



Ausarbeitung

Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht



Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 012/13
Abschluss der Arbeit: 22. Februar 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht auf Europa-, Bundes- und Landesebene	4
2.	Mehrheitserfordernisse zur Änderung des Wahlrechts auf Europa-, Bundes-, Landesebene	8
3.	Einschränkungen bei der Absenkung des passiven Wahlalters	13
3.1.	Zu ändernde Normen für eine Absenkung des passiven Wahlalters	13
3.2.	Bindung des Gesetzgebers an den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl	14
3.2.1.	Beschränkbarkeit des Wahlalters für das passive Wahlrecht	15
3.2.2.	Rechtfertigung der Beschränkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht	16
3.2.2.1.	Sicherung der Wahlfunktionen als sachlicher Rechtfertigungsgrund	16
3.2.2.2.	Kommunikationsfunktion	16
3.2.2.3.	Verantwortungsfunktion	18
3.2.2.4.	Rahmenbedingungen für die Bestimmung einer Mindestaltersgrenze	18
4.	Einfluss der eingeschränkten Geschäftsfähigkeit für Menschen unter 18 Jahren auf das passive Wahlalter bei einfachgesetzlicher Änderung	19
5.	Aktives und passives Wahlalter in den EU-Mitgliedstaaten für die Wahl zum Europaparlament	20

1. Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht auf Europa-, Bundes- und Landesebene

Ebene Organ	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
Europäische Union <i>Europäisches Parlament</i> ¹	§ 6 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 Europawahlgesetz (EuWG): Vollendung des 18. Lebens- jahres	§ 6b Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2 Europawahlgesetz (EuWG): Vollendung des 18. Lebens- jahres
Bund <i>Deutscher Bundestag</i>	Art. 38 Abs. 2 HS. 1 GG, § 12 Nr. 1 Bundeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens- jahres	Art. 38 Abs. 2 Hs. 2 GG: Erreichen des Alters, mit dem die Volljährigkeit eintritt; § 15 Abs. 1 Nr. 2 Bundes- wahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens- jahres
Baden-Württemberg <i>Landtag von Baden-Württemberg</i>	Art. 26 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden- Württemberg, § 7 Abs. 1 Nr. 1 Landtagswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens- jahres	Art. 28 Abs. 2 S. 1, 26 Abs. 1 Verfassung des Landes Ba- den-Württemberg, § 9 Abs. 1 iVm § 7 Abs. 1 Nr. 1 Land- tagswahlgesetz: Wählbarkeit entspricht Wahlrecht (d.h. Vollendung des 18. Lebensjahres)
Bayern <i>Bayerischer Landtag</i>	Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 Verfas- sung des Freistaates Bayern, § 1 Abs. 1 Nr. 1 Landes- wahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens-	Art. 14 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Bayern, § 22 S. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens- jahres

1 Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Sofern deutsche Staatsangehörige sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten, kann sich ihr aktives und passives Wahlrecht nach den Vorschriften des Aufenthaltsstaates richten.

Ebene Organ	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
	jahres	
Berlin a) <i>Abgeordnetenhaus von Berlin</i> b) <i>Bezirksverordnetenversammlungen</i>	a) Art. 39 Abs. 3 Verfassung von Berlin, § 1 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres b) Art. 39 Abs. 3 Verfassung von Berlin, § 1 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 16. Lebensjahres	a) Art. 39 Abs. 4 Verfassung von Berlin, § 4 Abs. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres b) Art. 39 Abs. 4 Verfassung von Berlin, § 4 Abs. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Brandenburg <i>Landtag Brandenburg</i>	Art. 22 Abs. 1 S. 1 Verfassung des Landes Brandenburg, § 5 Abs. 1 Nr. 1 Brandenburgisches Landeswahlgesetz: Vollendung des 16. Lebensjahres	Art. 22 Abs. 1 S. 2 Verfassung des Landes Brandenburg, § 8 Abs. 1 Nr. 1 Brandenburgisches Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Bremen <i>Bremische Bürgerschaft</i>	§ 1 Nr. 1 Bremisches Wahlgesetz: Vollendung des 16. Lebensjahres	§ 4 Abs. 1 Bremisches Wahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Hamburg <i>Hamburgische Bürgerschaft</i>	§ 6 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft: Vollendung des 18. Lebensjahres	§ 10 Abs. 1 Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft: Vollendung des 18. Lebensjahres
Hessen <i>Hessischer Landtag</i>	Art. 73 Abs. 1 Verfassung des Landes Hessen, § 2 Abs. 1 Nr. 2 Landtagswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebens-	Art. 75 Abs. 2 Verfassung des Landes Hessen, § 4 Landtagswahlgesetz: 21 Jahre alt am Wahltag

Ebene Organ	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
	jahres	
Mecklenburg-Vorpommern <i>Landtag Mecklenburg-Vorpommern</i>	§ 13 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	§ 16 Abs. 1 iVm § 13 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Wählbarkeit entspricht Wahlrecht (d.h. Vollendung des 18. Lebensjahres)
Niedersachsen <i>Niedersächsischen Landtag</i>	Art. 8 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung, § 2 S. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 8 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Nordrhein-Westfalen <i>Landtag Nordrhein-Westfalen</i>	Art. 31 Abs. 2 S. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 1 Nr. 2 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 31 Abs. 2 S. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen: Erreichen des Alters am Tag der Wahl, mit dem die Volljährigkeit eintritt § 4 Abs. 1 iVm § 1 Nr. 2 Landeswahlgesetz: Wählbarkeit entspricht Wahlrecht (d.h. Vollendung des 18. Lebensjahres)
Rheinland-Pfalz <i>Landtag Rheinland-Pfalz</i>	Art. 76 Abs. 2 Rheinland-Pfälzische Verfassung, § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 80 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 32 Landeswahlgesetz: Erreichen des Alters am Tag der Wahl, mit dem die Volljährigkeit eintritt

Ebene Organ	Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht
Saarland <i>Landtag des Saarlandes</i>	Art. 64 S. 1 Verfassung des Saarlandes, § 8 Abs. 1 Nr. 1 Landtagswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 66 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Saarlandes: Eintritt der Volljährigkeit § 11 Abs. 1 Nr. 2 Landtagswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Sachsen <i>Sächsischer Landtag</i>	Art. 4 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 11 Nr. 1 Sächsisches Wahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 4 Abs. 2, 41 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 14 Nr. 1 Sächsisches Wahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Sachsen-Anhalt <i>Landtag Sachsen-Anhalt</i>	Art. 42 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, § 2 Nr. 1 Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 42 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, § 6 Abs. 1 Nr. 1 Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt: Vollendung des 18. Lebensjahres
Schleswig-Holstein <i>Schleswig-Holsteinischer Landtag</i>	§ 5 Abs. 1 Nr. 1 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	§ 8 Abs. 1 Nr. 2 Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres
Thüringen <i>Thüringer Landtag</i>	Art. 46 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen, § 13 S. 1 Nr. 1 Thüringer Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres	Art. 46 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen, § 16 S. 1 Nr. 1 Thüringer Landeswahlgesetz: Vollendung des 18. Lebensjahres

Für die Wahlen der verschiedenen Gremien auf kommunaler Ebene regelt das jeweilige Kommunalwahlgesetz des Bundeslandes regelmäßig unter Verweis auf die Gemeindeordnung und Landkreisordnung des jeweiligen Bundeslandes das aktive und passive Wahlrecht.² Wegen der großen Heterogenität der jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften und der darin enthaltenen Besonderheiten betreffend das aktive und passive Wahlrecht wird auf die Kommunalwahlgesetze bzw. die entsprechenden Gesetze der Bundesländer verwiesen.

2. Mehrheitserfordernisse zur Änderung des Wahlrechts auf Europa-, Bundes-, Landesebene

Ebene Organ	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>aktiven</i> Wahlrechts	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>passiven</i> Wahlrechts
Europäische Union <i>Europäisches Parlament</i> ³	Beschluss durch Bundestag, grds. mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 GG), ggfs. bei Widerspruch des Bundesrates absolute Mehrheit des Bundestages erforderlich (Art. 77 Abs. 4 GG)	Beschluss durch Bundestag, grds. mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 GG), ggfs. bei Widerspruch des Bundesrates absolute Mehrheit des Bundestages erforderlich (Art. 77 Abs. 4 GG)
Bund <i>Deutscher Bundestag</i>	Beschluss von Bundestag und Bundesrat mit jeweils Zweidrittelmehrheit, Art. 79 Abs. 2 GG	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Änderung von Art. 38 Abs. 2 Hs. 2 GG: Beschluss von Bundestag und Bundesrat mit jeweils Zweidrittelmehrheit, Art. 79 Abs. 2 GG • Bei Änderung von § 15 Abs. 1 Nr. 2 Bundeswahlgesetz und § 2 BGB: Beschluss durch Bundestag, mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen und Zustimmung des Bundesrates mit Mehrheit der Stimmen, Art. 42 Abs. 2, 52 Abs. 3, 74

- 2 Für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen durch Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen vgl. Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. Nr. L 368 S. 38, zuletzt geändert durch RL 2006/106/EG des Rates vom 20. 11. 2006, ABl. Nr. L 363 S. 409.
- 3 Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Sofern deutsche Staatsangehörige sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten, kann sich ihr aktives und passives Wahlrecht nach den Vorschriften des Aufenthaltsstaates richten.

Ebene <i>Organ</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>aktiven Wahlrechts</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>passiven Wahlrechts</i>
		Abs. 1 Nr. 1, 77 Abs. 2a GG • Bei Änderung von § 15 Abs. 1 Nr. 2 Bundeswahlgesetz: Beschluss durch Bundestag, grds. mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 GG), ggfs. bei Widerspruch des Bundesrates absolute Mehrheit des Bundestages erforderlich (Art. 77 Abs. 4 GG)
Baden-Württemberg <i>Landtag von Baden-Württemberg</i>	Beschluss des Landtages bei Anwesenheit von min. zwei Dritteln seiner Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte seiner Mitglieder, betragen muss, Art. 64 Abs. 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg	Beschluss des Landtages bei Anwesenheit von min. zwei Dritteln seiner Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte seiner Mitglieder, betragen muss, Art. 64 Abs. 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Bayern <i>Bayerischer Landtag</i>	Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl sowie Volksentscheidung Art. 75 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Bayern	Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl sowie Volksentscheidung Art. 75 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Bayern
Berlin <i>Abgeordnetenhaus von Berlin/ Bezirksverordnetenversammlungen</i>	Beschluss des Abgeordnetenhauses mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitgliederzahl, Art. 39 Abs. 4, 100 Verfassung von Berlin	Beschluss des Abgeordnetenhauses mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitgliederzahl, Art. 39 Abs. 4, 100 Verfassung von Berlin
Brandenburg <i>Landtag Brandenburg</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl Art. 22 Abs. 1, 79 Verfassung von Brandenburg • Volksentscheid nach Art. 22 Abs. 1, 78 Verfassung von Brandenburg 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl Art. 22 Abs. 1, 79 Verfassung von Brandenburg • Volksentscheid nach Art. 22 Abs. 1, 78 Verfassung von Brandenburg
Bremen	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebe- 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebe-

Ebene Organ	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>aktiven Wahlrechts</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>passiven Wahlrechts</i>
<i>Bremische Bürgerschaft</i>	<p>nen Stimmen Art. 75 Abs. 1, 90, 123 Abs. 2 Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volksentscheid, Art. 70, 72 Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen 	<p>nen Stimmen Art. 75 Abs. 1, 90, 123 Abs. 2 Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volksentscheid, Art. 70, 72 Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen
Hamburg <i>Hamburgische Bürgerschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit, Art. 19, 48 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg • Beschluss durch Volksentscheid, Art. 48 Abs. 2, 50 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit, Art. 19, 48 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg • Beschluss durch Volksentscheid, Art. 48 Abs. 2, 50 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hessen <i>Hessischer Landtag</i>	Beschluss des Landtages mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder und Zustimmung des Volkes mit der Mehrheit der Abstimmenden, Art. 123 Verfassung des Landes Hessen	Beschluss des Landtages mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder und Zustimmung des Volkes mit der Mehrheit der Abstimmenden, Art. 123 Verfassung des Landes Hessen
Mecklenburg-Vorpommern <i>Landtag Mecklenburg-Vorpommern</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 20 Abs. 2 S. 4, 32 Abs. 1 S. 1 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Abstimmenden, mit Beteiligung min. eines Drittels der Wahlberechtigten, Art. 60 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 20 Abs. 2 S. 4, 32 Abs. 1 S. 1 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Abstimmenden, mit Beteiligung min. eines Drittels der Wahlberechtigten, Art. 60 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen <i>Niedersächsischen Landtag</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, Art. 46 Abs. 3 S. 1 Nieder- 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, Art. 46 Abs. 3 S. 1 Niedersächsische Verfassung

Ebene <i>Organ</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>aktiven Wahlrechts</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>passiven Wahlrechts</i>
	<p>sächsische Verfassung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Volksentscheid mit Zustimmung von min. der Hälfte der Wahlberechtigten, Art. 46 Abs. 3 S. 2, 49 Abs. 2 S. 2 Niedersächsische Verfassung 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Volksentscheid mit Zustimmung von min. der Hälfte der Wahlberechtigten, Art. 46 Abs. 3 S. 2, 49 Abs. 2 S. 2 Niedersächsische Verfassung
<p>Nordrhein-Westfalen <i>Landtag Nordrhein-Westfalen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, Art. 69 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen • Beschluss durch Volksentscheid mit Beteiligung min. die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und Zustimmung von min. zwei Drittel der Abstimmenden, Art. 68, 69 Abs. 3 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 	<p>Abhängig von bundesgesetzlicher Änderung des Eintritts der Volljährigkeit</p>
<p>Rheinland-Pfalz <i>Landtag Rheinland-Pfalz</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, Art. 129 Rheinland-Pfälzische Verfassung • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Stimmberechtigten, Art. 129 Rheinland-Pfälzische Verfassung 	<p>Abhängig von bundesgesetzlicher Änderung des Eintritts der Volljährigkeit</p>
<p>Saarland <i>Landtag des Saarlandes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Landtages mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder, Art. 101 Abs. 1 S. 2 Verfassung des Saarlandes 	<p>Abhängig von bundesgesetzlicher Änderung des Eintritts der Volljährigkeit</p>
<p>Sachsen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit

Ebene <i>Organ</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>aktiven Wahlrechts</i>	Gesetzliche Grundlage und notwendige Mehrheit zur Änderung des <i>passiven Wahlrechts</i>
<i>Sächsischer Landtag</i>	seiner Mitglieder, Art. 74 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Stimmberechtigten, Art. 74 Abs. 3, 72 Abs. 4 S. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen 	seiner Mitglieder, Art. 74 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Stimmberechtigten, Art. 74 Abs. 3, 72 Abs. 4 S. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen
Sachsen-Anhalt <i>Landtag Sachsen-Anhalt</i>	Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages, Art. 78 Abs. 2 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt	Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages, Art. 78 Abs. 2 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein <i>Schleswig-Holsteinischer Landtag</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 10 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 1, 37 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein • Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Art. 37 Abs. 2, 41, 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 10 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 1, 37 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein • Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Art. 37 Abs. 2, 41, 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Thüringen <i>Thüringer Landtag</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages, Art. 83 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Freistaats Thüringen • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Abstimmenden, die min. 40% der Stimmberechtigten umfassen muss, Art. 83 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss durch Landtag mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages, Art. 83 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Freistaats Thüringen • Beschluss durch Volksentscheid mit Mehrheit der Abstimmenden, die min. 40% der Stimmberechtigten umfassen muss, Art. 83 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen

3. Einschränkungen bei der Absenkung des passiven Wahlalters

Im Folgenden wird am Beispiel des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag der Frage nachgegangen, welchen Grenzen eine Absenkung des passiven Wahlalters unterliegt.

3.1. Zu ändernde Normen für eine Absenkung des passiven Wahlalters

Das passive Wahlalter für die Wahl des Deutschen Bundestages wird in Art. 38 Abs. 2 Hs. 2 GG an den Eintritt der Volljährigkeit gekoppelt. Durch Art. 38 Abs. 3 GG wird die Konkretisierung des Zeitpunktes des Eintritts der Volljährigkeit an den Bundesgesetzgeber delegiert. Dieser hat den Zeitpunkt in § 2 BGB mit der Vollendung des 18. Lebensjahres definiert. Dieselbe Altersgrenze greift § 15 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG auf.

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber bleibt es unbenommen, das Wahlalter für das passive Wahlrecht verfassungsunmittelbar durch Änderung bzw. Konkretisierung von Art. 38 Abs. 2 Hs. 2 GG neu zu bestimmen.⁴ Während eine Änderung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht in Art. 38 Abs. 2 Hs. 1 GG unbedingt dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten bleibt,⁵ kann das Wahlalter für das passive Wahlrecht durch den Bundesgesetzgeber auch einfachgesetzlich durch Änderung des Zeitpunktes des Eintritts der Volljährigkeit in § 2 BGB bzw. des passiven Wahlalters in § 15 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG neu bestimmt werden.⁶

Vorab stellt sich dabei die Frage, welche Norm der Bundesgesetzgeber hierfür ändern müsste. Denn einerseits wird der Eintritt der Volljährigkeit durch § 2 BGB bestimmt, andererseits wird das Wahlalter für das passive Wahlrecht für die Wahl des Deutschen Bundestages direkt in § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG festgelegt. Mit Blick auf diese parallelen, normhierarchisch gleichrangigen Vorschriften stellt sich mit Blick auf die weitreichenden rechtlichen Auswirkungen einer Herabsetzung der Volljährigkeit für das gesamte Rechtssystem⁷ die Frage, ob für eine Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht eine Änderung von § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG ausreichend oder auch eine Änderung von § 2 BGB erforderlich ist.

Für eine Änderung nur des BWahlG spricht der nähere sachliche Zusammenhang in Bezug auf das Wahlrecht. In Art. 38 Abs. 3 GG wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt und verpflichtet, die Regelungen zum Wahlrecht näher zu konkretisieren. Diesem Verfassungsauftrag ist der Bundesgesetzgeber in Form des BWahlG nachgekommen.⁸ Zudem spricht die historische Betrachtung

4 Vgl. das 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.7.1970, BGBl. I 1161.

5 Vgl. BVerfGE 122, 304 (309).

6 Vgl. Mußnug, Das Wahlrecht für Minderjährige, in: Stober, Festschrift für Gerd Roellecke, S. 169 ff. Bislang waren politische Bestrebungen zur Absenkung des Wahlalters ausschließlich auf das aktive Wahlrecht gerichtet, vgl. hierzu die Initiativen in den BT-Drs. 12/5127; 12/6607; 13/3519; 14/1126; 14/2150; 15/1544; 16/9868; Prot. 15/50 des Innenausschusses v. 13.12.2004; vgl. für die bislang einzige Änderung des Wahlalters in Art. 38 Abs. 2 GG, indem das Mindestalter für die Wahlberechtigung von bis dahin 21 auf 18 Jahre und dasjenige für die Wählbarkeit von 25 Jahren auf die Volljährigkeitsgrenze abgesenkt wurden das Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters v. 31.7.1974, BGBl. I 1713.

7 Vgl. Schmitt, in: Säcker/Rixecker, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 2, Rn. 6-12.

8 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., 2010, Art. 38 Abs. 3, Rn. 157.

der Wahlrechtsänderungen dafür, dass seit dem Wahlrechtsänderungsgesetz 1975 eine vom BGB losgelöste Festlegung der Volljährigkeit im Sinne des Wahlrechts besteht. Der Gesetzgeber hatte zunächst im Änderungsgesetz zum BWahlG vom 3. Juli 1972⁹ die durch das 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Juli 1970¹⁰ in die Verfassung aufgenommene Bestimmung des passiven Wahlalters mit dem dortigen „abstrakten“ Inhalt¹¹ in das BWahlG übernommen und die Definition der Volljährigkeit § 2 BGB überlassen. Dies änderte sich jedoch mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz vom 24. Juni 1975¹². Hierdurch wurde die Regelung zum passiven Wahlalter im BWahlG konkretisiert¹³ und es entstand die derzeitige Fassung.¹⁴

Für die Notwendigkeit einer Änderung sowohl von § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG als auch von § 2 BGB spricht jedoch, dass Art. 38 Abs. 2 GG mit dem Begriff der Volljährigkeit einen Terminus aufgreift, dem im gesamten Rechtssystem eine einheitliche Bedeutung zukommt, sodass dem wahlrechtlichen Volljährigkeitsbegriff in systematischer Auslegung die gleiche inhaltliche Bedeutung zukommen muss wie der Volljährigkeit im Sinne von § 2 BGB. Auch der gesetzgeberische Wille spricht für eine gleichrangige Anwendbarkeit von BWahlG und BGB. Denn mit der Absenkung des passiven Wahlalters im Jahre 1972 wollte der Gesetzgeber an die für die Volljährigkeit notwendige geistige Reife nach dem bürgerlichen Recht anknüpfen.¹⁵ Mit der damaligen Absenkung auch des passiven Wahlalters sollte der gesetzgeberischen Entscheidung für eine Absenkung der Volljährigkeit im Sinne des BGB gefolgt werden.

Bei einer einfachgesetzlichen Absenkung des passiven Wahlalters erfordert das Verhältnis beider Normen zueinander daher, die zweifache Regelung der Volljährigkeit in BGB und BWahlG zu beachten. Zudem müssen – mit Blick auf die Auswirkungen eines Auseinanderfallens des Eintritts der Volljährigkeit und des Wahlalters für das passive Wahlrecht¹⁶ – mögliche Divergenzen zwischen beiden Normen zum Ausgleich gebracht werden.

3.2. Bindung des Gesetzgebers an den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl

Bei einer einfachgesetzlichen Änderung des passiven Wahlrechts muss der Bundesgesetzgeber insbesondere die in Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verbürgten Wahlrechtsgrundsätze achten. Für Altersdifferenzierungen im aktiven und passiven Wahlrecht kommt dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) eine entscheidende Bedeutung zu. Dieser verbürgt als Unterfall des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) die formale Gleichbehandlung aller Staatsbürger bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden und sichert dadurch die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger

9 BGBl. I 1061, 1534.

10 BGBl. I S. 1161.

11 Wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

12 BGBl. I 1593.

13 Wählbar ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat.

14 Schreiber, Bundeswahlgesetz Kommentar, 8. Aufl., 2009, § 15, Rn. 10.

15 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., 2006 Art.38, Rn. 122.

16 S.u. 4.

als eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.¹⁷ Die Allgemeinheit der Wahl steht damit dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom aktiven und passiven Wahlrecht insbesondere aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen entgegen.¹⁸

Die Staatsbürgerschaft als solche ist nicht geknüpft an das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, sodass auch Minderjährigen gemäß dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl grundsätzlich sowohl das aktive und das passive Wahlrecht zusteht. Durch die Festlegung einer Mindestaltersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht wird der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl konkretisierend eingeschränkt, sodass die Beschränkung potenziell einen Verstoß gegen die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zugleich auch eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG bewirkt.¹⁹

3.2.1. Beschränkbarkeit des Wahlalters für das passive Wahlrecht

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl begründet jedoch kein absolutes Differenzierungsverbot. Auch aus dem Menschenwürdegebot (Art. 1 Abs. 1 GG) folgt nicht die Pflicht zur Gewährleistung politischer Mitwirkungsrechte für ausnahmslos alle Herrschaftsunterworfenen.²⁰ Vielmehr können Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung durch besondere Gründe gerechtfertigt sein, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl die Waage halten kann.²¹ Sofern und soweit einer Differenzierung wegen des Alters ein sachlich legitimer Grund zugrunde liegt, bleibt sie rechtfertigungsbedürftig, ist aber grundsätzlich verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig.²² Hierbei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen.²³ Der enge Rahmen der potenziellen Rechtfertigungsgründe²⁴ beschränkt den Spielraum für die Ausgestaltung des passiven Wahlrechts durch den Gesetzgeber mit Blick sowohl auf eine zu hohe Altersgrenze (Übermaßverbot) als auch auf eine zu niedrige Altersgrenze (Untermaßverbot).

17 Vgl. BVerfGE 6, 84 (91); 11, 351 (360); 36, 139 (141); 58, 202 (205); 99, 1 (13); BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012, - 2 BvC 1/11 -, - 2 BvC 2/11 -, LS 1.

18 BVerfGE 15, 165 (166 f.); 36, 139 (141).

19 BVerfGE 1, 208 (242); 3, 383 (390 ff.); 6, 84 (91).

20 Vgl. Isensee, VVDStRL 32 (1974), 49 (94); BT-Drs. 14/1560, S. 221 ff.

21 St. Rspr., vgl. BVerfGE 28, 220 (225); 36, 139 (141); 42, 312 (340 f.); 71, 81 (96); 95, 408 (418); 120, 82 (107); BVerfG, Beschluss v. 25.7.1997 - 2 BvR 1088/97 -, NVwZ 1997, S. 1207; BVerfG, Urteil v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, NVwZ 2012, S. 33 (35); BVerfG, Beschluss v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, NVwZ 2012, S. 622 (624).

22 BVerfGE 1, 208 (249); 4, 375 (382 f.); 6, 84 (94); 11, 266 (271 f.); 28, 220 (225). Vgl. auch die parallele Fragestellung für die Mindestaltersvoraussetzung als Voraussetzungen für die Ernennung zum Richter des Bundesverfassungsgerichts (§ 3 Abs. 1 BVerfGG) oder für die Wählbarkeit als Bundespräsident (Art. 54 Abs. 1 GG). In beiden Fällen soll gewährleistet werden, dass die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts bzw. der Bundespräsident über ein für die Ausübung ihres Amtes hinreichendes Maß an Lebens- und Berufserfahrung verfügen. In diesem typisierenden Erfordernis liegt zugleich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die aus der Altersanforderung folgende Ungleichbehandlung zum Nachteil derjenigen, die das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, vgl. Hömig Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz 38. Ergänzungslieferung 2012, § 3 Rn. 4.

23 BVerfGE 95, 408 (420); 121, 266 (303).

24 Vgl. BVerfGE 120, 82 (106); BVerfG, Urteil v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, NVwZ 2012, S. 33 (35).

3.2.2. Rechtfertigung der Beschränkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht

Für das aktive Wahlrecht sieht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in ständiger Rechtsprechung die Verknüpfung der Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich an, sofern das Wahlalter nicht willkürlich festgesetzt wird.²⁵ Die aus den primären Wahlfunktionen resultierenden Rechtfertigungsgründe für die Beschränkung des aktiven Wahlrechts lassen sich ihrem Sinn und Zweck nach in gleichem Maße auf die Beschränkung des passiven Wahlrechts übertragen.

3.2.2.1. Sicherung der Wahlfunktionen als sachlicher Rechtfertigungsgrund

Der Umfang, in dem es dem Gesetzgeber gestattet ist, Differenzierungen vorzunehmen, richtet sich nach der Natur des jeweils zu regelnden Sachbereichs.²⁶ Die Erwägungen des BVerfG, wonach das Erfordernis eines Mindestalters für die Ausübung des aktiven Wahlrecht nicht nur zulässig, sondern sogar geboten sein kann,²⁷ beruhen dabei im Wesentlichen auf der Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele:²⁸ Bei Parlamentswahlen geht es um die Partizipation an der Staatswillensbildung. Das Wahlrecht eröffnet die Möglichkeit, an der Entwicklung des Gemeinwesens mitzuwirken. Dementsprechend zählt zu den mit der Wahl verfolgten Zielen einerseits die Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes.²⁹ Andererseits dient die Abbildung der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Meinungen dem Zweck, eine funktions-, handlungs- und entscheidungsfähige Volksvertretung hervorzubringen.³⁰ Das zulässige Ausmaß einer Differenzierung richtet sich – auch unter Beachtung einer gefestigten Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis³¹ – danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird.³² Orientiert an diesen Zielen muss eine differenzierende Wahlrechtsregelung zur Sicherung der grundsätzlichen Wahlfunktionen geeignet sein und darf das Maß des zur Erreichung dieser Ziele Erforderlichen weder überschreiten noch unterschreiten.³³

3.2.2.2. Kommunikationsfunktion

Eine wesentliche Funktion sowohl der aktiven als auch der passiven Beteiligung an Wahlen ist die freie und offene Kommunikation zwischen den Wählern und den zu Wählenden bzw. der

25 BVerfGE 36, 139 (141).

26 BVerfGE 1, 208 (248); 6, 84 (92).

27 BVerfGE 36, 139 (141).

28 BVerfGE 13, 243 (247); 51, 222 (236).

29 BVerfGE 6, 84 (92 f.); 71, 81 (97); 95, 408 (418); 120, 82 (107); BVerfG, Urteil v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, NVwZ 2012, S. 33 (35).

30 BVerfGE 4, 31 (40); 51, 222 (236); 82, 322 (338).

31 Vgl. BVerfGE 1, 208 (249); 82, 322 (338); 93, 373 (376 f.).

32 BVerfGE 71, 81 (96).

33 Vgl. BVerfGE 6, 84 (94); 51, 222 (238); 71, 81 (96); 95, 408 (420); 120, 82 (107); 121, 266 (304); BVerfG, Beschluss v. 25.7.1997 - 2 BvR 1088/97 -, NVwZ 1997, S. 1207; BVerfG, Urteil v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, NVwZ 2012, S. 33 (36).

Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung vom Staatsvolk hin zu den Verfassungsorganen.³⁴ Dies gilt einerseits für den Wahlakt selbst, in dem sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen muss.³⁵ Diese Kommunikationsfunktion muss sich aber auch gleichermaßen in der fortdauernden Teilhabe der Bürger am Prozess der politischen Meinungsbildung³⁶ sowie im notwendigen „beständigen Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften“³⁷ verwirklichen können. Die Partizipation an diesem Dialog bildet ein Wesensmerkmal der Tätigkeit als Abgeordneter: „Das freie Abgeordnetenmandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schließt nach alledem die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein“³⁸.

Mit Blick auf die Kommunikationsfunktion der Wahl setzt die Teilnahme an diesem Kommunikationsprozess die Möglichkeit einer bewussten und reflektierten Wahlentscheidung im Rahmen des aktiven und passiven Wahlrechts voraus.³⁹ Bereits für eine Willenserklärung wie die Stimmabgabe und erst Recht für die durch eine Wahl ermöglichte Partizipation im politischen Prozess ist ein Mindestmaß an Reife, Lebenserfahrung und politischer und sozialer Urteilsfähigkeit unverzichtbar. Im Umkehrschluss bildet das Nichtvorhandensein einer solchen „Verstandesreife“ einen sachlichen Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung des (aktiven und passiven) Wahlrechts.⁴⁰ Dem entspricht, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Altersbegrenzungen als objektive Abgrenzungskriterien insoweit anerkannt sind, dass es „von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl verträglich angesehen worden ist, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“, so dass „das Demokratieprinzip und das engere Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt ist durch Einführung eines Mindestalters“ für die Wahlberechtigung.⁴¹ Der Gesetzgeber kann also die (aktive und passive) Wahlberechtigung an die Fähigkeit knüpfen, die Bedeutung und Tragweite des Wahlaktes in einer Demokratie erkennen, die komplexen Zusammenhänge der Politik in ihren Umrissen verstehen und daraus für die Wahlentscheidung Schlussfolgerungen ziehen zu können. Die Notwendigkeit des Vorhandenseins der erforderlichen Fähigkeiten begrenzt die Änderungsmöglichkeiten des passiven Wahlrechts vor einer ungerechtfertigten Heraufsetzung ebenso wie gegenüber einem Unterschreiten des notwendigen Mindestmaßes.

34 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20, Rn. 82 f.

35 Vgl. BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); 69, 315 (346).

36 Vgl. BVerfGE 20, 56 (98); 44, 125 (147 f.); 63, 230 (242 f.); 69, 315 (346); 105, 252 (268 ff.); 123, 267 (358 f.).

37 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20, Rn. 83.

38 BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012, - 2 BvC 1/11 -, - 2 BvC 2/11 -, Rn. 40 mit Verweis auf BVerfGE 102, 224 (237 f.); 112, 118 (134).

39 Vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 10; Wernsmann, Der Staat 44 (2005); S. 46 ff.; Breuer, Kinderwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, NVwZ 2002, S. 43 (45).

40 Vgl. BVerfGE 30, 1 (24); Bryde, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 79, Rn. 41.

41 Vgl. BVerfGE 36, 139 (141); 41, 1 (11 f.); 42, 312 (340 f.); vgl. BVerfGE 42, 312 <340 f.>; BVerfG, Beschluss v. 9.10.2000 - 2 BvC 2/99 -, NVwZ 2002, S. 69 (70); vgl. Rupperecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 146 ff.

3.2.2.3. Verantwortungsfunktion

Eng verbunden mit der Kommunikationsfunktion im Kontext des „beständigen Dialoges zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften“ steht das Argument der Verantwortungsübernahme im Rahmen des passiven Wahlrechts: Wer von einer passiven Wahlberechtigung zu einer Volksvertretung Gebrauch macht, übernimmt damit politische Verantwortung.⁴² Wähler wie Gewählte müssen fähig sein, die Konsequenzen des eigenen Entscheidungsverhaltens zu tragen. Diese Verantwortungsübernahme erfolgt im Rahmen des passiven Wahlrechts nicht nur für sich selbst, sondern (auch) für die Allgemeinheit. Notwendige Voraussetzung für einen demokratischen Verantwortungszusammenhang und mithin für die Gewährung der Wahlberechtigung ist deshalb die vorstehend beschriebene politische Einsichtsfähigkeit, um am politischen Willens- und Meinungsbildungsprozess verantwortlich mitwirken zu können.⁴³

3.2.2.4. Rahmenbedingungen für die Bestimmung einer Mindestaltersgrenze

Die Bestimmung der Untergrenze eines solchen notwendigen Mindestmaßes an politischer Einsichtsfähigkeit bedeutet eine Einschätzung, die nicht zwingend der zivilrechtlichen Rechtsfähigkeit entsprechen muss.⁴⁴ Für die Frage, von welchem Alter an typischerweise vom Vorliegen des notwendigen Mindestmaßes an Verstandes- und Beurteilungsreife, Einsichtsfähigkeit in die Bedeutung einer Parlamentswahl und Verantwortungsgefühl sowie einem gesellschaftlichen Erfahrungshorizont ausgegangen werden kann – d.h. ob dies erst bei über 18-Jährigen oder schon bei einem 16- oder 17-Jährigen angenommen werden kann –, erfordert eine Wertentscheidung.⁴⁵ Hierbei besitzt der Gesetzgeber einen weiten, der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogenen⁴⁶ Einschätzungs- und Ermessensspielraum. Innerhalb dieses Spielraums macht die Tatsache, dass politische Mündigkeit individuell zu unterschiedlichen Zeiten eintritt, eine Altersgrenze nicht generell unzulässig. Vielmehr ist der Gesetzgeber bei der Regelung der Wahl zu einer Generalisierung und Typisierung berechtigt: „Die Befugnis zur Typisierung bedeutet, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigt werden dürfen. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen“⁴⁷. Insbesondere bei der Typisierung im Wahlrecht durch Festlegung einer allgemeinen Grenze für das aktive und passive Wahlrecht muss sich der Gesetzgeber für seine Einschätzung und Bewertung des Vorhandenseins der notwendigen Einsichtsfähigkeit ab einem bestimmten

42 BVerfGE 44, 125 (142).

43 Vgl. die abweichende Meinung der Richterin Lübke-Wolff BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012 - 2 BvC 1/11 -, - 2 BvC 2/11 -, Rn. 73.

44 Str. vgl. Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 38, Rn. 37.

45 Vgl. v.Münch, Kinderwahlrecht, NJW 1995, 3165 mit Verweis auf die Begründung des Eintritts der Volljährigkeit in § 2 BGB: „Vor Erreichung des bezeichneten Alters läßt sich nicht erwarten, daß der Minderjährige diejenige Reife besitzt, welche verbürgt, daß er seine Angelegenheit mit genügender Umsicht selbständig besorgen werde“ (Die gesamten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich, hrsg. und bearb. von B. Mugdan, Bd. I, 1899, S. 383).

46 BVerfGE 6, 84 (94); 51, 222 (237 f.); 95, 408 (420); 121, 266 (303 f.).

47 BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012, - 2 BvC 1/11 -, - 2 BvC 2/11 -, Rn. 37 mit Verweis auf BVerfGE 82, 159 (185 f.); 96, 1 (6).

Alter an der politischen Wirklichkeit zu orientieren.⁴⁸ Eine Pflicht des Gesetzgebers, eine die Allgemeinheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, besteht jedoch nur dann, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat.⁴⁹

4. Einfluss der eingeschränkten Geschäftsfähigkeit für Menschen unter 18 Jahren auf das passive Wahlalter bei einfachgesetzlicher Änderung

Bei einem Auseinanderfallen von Volljährigkeit und dem Wahlalter für das passive Wahlrecht entstünde ein Spannungsverhältnis insbesondere zwischen der freien Ausübung des Mandates gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und der eingeschränkten Geschäftsfähigkeit eines minderjährigen Abgeordneten gemäß §§ 104 ff BGB. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht wären Spannungen insbesondere in folgenden Bereichen zu erwarten:

- der landesgesetzlich geregelten Schulpflicht mit einer Dauer von bis zu 12 Jahren⁵⁰ gegenüber der freien Mandatsausübung gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, §§ 2, 3 AbgG,
- der eingeschränkten Nebenfolgen bei Verurteilung wegen einer Jugendstraftat gem. § 6 Abs. 1 JGG gegenüber den Nebenfolgen aus § 108c StGB bei einer Straftat nach §§ 107 ff StGB,
- der Verbote gemäß §§ 4, 5 JSchG gegenüber der freien Mandatsausübung gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, §§ 2, 3 AbgG (etwa bei Empfängen / kulturellen Veranstaltungen in den Abendstunden),
- des Erziehungsrechts der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 GG, § 1631 Abs. 1 BGB gegenüber der freien Mandatsausübung gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, beispielsweise bei § 13 Abs. 2 S. 1 GO BT (Anwesenheitspflicht an Sitzungstagen),
- des Berufswahlrechts der Eltern aus § 1631 Abs. 1 BGB gegenüber der freien Mandatsausübung gemäß Art. 38 Abs. 1 GG,
- des Rechts der Eltern auf Anwendung von Erziehungsmitteln aus § 1631 Abs. 1 BGB gegenüber der Immunität eines Abgeordneten gemäß Art. 46 GG,
- des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern aus § 1631 Abs. 1 BGB gegenüber der freien Mandatsausübung gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, § 17 AbgG (Dienstreisen),
- der beschränkten Geschäftsfähigkeit (§§ 106, 107, 110, 112, 113 BGB) gegenüber der freien Mandatsausübung Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, § 11 AbgG (Abgeordnetenentschädigung), insbesondere wenn es um die freie Verwendung der Abgeordnetenentschädigung geht,

48 BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012, - 2 BvC 1/11 -, - 2 BvC 2/11 -, Rn. 37 mit Verweis auf BVerfGE 1, 208 (259); 7, 63 (75); 82, 322 (344); 95, 408 (418); 120, 82 (107).

49 BVerfGE 73, 40 (94); 82, 322 (338 f.); 107, 286 (294 f.); 120, 82 (108).

50 So etwa gem. Art. 35 BayEUG für Bayern.

- der beschränkten Geschäftsfähigkeit (§§ 106, 107, 110, 112, 113 BGB) gegenüber dem Amtsausstattungsanspruch gemäß § 12 AbgG, insbesondere wenn es um die Anstellung von Mitarbeitern oder die Verwendung der Mittel geht.

5. Aktives und passives Wahlalter in den EU-Mitgliedstaaten für die Wahl zum Europaparlament

Mitgliedstaat	Aktives Wahlalter	Passives Wahlalter ⁵¹
Belgien	18 Jahre	21 Jahre
Bulgarien	18 Jahre	21 Jahre
Dänemark	18 Jahre	18 Jahre
Estland	18 Jahre	21 Jahre
Finnland	18 Jahre	18 Jahre
Frankreich	18 Jahre	23 Jahre
Griechenland	18 Jahre	21 Jahre
Irland	18 Jahre	21 Jahre
Island⁵²	<i>18 Jahre</i>	<i>18 Jahre</i>
Italien	18 Jahre	25 Jahre
Kroatien⁵³	<i>18 Jahre</i>	<i>18 Jahre</i>
Lettland	18 Jahre	21 Jahre
Litauen	18 Jahre	21 Jahre
Luxemburg	18 Jahre	18 Jahre
Malta	18 Jahre	18 Jahre
Niederlande	18 Jahre	18 Jahre

51 www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.3.4.pdf.

52 Ggfs. Mitgliedstaat der EU bei der Europawahl 2014.

53 Ggfs. Mitgliedstaat der EU bei der Europawahl 2014.

Mitgliedstaat	Aktives Wahlalter	Passives Wahlalter⁵¹
Österreich	16 Jahre	18 Jahre
Polen	18 Jahre	21 Jahre
Portugal	18 Jahre	18 Jahre
Rumänien	18 Jahre	23 Jahre
Schweden	18 Jahre	18 Jahre
Slowakei	18 Jahre	21 Jahre
Slowenien	18 Jahre	18 Jahre
Spanien	18 Jahre	18 Jahre
Tschechien	18 Jahre	21 Jahre
Ungarn	18 Jahre	18 Jahre
Vereinigtes Königreich	18 Jahre	21 Jahre
Zypern	18 Jahre	25 Jahre

