

„Mehr Demokratie wagen“

-

**Zur rechtlichen Gestaltung der Herabsetzung des Wahlalters
bei der Landtagswahl und der Kommunalwahl in Sachsen.**

Rechtsgutachten der Dombert Rechtsanwälte Part mbB

im Auftrag des Kinder- und Jugendrings Sachsen e.V.

vorgelegt von

**Rechtsanwalt Dr. Dominik Lück
Rechtsanwältin Judith Hoffmann**

POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG

Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Jan Thiele

Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Beate Schulte zu Sodingen

Angestellte Rechtsanwälte

Dr. Susanne Weber | counsel
Fachwältin für Verwaltungsrecht

Christin Müller
Fachwältin für Verwaltungsrecht

Madeleine Riemer
Fachwältin für Vergaberecht

Dr. Maximilian Dombert

Dr. Janett Wölkerling M.mel.

Franziska Wilke

Luisa Wittner

Josefine Wilke

Rosa Dähnert

Izabela Bochno

Philipp Buslowicz LL.M.

Tobias Schröter

Mareike Thiele

Kristina Gottschalk LL.M.oec.

Sophia von Hodenberg

Judith Hoffmann

Juliane Meyer

Daniel Mehrer

in Zusammenarbeit mit

Dr. Margarete Mühl-Jäckel
LL.M. (Harvard) | of counsel

DÜSSELDORF

Angestellter Rechtsanwalt

Tobias Roß

in Zusammenarbeit mit

Dr. Ralf Niermann
of counsel

**Partnerschaftsgesellschaft mit
beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119**

I. Einleitende Worte

Politische Partizipation gelingt in einer Demokratie durch allgemeine Wahlen und Abstimmungen. Und dennoch sind Kinder und Jugendliche von diesen zentralen Ausdrucksformen pauschal bis zu einem Alter von 16 bis 18 Jahren in Deutschland überwiegend ausgeschlossen. Wie kann das sein?

Diese Frage ist keineswegs neu. Schon Bundeskanzler Willy Brandt fand im Jahr 1969 – ein Jahr vor der Absenkung des aktiven Wahlalters von 21 Jahren auf 18 Jahre – unter dem Schlagwort

„Wir wollen mehr Demokratie wagen.“

deutliche Worte für mehr Partizipation und Teilhabe junger Menschen:

„Wir werden dem Hohen Hause ein Gesetz unterbreiten, wodurch das aktive Wahlalter von 21 auf 18, das passive von 25 auf 21 Jahre herabgesetzt wird. Wir werden auch die Volljährigkeitsgrenze überprüfen. Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein.“ (Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969)

Versetzen wir uns zurück in die Gegenwart, erinnert das Schlagwort „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ an den aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene mit dem Titel „Mehr Fortschritt wagen“. Und auch inhaltlich finden sich Parallelen zu Willys Brandt Regierungserklärung, wenn es im Kapitel zum Wahlrecht wörtlich heißt:

„Wir werden das aktive Wahlalter für die Wahlen zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre senken. Wir wollen das Grundgesetz ändern, um das aktive Wahlalter für die Wahl zum Deutschen Bundestag auf 16 Jahre zu senken.“ (Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, FDP: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 12).

Diese politischen Auseinandersetzungen zur Herabsetzung des Wahlalters zeigen, dass Wahlrechtsänderungen auch Fragen der politischen Sinnhaftigkeit und der politischen Kultur sind. Dies beansprucht nicht nur Geltung für die europäische Ebene sowie die Bundesebene – auf die sich die Zitate beziehen – sondern auch für Landtagswahlen und Kommunalwahlen in allen Bundesländern.

Gleichwohl kann die Politik die „rechtliche Zulässigkeit“ einer Wahlrechtsänderung nicht ausblenden. Bei dieser Bewertung sind europäische Ebene, Bundesebene, Landesebene und Kommunalebene streng voneinander zu trennen. Mit Blick auf die zwei letztgenannten Eben sind zudem landesspezifische Besonderheiten zu beachten.

Den Rahmen der „rechtlichen Zulässigkeit“ beschreibt das nachstehende Gutachten und widmet sich den Fragen, ob und wenn ja wie das Wahlalter in Sachsen für die Landtagswahlen und Kommunalwahlen von 18 Jahren herabgesetzt werden kann.

„Die Ausweitung des Wahlrechts war stets Zeichen des gesellschaftlichen Fortschritts und die Wahlrechtsgeschichte zeigt, dass diskriminierende Ausschlüsse immer wieder behoben wurden.“

II. Ergebnisse

- **Die Änderung des aktuell geltenden Wahlalters bei Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Sachsen im Sinne einer Herabsetzung der Altersgrenze ist rechtlich zulässig.**

- **Wie weit das Wahlalter herabgesetzt werden kann, hängt nach allgemeiner Auffassung mit der zu wahrenden Kommunikationsfunktion der Wahl zusammen. Gerichte haben dabei jedenfalls bestätigt, dass Kinder und Jugendliche typischerweise in der Lage sind mit politischen Entscheidungsträger:innen in einen kommunikativen Austausch zu gehen, wenn sie das 16. Lebensjahr vollendet haben.**

- **Gegen die Herabsetzung des Wahlalters werden verschiedene (rechtliche) Argumente vorgetragen. Diese können jedoch alle entkräftet werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Vortrag, der Herabsetzung des Wahlalters stehe die Einheit der Rechtsordnung entgegen oder die Behauptung es sei mit dem Gedanken der „wehrhaften Demokratie“ erforderlich, Jugendliche von der Wahl auszuschließen, da diese häufiger Extrempositionen vertreten.**

- **Da das Wahlalter in der sächsischen Landesverfassung sowohl für die Landtagswahlen als auch die Wahlen auf kommunaler Ebene festgelegt ist, bedarf es zur Herabsetzung des Wahlalters eines verfassungsändernden Gesetzes, das mit zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages zu verabschieden ist.**

III. Nachzeichnung der (politischen) Debatte zum Wahlalter

Die nachstehenden „Hintergrundinformationen“ zum Wahlalter schaffen einen gemeinsamen Ausgangspunkt der Diskussion und sind Grundlage der unter Ziffer IV. folgenden rechtlichen Prüfung.

1. Das Wahlalter für die Wahl des Deutschen Bundestages

- a) Das Grundgesetz (GG) und das Bundeswahlgesetz (BWahlG) bilden den normativen Rahmen für die Wahl des Deutschen Bundestages. Das Wahlalter selbst ist auf Ebene des GG und damit verfassungsrechtlich vorgegeben.

- b) Wie bereits in den einleitenden Worten angemerkt, lag das Wahlalter für die Wahl zum Deutschen Bundestag nicht immer bei den aktuell geltenden 18 Jahren.

Im Jahr 1949 sah das Grundgesetz in Art. 38 Abs. 2 GG vor, dass wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste (aktives Wahlrecht), wählbar, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat (passives Wahlrecht).

Damit lag die Altersgrenze, die überschritten werden musste, um von dem Partizipationsrecht der Teilnahme an einer Wahl – sowohl aktiv als auch passiv – Gebrauch zu machen, verglichen zu heute, deutlich höher.

- c) Die aktuelle geltende Fassung des Art. 38 Abs. 2 GG datiert auf das Jahr 1970 zurück. Damals stimmte der Bundestag ohne Gegenstimme für eine Änderung der Verfassung.

Seitdem regelt Art. 38 Abs. 2 HS. 1 GG, dass wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat (aktives Wahlrecht). Nach Art. 38 Abs. 2 HS. 2 GG ist wählbar, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt (passives Wahlrecht).

Da das passive Wahlrecht an die Volljährigkeit geknüpft wird, galt bis zum 01.01.1975, dass sich nur diejenigen zur Wahl stellen konnten, die das 21. Lebensjahr vollendet hatten. Erst mit der „Verabschiedung des Gesetzes zur Neuordnung des Volljährigkeitsalters“ änderte der Bundestag die Vorschriften zur Regelung der Volljährigkeit. Diese tritt gemäß § 2 BGB nun mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein.

d) Die Notwendigkeit der Herabsetzung des Wahlalters begründete der Berichterstatter des Rechtsausschusses vor den Abgeordneten im Bundestag am 18.06.1970 mit vier wesentlichen Punkten (vgl. Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung am Donnerstag, den 18. Juni 1970, S. 3279 ff.):

- Die 18 bis 21jährigen stünden weithin verantwortlich im Arbeits- und Berufsleben.
- Der 18jährige junge Mann werde im Normalfall zum Wehrdienst einberufen und leiste damit einen für ihn persönlich einschneidenden staatsbürgerlichen Beitrag zum Schutz der Bundesrepublik.
- Das politische Interesse und der Grad der Informiertheit sei bei den 18 bis 21jährigen in der Regel gegeben und zuletzt genannter Aspekt sei nach Aussage von Soziologen und Sachverständigen bei den 18 bis 21jährigen in vielen Fällen sogar höher als bei den 21 bis 25jährigen.

- Die junge Generation solle mit dem Recht bereits mit 18 wählen zu können so frühzeitig wie möglich an die politische Mitentscheidung und Mitbestimmung herangeführt werden. Von der Herabsetzung des Wahlalters sei eine Signalwirkung für ein politisches Interesse, für einen Ausbau der politischen Bildung und für ein frühzeitiges politisches Engagement zu erwarten.

e) Die Diskussion um eine weitere Herabsetzung des aktiven Wahlrechts kam im Bundestag auch in den auf das Jahr 1970 folgenden Legislaturperioden auf.

Diejenigen Fraktionen, die sich für eine weitere Herabsetzung des Wahlalters bei der Bundestagswahl einsetzten, plädierten in den von ihnen eingebrachten Anträgen regelmäßig für ein aktives Wahlrecht ab 16 Jahren bzw. die Prüfung der Einführung eines aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/12345 vom 18.03.2009; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Aktives Wahlrecht bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre absenken, BT-Drs. 16/6647 vom 10.10.2007; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/13238 vom 24.04.2013; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gemeinsam für ein gutes Morgen – Den demografischen Wandel gestalten, BT-Drs. 18/11606 vom 22.03.2017; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Eigenständige Jugendpolitik – Selbstbestimmtheit durch Freiheit, Gerechtigkeit, Demokratie und Emanzipation, BT-Drs. 17/11376 vom 07.11.2012; Antrag Der Zukunft eine Stimme geben – Für ein Wahlrecht von Geburt an, BT-Drs. 16/9868 vom 27.06.2008; Entschließungsantrag der Gruppe der PDS, BT-Drs. 13/2375 vom 20.09.1995; Antrag der Fraktion der FDP Wahlrecht ab 16, BT-Drs. 19/23926 vom 03.11.2020; Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zur Einsetzung einer Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, BT-Drs. 19/28787 vom 20.04.2021).

Obwohl in der 19. Legislaturperiode über die Änderung des Art. 6 GG zu Gunsten eines „Kindergrundrechtes“ beraten wurde und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen entsprechenden (gescheiterten) Gesetzentwurf in den Bundestag einbrachte, fehlte es hier an einer Diskussion zur Herabsetzung des Wahlalters (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte, BT-Drs. 19/28138 vom 31.03.2021).

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht die Herabsetzung des Wahlalters bei der Wahl zum deutschen Bundestag hingegen ausdrücklich vor (s.o.).

2. Das Wahlalter für die Wahl der Landesparlamente

- a) Die Regelungshoheit für die Bestimmung der Wahlaltersgrenze für die Wahl der Landesparlamente liegt bei den Ländern. Diese haben entweder auf Ebene ihrer Landesverfassung oder einfachgesetzlich in den jeweils geltenden Landeswahlgesetzen entsprechende Wahlaltersgrenzen normiert.

Festzuhalten ist, dass das aktive Wahlrecht in Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Brandenburg bei den Wahlen der Landesparlamente bei 16 Jahren liegt. Das passive Wahlrecht steht auch in diesen Bundesländern nur denjenigen Personen zu, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. In allen anderen Bundesländern gilt – wie auch für die Wahl zum Bundestag – das (aktive und passive) Wahlalter 18 Jahre.

- b) Im Einzelnen lässt sich der Regelungsinhalt der Landesverfassungen und Landeswahlgesetze zur Übersicht gut tabellarisch zusammenfassen:

Bundesland	Wahlalter aktiv/passiv für die Wahl der Landesparlamentarier	Gesetzlich geregelt in:	Herabsetzung auf 16 seit:
Baden-Württemberg	16/18	Art. 26 Abs. 1 LV § 7 Abs. 1 Nr. 1 und § 9 Abs. 1 LWG	26.04.2022
Bayern	18/18	Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 LWG und Art. 14 Abs. 2 Bayerische Verfassung	
Berlin	18/18	Art. 39 Abs. 3, Abs. 4 Berliner Verfassung	
Brandenburg	16/18	§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BbgLWahlG und § 8 Abs. 1 Nr. 1 BbgLWahlG	03.02.2012
Bremen	16/18	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BremWahlG und § 4 Abs. 1 BremWahlG	14.11.2009
Hamburg	16/18	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BüWG und § 10 Abs. 1 BüWG	06.03.2013
Hessen	18/18	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 LWG und Art. 75 Abs. 2 Hessische Verfassung	
Mecklenburg-Vorpommern	18/18	§ 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG MV und § 6 Abs. 1 LKWG MV	
Niedersachsen	18/18	Art. 8 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung	
Nordrhein-Westfalen	18/18	Art. 31 Abs. 2 Landesverfassung NRW	Ankündigung im Koalitionsvertrag 2022, dass aktives Wahlalter auf 16 gesenkt werden soll (S.48)

Rheinland-Pfalz	18/18	§ 2 Abs. 1 Nr. 1 LWG und Art. 80 Abs. 2 Landesverfassung Rheinland-Pfalz	
Saarland	18/18	Art. 64 S. 1 und Art. 66 Abs. 2 S. 2 Landesverfassung Saarland	
Sachsen	18/18	Art. 4 Abs. 2 Landesverfassung Sachsen	
Sachsen-Anhalt	18/18	Art. 42 Abs. 2 Landesverfassung Sachsen-Anhalt	
Schleswig-Holstein	16/18	§ 5 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG und § 8 Abs. 1 Nr. 2 LWahlG	31.05.2013
Thüringen	18/18	Art. 46 Abs. 2 Landesverfassung Thüringen	

- c) Die Beweggründe, die zur Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 in den Bundesländern Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein führten, weisen Gemeinsamkeiten auf.

Die Herabsetzung des Wahlalters sei ein Angebot an Jugendliche sowie eine Chance für Jugendliche, sich früh an politischen Entscheidungen zu beteiligen (vgl. Gesetzentwurf der FDP Fraktion Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, LT-Drs. 5/1880; Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DE GRÜNEN, SPD zur Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts, LT-Drs. 17/88 vom 10.10.2007 und LT-Drs. 17/934 vom 23.09.2009; Antrag Aktives Wahlalter auf 16 Jahre herabsetzen, Drs. 20/474 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 12.05.2011 und Drs. 20/6457 vom 11.01.2013).

Da sich Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren vielfältig für ihr Gemeinwesen engagieren, ergänze das aktive Wahlrecht dieses Engagement um die Möglichkeit, direkt Einfluss auf die Politik zu nehmen und die eigene

Interessenvertretung zu stärken (vgl. Gesetzentwurf der FDP Fraktion Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, LT-Drs. 5/1880; Antrag Aktives Wahlalter auf 16 Jahre herabsetzen, Drs. 20/474 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 12.05.2011 und Drs. 20/6457 vom 11.01.2013).

Das Interesse der Jugendlichen am demokratischen System und die Identifikation mit dessen Grundwerten werde zudem gefördert (vgl. Gesetzentwurf der FDP Fraktion Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg, LT-Drs. 5/1880; Gesetzentwurf der Fraktionen PIRATEN, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten der SSW Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr bei Landtagswahlen, LT-Drs. 18/101 vom 07.08.2012).

Zudem sei Folge der Herabsetzung des Wahlalters, dass auch die Regierenden stärker in die Pflicht genommen werden, sich für die Bedürfnisse der Jugendlichen einzusetzen (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen PIRATEN, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten der SSW Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts ab dem 16. Lebensjahr bei Landtagswahlen, LT-Drs. 18/101 vom 07.08.2012).

Auch die Tatsache, dass der Anteil älterer Wähler:innen aufgrund des demografischen Wandels zunehme, spreche für die Herabsetzung des Wahlalters. denn hierdurch werde ein besserer Interessenausgleich zwischen den Generationen hergestellt (vgl. Antrag Aktives Wahlalter auf 16 Jahre herabsetzen, Drs. 20/474 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 12.05.2011 und Drs. 20/6457 vom 11.01.2013).

- d) Im Freistaat Sachsen war die Herabsetzung des Wahlalters für die Wahl des sächsischen Landtages ebenfalls Gegenstand parlamentarischer Debatten.

So brachte die Fraktion DIE LINKE am 27.09.2018 einen Gesetzentwurf zur „Regelung der Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte von Kindern und Jugendlichen im Freistaat Sachsen“ (SächsJugBetMitbestG LT-Drs. 6/14865) in den Landtag ein. Zur Begründung werden die bereits dargestellten Argumente in Bezug genommen. Es müsse Jugendlichen ermöglicht werden, an den Entscheidungen, von denen sie direkt oder indirekt betroffen sind, aktiv teilhaben zu können, damit die allgemeinen Interessen von Kindern und Jugendlichen besser repräsentiert werden (vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Soziales und Verbraucherschutz, Gleichstellung und Integration zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 6/17662).

Aber auch in früheren Legislaturperioden war die Herabsetzung des Wahlalters Debattengegenstand im sächsischen Landtag. Mit Gesetzentwurf vom 27.03.1997 sprach sich die SPD Fraktion für die Änderung der sächsischen Verfassung dahingehend aus, dass das aktive Wahlrecht bei Landtags- und Kommunalwahlen auf 16 Jahre herabzusetzen ist (vgl. Gesetzentwurf der Fraktion SPD „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und weiterer Gesetze“, LT-Drs. 2/5376). Die Fraktion begründete ihren Gesetzentwurf insbesondere damit, dass Kinder und Jugendliche spätestens ab dem Alter von 12-14 Jahren zur politischen Urteilsfähigkeit in der Lage seien und die politisch informierten und interessierten Jugendlichen die Möglichkeit erhalten müssen, ihre Interessen und Themen durch die Partizipation in Wahlen ausdrücken zu können. Politische Parteien seien nach einer Wahlalter Absenkung noch stärker gehalten, in ihrer Politik generell jugendliche Interessen wahrzunehmen.

3. Das Wahlalter für die Wahl der Vertretungen auf kommunaler Ebene

- a) Auch die Festlegung der Altersgrenze bei den Wahlen der kommunalen Vertretungen fällt in den Zuständigkeitsbereich und die Regelungshoheit der Landesparlamente. Diese setzen die jeweils in ihrem Bundesland geltenden Wahlaltersgrenzen.

Anders als bei den Landtagswahlen dürfen auf kommunaler Ebene in einer Mehrzahl der Bundesländer Jugendliche bereits mit 16 Jahren wählen (aktives Wahlrecht). Damit stellen diejenigen Bundesländer die Ausnahme dar, die es Jugendlichen im Alter von 16 und 17 verwehren an die Wahlurne zu treten. Das passive Wahlrecht ist hingegen auch hier in allen Bundesländern auf 18 Jahre festgelegt.

- b) Zur Übersicht lässt sich der Regelungsinhalt der einzelnen landesrechtlichen Bestimmungen ebenfalls tabellarisch zusammenfassen:

Bundesland	Wahlalter aktiv/passiv für die Wahl kommunalen Vertretungen	Gesetzlich geregelt in:
Baden-Württemberg	16/18	§ 14 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 S. 1 GemO BW und § 28 Abs. 1 GemO BW
Bayern	18 /18	Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG und Art. 21 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG
Berlin	16/18	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 WahIGBE und § 4 Abs. 1 WahIGBE
Brandenburg	16/18	§ 8 Nr. 2 BbgKWahIG § 11 Abs. 1 BbgLKWahIG
Bremen	16/18	§ 3 OrtsbeiräteG i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremWahIG und § 4 Abs. 1 BremWahIG
Hamburg	16/18	§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BezWahIG und § 10 Abs. 1 BezWahIG
Hessen	18 /18	§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HGO bzw. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HKO und § 32 Abs. 1 HGO bzw. § 23 Abs. 1 S. 1 HKO
Mecklenburg-Vorpommern	16/18	§ 4 Abs. 2 Nr. 1 LKWG MV und § 6 Abs. 1 LKWG MV

Niedersachsen	16/18	§ 48 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG und § 49 Abs. 1 Nr. 1 NKomVGg
Nordrhein- Westfalen	16/18	§ 7 KWahlG und § 12 Abs. 1 KWahlG
Rheinland- Pfalz	18 /18	§ 18 Abs. 1 Nr. 1 KWG § 4 Abs. 1 KWGz
Saarland	18 /18	§ 13 Abs. 1 KWG und § 16 Abs. 1 KWG
Sachsen	18 /18	Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 LVerf Sachsen i.V.m. §§ 15, 16 S. 1 SächsGemO und §§ 31, 15 Sächs- GemO
Sachsen-An- halt	16/18	§ 23 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 1 GemO LSA und § 40 Abs. 1 S. 1 GemO LSA
Schleswig- Holstein	16/18	§ 3 Abs. 1 Nr. 1 GKWG und § 6 Abs. 1 Nr. 1 GKWG
Thüringen	16/18	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG und § 12 ThürKWG

- c) Die Herabsetzung des Wahlalters für die Kommunalwahlen – dies zeigt sich auch in der Anzahl der bislang erfolgten Gesetzesänderungen – ist politisch weniger umstritten als die Herabsetzung des Wahlalters bei Landtagswahlen.

Beispielsweise stellte die Landtagsfraktion der FDP in Brandenburg zunächst nur den Antrag, das Wahlalter für die Kommunalwahlen herabzusetzen (vgl. LT-Drs. 5/1880). Erst im Verlauf dieser Debatte und auf Druck der anderen Fraktionen – mit Ausnahme der CDU (vgl. LT-Drs. 5/4364, S. 2) – einigten sich die politischen Akteure sodann auch auf die Herabsetzung des Wahlalters bei den Landtagswahlen.

Kernargument für eine Differenzierung des Wahlalters auf kommunaler Ebene und Landesebene ist in der Regel, dass die Wahl auf kommunaler Ebene ausschließlich das „unmittelbare erfahrbare Lebensumfeld“ (vgl. LT-Drs. Brandenburg /1880) betreffe. Hier trauen politische Akteur:innen den Jugendlichen zu, gut informierte und rationale Entscheidungen zu treffen, da die politische

Komplexität verglichen zur Landes- oder sogar Bundesebene niedriger anzusetzen sei.

Anzumerken ist, dass das Wahlalter in Hessen bei Kommunalwahlen mit Gesetz vom 08.06.1998 zunächst auf 16 Jahre herabgesetzt wurde, dann aber nach einem Regierungswechsel mit Gesetz vom 23.12.1999 wieder auf 18 Jahre heraufgesetzt wurde (vgl. Holste, ZRP 2011, 122 ff. (123); Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23.12.1999 – GVBl Hessen Nr. 1 v. 04.01.2000, S. 2). Zur Begründung für die Wiederanhebung des Wahlalters auf 18 Jahre führte die damalige Landesregierung aus (LT-Drs. 15/425, Seite 2):

„Um die Altersgrenzen für das aktive Wahlrecht mit den Bestimmungen des Landtags- und Bundeswahlrechts zu harmonisieren und das Wahlalter mit dem Volljährigkeitsalter wieder zusammenzuführen wird das Wahlalter auch bei Kommunalwahlen wieder auf 18 Jahre angehoben.“

- d) Betrachtet man die Diskussion zur Herabsetzung des Wahlalters bei den Wahlen auf kommunaler Ebene in Sachsen, finden sich auch hier Gesetzentwürfe unterschiedlicher Fraktionen, die sich in der Vergangenheit für die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 aussprachen.

Mit Gesetzentwurf vom 25.04.2006 sprach sich die FDP-Fraktion für die Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen aus (LT-Drs. 4/5086). Zur Begründung führte sie aus, dass Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren heute sowohl die Reife als auch das Bedürfnis haben, sich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen, davon aktuell aber ausgeschlossen werden. Sachsen solle Mut zu mehr Generationengerechtigkeit aufbringen und hierzu in einem ersten Schritt ein aktives Wahlrecht zu Kommunalwahlen mit Vollendung des 16. Lebensjahres einführen. Rund 100.000 Jugendlichen würden hierdurch frühzeitig an ihre staatsbürgerliche Verantwortung sowie ihre Mitwirkungsrechte im demokratischen Gemeinwesen herangeführt. Die Herabsetzung des Wahlalters

werde die Gefahr weiterer „Politikverdrossenheit“ zurückdrängen. Weiter heißt es:

„Gerade im kommunalen Bereich sind Auswirkungen von Politik auf das tägliche Leben direkt und unmittelbar erlebbar. Hier brauchen junge Menschen ein deutliches Mehr an Beteiligungsrechten. Dem wird die Senkung des Wahlalters gerecht, weil dadurch frühzeitig die Interessen junger Menschen stärker in den Prozess der politischen Willensbildung einfließen können.“ (LT-Drs. 4/5086, S.2)

Am 6.12.2006 brachte auch die Fraktion DIE LINKE den Gesetzentwurf „Gesetz zur Förderung der unmittelbaren bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in den sächsischen Kommunen“ (LT-Drs. 4/7177) in den Gesetzgebungsprozess ein. Der Entwurf sah unter anderem die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre für Kommunalwahlen vor. Zur Begründung heißt es wörtlich:

„Nur auf diesem Wege ist die Grundlage für eine breitere und tatsächliche Mitwirkung insbesondere von Jugendlichen bei der gemeindlichen Willens- und Entscheidungsfindung und Förderung von Eigenverantwortlichkeit Jugendlicher im Bereich der Gemeinden zu schaffen.“ (vgl. LT-Drs. 4/7177, S. 19).

Mit dem Gesetzentwurf zum Gesetz zur Ausweitung der Wahlrechte und zur Stärkung der Rechte der Kreis- und Gemeinderäte vom 12.03.2007 (LT-Drs. 4/8232) forderte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 bei den Kommunalwahlen. Zur Begründung führte sie schlicht aus, dass sich die Herabsetzung des Wahlalters für Wahlen auf kommunaler Ebene in anderen Bundesländern bewährt habe.

Alle drei Gesetzesinitiativen fanden im Landtag des Freistaates Sachsen keine Mehrheit.

4. Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht

Den vorstehend tabellarischen Zusammenfassung ist zu entnehmen, dass das Wahlalter teilweise – soweit das aktive Wahlrecht, also das Recht zu wählen betroffen ist – auf das Alter 16 herabgesetzt wurde. Das passive Wahlrecht – das Recht gewählt zu werden, sich also selbst zur Wahl zu stellen – liegt bislang jedoch weiterhin einheitlich in allen Bundesländern mit Blick auf die Kommunalwahlen und die Landtagswahlen bei 18 Jahren.

Soweit ersichtlich, ist in den jeweiligen Gesetzesvorlagen, die zur Herabsetzung des Wahlalters in die Landesparlamente eingebracht wurden, die Herabsetzung des „passiven Wahlalters“ nie Gegenstand der Debatte gewesen.

Hintergrund dürfte wohl unter anderem sein, dass mit der Wahl und der Wahrnehmung des Mandates – sei es auf Landtagebene oder auf kommunaler Ebene – auch rechtliche Verpflichtungen einhergehen. Hierzu zählt beispielsweise im kommunalen Bereich die Haftung bei vorsätzlich oder grob fahrlässig pflichtwidrigem Verhalten von Gemeindevertretern (vgl. unter anderem § 25 BbgK-Verf).

Auch dieses Gutachten befasst sich im Weiteren ausschließlich mit der rechtlichen Zulässigkeit einer Herabsetzung des aktiven Wahlalters.

IV. Rechtliche Würdigung

Für die rechtliche Bewertung der Zulässigkeit der Herabsetzung des Wahlalters – wobei hier ausschließlich das aktive Wahlrecht betrachtet wird – bei den Landtagswahlen und Kommunalwahlen in Sachsen wird zunächst der geltende gesetzliche Rahmen vorgestellt (1.). Daraufhin folgt eine Darstellung, wie sich die aktuell geltenden Wahlaltersgrenzen rechtlich begründen lassen und dennoch kritisch zu hinterfragen sind (2.). Im Mittelpunkt der rechtlichen Prüfung steht sodann die Erörterung, dass die Herabsetzung des Wahlalters in Sachsen sowohl bei den Landtagswahlen als auch den Kommunalwahlen im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung steht (3.). Hieran anschließend werden „altbekannte (rechtliche) Argumente“ gegen die Herabsetzung des Wahlalters entkräftet (4.). Zuletzt wird dargestellt, wie die geltende Rechtslage im Freistaat Sachsen geändert werden und das Wahlalter tatsächlich herabgesetzt werden kann (5.).

1. Die Regelung des Wahlalters fällt gemäß Art. 28 Abs. 1 GG sowohl für die Landtagswahlen als auch für die Kommunalwahlen in den Kompetenzbereich der Bundesländer (vgl. Holste, ZRP 2011, 122 ff. (122); vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 128)). Gleichwohl sind die Bundesländer bei der Ausgestaltung ihrer „Wahlaltersgrenzen“ an Art. 28 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) gebunden, der – identisch zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – die „Wahlrechtsgrundsätze“ normiert.
 - a) Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Die Länder sind nach dieser Vorschrift an die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl als objektives Recht gebunden (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 28,

Rn. 10). Dies gilt sowohl für die Wahl des Landtages als auch für die Wahl der kommunalen Vertretungen auf Kreis- und Gemeindeebene, denn Gemeinde und Kreise gehören zum Verfassungsbereich der Länder (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 28, Rn. 10).

Die Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) greift diese Wahlrechtsgrundsätze ihrerseits in Art. 4 Abs. 1 SächsVerf auf.

- b) Da das Grundgesetz nur die Bindung an die vorstehend aufgelisteten Wahlrechtsgrundsätze vorschreibt, können sich Unterschiede zwischen Bundes- und Landeswahlrecht ergeben (vgl. BVerwG, U. v. 12.11.1993 – 7 C 23/93 – juris, Rn. 12). Insoweit gehen vom Bundeswahlrecht keine einengenden Wirkungen auf die landesrechtlichen Regelungen aus; vielmehr steht den Bundesländern ein eigener Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerwG, U. v. 12.11.1993 – 7 C 23/93 – juris, Rn. 12; BVerfG, U. v. 11.08.1954 – 2 BvK 2/54 – juris, Rn. 55). Damit obliegt es den Ländern insbesondere das Wahl- und Wählbarkeitsalter selbst festzulegen (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 28, Rn. 11).
- c) Ausgehend davon hat der verfassungsgebende Gesetzgeber im Freistaat Sachsen in Art. 4 Abs. 2 SächsVerf das Wahlalter auf 18 Jahre festgelegt. Wörtlich heißt es hier:

„Wahl- und stimmberechtigt sind alle Bürger, die im Land wohnen oder sich dort gewöhnlich aufhalten und am Tag der Wahl oder der Abstimmung das 18. Lebensjahr vollendet haben.“

Diese Regelung beansprucht sowohl für die Landtagswahlen als auch die Wahlen auf kommunaler Ebene Geltung.

- (1) Mit Blick auf die Landtagswahlen hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in einer Entscheidung festgehalten, dass die Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre unmittelbar aus Art. 4 Abs. 2 SächsVerf folgt. Er hat insoweit zudem beschrieben, dass der Landesgesetzgeber zwar gemäß Art. 41 Abs. 3 SächsVerf ermächtigt wird, das „Nähere“ zur Wahl durch Gesetz zu bestimmen. Wegen der verfassungsunmittelbaren Festlegung des Mindestwahlalters für Landtagswahlen in Art. 4 Abs. 2 SächsVerf kann er hiervon durch einfaches Landesrecht allerdings keine abweichende Regelung treffen (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, B. v. 24.03.2021 – Vf. 27-V-20 – juris, Rn. 13).
- (2) Dass auch das Wahlalter für die Wahlen auf kommunaler Ebene unmittelbar in der Verfassung des Freistaates Sachsen auf 18 Jahre festgelegt ist folgt aus den Art. 4 Abs. 2, Abs. 1 und Art. 86 Abs. 1 S. 1 SächsVerf.

Denn Art. 4 Abs. 2 SächsVerf ist im systematischen Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 1 SächsVerf zu lesen, der sich auf alle Wahlen nach der Verfassung des Freistaates Sachsens bezieht. Art. 86 Abs. 1 S. 1 SächsVerf normiert seinerseits, dass das Volk in den Gemeinden und Landkreisen eine gewählte Vertretung haben muss. Damit trifft die sächsische Verfassung auch eine Regelung zur Notwendigkeit von Wahlen auf kommunaler Ebene, sodass der Wortlaut „alle Wahlen“ (Art. 4 Abs. 1 SächsVerf) auch diese erfasst (vgl. VG Chemnitz, B. v. 19.01.2021 – 5 K 1698/20 – juris, Rn. 15 unter Verweis auf SächsVerfGH, B. v. 24.01.1997 und B. v. 20.02.1997). Folglich ist auch das Wahlalter auf kommunaler Ebene unmittelbar in der SächsVerf geregelt.

- d) Diese verfassungsrechtliche Vorgabe werden auf einfachgesetzlicher Ebene aufgegriffen. Ausgangspunkt hierfür sind Art. 4 Abs. 3 SächsVerf und Art. 41 Abs. 3 SächsVerf.

Nach Art. 4 Abs. 3 SächsVerf bestimmen das Nähere die Gesetze. Ebenso normiert Art. 41 SächsVerf, der Regelungen zur Landtagswahl trifft, in seinem Absatz 3, dass das Nähere ein Gesetz bestimmt.

Wegen der verfassungsrechtlichen Bindung an das Wahlalter 18 Jahre, kann auf Ebene des einfachen Gesetzes nicht von der Verfassung abgewichen werden (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, B. v. 24.03.2021 – Vf. 27-V-20 – juris, Rn. 13). Gleichwohl darf das einfache Landesrecht die Vorgabe der Verfassung seinerseits aufnehmen bzw. wiederholen:

Gemäß § 11 Nr. 1 Sächsisches Wahlgesetz (SächsWahlG) – das Gesetz regelt das Nähere zur Landtagswahl – sind alle Deutschen im Sinne des Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben, wahlberechtigt.

Nach § 16 S. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) sind die Bürger der Gemeinde im Rahmen der Gesetze zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt und haben das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 SächsGemO ist Bürger der Gemeinde jeder Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes und jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt.

Identisch zu den Wahlen zur Gemeindevertretung, regelt § 14 Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO), dass die Bürger des Landkreises im Rahmen der Gesetze zu den Kreiswahlen wahlberechtigt sind und das Stimmrecht in Kreisangelegenheiten haben. Bürger des Landkreises ist gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO jeder Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes und jeder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Landkreis wohnt.

2. Bevor die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Herabsetzung des Wahlalters dargestellt wird, soll nachgezeichnet werden, wie sich die „Wahlaltersgrenze“ überhaupt begründen lässt (vgl. lit. a) und b)). Diese Begründung wird sodann kritisch hinterfragt (vgl. lit. c)).

Ausgegangen wird bei der Darstellung der materiellen Zulässigkeit der Wahlaltersgrenze zunächst vom Grundgesetz und der hierzu ergangenen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Denn die insoweit maßgeblichen Normen des Demokratieprinzips und der Wahlrechtsgrundsätze sind einerseits sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung des Freistaates Sachsen geregelt. Darüber hinaus, darf die Landesverfassung des Freistaates Sachsen wegen des in Art. 28 Abs. 1 GG normierten „Homogenitätsprinzip“ hinsichtlich der vorstehend bezeichneten Prinzipien nicht hinter dem Grundgesetz zurückbleiben. Dies findet hinsichtlich der Wahlen seinen besonderen Ausdruck zudem in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Ein weiterer Gleichlauf zwischen dem Bund und dem Freistaat Sachsen liegt darin, dass das Wahlalter jeweils auf Verfassungsebene normiert ist. Dies zu Grunde gelegt, kann die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf die Länderebene übertragen werden.

- a) Betrachtet man das im Grundgesetz sowie der Verfassung des Freistaates Sachsen verankerte Demokratieprinzip und den jeweils normierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, stehen diese einer „Wahlaltersgrenze“ zunächst vermeintlich entgegen.
- (1) Gemäß Art. 20 Abs.1 GG und Art. 3 Abs. 1 S. 1 SächsVerf geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 S. 2 SächsVerf wird die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. In diesen verfassungsrechtlichen Regelungen kommt das Demokratieprinzip als Staatsstrukturprinzip zum Ausdruck, das den Grundsatz

der Volkssouveränität festlegt (vgl. BVerfG, U. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – juris, Rn. 37).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner ständigen Rechtsprechung den in Art. 20 GG verwendeten Begriff „Volk“ dahingehend definiert, dass

„an Wahlen, die im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt demokratische legitimieren“ (BVerfG, U. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – juris, Rn. 36)

nur Deutsche im Sinne des Art. 116 GG teilnehmen können. Zudem hat es festgehalten, dass auch die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nach der das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist mit Blick auf den Begriff „Volk“

„die Gesamtheit der in dem jeweiligen Wahlgebiet ansässigen Deutschen (Art. 116 Abs. 1 GG)“ (BVerfG, U. v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – juris, Rn. 36)

umfasst.

Dies zu Grunde gelegt, ist zunächst jeder Deutsche und jeder nach Art. 116 Abs. 1 GG den Deutschen gleichgestellten Bürger zur Wahlhandlung berechtigt (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (203)). Dies gilt auch in Sachsen, da Art. 115 SächsVerf auf Art. 116 GG verweist und ihn für anwendbar erklärt. Im Ergebnis zählen damit auch Kinder und Jugendliche zum Volk von dem die Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausgeht.

- (2) Dieser Grundsatz, dass zunächst alle Bürger:innen im Sinne des Art. 116 GG wahlberechtigt sind, kommt auch in dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausdruck (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 4 Abs. 1 SächsVerf).

Die Allgemeinheit der Wahl verlangt ebenfalls, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen zustehen muss (vgl. Butzer in Epping/Hillgruber: BeckOK, 49. Edition, Stand 15.11.2021, Art. 38, Rn. 61).

Damit geht einher, dass es dem Gesetzgeber zunächst untersagt ist,

„bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen“ (BVerfG, B. v. 07.10.1981 – 2 BvC 2/81 – juris, Rn. 205).

Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bezüglich der Fähigkeit zu wählen und gewählt zu werden, eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11- juris, Rn. 24).

Dies zu Grunde gelegt, ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich auch verboten, die Wahlberechtigung an die „geistigen Fähigkeiten“ des Wählers zu knüpfen (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (203)).

Nimmt man nur das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in den Blick, ist eine Wahlaltersgrenze hiermit unvereinbar.

- b) In der rechtswissenschaftlichen Literatur sowie der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist jedoch anerkannt, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe

der Wahlaltersgrenze im Grundgesetz und damit auch der SächsVerf unbedenklich ist.

- (1) Insoweit ist zunächst zu beachten, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber auf Bundesebene und im Freistaat Sachsen nicht nur die vorstehend bezeichneten Verfassungsprinzipien des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl und des Demokratieprinzips auf Verfassungsebene geregelt hat. In gleichem Rang – also jeweils auf Verfassungsebene – ist das Wahlalter normiert.

Ausgehend von diesem Befund hat das BVerfG für die Wahlaltersgrenze bei Bundestagswahlen nach Art. 38 Abs. 2 GG festgehalten, dass

„diese Altersgrenze an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht zu messen ist, weil sie in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG auf gleicher Rangebene wie diese geregelt ist.“ (BverfG, B. v. 15.01.2009 – 2 BvC 4/04 – juris, Rn. 20)

Die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers für die Normierung eines Wahlalters verletzt daher den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (vgl. Klein/Schwarz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 38, Rn. 96). Nach Ansicht der Literatur, sind Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 38 Abs. 2 GG abwegig („verfassungswidriges Verfassungsrecht“ hierzu auch Rolfsen, DÖV 2009, S. 348 ff. (349f.)); vgl. Klein/Schwarz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 38, Rn. 96). Als verfassungsunmittelbare Schranke ist die Wahlaltersgrenze – dies gilt gleichermaßen für das GG als auch die SächsVerf – im Verhältnis zum Demokratieprinzip sowie dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl daher die speziellere und vorrangige Regelung (vgl. VG Chemnitz, B. v. 19.01.2021 – 5 K 1698/20 – juris, Rn. 15).

- (2) Als zweite Argumentationslinie führt die Rechtsprechung – dies gilt insbesondere für die Bundesländer, in denen das Wahlalter nicht auf Verfassungsebene, sondern einfachgesetzlich geregelt ist – an, dass die Wahlaltersgrenze zudem verfassungsrechtlich zulässig sei, da der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl im Übrigen beschränkt werden kann:

„Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl sind verfassungsrechtlich zulässig, sofern für sie ein zwingender Grund besteht.“ (BVerfG, B. v. 23.10.1973 – 2 BvC 3/73 – juris, Rn. 8).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt damit keinem absoluten Differenzierungsverbot (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 25). An anderer Stelle führte das BVerfG hierzu aus, dass sich

„Verfassungsprinzipien in der Regel nicht rein verwirklichen (lassen); ihnen ist genügt, wenn die Ausnahmen auf das unvermeidbare Minimum beschränkt bleiben. So ist das Demokratieprinzip und das engere Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt durch Einführung eines Mindestalters“ (BVerfG, B. v. 9.10.2000 – 2 BvC 2/99 = NVwZ 2002, 69)

Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl gerechtfertigt ist, ist jedoch ein strenger Maßstab anzulegen. Differenzierungen bedürfen zur ihrer Rechtfertigung daher stets eines (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 25)

„besonderen, sachlich legitimierten Grundes“.

Diese Gründe müssen ihrerseits ebenfalls von Verfassungsrang sein:

„Sie können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 25)

Zu diesen Gründen, die Differenzierungen rechtfertigen können, zählt das BVerfG insbesondere

„die mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele der Sicherung des Charakters der Wahl als einen Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11- juris, Rn. 32)

Dem Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang – im Sinne der Teilhabe – bei der politischen Willensbildung des Volkes ist dabei die (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11- juris, Rn. 32)

„Sicherung der so genannten Kommunikationsfunktion der Wahl“

zuzuordnen.

Denn so argumentiert das BVerfG weiter:

„Demokratie setzt, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst, in dem sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen muss. Als gleichermaßen wichtig für die Legitimität demokratischer Ordnung erweist sich der beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich

nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung. (...) Das freie Abgeordnetenmandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG schließt nach alledem die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11- juris, Rn. 33)

Ausgehend davon und auf Grundlage dieser Rechtsprechung kann es daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein,

„wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. So ist es von jeher als mit dem Grundsatz der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 34)

- c) Die Rechtfertigung, eine Wahlaltersgrenze mit dem Gedanken der Sicherung der Kommunikationsfunktion zu begründen, mag zwar nicht von vornherein abwegig sein. Gleichwohl sollte sie keineswegs einfach als „Wahrheit“ hingenommen, sondern vielmehr kritisch hinterfragt werden.

Denn so beschreibt das BVerfG in einer seiner früheren Entscheidungen doch selbst das Wahlrecht mit klaren Worten als (vgl. BVerfG, U. v. 23.10.1951 – 2 BvG – juris, Rn. 84; vgl. BVerfG, B. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14 – juris, Rn. 106):

„das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“

Warum also typisierend eine gesamte Personengruppe von der Wahl ausschließen? Und warum diesen Ausschluss mit der pauschalen Annahme fehlender „Kommunikationsfähigkeit“ begründen, obwohl eben diese Fähigkeit ein so individuelles Persönlichkeitsmerkmal ist, dass ihr eine gruppenbezogene Bewertung denklogisch entgegsteht?

Zudem basiert auch und gerade das politische System der Demokratie auf dem fundamentalen Kriterium der Legitimität. In deren Mittelpunkt steht die Frage, wie groß die Akzeptanz der Autorität einer Regierung bei der Bevölkerung ist und wie sehr getroffene Entscheidungen seitens der Bevölkerung unterstützt werden (vgl. Van Reybrouck, Gegen Wahlen – Warum abstimmen nicht demokratisch ist, erschienen im Wallstein Verlag, Seite 14). Wie soll bei Kindern und Jugendlichen diese Form der Akzeptanz geschaffen werden, wenn ihnen das Mittel der Wahl als Mitbestimmungsrecht aus der Hand genommen ist?

Blickt man darüber hinaus auf die französische und amerikanische Revolution von 1789 bzw. 1776, ging doch mit ihnen die immer weiter aufflammende Idee des Parlamentarismus einher – also der Idee, dass die Volksvertreter im Parlament die öffentlichen Interessen wahrnehmen sollen. Wer aber nimmt die Interessen der bis 18jährigen wahr, wenn kein Vertreter auf ihre Wahlstimme angewiesen ist?

In konsequenter Anwendung des Kriteriums der „Kommunikationsfähigkeit“ der Wähler:innen bliebe die Allgemeinheit der Wahl doch ohnehin Utopie (so auch (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (204)). Denn Kommunikationsfähigkeit setzt ihrerseits die (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (204))

„Kenntnis von der Politik und die Fähigkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden“

voraus. Die Bewertung, ob Wähler:innen dieses Kriterium erfüllen dürfte nicht nur aus der meist sehr subjektiven Wahrnehmung des Beurteilenden heraus erfolgen. Gleichzeitig eröffnet sie potentielle

„Einfallstore nicht nur Minderjährige, sondern auch politische oder gesellschaftliche Minderheiten oder politische Gegner von der Wahl ausschließen“ (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (204)).

Ferner zeigt sich gerade in der Klimadebatte, dass nicht nur künftige Generationen, sondern auch junge Generationen in besonderem Maß von (klima-) politischen Entscheidungen der Gegenwart betroffen sein werden und die Folgen tragen müssen. Gleiches gilt im Übrigen auch bei Fragen der Rentenpolitik, die im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel stehen. Wie ist es daher zu rechtfertigen, dass wir die Betroffenen von der Partizipationsmöglichkeit der Wahl ausschließen?

3. Auf diese kritischen Gedanken zur Wahlaltersgrenze folgend, wird nachstehend aufgezeigt, dass die Herabsetzung des Wahlalters sowohl für die Landtagswahlen als auch die kommunalen Wahlen in Sachsen jedenfalls rechtlich zulässig (vgl. lit. a) - lit. c)), wenn nicht sogar geboten ist (vgl. lit. d)). Denn die Rechtsprechung macht es sich mit dem Argument, die Wahlaltersgrenze sei seit jeher aus zwingenden Gründen anerkannt, zu einfach (im Sinne einer „gängigen Praxis“ vgl. BVerfG, B. v. 23.10.1973, 2 BvC 3/73 – juris, Rn. 9; BVerfG, B. v. 9.10.2000 – 2 BvC/99 = NVwZ 2002, 69-70).
- a) Vorweg ist festzuhalten, dass Gerichtsentscheidungen vorliegen, die sich mit der Zulässigkeit der Wahlalterabsenkung befassen, da in einigen Bundesländern, in denen das Wahlalter herabgesetzt wurde, gegen diese Gesetze Klage erhoben worden ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, U. v.v 21.07.2017 – 1 S 1240/16 – juris zur Herabsetzung des Wahlalters auf 16 bei den Kommunalwahlen; vgl. BVerwG, U. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17 – juris, Bestätigung VGH Baden-Württemberg; VGH Thüringen, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff.).

Zu differenzieren von diesen Verfahren, deren Gegenstand die Verfassungsmäßigkeit der Herabsetzung des Wahlalters war, sind solche Verfahren, in denen sich von der Wahl ausgeschlossene Kinder und Jugendliche im Wege einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen ihren Ausschluss von Wahlen wenden (vgl. BVerfG, B. v. 9.10.2000 – 2 BvC 2/99 = NVwZ 2002, 69; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, B. v. 24.03.2021 – Vf. 27 V-20 – juris; VG Chemnitz, B. v. 19.01.2021 – 5 K 1698/20 – juris).

Man könnte meinen, dass die Verfahren gleichlaufend ausgegangen sein müssten. Mit anderen Worten: Entweder dürften die Entscheidungen dahingehend ausgefallen sein, dass die Herabsetzung des Wahlalters verfassungsgemäß war und damit auch der Ausschluss der Kinder und Jugendlichen von der Wahl verfassungswidrig war. Oder: Die Herabsetzung des Wahlalters war verfassungswidrig und damit der Ausschluss von Kindern und Jugendlichen von der Wahl verfassungsgemäß.

Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr bestätigen die Gerichte der Herabsetzung des Wahlalters die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit. Gleichzeitig unterlagen die Kinder und Jugendlichen mit ihren Wahlprüfungsbeschwerden.

Hintergrund dieses vermeintlichen Widerspruchs ist, dass – dies wird nachstehend im Detail erörtert – der (verfassunggebende) Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene einen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Wahlalters hat. Damit kann im Ergebnis bei der Wahl zum Bundestag, den 16 Landesparlamenten und den kommunalen Vertretungen in den 16 Bundesländern jeweils eine unterschiedliche Regelung („Flickenteppich“) getroffen werden, wobei jede für sich genommen mit dem Grundgesetz bzw. der jeweiligen Landesverfassung im Einklang steht.

Eben dieser Gestaltungsspielraum, den die Gerichte der Legislative zugestehen, zeigt, dass die Frage des Wahlalters weniger eine verfassungs*rechtliche*, sondern eben und gerade eine verfassungs*politische* ist. Entscheiden sich die

politischen Mehrheiten im sächsischen Landtag verfassungspolitische für eine Änderung des „Ist-Zustandes“, ist diese auch verfassungsrechtlich zulässig.

- b) Das BVerfG sowie die Landesverfassungsgerichte gestehen dem (verfassungsgebenden) Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlalters einen Gestaltungsspielraum zu (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (135); BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris). Denn es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zu einem gerechten, schonenden Ausgleich („praktische Konkordanz“) zu bringen (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 26).

Grundsätzlich wird dem Gesetzgeber zugestanden, dass er bei der Ausübung seines Beurteilungsspielraums auch Praktikabilitätsabwägungen berücksichtigen darf (vgl. BVerfG, B. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14 - juris, Rn. 105).

Daher prüfen die Gerichte – in denjenigen Verfahren die zum Streitgegenstand die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Herabsetzung des Wahlalters hatten – selbst nur, ob der Gesetzgeber die Grenzen seines Beurteilungsspielraums überschritten hat,

„nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 27).

Diesen Gestaltungsspielraum haben die Gerichte in den oben beschriebenen Fallkonstellationen jeweils als vom Gesetzgeber nicht verletzt angesehen. Und zwar sowohl für die Entscheidung zu Gunsten des aktiven Wahlalters ab 18 als auch ab 16 Jahren.

- c) Auch wenn die Gerichte den Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum bislang als nicht verletzt erachtet haben, setzen sie diesem auch Grenzen.

Die Rechtsprechung nimmt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl an, wenn die vom Gesetzgeber getroffene Regelung zur Erreichung des verfassungsrechtlichen Ziels – hier der Sicherstellung der Kommunikationsfunktion – nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 27). Der Gesetzgeber agiert außerhalb dieser Grenzen, wenn er eine Regelung trifft, die die Bedeutung des Wahlrechts und die Strenge demokratischer Egalität verkennt (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 28).

Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums gesteht es die höchstrichterliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber zu (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 28),

„Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen.“

Das Wahlrecht zählt damit zu denjenigen Bereichen, in denen die Zulässigkeit typisierender Regelungen zur Ordnung der „Massenerscheinung“ der Wahl grundsätzlich anerkannt ist (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 29). Unter der Befugnis zur Typisierung verstehen die Gerichte, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst werden dürfen und Besonderheiten insoweit vernachlässigt werden können. Mit anderen Worten:

„Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 29)

Für das Wahlrecht im Besonderen gilt, dass sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 29).

- d) Legt man diese dargestellten Grenzen zu Grunde, ist es berechtigt, das geltende Wahlalter und damit den „Ist-Zustand“ einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Die Begründung dieses „Überprüfungsgebotes“ folgt dabei drei Argumentationslinien.

Neben den dargestellten Grenzen des Beurteilungsspielraums hat das BVerfG in einer Entscheidung formuliert, dass der Gesetzgeber dazu verpflichtet sei, diejenigen Vorschriften, die die Allgemeinheit der Wahl einschränken, zu überprüfen und ggf. zu ändern. In einer jüngeren Entscheidung befasste sich das BVerfG ferner mit dem Wahlausschluss von Betreuten in allen Angelegenheiten und wegen Schuldunfähigkeit untergebrachter Straftäter.

Diese Entscheidungen ergingen zwar nicht unmittelbar zur Frage der Wahlaltersgrenze, sodass sie hierauf nicht unmittelbar übertragen werden können. Auch war in den Entscheidungen zu beurteilen, ob Regelungen des Wahlrechts auf einfachgesetzlicher Ebene mit der Verfassung im Einklang stehen.

Gleichwohl werfen die genannten Entscheidungen Fragen auf, die in ihrem Kern auch auf die Frage der Wahlaltersgrenze übertragen werden können und zeigen, dass es geboten ist, den „Ist-Zustand“ der Wahlaltersgrenze 18, kritisch zu hinterfragen.

- (1) Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf das Wahlrecht von Auslandsdeutschen festgehalten, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist,

„eine die Allgemeinheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, 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 (vgl. BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 – juris, Rn. 30).“

Da das Wahlrecht von Auslanddeutschen durch einfaches Gesetz geregelt war und nicht wie die Wahlaltersgrenze Verfassungsrang hat, kann diese Rechtsprechung zwar nicht unmittelbar auf die Frage der Wahlaltersgrenze angewandt werden. Gleichwohl darf der (verfassungsändernde) Gesetzgeber die Rechtsprechung bei seinem verfassungspolitischen Handeln nicht außer Acht lassen. Argumente, weshalb der vorstehend gezogene Maßstab nicht auch für verfassungsrechtliche Vorgaben gelten sollte, liegen nicht auf der Hand (so auch im Ergebnis Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (205,206)).

Ausgehend davon, muss es – auch nach heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen der Jugendsoziologie und Entwicklungspsychologie – zutreffen, dass es dem typischen Fall entspricht,

„dass Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren nicht in der Lage sind an einer Wahl teilzunehmen, weil sie vom Stand ihrer geistigen Entwicklung nicht in der Lage sind, am politischen Kommunikationsprozess den die Wahl darstellen soll, mitzuwirken.“ (Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (205))

Sollten die wissenschaftlichen Erkenntnisse heute zu dem Ergebnis gelangen, dass unter 18jährige in einer bestimmten Altersgruppe typischerweise am politischen Kommunikationsprozess teilnehmen können, wäre der (verfassungsändernde) Gesetzgeber gehalten, diese Erkenntnisse in geltendes Recht zu gießen.

- (2) In seiner Entscheidung zum Wahlrecht von Auslanddeutschen hat das BVerfG zudem festgehalten, dass es mit der Verfassung nicht im Einklang steht,

„dass Deutsche, die typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut und von ihnen betroffen sind, an den Wahlen zum Deutschen Bundestag nicht teilnehmen können.“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 43).“

Hintergrund der Entscheidung war, dass der Gesetzgeber typisiert vermutet hatte, dass nur diejenigen Auslanddeutschen, die mindestens drei Monate in der Bundesrepublik ansässig waren, typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut seien und daher die „Kommunikationsfunktion“ der Wahl sichergestellt sei.

Dem widersprach das BVerfG. Denn diejenigen, die zu keiner Zeit in Deutschland ansässig waren,

„jedoch typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut und von ihnen betroffen sind, etwa weil sie als "Grenzgänger" ihre Berufstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ausüben oder weil sie durch ihr Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen in erheblichem Umfang am politischen und gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen, vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen bleiben“ (BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 - juris, Rn. 49).“

Überträgt man diese grundlegende Wertung auf das Wahlalter, spricht auch dies dafür, kritisch zu hinterfragen, ob Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren tatsächlich nicht in der Lage sind am politischen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

- (3) Hinzu kommt, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zum Wahlrecht Betreuten in allen Angelegenheiten und wegen Schuldunfähigkeit untergebrachter Straftäter aus dem Jahr 2019 der dem Gesetzgeber überlassenen Typisierung bei Entscheidungen der Wahlberechtigung klare Grenzen gesetzt hat. Ob diese beschriebenen Grenzen – wendet man sie entsprechend (vgl. zur entsprechenden Anwendung oben) auf das Wahlalter an – noch eingehalten sind, ist äußerst fraglich.

Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Entscheidung war die Frage, ob die im Bundeswahlgesetz (BWahlG) geregelten pauschalen Wahlrechtsausschlüsse für betreute Menschen und für wegen Schuldunfähigkeit in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachten Straftäter verfassungswidrig sind. Diese Frage bejahte das Gericht im Ergebnis.

Die im Verfahren aufgeworfene Frage, ob davon auszugehen ist, dass die vorstehend bezeichneten Personengruppen in hinreichendem Maß an dem Kommunikationsprozess zwischen dem Volk und den Staatsorganen teilnehmen kann, ließ das Gericht zwar offen.

Dies geschah vor dem Hintergrund, dass das BVerfG feststellte, die Regelung sei jedenfalls verfassungswidrig, da die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Typisierung verletzt seien. Im Kern beantwortet das Gericht die Frage, in welchem Verhältnis die Vorteile der Typisierung bei der Wahlberechtigung zu der mit ihr verbundenen Ungleichheit stehen dürfen (vgl. BVerfG, B. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14 – juris, Rn. 105).

Eben hier setzt nun die Argumentation gegen die geltenden Wahlaltersgrenzen an, da sich auch hier die Frage stellt, inwieweit die Typisierung, dass unter 18jährige nicht wählen dürfen mit der einhergehenden Ungleichbehandlung zwischen ihnen und über 18jährigen zu rechtfertigen ist (vgl. Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (206)).

Das richtige Verhältnis ist nur dann gegeben, wenn die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen ist und das Ausmaß der Ungleichbehandlungen gering ist (vgl. BVerfG, B. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14 – juris, Rn. 105).

Das BVerfG stellte sodann fest, der Ausschluss von 81.220 Vollbetreuten stelle keine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen dar. In Deutschland leben nach Angaben des statistischen Bundesamtes 2.266.144 Millionen Jugendliche im Alter von 15 bis 17 Jahren (vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1174053/umfrage/minderjaehrige-in-deutschland-nach-altersgruppen/> zuletzt abgerufen am 15.12.2021), sodass der Wahlausschluss von unter 18jährigen mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls keine kleine Zahl von Personen betrifft. Dies gilt dabei nicht nur, wenn man den Bundesvergleich anstellt. Auch in Sachsen leben mehr als 81.000 Kinder unter 18jährige (vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1096075/umfrage/bevoelkerung-in-sachsen-nach-altersgruppen/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2022).

Auch entschied das BVerfG sehr schlicht aber dadurch nicht minder deutlich, dass das Ausmaß der Ungleichbehandlung auch nicht nur geringfügig ist,

**„da den Betroffenen durch den Wahlrechtsausschluss das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat dauerhaft entzogen wird“
(BVerfG, B. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14 – juris, Rn. 106)**

Dies gilt uneingeschränkt in dieser Deutlichkeit für den Ausschluss von Kindern und Jugendlichen bei einer Wahl.

Sind diese beiden Kriterien erfüllt, stellt sich die Frage, ob die durch die Typisierung „keine Wahlberechtigung für U18“ eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind.

Hierzu Jugendsoziologen und Entwicklungspsychologen zu befragen und neu zu evaluieren, ob Herabsetzung des Wahlalters mit Kommunikationsfunktion im Einklang steht, stellt keine hohe Schwierigkeitshürde. Auch die davon ausgehende Notwendigkeit, mehr Wahlzettel zu drucken und den Personal- und Sachaufwand bei der Führung des Wählerverzeichnisses, stellt keine Maßnahme dar, die nur unter Schwierigkeiten durchzuführen wären. Etwas anderes würde gelten, wenn man einen „individuellen Wahltest“ für alle Bürger:innen einführen würde, um im Einzelfall zu prüfen, ob der Einzelne „kommunikationsfähig“ ist und über die erforderliche Verstandesreife verfügt.

4. Im Anschluss an den Befund, dass die Herabsetzung des Wahlalters rechtlich zulässig ist, werden nachstehend die in der Diskussion immer wieder auftauchende (rechtliche) Argumentationsansätze und Thesen widerlegt.
 - a) Vorgetragen wird unter anderem, das Homogenitätsprinzip des Art. 28 GG erfasse auch die Regelung des Art. 38 Abs. 2 GG, sodass eine abweichende Wahlaltersgrenze auf Landesebene und kommunaler Ebene in unzulässigem Widerspruch zum Grundgesetz stünde.

Diesem Argument ist zu widersprechen, da Art. 38 Abs. 2 GG in systematischem Zusammenhang mit Art. 38 Abs. 1 GG zu lesen ist. Dessen Wortlaut bezieht sich ausdrücklich nur auf die Wahl der Abgeordneten des Bundestages. Dies zu Grunde gelegt, beansprucht Art. 38 Abs. 2 GG nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, nicht aber zu den Landtagen und den kommunalen Vertretungen Geltung (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 120)). Hätte das GG dagegen die Wahlberechtigung auch für die Landtags- und Kommunalwahlen einheitlich festlegen wollen, hätte es einer ausdrücklichen Formulierung in Art. 28 Abs. 1 GG bedurft. Hiervon hat der verfassunggebende Gesetzgeber jedoch abgesehen. Er hat sich vielmehr dazu entschieden, in Art. 28 Abs. 1 GG nur den Wahlrechtsgrundsätzen auch auf Landes-

und kommunaler Ebene Geltung zu verschaffen, nicht aber auch der im GG festgeschriebenen Wahlaltersgrenze.

Der ThürVerfGH hat zudem überzeugend eine analoge Anwendung des Art. 38 Abs. 2 GG auf Wahlen in den Ländern abgelehnt. Zur Begründung führte er aus, dass es einerseits keine fehlende Regelungslücke gibt, die für eine Analogie jedoch zwingende Voraussetzung ist. Darüber hinaus scheidet eine analoge Anwendung wegen der selbstständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern aus (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 122)).

Es steht den Ländern in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 GG (Wahlrechtsgrundsätze) also frei, für die in ihrem Bundesland abzuhaltenden Landtagswahlen und kommunalen Wahlen eigene Wahlregelungen – sei es auf Verfassungsebene oder einfachgesetzlicher Ebene – zu treffen.

- b) Im Verfahren vor dem VGH Baden-Württemberg zur Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen wurde argumentiert, Minderjährige seien nicht zum „Staatsvolk“ zu zählen. Daher schließe das Demokratieprinzip nach Art. 20 GG, wenn es formuliert „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, Minderjährige nicht ein. Dies zu Grunde gelegt, dürften Minderjährige von Verfassung wegen nicht wählen.

Der VGH Baden-Württemberg hat diesem Argument eine klare und offensichtlich überzeugende Absage erteilt (vgl. VGH Mannheim, U. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16 – juris, Rn. 29,30). Nach dem GG sowie der SächsVerf geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Der Begriff „Staatsvolk“ wird in Art. 116 GG definiert. Diese Definition beansprucht gemäß Art. 115 SächsVerf auch im Freistaat Sachsen Geltung. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk wird grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt; diese bzw. die Stellung nach Art. 116 Abs. 1 GG ist die einzige Voraussetzung für die Zugehörigkeit zum Staatsvolk. Für eine teleologische Reduktion – also einer den Wortlaut einschränkenden Auslegung –

des Art. 116 GG dahingehend, Minderjährige von dem Begriff des Staatsvolkes auszunehmen, ist kein Argument ersichtlich.

- c) Unter 18jährigen fehle es an der für den Wahlakt notwendigen „Verstandsreife“. Daher sei die Herabsetzung des Wahlalters auf „U-18“ mit dem Erfordernis der Kommunikationsfunktion der Wahl nicht zu vereinbaren.

Soweit Gerichte darüber zu entscheiden hatten, ob die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 im Einklang mit der „Kommunikationsfunktion“ der Wahl steht, haben sie dies bejaht.

Die Kommunikationsfunktion der Wahl setze zwar ein Mindestmaß an Reife und Einsichtsfähigkeit der Wahlberechtigten voraus. Der Gesetzgeber habe den ihn bei typisierender Betrachtung zustehenden Beurteilungsspielraum, das Wählen ab 16 zu ermöglichen, nicht überschritten (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff., Leitsatz 5).

Für die Kommunalwahlen hat der Thüringische Verfassungsgerichtshof festgehalten:

„Das Vorhandensein politischer Einsichtsfähigkeit in kommunale Belange und ein Verständnis für die Bedeutung von Wahlen lassen sich bei Jugendlichen dieser Altersgruppe nicht offenkundig verneinen.“ (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 136)).

Soweit im gerichtlichen Verfahren vorgetragen wurde, dass auch die kommunale Ebene mit den Aufgabenkreisen der Europa-, Bundes- und Landespolitik verzahnt sei und 16 bis 17jährige diese Verzahnung nicht ausreichend begreifen könnten, sind die Gerichte dieser Ansicht nicht gefolgt. Kommunalwahlen wiesen einen ausgeprägten örtlichen Bezug auf und die Wechselwirkungen mit

anderen Ebenen der Politik seien daher nicht geeignet 16 bis 17jährigen die „Verstandsreife“ abzusprechen.

Darüber hinaus ist die Wahlberechtigung nicht daran geknüpft, sich fortlaufend informieren oder aktiv und kontinuierlich mit politischen Themen sowie Debatten zu befassen. Ausgehend davon kann das Argument der „Verstandsreife und Kommunikationsfunktion“ kein absolutes sein.

Die Frage ab welchem Alter Kinder und Jugendliche in der Lage sind, sich ausreichend zu informieren und zu kommunizieren, ist von anderen Disziplinen als der Rechtswissenschaft zu bewerten (so auch: Moir/Drautzburg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft (2) 2021, 198-211 (205)). Hier werden sich Gerichte – soweit sie über die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der Herabsetzung des Wahlalters auf ein bestimmtes Alter zu entscheiden haben – auf Sachverständige beziehen.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass das Interesse der 15-24jährigen an Politik in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (vgl. 19. Shell Jugendstudie, Eine Generation meldet sich zu Wort, Jugend und Politik, Seite 49 ff.). Durchaus zutreffend dürfte nachstehende Zusammenfassung sein:

„Ergebnisse der Jugendsozialisations- und Entwicklungsforschung belegen, dass die Selbstständigkeit Jugendlicher durch veränderte Bedingungen des Aufwachsens zugenommen hat. Jugendliche sind daneben die Generation, die sich durch die höchste Engagementbereitschaft auszeichnet und sich überdurchschnittlich häufig zivilgesellschaftlich und bürgerschaftlich engagiert. Es bestehen daher keine Zweifel, dass Jugendliche von ihrer sozialen Kompetenz, ihrer Reife und ihrer intellektuellen Urteilsfähigkeit her früher als mit 18 Jahren politisch entscheidungsfähig sind.“ („Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/12345 vom 18.03.2009)

- d) Einer Herabsetzung des Wahlalters stehe die „Einheit der Rechtsordnung“ entgegen. Sollte das Wahlalter herabgesetzt werden, begründe dies unauflösbare

Wertungswidersprüche, die zu vermeiden sind. Insbesondere ein Wertungswiderspruch zwischen „Volljährigkeit“ und „Wahlrecht“ sei nicht hinnehmbar, da insoweit ein „innerer Zusammenhang“ bestehe.

- (1) Zunächst ist der behauptete „innere Zusammenhang“ zwischen Wahlalter und Volljährigkeit von der Hand zu weisen. Denn die Schutzfunktion der in § 2 BGB geregelten Volljährigkeit zielt darauf ab, Minderjährige vor weitreichenden (finanziellen) Bindungen und den Folgen rechtsgeschäftlichen Handelns zu „bewahren“ (vgl. Bamberger/Poseck in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, 60. Edition, Stand 01.11.2021, Rn. 1). Die Wahlentscheidung hingegen bindet den Wähler – anders als der Abschluss von Verträgen – nicht. Sie bringt für den Einzelnen – anders als der Abschluss eines Vertrages – keine unmittelbare Rechtsfolge mit sich, die von der anderen Vertragspartei eingeklagt werden kann. Dieser grundsätzliche Unterschied zwischen Wahlrecht und Volljährigkeit steht damit bereits dem Erfordernis des behaupteten notwendigen Gleichlaufs entgegen. Mit anderen Worten: Den mit § 2 BGB beabsichtigten Zweck, Minderjährige zu schützen, bedarf es bei der Wahlhandlung nicht.

- (2) Zudem ist auch die „Einheit der Rechtsordnung“ durch eine Herabsetzung des Wahlalters nicht gefährdet, da es mit Blick auf Altersgrenzen eine solche gar nicht gibt. Dies wird an Hand der nachstehenden – nicht abschließenden Beispiele – deutlich:

Gemäß § 106 BGB sind Minderjährige ab dem Alter von 7 Jahren beschränkt geschäftsfähig. Mit Blick auf Dienst- und Arbeitsverhältnisse gelten Minderjährige gemäß §§ 112, 113 BGB als voll geschäftsfähig. Mit Blick auf die Deliktsfähigkeit differenziert das BGB zwischen den Altersstufen bis 7 Jahre, zwischen 7 und 10 Jahren sowie zwischen 10 und 18 Jahren (vgl. § 828 BGB).

Mit Vollendung des 16. Lebensjahres gesteht der Gesetzgeber Minderjährigen die Testierfähigkeit zu, vgl. § 2229 Abs. 1 BGB, sodass ab dieser Altersgrenze ohne

Zustimmung des gesetzlichen Vertreters (vgl. § 2229 Abs. 2 BGB) der Minderjährige über sein gesamtes Vermögen für den Zeitpunkt nach dem Tod verfügen kann.

Kinder bzw. Jugendliche sind gemäß § 19 StGB schuldunfähig, wenn sie bei Begehung der Tat noch nicht vierzehn Jahre alt sind. Ab Vollendung des 14. Lebensjahres sind sie folglich strafmündig. Ferner sieht der Gesetzgeber vor, dass das Jugendstrafrecht unter Umständen auch auf Heranwachsende bis zum Alter von 21 Jahren angewandt werden kann, vgl. § 105 JGG.

Der Gesetzgeber hat zudem in § 2 Abs. 2 TPG geregelt, dass Jugendliche ab dem vollendeten 14. Lebensjahr den Widerspruch zu einer Organ- und Gewebespende nach ihrem Tod erklären können. Die Einwilligung zu einer Organ- und Gewebespende nach dem Tod kann nach dieser Norm ab dem vollendeten 16. Lebensjahr erklärt werden.

Die volle Religionsmündigkeit gilt gemäß § 5 ReKerzG ab Vollendung des 14. Lebensjahres. Ab diesem Zeitpunkt steht dem Kinde die Entscheidung darüber zu, zu welchem religiösen Kenntnis es sich halten will. Ferner regelt die Norm, dass ein Kind ab Vollendung des 12. Lebensjahres nicht gegen seinen Willen in einem anderen Bekenntnis als bisher erzogen werden darf.

Die Straßenverkehrsordnung verpflichtet Kinder ab Vollendung des 10. Lebensjahres dazu mit ihrem Fahrrad die Fahrbahn bzw. den Radweg zu benutzen (vgl. § 2 Abs. 5 StVO). Zuvor müssen Kinder bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres auf dem Gehweg fahren; zwischen dem 8. und 10. Lebensjahr dürfen sie den Gehweg benutzen (vgl. § 2 Abs. 5 StVO). Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass Kinder ab Vollendung des 10. Lebensjahres die Straßenverkehrssituationen vollumfassend einschätzen und sich entsprechend verhalten können. Das Begleitete Fahren mit dem PkW ist gemäß § 48 a FeV ab Vollendung des 17. Lebensjahres erlaubt. Mit Vollendung des 14. Lebensjahres besteht die Berechtigung Elektrokleinstfahrzeuge zu führen, vgl. § 3 eKFV.

Gesetzliche Altersgrenzen enden ferner nicht mit der „Volljährigkeit“. Die gesetzliche Approbation zum Heilpraktiker bzw. zur Heilpraktikerin setzt beispielsweise die Vollendung des 25. Lebensjahres voraus (vgl. HeilprGDV-1). Das Höchstalter bei der Studentischen Krankenversicherung erreicht man gemäß § 5 Abs. 1 Ziff. 9 SGB V mit Vollendung des 30. Lebensjahres. Erst mit Vollendung des 40. Lebensjahres ist man als Richter am BVerfG (§ 3 BVerfGG), als Bundespräsident (Art. 54 GG) sowie als Ministerpräsident:in Bayerns (Art. 44 Abs. 2 BayVerf) wählbar. Gemäß § 48 a BnotO erreichen Notare mit dem Ende des Monats, in dem sie das siebzigste Lebensjahr vollenden, die Altersgrenze zur Ausübung ihres Berufes.

All diese Beispiele zeigen, dass es keine Einheit der Rechtsordnung mit Blick auf Altersgrenzen gibt.

- e) Soweit Bundesländer eine Wahl ab 16 ermöglichen, sei die Wahlbeteiligung dieser Gruppe besonders niedrig. Jugendliche seien somit ungenügend an Wahlen und Politik interessiert. Nehmen Wahlberechtigte ihr Wahlrecht nicht wahr, werde die Legitimationsfunktion der Wahl untergraben. Daher müsse das Wahlalter bei 18 Jahren bleiben.

Auch dieser Argumentationsansatz ist nicht valide. Unabhängig davon, ob die These auf tatsächlicher Ebene zutrifft, steht ihr jedenfalls die Argumentation mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl entgegen.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 SächsVerf) gewährleistet insbesondere, dass der Wähler frei darin ist, *ob* er von seinem Wahlrecht Gebrauch macht (vgl. Piertoh in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 16). Daher wäre eine gesetzliche Wahlpflicht unzulässig.

Geht man von diesem verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsatz aus, überzeugt das genannte Argument daher nicht. Denn ganz unabhängig vom Alter,

muss jeder und jede frei entscheiden können, ob er oder sie wählen geht. Aus dieser individuellen Entscheidung leitet sich sodann die prozentuale Wahlbeteiligung ab.

Zwar mag es sein, dass eine hohe Wahlbeteiligung die Legitimationsfunktion der Wahl fördert. Hier sind aber gesellschaftliche und politische Akteur:innen gehalten, für den Gang zur Wahlurne zu „werben“. Der Ausschluss einer ganzen Personengruppe führt hingegen keinesfalls zur Anhebung der Wahlbeteiligung: Eine mögliche geringe Anzahl von „Wähler:innen U18“ ist immer noch mehr als gar keine „Wähler:innen U18“ und führt damit immer zu einer verbesserten Legitimationsfunktion der Wahl.

- f) Jugendliche vertreten regelmäßig „Extrempositionen“. Hiervon profitieren radikale oder populistische Parteien. Dieser Tendenz kann die „wehrhafte Demokratie“ mit einer Wahlaltersgrenze entgegenwirken.

Auch hier soll die Frage, ob die der These zu Grunde liegende Behauptung zutrifft ausgeblendet werden. Denn ganz unabhängig davon, setzt die Wahlentscheidung für eine „Extremposition“ ihrerseits voraus, dass sich Wähler:innen jeglichen Alters für diese „Extremposition“ überhaupt entscheiden können. Mit anderen Worten: Die Partei, die Extrempositionen vertritt, muss es auf den Wahlzettel schaffen. An dieser Stelle – und nicht bei dem Ausschluss bestimmter Personengruppen von der Wahl – sollte die „wehrhafte Demokratie“ ansetzen. Die Mittel hierzu stehen der „wehrhaften Demokratie“ mit dem Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2, Abs. 3 GG sowie Maßnahmen nach den jeweils anwendbaren Verfassungsschutzgesetzen zur Verfügung. Liegen die Voraussetzungen für entsprechende Maßnahmen nicht vor, ist es gerade Kern der Demokratie im Wege des freien Meinungskampfes und offenen Gedankenaustauschs um die vermeintlich „beste“ Position zu streiten und sich hiermit durchzusetzen.

- g) Die Herabsetzung des Wahlalters verletze den Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl. Denn gerade bei Kindern und Jugendlichen bestehe die Gefahr, dass die elterliche Erziehung einer freien Wahlentscheidung entgegenlaufe.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleistet auch, dass alle Wähler:innen ihr Wahlrecht ohne Zwang, Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können (vgl. Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 17). Der Wähler soll vor Beeinflussungen geschützt werden, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit ernstlich zu beeinträchtigen. Die Beeinflussung ist dabei nicht nur seitens staatlicher Akteure, sondern auch seitens anderer Bürger:innen sowie gesellschaftlicher Gruppen zu unterlassen. Dies gilt nach der Rechtsprechung jedenfalls dann,

„wenn mit Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflusst oder in ähnlich schwer wiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt wird, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr oder des Ausgleichs der Einflussnahme bestanden hätte.“ (BverfG, U. v. 8.02.2001 – 2 BvF 1/00 – juris, Rn. 83).

Es ist zwar denkbar, dass Eltern auf ihre Kinder durch Erziehungsmaßnahmen in den Grundsatz der Freiheit der Wahl eingreifen. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn sie von den vorstehend zitierten Mitteln Gebrauch machen und den Kindern keine Möglichkeit der Abwehr zur Verfügung steht (ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 152)).

Allerdings sieht § 1626 Abs. 2 S. 1 BGB vor, dass die Eltern bei der Pflege und Erziehung die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen haben. Ausgehend davon, kann nicht unterstellt werden, dass Eltern mit Mitteln des Zwangs oder des Drucks in die Entscheidungsfreiheit ihrer (fast volljährigen Kinder) bei der Ausübung des Wahlrechts eingreifen (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 152)).

Der rechtlich geltende Rahmen schützt somit vor unzulässigem Einfluss innerhalb der Erziehung. Und eben dies lässt die Rechtsprechung ausreichen, um das Argument der erzieherischen Eingriffsmöglichkeit in die Wahlentscheidung zu entkräften.

- h) Die Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen verletze die „Finanzgarantie der Kommunen“ (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 153 ff.)).

Ebenso wie in der Verfassung des Freistaates Thüringen, ist auch in der Verfassung des Freistaates Sachsen die „Finanzgarantie der Kommunen“ festgelegt (vgl. Art. 87 SächsVerf). Sie folgt im Übrigen auch unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S: 3 GG. Die Vorschriften schreiben vor, dass Gemeinden und Gemeindeverbände eine Finanzausstattung erhalten müssen, die insgesamt so bemessen ist dass diese die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt. Im Kern wird eine angemessene Finanzausstattung als Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts garantiert (vgl. ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 156)).

Nach der Rechtsprechung ist es *abwegig*, dass

„durch die bloße Anfertigung zusätzlicher Wahlunterlagen Gemeinden und Landkreise nicht mehr die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten könnten und ihnen kein finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbliebe“ (ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17 = NVwZ-RR 2019, 129 ff. (Rn. 157)).

Die bezeichnete Abwegigkeit folge insbesondere aus der Tatsache, dass Kommunalwahlen punktuelle Ereignisse sind, die alle fünf bzw. sechs Jahre stattfinden.

5. Steht die Vereinbarkeit der Herabsetzung des Wahlalters für die Landtagswahl und für die Kommunalwahl – wie vorstehend dargestellt – fest, ist zu beleuchten, wie die Herabsetzung des Wahlalters „technisch“ umgesetzt werden kann.

Da die Wahlaltersgrenze sowohl für die Landtagswahl als auch die Kommunalwahl auf Verfassungsebene geregelt ist (s.o. Ziffer 1.), bedarf es zunächst einer Änderung der SächsVerf. Ausgehend davon, sind die einfachgesetzlichen Regelungen zum Wahlalter im SächsWAHlg, der SächsGemO und der SächsLKrO anzupassen.

- a) Die Änderung der SächsVerf ist auf drei voneinander zu differenzierenden Wegen möglich, die im Folgenden dargestellt werden.

Für alle drei Varianten gilt, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt, vgl. Art. 74 Abs. 1 S. 1 SächsVerf. Darüber hinaus ist die Herabsetzung des Wahlalters grundsätzlich möglich, da Art. 4 SächsVerf nicht vom Katalog des Art. 74 Abs. 1 S. 2 SächsVerf („Ewigkeitsklausel“) erfasst ist. Die Ewigkeitsklausel entzieht lediglich die Art. 1,3,14 und 36 SächsVerf einer Änderungsmöglichkeit.

- (1) Zunächst kann der Landtag gemäß Art. 74 Abs. 2 SächsVerf ein verfassungsänderndes Gesetz mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages beschließen.

Diesem Beschluss hat ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach Art. 70 SächsVerf vorauszugehen, wobei die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages in der 7. Wahlperiode (GO) insbesondere in §§ 42 ff. GO den genauen Gang des Gesetzgebungsverfahrens regelt und damit Art. 70 SächsVerf konkretisiert.

- (2) Gemäß Art. 74 Abs. 2 S. 1 SächsVerf kann die Verfassung aber auch durch Volksentscheid geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages dies beantragt.

Dieses Verfahren ist durch seine Zweistufigkeit geprägt. Initiierend muss der Landtag tätig werden und einen entsprechenden Antrag stellen sowie diesen mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder verabschieden. In einem zweiten Schritt ist sodann ein Volksentscheid durchzuführen. Bei diesem sind alle wahlberechtigten Bürger:innen nach dem „Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (VVVG)“ abstimmungsberechtigt (vgl. § 49 Abs. 1 i.V.m. § 2 VVVG). Der Volksentscheid hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt, vgl. § 49 Abs. 2 VVVG. Ist diese Mehrheit erreicht, ist das verfassungsändernde Gesetz beschlossen.

- (3) Neben dem soeben beschriebenen Volksentscheid, der durch den Landtag initiiert wird, kann ein Volksentscheid über die Änderung der Landesverfassung auch auf eine Initiative des Volkes zurückgehen. Denn gemäß Art. 70 Abs. 1 Alt. 3 SächsVerf können Gesetzesvorlagen vom Volk durch Volksantrag eingebracht werden.

Eine Verfassungsänderung auf diesem Wege hat Erfolg, wenn insgesamt drei Verfahrensschritte erfolgreich durchlaufen werden.

In einem ersten Schritt ist ein Volksantrag seitens der in Sachsen stimmberechtigten Bürger:innen zu initiieren. Dieser muss von mindestens 40.000

Stimmberechtigten durch ihre Unterschrift unterstützt werden, vgl. Art. 71 SächsVerf. Der Volksantrag muss ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen (vgl. Art. 71 Abs. 1 S. 3 SächsVerf) sowie den Anforderungen des Art. 73 SächsVerf genügen. Er ist mit den 40.000 Unterschriften beim Landtagspräsident einzureichen (vgl. Art. 71 Abs. 2 S. 1 SächsVerf). Dieser prüft sodann die Zulässigkeit des Volksantrages (Art. 71 Abs. 2, Abs. 3 SächsVerf).

Ist der Volksantrag zulässig, kann der Landtag dem Volksantrag binnen sechs Monaten zustimmen, vgl. Art. 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf. Erfolgt diese Zustimmung, ist das verfassungsändernde Gesetz beschlossen.

Erfolgt eine Zustimmung durch den Landtag binnen sechs Monaten nicht, können die Antragsteller ausgehend von ihrem Volksantrag ein Volksbegehren mit dem Ziel, einen Volksentscheid über ihren Antrag herbeizuführen, in Gang setzen (Art. 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf).

Das Volksbegehren muss seinerseits durch mindestens 450.000 Unterschriften, jedoch nicht mehr als 15 vom Hundert der Stimmberechtigten, Zustimmung finden, vgl. § 2 VVVG.

Überspringt das Volksbegehren diese Hürde, findet ein Volksentscheid statt (vgl. Art. 70 Abs. 2, Art. 72 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4 SächsVerf und VVVG). Bei dem Volksentscheid wird über den Antrag – vorliegend die verfassungsändernde Gesetzesvorlage zu Art. 4 Abs. 2 SächsVerf – mit Ja oder Nein abgestimmt. Diese Gesetzesvorlage ist gemäß Art. 74 Abs. 3 S. 3 SächsVerf beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten (§ 2 VVVG) zustimmt.

- b) Ist Art. 4 Abs. 2 SächsVerf geändert, müssen auch die eingangs benannten Vorschriften des SächsWahlG, der SächsGEMO und der SächsLkrO dahingehend geändert werden, dass die Wahlberechtigung an die Vollendung des 16. Lebensjahres geknüpft ist.

Auch die Änderung eines einfachen Landesgesetzes – hier der SächsWahlG, der SächsGEmO und der SächsLkrO – kann auf die Initiative der Staatsregierung oder aus der Mitte des Landtages oder vom Volk durch Volksantrag eingebracht werden, vgl. Art. 70 Abs. 1 SächsVerf. Die Variante, dass der Volksentscheid durch den Landtag initiiert wird (s.o. unter (2)), gilt hingegen nur für Verfassungsänderungen und nicht bei Änderungen des einfachen Rechts.

Da es sich bei den zu ändernden Vorschriften um einfaches Recht handelt, bedarf ein Änderungsantrag, der dem Landtag zur Beschlussfassung vorliegt, gemäß Art. 48 Abs. 3 S. 1 SächsVerf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Landtag.

Erfolgt die Änderung der SächsWahlG, der SächsGEmO und der SächsLkrO durch Volksentscheid ist dieser nach Art. 72 Abs. 4 S. 2 SächsVerf erfolgreich, wenn er die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereint.

V. Kurzübersicht / FAQ

1. In welchem Gesetz ist das Wahlalter geregelt?

- a) Für die Wahl zum Bundestag regelt das Grundgesetz das Wahlalter und legt es auf 18 Jahre fest (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG).
- b) Geht es hingegen um die Wahlen des Landtages in Sachsen, ist die Verfassung des Freistaates Sachsen maßgeblich. Hier gilt nach Art. 4 Abs. 2 Landesverfassung ebenfalls das Wahlalter 18 Jahre.
- c) Davon zu unterscheiden sind zudem die Wahlen auf kommunaler Ebene in Sachsen. Die Sächsische Gemeindeordnung legt in §§ 15, 15 das Wahlalter auf 18 Jahre fest.

2. Wer muss handeln, damit das Wahlalter in Sachsen herabgesetzt wird?

Da das Wahlalter in der sächsischen Verfassung geregelt ist, bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes. Dieses kann vom Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages verabschiedet werden. Darüber hinaus kann die Verfassung durch Volksentscheid auf Initiative des Landtages oder der Bürger:innen Sachsens geändert werden.

3. Warum gibt es überhaupt eine Wahlaltersgrenze (in Sachsen)?

Zunächst ist schlicht festzuhalten, dass sich der sächsische Verfassungsgeber hierzu entschieden hat als er die Landesverfassung des Freistaates Sachsen verabschiedete.

Hintergrund dieser Entscheidung ist, dass Wahlen Ausdruck einer politischen Willensbildung des Einzelnen sind. Zudem setzt Demokratie voraus, dass eine

freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten stattfindet. Der beständige Dialog zwischen den Regierenden und der Gesellschaft ist Kern unserer Demokratie.

An diesem Dialog teilzunehmen setzt die „Kommunikationsfähigkeit“ der Wähler:innen voraus. Hier ging der sächsische Verfassungsgeber pauschal und typisierend davon aus, dass diese Fähigkeit erst ab einem Alter von 18 Jahren vorliegt.

5. Hat sich an der Wahlaltersgrenze schon einmal etwas geändert?

Im Freistaat Sachsen erfolgte eine Änderung in den letzten Jahren nicht. Allerdings ist das Wahlalter für die Wahl zum Bundestag im Jahr 1970 von 21 auf 18 herabgesetzt worden. Auch das Wahlalter auf Landesebene ist in den Bundesländern Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Hamburg in den vergangenen 10 Jahren von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt worden. In vielen Bundesländern wurde auch das Wahlalter für die Wahlen auf kommunaler Ebene von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt.

6. Haben Gerichte die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 in anderen Bundesländern für zulässig erklärt?

Ja! Der Verfassungsgerichtshof Thüringen und der VGH Mannheim haben die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre für rechtlich zulässig erklärt. Diese beiden Gerichte haben insbesondere festgehalten, dass auch Jugendliche ab 16 Jahren fähig sind, am politischen Dialog (siehe Frage 3) teilzunehmen.

7. Muss das Wahlalter für die Bundestagswahl, die Landtagswahl in Sachsen und die kommunalen Wahlen in Sachsen aus Rechtsgründen gleich sein?

Nein, dies ist nicht erforderlich. Die drei Ebenen sind streng voneinander zu trennen. Denn für die Bundestagswahl muss der Bundesgesetzgeber eine Änderung des Grundgesetzes beschließen. Von dieser Entscheidung auf Bundesebene, wird der Entscheidungsspielraum der Landesparlamente für das Wahlalter zur Landtagswahl und den kommunalen Wahlen nicht berührt.

8. Ist es rechtlich zulässig, dass das Wahlalter von der Volljährigkeit (18 Jahre) abweicht?

Ja, das ist rechtlich zulässig. Ein innerer Zusammenhang zwischen diesen beiden gesetzlichen „Altersgrenzen“ besteht nicht. Vielmehr gibt es in Gesetzen sehr viele unterschiedliche Altersgrenzen, die insgesamt betrachtet einen „Flickenteppich“ darstellen.

9. Zählen Minderjährige zum Staatsvolk, das an „Wahlen und Abstimmungen“ grundsätzlich teilnehmen darf?

Ja. Der Begriff Staatsvolk wird durch das Grundgesetz und die sächsische Landesverfassung unabhängig von Altersgrenzen definiert. Auch Kinder und Jugendliche sind daher vom Begriff „Staatsvolk“ umfasst.

10. Steht es der Wahlberechtigung von Jugendlichen entgegen, dass diese oft von ihrem Wahlrecht gar keinen Gebrauch machen?

Nein. Ganz unabhängig vom Wahlalter gilt der Grundsatz der Freiheit der Wahl. Allen Wähler:innen muss die Entscheidung, ob sie wählen gehen, selbst überlassen werden. Daher besteht kein Zusammenhang zwischen der Wahlaltersgrenze und der Frage der Wahlbeteiligung.

11. Unterstellt, es trifft zu, dass Kinder und Jugendliche häufiger politische „Extrempositionen“ vertreten – ist das Wahlalter hier ein guter Ansatzpunkt zur Regulierung?

Der Ansatzpunkt ist falsch gewählt. Die Demokratie lebt gerade von einem offenen Meinungs Austausch und verschiedenen politischen Ansichten. Um „zu extreme“ und verfassungswidrige Positionen verbieten zu können, hat sich die „wehrhafte Demokratie“ die Mittel der Parteiverbotsverfahren sowie des Verfassungsschutzes an die Hand gegeben.

Potsdam, den 11.07.2022



Dr. Lück



J. Hoffmann