst die Frage, ob nicht der Gesetzgeber in der Rechtfertigung sei, wenn er das Wahlrecht beschränke und ein Mindestalter für die Wahrnehmung festsetze. Bei allen anderen Einschränkungen des Wahlrechts, etwa bei Menschen, die unter Betreuung stünden, sei dies der Fall und werde entsprechend restriktiv gehandhabt. Es gebe daher eine Rechtfertigungslast, sodass sich die Frage nach den richtigen Kriterien anschließe. Vergleiche mit anderen rechtlichen Regelungen seien nur begrenzt hilfreich, da diese auf unterschiedliche Gefahren ausgerichtet seien. Bezüglich der Einsichtsfähigkeit sei in den Ausführungen des SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick der Fokus auf die Frage des vorhandenen politischen Wissens gelenkt worden. Entscheidend sei jedoch nicht, ob das Wissen vorhanden sei, sondern ob sich dieses verschafft werden könne. Es gebe Untersuchungen, die diese Frage anders beantwortete, als in den Ausführungen dargestellt worden sei. Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz und dem dort entwickelten Gedanken der intertemporalen Freiheitssicherung sei ein weiterer maßgeblicher Punkt deutlich geworden. Freiheitssicherung erfolge nicht in erster Linie durch das Verfassungsgericht, sondern durch den



Gesetzgeber. Dies setze voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger an Wahlen teilnehmen könnten. Der Gesetzgeber müsse sich rechtfertigen, warum diese Freiheit eingeschränkt werde. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts müsse auf Freiheiten von Menschen, deren Grundrechte erst in dreißig Jahren betroffen wären, Rücksicht genommen werden. Hierdurch könne eine weitere Begründungslast bei der Einschränkung des Wahlrechts für jüngere Menschen, die in der Zukunft maßgeblich von heute getroffenen Entscheidungen betroffen seien, entstehen. Diese verfassungsrechtlichen Argumente würden den Entscheidungsprozess für die Absenkung des Wahlalters stärker prägen, als rechtspolitische Argumente.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** erklärt für seine Fraktion, dass sie seit einigen Jahren für eine Absenkung des Wahlalters auf sechzehn Jahre eintrete. Seine Partei habe dies auch im letzten Wahlprogramm gefordert. Diese Position sei auch in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden. Er schließe sich der Position an, dass der Ausschluss vom Wahlrecht stets begründet werden müsse und nicht die Einräumung des aktiven Wahlrechts für Sechzehn- und Siebzehnjährige. Man müsse sich vor Augen führen, dass es bei absolut 45 Millionen abgegebenen Stimmen und einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von etwa 75 % um insgesamt 1,3 Millionen Wahlberechtigte mit einem Alter von sechzehn und siebzehn Jahren gehe. Willy Brandt habe das Thema mittelbar in seiner Regierungserklärung am 18. Oktober 1969 angesprochen, als er davon sprach „mehr Demokratie zu wagen“. Es sei in den Ausführungen eines Sachverständigen dargestellt worden, dass nach der Absenkung der Grenze für das aktive Wahlrecht später auch die Volljährigkeitsgrenze entsprechend angepasst worden sei. Diese Darstellung sei nicht ganz richtig. Die spätere Absenkung der Volljährigkeit auf achtzehn Jahre sei nicht zufällig geschehen. Willy Brandt habe in seiner Regierungserklärung selbst angekündigt, einerseits das Wahlalter zu senken, aber auf der anderen Seite auch die Grenze für die Volljährigkeit zu prüfen. Der Deutsche Bundestag habe damals mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und SPD einstimmig die Senkung des Wahlalters beschlossen. Getragen von Studentenprotesten habe die jüngere Generation deutlich gemacht, dass

sie mitreden wolle. Es sei damals um sehr viele kontroverse Themen, wie den Vietnamkrieg, die Notstandsverfassung oder auch den Willen zur Aufarbeitung der NS-Verbrechen gegangen. Mit welchem Recht könne man einer jüngeren Generation von „Fridays for Future“ das Wahlrecht vorenthalten? Diese setzte sich im Übrigen kritisch mit allen hier im Saal vertretenen Parteien auseinander. Man müsse bedenken, dass die letzte Senkung des Wahlalters vor über einem halben Jahrhundert erfolgt sei. Seitdem habe sich die Wahlbevölkerung grundlegend verändert. Die Lebenserwartung habe damals für Frauen bei gut 74 Jahren und für Männer bei gut 67,5 Jahren gelegen. Der Anteil der erwachsenen Bevölkerung sei deutlich größer geworden und die Lebenserwartung erheblich gestiegen. Neben dem Klimaschutz habe etwa auch das Rentensystem eine intertemporale Bedeutung für jüngere Generationen. Diese müsse tatsächlich auch in der Lage sein sich an den Entscheidungen zu beteiligen, die sie maßgebliche in der Zukunft betreffe. Die Möglichkeiten sich vor einer Wahlentscheidung zu informieren, seien heute zudem viel einfacher.

Abg. **Philipp Amthor (CDU/CSU)** stellt für seine Fraktion fest, dass der Vorschlag einer Absenkung des Wahlalters auf sechzehn Jahre nicht verfassungswidrig wäre. Dies stehe im Ermessen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Gleichwohl bestehe kein verfassungsrechtliches Gebot hierzu. Dies sei im Kern eine rechtspolitische Frage. Es gebe eine bestehende verfassungsrechtliche Regelung. Diese zu ändern und das Wahlalter auf sechzehn Jahre herabzusetzen sei begründungsbedürftig. Dem Absenken auf sechzehn Jahre könne ebenso das Willkürargument entgegengehalten werden, wie die bestehende Regelung. Das Alter von achtzehn Jahren ließe sich vielleicht sogar aus der Kohärenz der Rechtsordnung einfacher begründen. Es gebe kein klares Argument für das Wahlalter von sechzehn Jahren; vielmehr stelle sich die Frage, warum die Grenze nicht auf fünfzehn oder siebzehn Jahre festgesetzt werden solle. Es sei ein beachtlicher Wertungswiderspruch, das nach dem Bundesverfassungsgericht „vornehmste Recht des Staatsbürgers“ Sechzehnjährigen zuzugestehen, diese – abgesehen von den Ausnahmen des Taschengeldparagraphen – jedoch nicht für geschäftsfähig zu halten. Wenn man der



Auffassung sei, das Wahlalter auf sechzehn Jahre herabzusetzen, müsse man sich die Frage gefallen lassen, ob die Geschäftsfähigkeit dann perspektivisch nicht ebenfalls auf sechzehn Jahre herabgesetzt werden solle. Gleiches gelte für die Position zur vollen strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Diese Altersgrenze müsse im Zusammenhang diskutiert werden. Er bitte die Sachverständigen, zur Herabsetzung des Wahlalters in den 1970er-Jahren und der perspektivisch folgenden Absenkung der Geschäftsfähigkeit sowie eines möglichen Widerspruchs zur UN-Kinderrechtskonvention und die Verbindung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Klimaschutzgesetz zur intertemporalen Freiheitssicherung ergänzend Stellung zu nehmen. Er stelle sich die Frage, ob letzteres ein Argument verfassungsrechtlicher Natur oder ein rechtspolitisches Argument sei.

Abg. **Konstantin Kuhle (FDP)** führt aus, dass es sich bei der Absenkung des aktiven Wahlalters um eine politische Frage handle, die vom verfassungsändernden Gesetzgeber beantwortet werden müsse. Ihm sei ein Argument besonders wichtig, das in der Diskussion noch keine Rolle gespielt habe: Ein aktives Wahlalter ab achtzehn Jahren bei einer Wahl, die nur alle vier oder fünf Jahre stattfinde, schließe nicht nur Menschen von der Wahl aus, die gerade noch siebzehn Jahre alt seien, sondern für die Dauer der Legislaturperiode auch Menschen, die zwischen achtzehn und zweiundzwanzig Jahren alt seien. Mit einem aktiven Wahlalter ab achtzehn Jahren seien Menschen vom politischen Prozess ausgeschlossen, die – wenn sie mit sechzehn Jahren eine Lehre anfangen würden – bereits seit fünf Jahren einem Beruf nachgingen. Gleiches gelte für Menschen, die mit achtzehn Jahren Abitur ablegen und dann ein Bachelor-Studium absolvieren würden. Diese Gruppe könne teilweise erst nach ihrem berufsqualifizierenden Abschluss erstmals an einer Wahl teilnehmen, müsse aber mit den Entscheidungen, die in der Bildungspolitik getroffen wurden, zurechtkommen. Es gehe nicht um eine homogene Gruppe von Achtzehnjährigen, sondern um Menschen, die sich an einer ganz entscheidenden Wegmarke ihres Lebens befänden. Menschen zwischen siebzehn und zwanzig Jahren, die von einer Stadt in eine andere zogen, den Beruf

wechselten oder ins Studium oder Ausbildung gingen, seien besonders empfänglich für politisches Engagement, würden aber von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen. Politische Bildung sei in der Nähe zum Schulsystem eher möglich, als zu einem späteren Zeitpunkt. Dies spreche ebenso für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf sechzehn Jahre, wie der demografische Wandel. Zugespielt könne man von einer wachsenden Stimmenmacht älterer Generationen sprechen, die sich in der Umweltpolitik, Klimapolitik, Nachhaltigkeit und Rentenpolitik auswirke. Dieser müsse etwas entgegengesetzt werden. Die Stimme eines jungen Menschen müsse genauso viel zählen, wie die Stimme einer 75-jährigen Staatsbürgerin oder eines 80-jährigen Staatsbürgers. Eine Absenkung des Wahlalters könne dazu beitragen, dass im Parlament, in der Regierung und in den politischen Parteien die Belange jüngerer Menschen stärker in den Blick genommen würden. Die Frage des Wahlalters müsse auch soziologisch bewertet werden. Aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen zum politischen Interesse junger Menschen ergebe sich, dass dieses in den letzten Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen sei. So sei in der Shell-Jugendstudie in den Erhebungsjahren 2006, 2010, 2015 und 2019 das politische Engagement kontinuierlich gestiegen. Zum Argument der Konsistenz der Rechtsordnung sei festzustellen, dass diese nicht in dem Maße bestehe, wie es behauptet werde. Es gebe in der Rechtsordnung vielfältige Altersgrenzen in unterschiedlichen Bereichen. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit bestehe ab sieben Jahren, religions- und strafmündig sei man ab einem Alter von vierzehn Jahren. Das aktive Wahlrecht zur Kommunalwahl bestehe in manchen Bundesländern mit sechzehn. Volljährig sei man mit achtzehn Jahren, die volle strafrechtliche Verantwortlichkeit beginne mit einundzwanzig Jahren. Bundespräsident könne man sogar erst mit vierzig Jahren werden. Die Altersgrenze von achtzehn Jahren sei zwar eine entscheidende Wegmarke. Dies müsse aber nicht zwingend auch für die politische Partizipation gelten. Nach der Satzung der CDU könne man zum Beispiel ab sechzehn Jahren Mitglied werden. Ein siebzehnjähriges CDU-Mitglied dürfe also beim Mitgliederentscheid für Friedrich Merz als Bundesvorsitzenden stimmen, bei der



Bundestagswahl im Wahlkreis Hochsauerlandkreis diesen jedoch nicht wählen. Dies sei zwar rechtlich mit dem Charakter der Partei als privatrechtliche Vereinigung zu erklären. Konsistent sei dies mit Blick auf die politische Partizipation jedoch nicht. Anknüpfend an die Anmerkung des Abg. Philipp Amthor erbitte er von den juristischen Sachverständigen eine Erläuterung zum Unterschied zwischen Typisierung und Willkür. Sei jede Form von Typisierung auch willkürlich, weil sie politischen Argumenten eröffnet sei? Oder liege der Unterschied darin, dass bei der Typisierung nachvollziehbare Faktoren eine Rolle spielen müssen? Ein solcher nachvollziehbarer Faktor könne sein, dass in bestimmten Bundesländern das aktive Wahlrecht bereits mit sechzehn Jahren bestehe. Nach dem Wortlaut des Artikels 38 Absatz 2 GG sei wahlberechtigt, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet habe und wählbar, wer das Alter erreicht habe, mit dem die Volljährigkeit eintrete. Er frage die Sachverständigen, wieso in der Verfassung hier unterschieden werde. Wenn das Wahlalter zur Europawahl auf sechzehn Jahre herabgesetzt werde, folge hieraus kein verfassungsrechtlicher Zwang auch das Bundestagswahlrecht entsprechend zu ändern.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** bedauert, dass nur wenig Zeit für eine breite Diskussion bleibe. Ein Teil der Diskussionsteilnehmer sei aufgrund ihrer parteilichen Bindung und Wahlkampfaussagen in der Frage vorfestgelegt. Er vermisse die Offenheit, das Thema ohne Vorfestlegung zu diskutieren. Diese sei bei ihm und seiner Partei gegeben. Entscheidend sei, dass es eine gewisse Symmetrie und Kohärenz der Rechtsordnung gebe. Es sei der Eindruck erweckt worden, es gäbe markante Inkohärenzen bei verschiedenen Altersregelungen. Diese könne er nicht erkennen. Die maßgeblichen Altersgrenzen in der Rechtsordnung seien kohärent geregelt. Für die demokratische Legitimation sei es entscheidend, dass die Wähler urteilsfähig seien. Verfassungsrechtlich gebe es keine Verpflichtung zur Absenkung des Wahlalters, jedoch auch kein Verbot. Es gehe nicht um die Frage, warum der Gesetzgeber festgelegt habe, dass junge Menschen beispielsweise keinen Alkohol kaufen dürfen und für diese ein Rauchverbot oder ein Verbot des Besuchs von Sonnenstudios bestehe. Entscheidend

sei die Altersgrenze für die Geschäftsfähigkeit. Man müsse von Wählern eine Folgenabschätzung des eigenen Verhaltens verlangen können. Verantwortung habe immer zwei Seiten. Wenn eine Entscheidung keine Folgen habe, sondern nur eine verbale Bekundung sei, gebe es keine Verantwortung. Der Anthropologe Arnold Gehlen habe gesagt, dass Verantwortung immer dann bestehe, wenn die Folgen der Entscheidung existentiell auf den zurückfallen, der die Entscheidung getroffen habe. Der Gesetzgeber unterstelle, dass der beschränkt geschäftsfähige Minderjährige ein elementares Geschäft, wie ein Moped- oder Fahrradkauf, nicht überblicken könne. Das sei eine Wertung und Zuordnung von beschränkter Urteilsfähigkeit. Gleiches gelte nach dem Jugendgerichtsgesetz für Jugendliche und Heranwachsende. Dort würden Menschen bis zum Alter von einundzwanzig Jahren privilegiert. Der Gesetzgeber nehme ihnen eine Verantwortung, die sie nicht tragen könnten. Zur Veränderung des Wissens und der Fähigkeiten der Jugendlichen in den letzten Jahren werde eine „Netzfischerei“ nach passenden Argumenten betrieben. Ihn interessiere, wie sich parallel die mathematischen Kenntnisse von Sechzehnjährigen entwickelt hätten. Er wisse von Universitätslehrern, dass die Noten in Klausuren schlechter geworden. Die Kinder- und Jugendpsychologie sei von der Erwachsenenpsychologie getrennt. Gleiches gelte für die Psychiatrie. Diese Differenzierung sei keine Erfindung, sondern habe einen empirischen Hintergrund. Es sei schwierig, das Wahlrecht als pädagogisches Instrument zu nutzen, um die Jugendlichen dazu zu animieren, sich mit Politik zu beschäftigen. Er habe bei seinem sechzehnjährigen Sohn und dessen Freunden festgestellt, dass diese sich nicht für Politik interessierten und sich selbst eingestehen würden, in der Frage nicht urteilsfähig zu sein. Es werde gesagt, dass bei Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen auch diejenigen mit einer Kompetenz ausgestattet werden müssten, die maßgeblich betroffen seien. In Bezug auf die Staatsverschuldung als großes Problem der Nachhaltigkeit sei es jedoch problematisch, Minderjährige mit einer Entscheidungskompetenz auszustatten, obwohl diese keinen ökonomischen Beitrag für das Gemeinwesen geleistet hätten. Es sei unsystematisch, Rechte zu vergeben, die Konsequenzen für Entscheidungen jedoch von



anderen Menschen tragen zu lassen. Der Gesetzgeber schütze junge Menschen vor ihrem eigenen Verhalten und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen. Diese nun befähigen zu wollen, eine Entscheidung mit Folgen für den gesamten Staat zu treffen, widerspreche dem Ziel, Bürger mit einer möglichst hohen Urteilsfähigkeit an demokratischen Prozessen zu beteiligen.

Abg. **Petra Pau (DIE LINKE)** fühle sich durch die vielen vorgetragenen Argumente in ihrer eigenen persönlichen Meinung, aber auch in der Positionierung ihrer Partei, bestätigt. Sie sei gespannt auf die weiteren Ausführungen der Sachverständigen zu den gestellten Fragen und verzichte auf einen Vortrag zu den grundsätzlichen Positionen ihrer Fraktion. Sie habe die Volljährigkeit und entsprechende Altersgrenzen bislang als Schutzfunktion für die von diesen unmittelbar betroffenen Jugendlichen, als auch für die Gesellschaft oder Dritte verstanden, um diese vor bestimmten Schäden zu schützen. Es erschließe sich ihr aber nicht, welcher Schaden eigentlich drohen könnte, wenn ein Minderjähriger seine Stimme abgebe. Sie bitte daher die Sachverständigen um eine Erläuterung.

Die Vorsitzende stellt fest, dass sich damit alle Fraktionen einmal geäußert hätten. Es gebe weitere Wortmeldungen. Zudem seien einige Fragen in den Raum gestellt worden; teilweise auch unmittelbar an einzelne Sachverständige gerichtet.

Abg. **Leni Breymaier (SPD)** erklärt, sie habe anhand der Diskussion nicht den Eindruck, auf festgelegte Mehrheitsverhältnisse zu stoßen. Die Absenkung des aktiven Wahlalters sei keine verfassungsrechtliche, sondern eine gesellschaftspolitische Frage. Inzwischen gebe es in zwölf von sechzehn Bundesländern bei den Kommunalwahlen das Wahlrecht ab sechzehn Jahren. Gleiches gelte für die Landtagswahlen in Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein. In Berlin sei dies vereinbart, Baden-Württemberg habe es schon umgesetzt. Es falle ihr daher schwer, den betroffenen Menschen zu erklären, dass eine Wahlteilnahme in diesen Fällen möglich sei, in Bezug auf die Bundestagswahlen jedoch nicht. Sie selbst habe

mit sechzehn Jahren eine duale Ausbildung angefangen und Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt. Die angesprochene Frage, ob die Jugendlichen einen Entwicklungsschub vollzogen hätten, stelle sich nicht. Die Politik müsse einen Entwicklungsschub vollziehen, indem sie die willkürliche Altersgrenze von achtzehn Jahren auf sechzehn Jahre absenke und damit eine Partizipation von Jugendlichen ermögliche.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** erläutere zur Frage der Abgrenzung von typisierenden Regelungen und Einzelfallentscheidungen, dass in den meisten Fällen die Volljährigkeit als typisierende Regelung genommen werde. Im Altersbereich zwischen vierzehn und achtzehn Jahren, in einzelnen Bereichen auch bis einundzwanzig Jahre gebe es individuelle Einzelentscheidungen. Sie sehe daher gewisse Konsistenzprobleme, das aktive Wahlalter in typisierender Weise auf sechzehn Jahre zu senken. Im Jahr 1970 habe man das aktive Wahlalter durch verfassungsändernde Mehrheit von einundzwanzig auf achtzehn Jahre gesenkt. In der Folge sei mit der Konsistenz der Regelungen argumentiert und das Volljährigkeitsalter mit Wirkung zum 1. Januar 1975 von einundzwanzig auf achtzehn Jahre abgesenkt worden. Dass sich nach einer möglichen Absenkung des aktiven Wahlalters auf sechzehn Jahre Entsprechendes entwickle, sei zwar nicht zwangsläufig, aber auch nicht unwahrscheinlich. Die UN-Kinderrechtskonvention gelte für alle Menschen von der Geburt bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres. Auch der UN-Kinderrechtsausschuss verfolge diesen Ansatz relativ strikt. Es bestehe die Möglichkeit einer Flexibilität für die Vertragsstaaten der Konvention. Wenn diese die Altersgrenze für die Volljährigkeit senken, greife nach Artikel 1 auch die Kinderrechtskonvention nicht mehr. Dies sei problematisch und müsse bedacht werden.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** glaube, dass es keine Chance auf eine klare empirische Studie mit eindeutigen Aussagen zu den Fähigkeiten von Sechzehn- und Achtzehnjährigen gebe. Die bestehende Forschung sei sehr durchwachsen. Die Ergebnisse seien teilweise auch gefährlich, weil mit diesen oft entsprechende Eigenschaften



naturalisiert würden. Wenn etwa festgestellt werde, dass Sechzehnjährige in Österreich in bestimmten Bereichen weniger über Politik wissen als Achtzehnjährige, könne dies an der politischen Bildung liegen, die man ändern könne. Es sei auch klar, dass Frauen im Jahr 1919 weniger über Politik gewusst hätten, als Männer. Dies habe jedoch damit zu tun, dass sie nicht in den politischen Prozess einbezogen gewesen seien worden. An solche Empirie zu glauben, sei strukturell veränderungsfeindlich und helfe nicht weiter. Die Senkung des Wahlalters sei auch verbunden mit einem Auftrag zur politischen Bildung. Bezüglich der Frage der Kohärenz der Rechtsordnung, erkenne er diese im Rechtssystem nicht. Dass viele Regelungen an das achtzehnte Lebensjahr anknüpfen, sei nur eine quantitative Einordnung. Es gebe „ein buntes Gemisch von Altersstufen“. Der einzige Systemgedanke sei, dass der Übergang zwischen Kindheit und Erwachsenen differenziert geregelt werde und dabei asymmetrisch mehr Rechte als Pflichten verteilt würden. Das sei der Gedanke, der auch im Grundgesetz anerkannt werde, wenn etwa für das passive Wahlrecht des Bundespräsidenten das vierzigste Lebensjahr festgelegt werde. Auch hier werde zwischen Rechten und Pflichten differenziert, nämlich solchen die sich aus dem Amt ergäben.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski führt zum Argument der Kohärenz aus, dass die Regelungen in den verschiedenen Teilrechtsordnungen unterschiedlichen Rationalitäten folgen würden und dies nichts mit der hier zu diskutierenden Frage zu tun habe. Zur Frage auf welches Alter das aktive Wahlrecht herabzusetzen sei, habe der Gesetzgeber eine Entscheidungsprärogative und einen Spielraum. Das konkrete Alter sei nicht abhängig von irgendeiner Empirie, die es wahrscheinlich auch gar nicht gebe. Der Gesetzgeber müsse eine nachvollziehbare und plausible Regelung treffen und könne etwa daran anknüpfen, dass eine politische Schulbildung bis zum Alter von sechzehn Jahren schon erfolgt sei. Es sei nicht erforderlich, hierzu entsprechende Gutachten heranzuziehen. Bei den Jugendlichen im Alter von sechzehn Jahren sei aufgrund der Schulbildung das zur politischen Partizipation notwendige Wissen vorhanden. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz könne entnommen werden, dass

gerade die Perspektiven und Belange Minderjähriger stärker in den politischen Diskurs einbezogen werden müssen. Unterschiedliche Altersgrenzen für das aktive und das passive Wahlrecht in der Vergangenheit seien rechtshistorisch zu erklären. Diese seien damit begründet worden, dass für die Möglichkeit Entscheidungen für die Allgemeinheit zu treffen, eine besondere Lebenserfahrung erforderlich sei. Dies sei nachvollziehbar, aber nicht zwingend. Der Verfassungsgesetzgeber habe sich davon dann auch in den 1970er-Jahren getrennt.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick erläutert mit Blick auf die angesprochene österreichische Studie zum politischen Wissen, dass dies der Indikator sei, der im Vergleich zu anderen, wie dem Interesse, dem Vertrauen der demokratischen Zufriedenheit am besten zu objektivieren sei und zur Reife die größte Nähe habe. Von Reife könne man nur sprechen, wenn eine gewisse Wissensbasis bestehe. Hiergegen vorzubringen, dass es sich um eine änderungsresistente Betrachtung handele, sei ein schwaches Argument, wenn es um ein Land gehe, in dem das Wahlrecht für Sechzehnjährige bereits eingeführt worden sei. Es stelle sich die Frage, ob es hier mittlerweile einen Effekt auf das Interesse und die Kenntnisse gebe. Dies sei nicht der Fall. Beide Indikatoren seien weiterhin signifikant unterdurchschnittlich. Man könne über die Bewertung geteilter Meinung sein, müsse jedoch diese Tatsachen zur Kenntnis nehmen. Das betreffe auch die Frage der Wahlbeteiligung, die in der Altersgruppe gering sei. Auch mit der Absenkung des Wahlalters auf achtzehn Jahre sei die Wahlbeteiligung nicht gestiegen. Es gebe gute Gründe davon auszugehen, dass dies auch bei einer Absenkung auf sechzehn Jahre nicht den gewünschten Effekt habe. Artikel 38 Absatz 2 des Grundgesetzes habe ein anderes Normprogramm als Artikel 38 Absatz 1 GG. Es gehe nicht um einen Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl und damit auch nicht um eine Rechtsfertigungslast. Das dogmatische Prüfungsprogramm des Artikels 38 Absatz 1 GG könne hier nicht herangezogen werden. Ansonsten wäre jede starre Altersgrenze von Vorneherein dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt, weil sie willkürlich sein könnte. Die angesprochenen Fragen, ob die Jugendlichen reifer geworden seien und ob die vorhandene Reife mit sechzehn Jahren



ausreiche, seien sehr interessant. Man könne argumentieren, dass durch eine Absenkung des aktiven Wahlalters die Perspektive der jungen Generation stärker im Parlament Berücksichtigung finde. Eine verfassungsrechtlich zwingende Grenze gebe es nicht. Es sei jedoch rechtspolitisch zu beachten, dass bei der Festlegung des Wahlalters das Wahlrecht tendenziell funktionalisiert und mit Sachwerten aufgeladen werde, die bestimmten Gruppen zugeschrieben werde. Wenn man der Meinung sei, dass nicht die Reife, sondern die Umstände sich verändert hätten, entferne man sich von einer Vorstellung, die sehr viele demokratietheoretische Elemente in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stütze. Dies sei zwar nicht verfassungswidrig, würde aber eine Änderung der prinzipiellen Ausrichtungen darstellen. Entscheidend bei der Abgrenzung von Typisierung und Willkür sei die Nähe zu Sachgründen. Deswegen sei auch eine Festlegung des Wahlalters von sechzehn Jahren bei Kommunalwahlen nicht willkürlich. Dieses lege dort im Vergleich zu Wahlen auf höherer Ebene vielmehr sogar näher, weil die Verhältnisse kleiner, klarer und konkreter seien und daher ein geringeres Maß an Einsichtsfähigkeit genüge. Die allermeisten Nationalstaaten in Europa und weltweit seien bei einem Alter von achtzehn Jahren geblieben. Sechzehn Jahre als Altersgrenze sei die Ausnahme. Eine Altersgrenze schütze den demokratischen Prozess. Wenn Menschen an einer Wahl teilnehmen, die nicht über die erforderliche Einsichtsfähigkeit verfügten, um sinnvoll ihre Stimme abzugeben, werde der demokratische Prozess als Sachfindungs- und Personalfindungsprozess tendenziell delegitimiert. Der Schaden, der hieraus entstehen könne, betreffe alle Bürger.

Abg. **Petra Pau (DIE LINKE)** entgegnet hierauf, dass es Verfassungsgerichtsentscheidungen zum Wahlrecht für Menschen, die unter Betreuung stehen, gebe. Es sei klar, dass etwa an Demenz erkrankte Menschen nicht mehr einsichtsfähig seien. Diesen werde dennoch zu Recht nicht das Wahlrecht abgesprochen. Sie bitte um Auflösung dieses Widerspruchs.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** sehe in seiner Argumentation dazu keinen Widerspruch. Er sei an

dieser Stelle aber vermutlich durch ein privates Schicksal befangen. Das Bundesverfassungsgericht habe nicht gesagt, dass der Gesetzgeber keine Einschränkung des Wahlrechts vornehmen dürfe, sondern das relative Verhältnis klar gemacht. In Randnummer 99 des Beschlusses heiße es: „Vor diesem Hintergrund ist die Annahme des Gesetzgebers, dass es sich bei der Bestellung eines Betreuers typischerweise um Fälle handelt, bei denen die Betroffenen die zur Teilnahme an demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt zu mindestens nicht fernliegend.“ Dies sei das entscheidende Kriterium der Entscheidung. Man müsse daher die Frage beantworten, ob Menschen mit sechzehn Jahren die hinreichende Einsichtsfähigkeit aufweisen würden. Dies stelle daher keinen Widerspruch dar, sondern reflektiere diese Überlegung wieder.

Abg. **Sebastian Hartmann (SPD)** bittet den Sachverständigen Prof. Dr. Bernd Grzeszick um weitere Ausführungen zur Frage der Einsichtsfähigkeit. Er habe auf die geringere Wahlbeteiligung von Minderjährigen in Ländern, in denen dieses das Wahlrecht eröffnet sei, abgestellt und wolle ihn fragen, ob nicht die bewusste Wahlenthaltung auch eine opportune Entscheidung sei und daher aus dem Kriterium der Wahlbeteiligung für die Beurteilung der Einsichtsfähigkeit etwas abgeleitet werden könne. Folge aus der Absenkung des Wahlalters ein Gebot zur politischen Bildung? Er bitte zudem um Einordnung der Möglichkeiten bereits mit vierzehn oder sechzehn Jahren in einer Partei Mitglied zu werden und sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

SV **Halina Wawzyniak** sieht Schwierigkeiten in der Argumentation, auf der einen Seite für das Wahlrecht an die Geschäftsfähigkeit und die Altersgrenze von achtzehn Jahren anzuknüpfen, auf der anderen Seite bei Menschen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen und nicht in der Lage seien, dem Kommunikationsprozess zu folgen, keine entsprechende Typisierung vorzunehmen. Rechtsdogmatisch sei dies ein Widerspruch.



SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick erläutert, dass der entscheidende Punkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sei, dass Menschen, die nicht über eine entsprechende Einsichtsfähigkeit verfügten, zwar von der Wahl ausgeschlossen werden können, dies dann jedoch für alle gelten müsse, die ein solches abstraktes Sachkriterium erfüllten. Das sei in der angegriffenen Regelung nicht gegeben, da diese nur solche Menschen erfasst habe, für die ein Betreuer bestellt worden war. Die Konsequenz sei dann allerdings, unabhängig von der Betreuerbestellung auf die Einsichtsfähigkeit abzustellen. Das Bundesverfassungsgericht habe diese Frage nicht beantworten müssen, jedoch angedeutet, dass dies so sei. Die Grenze von achtzehn Jahren sei keine strikte Rechtsgrenze, die verfassungsrechtlich nicht untermauert werden könne. Es gebe zur Frage der Absenkung des Wahlalters rechtspolitische Argumente dafür und dagegen, sie sei jedoch nicht verfassungswidrig. Die Einsichtsfähigkeit sei der Maßstab. Zur Frage des Abg. Sebastian Hartmann stelle er klar, dass die Wahlbeteiligung von Minderjährigen nicht das maßgebliche Kriterium sei, um die Einsichtsfähigkeit festzustellen. Er habe dies als ein Gegenargument zur Annahme gemeint, dass sich mit der Absenkung des Wahlalters auch die politische Beteiligung junger Menschen verbessere. Maßgeblich seien die anderen genannten Kriterien, zu denen es einige Untersuchungen gebe, die unterschiedliche Bewertungen zuließen. Die Frage der Mitwirkung in Parteien, sei rechtlich vom Wahlvorgang zu unterscheiden, da es sich bei diesen zunächst um private Vereine handele. Je näher man jedoch dem eigentlichen Wahlakt komme, desto größer seien die Anforderungen an die Einsichtsfähigkeit mit den entsprechenden Altersgrenzen. Die Teilnahme an einer Parlamentswahl sei anders zu beurteilen als die Mitwirkung von Jugendlichen in den Parteien.

SV Prof. Dr. Joachim Behnke freue sich, dass der SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick in seinem Beitrag auf die Empirie abgestellt habe. Er sei allerdings irritiert über die Darstellung der Ergebnisse. In Österreich seien den Studien von Zeglovits zu entnehmen, dass das politische Interesse bei den Sechzehn- bis Achtzehnjährigen deutlich zugenommen habe, nachdem das Wahlalter auf sechzehn Jahre abgesenkt worden sei. Es gebe dort

auch eine höhere Wahlbeteiligung. Ihn wundere auch, dass stärker über Österreich gesprochen werde, als über die Erkenntnisse und Erfahrungen in den verschiedenen deutschen Bundesländern, in denen bei Landtagswahlen die Altersgrenze bereits auf sechzehn Jahre abgesenkt worden sei. In einer Studie hätten Leininger und Faas etwa die am 1. September 2019 zeitgleich in Brandenburg und Sachsen durchgeführten Landtagswahlen untersucht. In Brandenburg seien Menschen ab sechzehn Jahren, in Sachsen ab achtzehn Jahren wahlberechtigt. Es habe keine signifikanten Unterschiede des politischen Interesses in den verschiedenen Altersgruppen oder auch in Abhängigkeit vom Wahlsystem gegeben. Auch in Bezug auf das politische Wissen gebe es keine Unterschiede. Bei den Sechzehnjährigen sei ein ebenso gutes politisches Wissen festgestellt worden, wie bei den Älteren, auch wenn dies über die Frage nach dem Ministerpräsidenten nur sehr rudimentär abgefragt worden sei. In der Studie sei auch nach dem Wahlalter in dem jeweiligen Bundesland gefragt worden. Wenn man dies nicht genau wisse, sei die naheliegende Antwort achtzehn Jahre. In Brandenburg, wo die richtige Antwort jedoch sechzehn Jahre laute, sei bei den über Achtzehnjährigen wesentlich häufiger eine falsche Antwort festgestellt worden, als bei den Minderjährigen. Dies bedeute, dass sich Menschen das relevante Wissen über das Wahlsystem aneigneten, wenn sie hiervon betroffen seien. In der Studie des SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp sei in Bezug auf Hamburg ein ähnlicher Effekt zu beobachten gewesen. Dort sei festgestellt worden, dass je jünger die Leute seien, desto eher nähmen sie die Komplexität des Wahlsystems wahr und würden von der Möglichkeit des Wahlsystems Gebrauch machen, mehrere Stimmen über die Parteien zu verteilen. Die Sechzehnjährigen würden von dieser Möglichkeit sogar mehr Gebrauch machen, als die Achtzehnjährigen. Es gebe also einen Schubeffekt, von dem zuvor gesagt worden sei, dieser würde sich mit den österreichischen Studien widerlegen lassen. Die deutschen Studien belegten jedoch genau das Gegenteil. Er sehe die Studien in Bezug auf die Feststellung der Urteilsfähigkeit aufgrund der oberflächlichen Erhebung des Wissens zwar eher skeptisch. In diesen lasse sich jedoch der hier teilweise konstatierte Unterschied in den Altersgruppen nicht nachvollziehen.



SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp führt aus, dass für die Frage, ob den Jugendlichen das Wahlrecht zugestanden werde, die hier diskutierte Empirie zum politischen Interesse, der Entscheidungsfähigkeit und der Informiertheit irrelevant sei. Er warne vor einer solchen Diskussion. Dies sei ein Kriterium, das auch bei älteren Altersgruppen nicht angewandt werde. Ein solches Kriterium könne systematisch nur dann zu einem Argument werden, wenn behauptet werde, dass Siebzehnjährige aus entwicklungspsychologischen Gründen systematisch nicht so viel über Politik wissen und sich nicht hierfür interessieren, wie es für erforderlich sei, um an einer Wahl teilzunehmen.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick stellt fest, dass es nun um den Kern des Themas gehe. Das Interesse sei ähnlich wie die Wahlbeteiligung ein schwächerer Faktor. Entscheidend sei, sich generell über die Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit der Teilnehmenden ein Bild zu machen. Hierzu müsse auf einen naheliegenden „Sachfaktor“ abgestellt werden, der abfragbar sei, da kein „Staatsbürgertest“ eingeführt werden solle. Die Ergebnisse der österreichischen Studie seien relativ klar. Es wäre auch sinnvoll, diese Ergebnisse psychologisch zu unterfüttern. Mangels Kenntnisse könne er dies jedoch nicht leisten.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff nimmt zum Argument des Abg. Konstantin Kuhle, dass durch die derzeitige Regelung auch Menschen bis zum zu einem Alter von zweiundzwanzig Jahren ausgeschlossen würden, Stellung. Dies sei jeder Stichtagsregelung inhärent und stelle keinen Ausschluss vom Wahlrecht dar. Auch eine umgekehrte Regelung, nach der ein bestimmtes Alter zum Ende einer Legislaturperiode erreicht sein müsse, sei denkbar. Dann seien aber auch sehr junge Menschen einbezogen. Zum angesprochenen Ungleichgewicht in der Altersverteilung der Wahlberechtigten könne man Menschen über fünfzig Jahren nicht pauschal unterstellen, die Zukunft ihrer Kinder nicht im Blick zu haben und keine nachhaltige Politik zum Erhalt des Landes zu verfolgen. Die Unterscheidung zwischen Typisierung und Willkür sei entscheidend. Typisierung bedeute, bestimmte, in wesentlichen Elementen gleichgelagerte Lebenssachverhalte

normativ zusammen zu fassen. Der Gesetzgeber orientiere sich an einem Regelfall und berücksichtige gerade keine Besonderheiten des Einzelfalls. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sei eine typisierte gesetzgeberische Entscheidung, die sich nicht am typischen Fall orientiere willkürlich und damit verfassungswidrig. Es stelle sich die schwierige Frage, was das typische bei einem Wahlalter sei und warum es überhaupt eine Altersgrenze gebe. Mit der Annahme, dass die Allgemeinheit der Wahl alle Menschen einschließe, werde negiert, dass es entwicklungspsychologische Unterschiede gebe. Man müsse sich fragen, was typischerweise von Wahlberechtigten zu fordern sei. Hier gingen die Auffassungen in der Kommission stark auseinander. Teilweise werde eine Auffassungsgabe über Politik gefordert. Andere stellten auf die entwicklungspsychologische Einsichtsfähigkeit ab. Es gebe hier noch keinen Konsens. In der von SV. Prof. Dr. Joachim Behnke erwähnten Studie sei festgestellt worden, dass der Wille zur politischen Partizipation umso höher sei, je größer die politische Bildung innerhalb der Schulzeit sei. Der Wille zur Partizipation alleine könne nach der Studie durch die Senkung des Wahlalters nicht verändert werden. Maßgeblich sei im Wesentlichen die politische Bildung.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach führt aus, dass das Wählen ein hochformalisierter Akt in einem hochstrukturierten Kommunikationsprozess sei. Die Wahl sei rechtlich vorstrukturiert und auch der Wahlkampf sei stark formalisiert. Es bestehe eine auf verschiedene rechtlich zugelassene Wahlvorschläge begrenzte Wahl. Dieser insgesamt synchronisierte Prozess führe zur kollektiven Willensbildung. Es gehe daher nicht um eine freie und willkürliche Entscheidung, wie beim Abschluss eines Mobilfunkvertrages, der für Sechzehnjährige negative Konsequenzen haben könnte. Die Konsequenzen für das Individuum seien aufgrund der stark vorgeprägten Entscheidung gleich Null. Es gebe keine unmittelbaren rechtlichen Folgen, sondern nur kollektive. Der einzelne Wahlakt leiste hierzu nur einen kleinen Beitrag. Von den Sechzehn- und Siebzehnjährigen eine besondere Urteilsfähigkeit zu verlangen, führe zu völlig disparaten Anforderungen an verschiedene Altersgruppen von Wählerinnen und Wählern. Sie glaube daher auch,



dass das Argument, die Integrität der demokratischen Legimitation könne Schaden nehmen, ein Zirkelschluss sei. Dies könne man nur behaupten, wenn man davon ausgehe, dass diese Altersgruppe die Fähigkeit hierzu nicht habe. Auch die Parallele zu Menschen, die unter Betreuung stünden, sehe sie nicht. Menschen im Alter von sechzehn oder siebzehn Jahren seien nicht derart urteilsunfähig.

Abg. **Alexander Hoffmann (CDU/CSU)** lobt die spannende, tiefgründige und auch fachlich fundierte Diskussion. Er bedauere, dass man gezwungen sei, den festen Zeitplan einzuhalten. Kern der Diskussion sei die Frage der Einsichtsfähigkeit und Entscheidungsfähigkeit. Es gehe letztlich um die Fähigkeit, die Tragweite eines Verhaltens überblicken zu können. Es sei argumentiert worden, dass es für die Teilnahme an Wahlen ausreiche, sich politisch zu interessieren oder zu informieren. Es gehe jedoch um mehr. Er sehe einen Widerspruch, da hinsichtlich der Frage der politischen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit und auch der politischen Bildung mit zweierlei Maß gemessen werde. Die mangelnde politische Bildung sei im Hinblick auf die Wahlergebnisse einer bestimmten Gruppierung im Bundestag beklagt worden. In der Debatte zur Absenkung des Wahlalters werde dagegen anders argumentiert. In Gesprächen mit jungen Menschen höre er oft, dass diese am politischen Prozess partizipieren wollten. Ihnen sei es aber nicht nur wichtig ihre Stimme abzugeben, sondern auch gewählt werden zu können. Er frage die Sachverständigen, ob man, um den Interessen derjenigen, die partizipieren wollen, gerecht zu werden, diesen nicht auch das passive Wahlrecht geben müsse. Ein passives Wahlrecht für Sechzehnjährige sei andererseits schwierig zu erklären. Wenn ein Minderjähriger etwa als Abgeordneter gewählt werde, könne dieser für sein Büro keine Verträge abschließen. Dies sei ein Widerspruch.

Abg. **Stephan Thomae (FDP)** vertritt die Ansicht, dass viele der Argumente im Hinblick auf die Einsichtsfähigkeit und Informiertheit in Wirklichkeit keine Argumente und Kriterien des Alters seien. Der entscheidende Punkt sei, dass dies bei Menschen über achtzehn Jahren auch

nicht abgefragt werde. Er könne auch nicht erkennen, dass der demokratische Prozess durch eine Absenkung des Wahlalters beschädigt werden würde.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** entgegnet, dass er ausgeführt habe, es komme gerade nicht auf die Frage der Informiertheit an. Wenn die Einsichtsfähigkeit und die Entscheidungsfähigkeit vorhanden seien, reiche dies aus. Es komme dagegen nicht darauf an, ob sich tatsächlich informiert werde.

Abg. **Stephan Thomae (FDP)** stimmt dem zu. Es erscheine ihm willkürlich, bei minderjährigen Menschen gruppenbezogen – etwa hinsichtlich der Frage der Wahlbeteiligung – andere Maßstäbe anzulegen. Partizipationsmöglichkeiten führten dazu, dass das Interesse an Demokratie steige. Darin liege auch ein Auftrag an den Gesetzgeber. Demokratie gebe es nur mit Demokraten. Man müsse daher die Chance nutzen, mehr Menschen in den demokratischen Prozess einzubeziehen. In einem freiheitlichen Rechtsstaat sei nicht die Gewährung von Rechten, sondern deren Einschränkungen legitimationsbedürftig. Dies gelte umso stärker, wenn bei Wahlen in verschiedenen Bundesländern eine Altersgrenze von sechzehn Jahren bestehe. Je häufiger dieses zur Anwendung komme, desto schwerer sei zu begründen, wieso dies nicht auch bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag gelten solle.

SV **Prof. Dr. Michael Elicker** meint, der „weiße Elefant“ im Raum sei noch nicht richtig angegangen worden. Er wünsche sich entwicklungspsychologische Aussagen zur Urteilsfähigkeit der Menschen von sechzehn oder siebzehn Jahren. Er sei offen in diese Sitzung gegangen und habe zum Teil nur politische Aussagen gehört. Man müsse aber auch der Wirklichkeit wissenschaftlich auf den Grund gehen. Auch eine vergleichende Betrachtung volljähriger Menschen mit entsprechenden Einschränkungen sei unerlässlich. Er sei etwas erschrocken, als er gehört habe, dass dies möglicherweise die einzige Sitzung zu diesem Thema sei. Man könne als Kompromiss vielleicht auch über ein Wahlrecht ab siebzehn Jahren



sprechen. Auch hierfür müsse man jedoch auf wissenschaftliche Informationen zurückgreifen. Er habe sich Literatur angeschaut, könne dies jedoch nicht ausreichend bewerten. Die Kommission bestehe überwiegend aus Juristen und Politikwissenschaftlern. Das Thema solle nicht auf Grundlage der juristischen Kommentarliteratur abgeschlossen werden.

Abg. **Albrecht Glaser (AfD)** stellt fest, dass die Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit der Dreh- und Angelpunkt der Debatte sei. Es müsse ein Wertungswiderspruch vermieden werden. Wenn das Rechtssystem davon ausgehe, dass junge Menschen nicht in der Lage seien, Geschäfte des Alltags zu besorgen und strafrechtlich die Konsequenzen des individuellen Verhaltens zu sehen, sei es widersprüchlich, davon auszugehen, dass diese Menschen angesichts der hochkomplexen Materie eine mündige Wahlentscheidung treffen könnten. Er habe erst mit einundzwanzig Jahren wählen dürfen und dadurch kein Verlusterlebnis erlitten. Als Minderjähriger hätte er keine mündige Entscheidung treffen können. Ein Wahlrecht für Menschen unter achtzehn Jahren gebe es nur in zehn von insgesamt 223 staatlichen Entitäten. Von den 32 EFTA-Staaten plus Großbritannien seien es zwei Staaten. Es sei eine Hybris zu glauben, dass die große Mehrheit hier falsch liege. Es stelle sich die Frage, wieso Malta und Österreich als Vorreiter gefolgt werden solle. Es sei auch nicht zu erkennen, dass die Absenkung des Wahlalters auf sechzehn Jahre in Europa mehrheitsfähig werde. Die Entscheidung treffe nicht das Europäische Parlament, sondern die Mitgliedsstaaten.

Abg. **Brian Nickholz (SPD)** führt aus, dass er begonnen habe, sich mit vierzehn Jahren politisch zu engagieren. Er habe eine Einigkeit zur Frage vernommen, dass sechzehnjährige Menschen einen Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin, den Landrat oder die Landrätin wählen dürften. Auch Kommunalpolitik könne komplex sein und dort seien Entscheidungen von höherer Tragweite zu treffen. Ebenso seien Sechzehnjährige bei einigen Landtagswahlen wahlberechtigt, gleiches gelte für die Teilnahme an Entscheidungen über Kanzlerkandidaturen oder Mitgliederentscheidungen

über die Regierungsbeteiligung in den Parteien. Er störe sich daran, dass bei der Frage, ob eine Teilnahme an Bundestagswahlen bereits mit sechzehn Jahren ermöglicht werden solle, eine höhere Hürde angelegt werde. Es gebe auch Menschen in diesem Land, die ihm die Reife absprechen würden im Parlament zu sitzen, obwohl er das passive Wahlalter deutlich überschritten habe. Der Beweis, ob jemand über die erforderliche Reife verfüge, lasse sich nur in der Realität erbringen. Wenn den jungen Menschen in den Parteien schon so viel zugetraut werde, stelle sich die Frage, warum sie sich dann nicht auch an der Bundestagswahl beteiligen sollten.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** erläutert, dass es in Bezug auf die politische Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit nicht darauf ankomme, ob man politisch interessiert sei oder Kenntnisse über das Wahlsystem habe. Diese Anforderung werde auch an die Allgemeinheit nicht gestellt. Eine Altersgrenze für das aktive Wahlrecht müsse jedoch die vorhandene Lebenserfahrung der Wähler und Wählerinnen berücksichtigen. Es sei strittig, ab welchem Alter diese eintrete. Dies könne bei achtzehn Jahren, aber auch erst bei vierzig Jahren liegen, wie es für den Bundespräsidenten oder Richter am Bundesverfassungsgericht vorgeschrieben sei. Es gehe bei dieser Regelung nicht darum, dass man jüngeren Menschen nicht zutraue, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu verstehen, sondern um die für das Amt erforderliche Lebenserfahrung.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** führt zur Frage der Entscheidungsreife und -fähigkeit aus, dass er keine Gleichsetzung zwischen denjenigen, die aufgrund einer Krankheit nicht mehr entscheidungsfähig seien und Minderjährigen vorgenommen habe. Über die Entscheidungsfähigkeit der Minderjährigen müsse diskutiert werden, da diese nicht klar festzustellen sei. Die Frage eines möglichen Schadens habe er unter der Annahme beantwortet, dass die Entscheidungsfähigkeit nicht bestehe. Er nehme ein Spannungsverhältnis zwischen der Annahme wahr, Jugendliche im Grundsatz keine eigenen Verträge abschließen zu lassen, diesen andererseits jedoch komplexe Wahlentscheidungen zuzutrauen.



SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach meint, dass die Gleichsetzung zwischen dem Abschluss eines Handyvertrages und dem Wahlakt kategorisch nicht greife. Die Idee, dass diese beiden Akte einheitlich geregelt sein müssten, überzeuge sie nicht. Bei der Teilnahme an einer Wahl handele es sich um einen Kollektivprozess, der formalisiert und daher nicht in einer Weise komplex sei, dass Menschen, die Klausuren in der Schule schrieben oder sich in einem Ausbildungsprozess befänden, diesen nicht nachvollziehen könnten. Individuelle Konsequenzen seien im Gegensatz zum Abschluss von Verträgen nicht zu befürchten.

Abg. Dr. Till Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) teilt ausdrücklich die Einschätzung, dass die Vergleiche von sehr unterschiedlichen Rechtskreisen nur sehr begrenzt weiterführten. Er wolle zu zwei genannten Beispielen etwas klarstellen. Für die Erteilung einer Fahrerlaubnis gebe es verschiedene Altersgrenzen. Schon im Alter von fünfzehn Jahren könne man eine Fahrerlaubnis zum Führen eines auf 80 km/h limitierten vierrädrigen Fahrzeuges erhalten. Dies sei potentiell gefährlich. Junge, insbesondere männliche Verkehrsteilnehmer würden vielfach nicht über die erforderliche sittliche Reife verfügen. Bei dem Vergleich mit dem Jugendstrafrecht dürfe man nicht übersehen, dass dieses in den Konsequenzen nicht milder wirke, als das Erwachsenenstrafrecht. Dies sei durch empirische Forschung belegt. Mit sechzehn Jahren eine zweijährige Haftstrafe abzusitzen, stelle einen erheblichen Einschnitt im Leben dar. Junge Menschen müssten viele andere schwerwiegende Entscheidungen treffen, die sich langfristig für sie auswirkten. Ihre Vernunft werde früh geprüft. Schülerinnen und Schülern im Alter von sechzehn Jahren werde zugetraut, zu verstehen, wie die parlamentarische Demokratie funktioniere. Der Umstand, dass nicht alle Menschen eine vernünftige Entscheidung treffen würden, fange das System ab, da es eine Mediatisierung durch Mehrheiten gebe. Auch die wichtige Rolle der Parteien, die nach dem Grundgesetz an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, sei zu beachten. Der Auftrag zur politischen Bildung gelte jedoch für Sechzehn- und Siebzehnjährige genauso wie für Achtzigjährige. Bei Landtagswahlen gebe es das Wahlalter ab sechzehn Jahren bereits. Die Bundesrepublik

Deutschland habe eine abgeleitete Staatlichkeit von den Ländern. Die Prägung durch die Bundesländer sei erheblich.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers stellt fest, dass die heute geführte Diskussion die letzte Stufe einer Diskussion sei, die seit zweihundert Jahren über das allgemeine Wahlrecht geführt werde. Das Argument der Urteilsfähigkeit und der rationalen Kapazität sei auch gegen das Wahlrecht von Frauen angeführt worden. Die Pointe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sei, dass nicht pauschaliert werden dürfe, sondern sehr individualisierte Argumente erforderlich seien, um das Wahlrecht abzuspüren. Es gebe eine Vermutung zugunsten von Urteilsfähigkeit. In einer Demokratie müsse mit neuen Regelungen auch experimentiert werden. Man könne eine Absenkung der Altersgrenze auch wieder zurücknehmen, wenn diese negative Konsequenzen hätte. Es gebe auf anderen Ebenen jedoch keine Erfahrungen, die gegen eine Absenkung auf sechzehn Jahre sprechen würden. Deswegen sei das einzige systemprägende Argument in der Rechtsordnung, dass es Wahlrechtsordnungen gebe, die das aktive Wahlrecht mit sechzehn Jahren vorsehen würden.

Die Vorsitzende teilt mit, dass die Diskussion damit am Ende angekommen sei. Zwischen den Obleuten solle besprochen werden, ob sich das Format bewährt habe.



Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Die Vorsitzende stellt keine weiteren Wortmeldungen unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ fest. Sie führt aus, dass sich die Kommission in den nächsten Sitzungen mit den Themen „gleichberechtigte Repräsentanz von Männern und Frauen“ und der „Verkleinerung des Bundestages“ befassen werde und schließt die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 19:56 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende