

**Schriftliche Stellungnahme**

des Herrn Prof. Dr. Hermann K. Heußner

zur Anhörung des Ausschusses für Inneres, Bau  
und Digitalisierung am 29. September 2022

zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des  
Landes- und Kommunalwahlgesetzes**  
- Drucksache 8/737 -



HOCHSCHULE OSNABRÜCK  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
(zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Landtagswahlen)  
– Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes, Druck-  
sache 8/737 –  
für die Anhörung im Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung  
des Landes Mecklenburg-Vorpommern,  
29.9.2022, 9.00 Uhr, Schweriner Schloss<sup>1</sup>**

*Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück*

**Ausgewählte Thesen**

- (1)** Die Absenkung des **Wahlalters** auf **16 Jahre** ist nicht nur zulässig, sondern – entgegen der in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 2, 7 geäußerten Auffassung – **verfassungsrechtlich** auch **geboten**.
- (2)** Die strenge Prüfung bei Eingriffen in die Allgemeinheit der Wahl aufgrund von Gesetzgebung in eigener Sache des Parlaments führt dazu, dass der grundsätzlich gegebene **Einschätzungs-** und **Gestaltungsspielraum** des Landtages **nicht eröffnet** ist.
- (3)** Es ist zwischen formalem und effektivem Wahlalter zu unterscheiden. Dies bedeutet, dass bei einem Wahlmindestalter von 16 Jahren und einer Legislaturperiode von 5 Jahren **erstmalig** an Landtagswahlen **Teilnehmende** im **Durchschnitt 18,5 Jahre alt** sind. Ca. 60 % der erstmalig Teilnehmenden ist 18 Jahre und älter und damit auch für die Gegner der Wahlrechtsabsenkung wahlfähig.
- (4)** Der Grundsatz der **Einheit** und **Widerspruchsfreiheit** hat ein wesentlich **geringeres Gewicht** als der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- (5)** Das **Volljährigkeitsalter** hat **keine maßstabsbildende Kraft** für die Festsetzung des Wahlalters.
- (6)** Die Absenkung des Mindestwahlalters auf **14 Jahre** im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Landtagswahlen ist vom **Landtag** zu **prüfen**.
- (7)** Die **verstärkte politische Bildung** zur Aktivierung der Schüler sollte im **Schulgesetz** verankert werden.
- (8)** Der Landtag sollte **prüfen**, ob das das Mindestalter im Rahmen des **passiven Wahlrechts** bei den **Kommunalwahlen** auf **16 Jahre** gesenkt werden könnte.

---

<sup>1</sup> Mit männlichen Formulierungen sind die übrigen Geschlechter mitgemeint.

## Gliederung

### A. Vorbemerkung

### B. Rechtliche Zulässigkeit

#### I. Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern

#### II. Art. 38 GG

#### III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

1. Altersgrenze von 18 Jahren
2. Andere Altersgrenze
3. Einheit der Rechtsordnung

### C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit

#### I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl

#### II. Maßstab der Rechtfertigung

1. Strenge Prüfung
2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

#### III. Tradition

#### IV. Leistungsfähigkeit

#### V. Integrationsfunktion der Wahl

##### 1. Geeignetheit, Erforderlichkeit

- a) Reife
- b) Bildung
- c) Verantwortungsfähigkeit
- d) Zwischenergebnis

##### 2. Typisierung

- a) Vermeidbarkeit
- b) Ausmaß der Ungleichbehandlung
- c) Zwischenergebnis

##### 3. Formales und effektives Wahlalter

#### VI. Einheit der Rechtsordnung

##### 1. Art. 38 GG

##### 2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

##### 3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

##### 4. Zivil- und strafrechtliche Altersgrenzen

- a) Funktion der Wahlen
- b) Keine maßstabsbildende Kraft
- c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen
  - aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
  - bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit
  - cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
- d) Reziprozität von Rechten und Pflichten
- e) Zwischenergebnis

#### VII. Gestaltungspielraum des Gesetzgebers

##### 1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH

##### 2. BVerfG

#### VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

##### 1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages

##### 2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

##### 3. Quantitatives Ausmaß

#### IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers

### D. Wahlalter 14

#### I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit

#### II. Formales und effektives Wahlalter

#### III. Prüfungspflicht des Landtages

### E. Politische Bildung

### F. Passives Wahlrecht

### G. Fazit

## A. Vorbemerkung

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

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

## B. Rechtliche Zulässigkeit

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

### I. Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern

Die Verfassung normiert kein Wahlmindestalter. Art. 3 Abs. 3 M-V-LV, der die Grundlagen der Demokratie formuliert, enthält nur die üblichen fünf Wahlgrundsätze. Auch Art. 20 Abs. 2 M-V-LV, der die Wahl des Landtages regelt, enthält kein Mindestwahlalter.<sup>2</sup> Das Wahlmindestalter von 18 Jahren findet sich lediglich auf einfachrechtlicher Ebene in § 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG-M-V.

Der Wortlaut einer Norm steckt den Auslegungsspielraum ab. Demgemäß lässt sich eine verfassungsunmittelbare Grenze von genau 18 Jahren grundsätzlich auch nicht durch Auslegung gewinnen. Zudem ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber, hätte er ein verfassungskräftiges Wahlmindestalter von 18 Jahren gewollt, dieses ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen hätte, so wie dies in der Mehrheit der Bundesländer der Fall ist (vgl. auch B.III.1.).

---

<sup>2</sup> Art. 5 Abs. 3 M-V-LV bezieht sich nicht auf Art. 38 GG, vgl. *Kohl*, in: *Classen et al.*, *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Art. 5 Rn. 11.

## II. Art. 38 GG

Das in Art 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG normierte Wahlmindestalter gilt nur für die Bundestagswahlen. Für die Landtagswahlen hat die Regelung keine maßstabsbildende Kraft.<sup>3</sup> Sie kann deshalb auch nicht analog angewendet werden. Die Länder sind im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei.<sup>4</sup>

## III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

### 1. Altersgrenze von 18 Jahren

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

Der intertemporale Rechtsvergleich zeigt, dass die Altersgrenzen schwanken. So betrug das Mindestalter bei Bundestagswahlen vor 1970 noch 21 Jahre.<sup>5</sup> Ähnliches gilt für die Landtagswahlen.<sup>6</sup> Andererseits betrug das Wahlmindestalter in der Weimarer Demokratie lediglich 20 Jahre, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV. Insbesondere spricht der intraföderale Rechtsvergleich gegen einen solchen Grundsatz. Denn in vier Bundesländern – neben Mecklenburg-Vorpommern sind dies Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein – gibt es in den jeweiligen Landesverfassungen gar keine altersmäßige Beschränkung.<sup>7</sup> Dementsprechend haben Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Landtagswahlrecht einfachgesetzlich auf 16 Jahre herabsetzen können.<sup>8</sup> Gäbe es einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von genau 18 Jahren, hätte im Übrigen aufgrund des Textänderungsgebotes bei Verfassungsänderungen<sup>9</sup> das Wahlalter von 16 Jahren in der jeweiligen Verfassung dieser Länder festgesetzt werden müssen.<sup>10</sup>

### 2. Andere Altersgrenze

Der VfGH Mannheim geht unter Verweis auf Urteile des VG Stuttgart und des VG Saarland und Auffassungen in der Literatur von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz aus, wonach der Gesetzgeber zwar nicht an ein bestimmtes Wahlmindestalter gebunden ist, aber zumindest irgendein Mindestwahlalter festzusetzen habe, um eine hinreichende Reife und Urteilskraft der Wahlberechtigten sicher zu stellen.<sup>11</sup> Der VerfGH Thüringen vertritt dieselbe Auffassung.<sup>12</sup>

---

<sup>3</sup> Butzer, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: 15.5.2020, Art. 38 Rn. 111. – Zum Analogieverbot, wonach Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann, vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 994 ff. bezogen auf die Europawahlen.

<sup>4</sup> Butzer, a.a.O., Art. 38 Rn. 111 m.w.N.

<sup>5</sup> Vgl. *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und weiteren Texten zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 12. Aufl. 2019, GG, Art. 38 Fn. 1.

<sup>6</sup> Vgl. etwa zu Bayern *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 2.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BremLV, Art. 6 Abs. 4 HbgLV, Artt. 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 SH-LV.

<sup>8</sup> Vgl. *Zicht*, Landtagswahlrecht, wahlrecht.de, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (3.8.2020).

<sup>9</sup> Art. 125 Abs. 1 BremLV; Art. 51 Abs. 1 HbgLV; Art. 40 Abs. 1 SH-LV.

<sup>10</sup> Verfassungsänderungen sind alle denkbaren Formen verfassungsändernder Eingriffe, vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Abs. 1 Rn. 23.

<sup>11</sup> VfGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 33 m.w.N.: Der Gesetzgeber „hat den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten, dass das Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.“

<sup>12</sup> VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 27/17, juris Rn. 172: „Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.“ Vgl. auch BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 -,

Ein solcher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz besteht jedoch nicht. Zwar ist es ein von der Verfassung legitimer Zweck, Personen vom aktiven Wahlrecht auszuschließen, welche die dafür notwendige Reife und Vernunft nicht mitbringen. Dies kann auch ein Mindestalter rechtfertigen (vgl. näher unten C.II.1.,5.). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber ein Mindestwahlalter festsetzen muss. Ihm bleibt es vielmehr überlassen, die verschiedenen Anforderungen an das Wahlrecht zum Ausgleich zu bringen (vgl. unten C.II.1.). Denn Differenzierungen, welche zulässig sind, weil sie durch Gründe gerechtfertigt sind, die der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten können (vgl. unten C.II.1.) stellen sich nicht deshalb als von Verfassung wegen notwendig dar.<sup>13</sup>

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

### 3. Einheit der Rechtsordnung

Auch aus einem vermeintlichen Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen lässt sich keine ungeschriebene, verfassungsunmittelbare Schranke entnehmen.<sup>14</sup> Denn dadurch bekäme das in Art 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG normierte Wahlmindestalter für die Landtagswahlen maßstabsbildende Kraft, so dass die Länder in der Ausgestaltung des Landeswahlrechts nicht frei wären. Diese Kraft hat Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG jedoch gerade nicht (vgl. o. B.II; auch u. C.VI.1.)

### C. Verfassungsrechtliche Gebotenheit

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist nicht nur zulässig, sondern – entgegen der in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 2, 7 geäußerten Auffassung – verfassungsrechtlich auch geboten. Der grundsätzlich gegebene Gestaltungsspielraum ist hier nicht eröffnet.

Die Tatsache, dass der Landtag als einfacher Gesetzgeber nach Annahme der Landesverfassung einfachgesetzlich ein Wahlalter von 18 Jahren festgesetzt hat, lässt nicht den Schluss zu, dass der Verfassungsgeber diese Ausgestaltungsmöglichkeit ohne die strenge Bindung an den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl wollte. Denn zum einen kann zur Interpretation von Verfassungsrecht nicht auf einfaches Gesetzesrecht zurückgegriffen werden; so aber die Begründung des Gesetzentwurfs. Dies ist nur in umgekehrte Richtung möglich.<sup>15</sup> Dies ist insbesondere unzulässig, wenn das einfache Gesetz – wie hier – später erlassen wurde.

---

juris Rn. 14, wonach der „Gesetzgeber von Verfassungswegen gehalten (ist), in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen.“

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, juris Rn. 61, im Hinblick auf Sperrklauseln.

<sup>14</sup> Diesen Gedanken führt z.B. der Bundestag in seiner Beschlussempfehlung zu Wahleinsprüchen gegen die Europawahl 2019 an, vgl. Drs. 19/13950, Anlage 5, S. 24: „Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Jahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenn gleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.“

<sup>15</sup> Vgl. Dreier/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 17 im Hinblick auf die Interpretation von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG im Kontext einfachen Verfassungsrechts und einfachen Gesetzesrechts.

Darüber hinaus kann dies hier schon deshalb nicht gelten, weil der Landtag nicht der Verfassungsgeber war – darauf hebt die Begründung des Gesetzentwurfes ab –, sondern das Volk. Dieses hat die Verfassung von Mecklenburg Vorpommern in einem Volksentscheid 1994 beschlossen.<sup>16</sup>

## I. Eingriff in Allgemeinheit der Wahl

Gemäß Artt. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 M-V-LV gilt die Allgemeinheit der Wahl. Dieser Grundsatz verbietet den unberechtigten Ausschluss von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl.<sup>17</sup> Die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern sieht kein Wahlmindestalter vor (vgl. o. B.1.). Da grundsätzlich alle Grundrechte auch Kindern und Jugendlichen zustehen,<sup>18</sup> steht auch das aktive Wahlrecht in Mecklenburg-Vorpommern unabhängig vom Alter allen Staatsbürgern zu, also auch Kindern und Jugendlichen.

Dies wäre nur anders, wenn Eingriffe durch den einfachen Gesetzgeber ein Wahlmindestalter in zulässiger Weise vorschreiben. § 4 Abs. Nr. 1 LKWG-M-V schließt Personen unter 18 Jahren einfachgesetzlich von den Landtagswahlen aus. Er stellt damit einen Eingriff in den durch Artt. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 M-V-LV garantierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bei Landtagswahlen dar. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich jedoch nicht gerechtfertigt und § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-MV ist damit nichtig.

## II. Maßstab der Rechtfertigung

### 1. Strenge Prüfung

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

Bei der Prüfung eines Eingriffes ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Wahlrecht ein sehr hohes Gewicht hat, da es in der Menschenwürde wurzelt. Das BVerfG führt deshalb in Bezug auf das GG aus, dass „(d)as Wahlrecht (...) der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (ist) (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“<sup>19</sup> Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern somit äußerste Zurückhaltung.

So sichert „(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“<sup>20</sup>

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. (...) Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven (...) Wahlberechtigung bedürfen zu

<sup>16</sup> Kronisch, in: *Classen et al.* (Hrsg.), *Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Entstehungsgesch. Rn. 26.

<sup>17</sup> BVerfGE 58, 202, 205; BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42); Piroth, in: *Jarass/Piroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 15.

<sup>18</sup> Jarass, in: *Jarass/Piroth*, a.a.O., Art. 19 Rn. 10.

<sup>19</sup> BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.; vgl. auch Baldus, *Kämpfe um die Menschenwürde*, 2016, S. 223 ff.

<sup>20</sup> BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (...), so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können.“<sup>21</sup>

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“<sup>22</sup>

## 2. Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

Diese strikte verfassungsrechtliche Kontrolle ist auch deshalb notwendig, „(w)eil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“<sup>23</sup>

Diese Gefahr besteht auch bei der Festsetzung eines Mindestwahlalters. Denn junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien als ältere Wähler. Dieser Trend gilt allgemein und auch speziell in Mecklenburg-Vorpommern. Dies ergibt sich aus den repräsentativen Wahlstatistiken und Wahltagsbefragungen. Für die unter 18-Jährigen ergibt sich dies aus den sog. „U18-Wahlen“.<sup>24</sup>

So erhalten kleine Parteien und insbesondere die Grünen, welche bei den Landtagswahlen 2016 in Mecklenburg-Vorpommern mit 4,8 % knapp an der 5 %-Klausel scheiterten, in den jüngeren Wählerkohorten deutlich höhere Stimmenanteile als bei älteren Wählern. Zusammen erreichten diese Parteien in Mecklenburg-Vorpommern bei den Landtagswahlen 2016 in der Altersgruppe der Erstwähler 35 % (Grüne 11, NPD 5, Sonstige einschl. FDP 19),<sup>25</sup> insgesamt jedoch nur 16,4 % (Grüne 4,8, NPD 3, FDP 3, Sonstige 5,6),<sup>26</sup> bei den Bundestagswahlen 2017 bei den unter 18-Jährigen 34,7 %, <sup>27</sup> insgesamt

---

<sup>21</sup> BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

<sup>22</sup> BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

<sup>23</sup> BVerfGE 129, 300 (322 f.) m.w.N.

<sup>24</sup> Die „U18-Wahlen“ sind unverbindliche Wahlen von Minderjährigen, die neun Tage vor den offiziellen Wahlen stattfinden. Sie werden vom Bundesjugendring koordiniert, vgl. Was ist U18, <https://www.u18.org/was-ist-u18> (3.8.2020).

<sup>25</sup> Infratest dimap, Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern 2016, Stimmanteile unter Erstwählern, [https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-09-04-LT-DE-MV/charts/umfrage-alter/chart\\_8951950.shtml](https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-09-04-LT-DE-MV/charts/umfrage-alter/chart_8951950.shtml) (3.8.2020) und daraus eigene Berechnung für „Sonstige“.

<sup>26</sup> Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern, Landtagswahl am 4.9.2016, Kurzüberblick, <https://www.laiv-mv.de/Wahlen/Landtagswahlen/2016/> (3.8.2020).

<sup>27</sup> Deutscher Bundesjugendring, Bundeskoordination, U18, Bundestagswahl 2017, Wahlergebnisse, <https://www.u18.org/vergangene-wahlen/2017-bundestag/wahlergebnisse> (3.8.2020) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien ohne AfD, CDU, Linke, SPD).

(ohne unter 18-Jährige) jedoch nur 15,4 % (Grüne 4,3, FDP 6,2, Sonstige 4,9)<sup>28</sup> und bei den Europawahlen 2019 bei den unter 18-Jährigen 57,4 %, <sup>29</sup> insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch lediglich 28,3 % (Grüne 10,8, FDP 3,9, Sonstige 13,6).<sup>30</sup> Bei den Bundestagswahlen 2021 erreichten die Parteien, die keine 5 % erzielten, bei den unter 18-Jährigen 17,5 %, <sup>31</sup> insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch nur 8,4 %.<sup>32</sup> Dieser Trend lässt sich auch bei früheren Wahlen beobachten.<sup>33</sup> Der kumulierte Stimmenanteil der kleinen Parteien einschließlich der Grünen (2021 ausschließlich der Grünen)<sup>34</sup> ist in der Gruppe der Erst- bzw. U18-Wähler im Vergleich zu den Wählern insgesamt also ca. zweimal so hoch.

Dies bedeutet, dass es bei den Landtagsabgeordneten in Mecklenburg-Vorpommern, die den „größeren“ Parteien angehören, tendenziell ein Interessen- bzw. Rollenkonflikt vermutet werden muss und daher im Rahmen der Gesetzgebung in eigener Sache die besonders strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle des Wahlrechtsausschlusses der unter 18-Jährigen notwendig ist.

### III. Tradition

Tradition ist kein von der Verfassung legitimer Grund, die Allgemeinheit der Wahl einzuschränken. Zwar hat das BVerfG in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass Minderjährige „von jeher“ vom Wahlrecht ausgeschlossen wurden, den Ausschluss rechtfertigen könne.<sup>35</sup> Von dieser Rechtsprechung ist das BVerfG jedoch selbst abgerückt.<sup>36</sup>

### IV. Leistungsfähigkeit

Zuweilen klingt die Idee an, durch ein Mindestwahlalter das Wahlrecht indirekt an ökonomische Leistungsfähigkeit zu binden.<sup>37</sup> Unter-18-Jährige von der Wahl auszuschließen, weil sie noch von ihren Eltern oder der Gesellschaft ökonomisch abhängig sind, ist jedoch eklatant verfassungswidrig. Denn das allgemeine Wahlrecht ist die radikale Absage an jeden Ausschluss vom Wahlrecht, der an eine irgendwie geartete Nützlichkeit oder Leistungsfähigkeit des Bürgers anknüpft. Deshalb verbietet die Allgemeinheit der Wahl den Ausschluss aus politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen.<sup>38</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 4, Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen in den Ländern, Zweitstimmen, S. 93, [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17\\_heft4.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf) (3.8.2020)

<sup>29</sup> Landesjugendring Mecklenburg-Vorpommern, U18-Europawahl, [https://www.ljrmv.de/ljrmv/aktuelles/aktuelle-projekte/u18/20190517\\_ergebnisse\\_u18\\_europawahl\\_mv.php](https://www.ljrmv.de/ljrmv/aktuelles/aktuelle-projekte/u18/20190517_ergebnisse_u18_europawahl_mv.php) (3.8.2020) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien ohne AfD, CDU, Linke, SPD).

<sup>30</sup> Der Bundeswahlleiter, Stimmenanteile, Europawahl 2019, Mecklenburg-Vorpommern, S. 60, <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/ergebnisse/bund-99/land-13.html> (3.8.2020).

<sup>31</sup> Deutscher Bundesjugendring, Rekordbeteiligung bei U18-Bundestagswahl, 21.9.2021, <https://www.dbjr.de/artikel/rekordbeteiligung-bei-u18-bundestagswahl-zeigt-junge-menschen-wollen-mitbestimmen> (19.9.2022) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien, die in Mecklenburg-Vorpommern bei Landtagswahl 2021 nicht in Landtag eingezogen sind, also „Sonstige“ einschließlich Tierschutzpartei).

<sup>32</sup> Der Bundeswahlleiter, Bundestagswahlen 2021, Ergebnisse, Mecklenburg-Vorpommern, Zweitstimmenanteile, <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99/land-13.html> (19.9.2022).

<sup>33</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung, Repräsentative Wahlstatistik Mecklenburg-Vorpommern, passim, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a60b5589-d4ec-3014-7ceb-a0188cffe10&groupld=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a60b5589-d4ec-3014-7ceb-a0188cffe10&groupld=252038) (3.8.2020).

<sup>34</sup> Bei den Landtagswahlen 2021 errangen die Grünen mehr als 5 % der Zweitstimmen,

<sup>35</sup> So z.B. BVerfG, NVwZ 2002, 69 (70) bzgl. der Bundestagswahlen.

<sup>36</sup> BVerfGE 151, 1, 40 (Rn. 93 m.w.N.).

<sup>37</sup> In diese Richtung aber z.B. *Ijoma Mangold*, Wer wählt, muss schon verantwortungsfähig sein, Deutschlandfunk Kultur, 10.5.2019, [https://www.deutschlandfunkkultur.de/ijoma-mangold-ueber-jugendliche-und-politikwer-waehlt-muss.2950.de.html?dram:article\\_id=448451](https://www.deutschlandfunkkultur.de/ijoma-mangold-ueber-jugendliche-und-politikwer-waehlt-muss.2950.de.html?dram:article_id=448451) (3.8.2020).

<sup>38</sup> BVerfGE 58, 205 m.w.N.

## V. Integrationsfunktion der Wahl

„Zu den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählt das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes. (...)“ Dazu „gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl. Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt. (...) Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“<sup>39</sup> Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.<sup>40</sup> Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist.<sup>41</sup>

### 1. Geeignetheit, Erforderlichkeit<sup>42</sup>

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

#### a) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.<sup>43</sup> Bereits ab 14 Jahren ist von hinreichender Reife auszugehen. Denn „(D)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der

---

<sup>39</sup> BVerfGE 151, 1, (Rn. 44 f. m.w.N.).

<sup>40</sup> *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.) BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

<sup>41</sup> BVerfGE 151, 1, 20 (Rn. 46 m.w.N.).

<sup>42</sup> VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS, und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, haben im Rahmen von Klageverfahren die Gebotenheit der Absenkung des Wahlrechts auf 16 bei den hessischen Kommunalwahlen verneint, allerdings ohne ausreichende Begründung. So haben VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks z.B. die pauschalisierende Betrachtung des Gesetzgebers, der ohne Differenzierung davon ausgeht, dass allgemein erst ab 18 hinreichende Reife gegeben sei, übernommen.

<sup>43</sup> *Hoffmann-Lange/de Rijke*, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: *von Alemann/Morlok/Godewerth* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73.

Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.<sup>44</sup> Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.

Auch hat – soweit ersichtlich – kein in bisherigen parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt.<sup>45</sup>

## b) Bildung

Reife und Vernunft scheitern auch nicht an mangelnder Bildung. Denn ein bestimmter Bildungsstand ist grundsätzlich kein zulässiger Differenzierungsgrund, um Menschen vom Wahlrecht auszuschließen.<sup>46</sup> Es ist deshalb nur zulässig, minimale Kenntnisse der politischen Zustände und des Wahlsystems zu verlangen, die unumgänglich sind, um ein hinreichendes Maß an politischer Kommunikation zu ermöglichen. Denn das Wahlrecht darf nicht von der Qualität des Schulsystems oder der sozialen Herkunft abhängen.

Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.<sup>47</sup>

Zum anderen ist von solchen Minimalkenntnissen jedoch in jedem Fall auszugehen. Denn die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, den Schülern umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig sind.<sup>48</sup> Unter anderem ist es Lernziel, die Schüler zu befähigen, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen.<sup>49</sup> Insbesondere im Sozialkundeunterricht des neunten Schuljahres besteht das Lernziel, „dass die Schüler Sinn und Zweck gesellschaftlicher Strukturen erfassen und kritisch hinterfragen. Sie lernen die Spielregeln von demokratischen Lösungen politischer und gesellschaftlicher Konflikte kennen und anwenden. ... Sie lernen auch, die eigenen Interessen im Zusammenhang mit den Interessen anderer und mit dem Gemeinwohl zu sehen und auf ihre Berechtigung und Durchsetzbarkeit zu prüfen.“<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *Gürlevik/Hurrelmann/Palentien* (Hrsg.): *Jugend und Politik*, 2016, S. 317 f.; *ders.*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palentien/Hurrelmann* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

<sup>45</sup> Vgl. *VGH Mannheim*, Urte. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 37.

<sup>46</sup> *Butzer*, in: Epping, Hillgruber (Hrsg.), *Grundgesetz*, 49. Edition, 15.11.2021, Art. 38 Rn. 61.

<sup>47</sup> Vgl. *Meyer*, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., [https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten\\_Wahlrecht.pdf](https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf) (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. *Heußner*, *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland*, 1994, S. 415 f., 420, 422.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 4 M-V-LV, §§ 2 Abs. 1 und 2, 3 SchulG M-V.

<sup>49</sup> Vgl. §§ 2 Abs. 2, 3 Nr. 4 SchulG M-V.

<sup>50</sup> *Rahmenplan Sozialkunde, Regionale Schule/Verbundene Haupt- und Realschule, Hauptschule/Realschule/Integrierte Gesamtschule, Jahrgangsstufen 7-10, Erprobungsfassung 2002*, S. 16 (Ziele des Sozialkundeunterrichts) und ausdifferenziert S. 24 f. (Fachplan Jahrgangsstufe 9), [https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenplaene\\_allgemeinbildende\\_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-reg.pdf](https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenplaene_allgemeinbildende_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-reg.pdf) (3.8.2020); *Rahmenplan Sozialkunde, Gymnasium/Integrierte Gesamtschule, Jahrgangsstufen 7-10*,

Die Schulpflicht beginnt in Mecklenburg-Vorpommern für alle Kinder, die spätestens am 30. Juni eines Jahres sechs Jahre alte geworden sind.<sup>51</sup> Dies bedeutet in der Regel, dass die Schüler nach Absolvierung der 9. Klasse 15 Jahre alt sind. Dies hat zur Folge, dass 16-Jährige in der Regel im Wesentlichen über die notwendige demokratische Bildung verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an Wahlen teilzunehmen.<sup>52</sup>

Jedenfalls fehlt es in dieser Altersgruppe an der Erforderlichkeit des Wahlrechtsausschlusses. Als milderer, gleich geeignetes Mittel ist es nämlich möglich, die politische Bildung in der Schule um ein oder zwei Schuljahre vorzuziehen.

### c) Verantwortungsfähigkeit

Zunächst ist schon fragwürdig, ob Verantwortungsfähigkeit ein von der Verfassung legitimer Grund ist, welcher der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann. Denn „(w)eil sich niemand für seine Wahl verantworten muss, kann die Fähigkeit dazu keine Voraussetzung für die Verleihung des Wahlrechts sein.“<sup>53</sup> Aber auch wenn man davon ausgeht, dass Verantwortungsfähigkeit verlangt werden kann, ist anzunehmen, dass diese bei der großen Mehrheit der Jugendlichen gegeben ist. Denn außerhalb des Wahlrechts geht die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif sind, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeigt sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gem. § 19 StGB, § 1 Abs. 1, 2 JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann. In der Praxis gehen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 Prozent der 16- und 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.<sup>54</sup> Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.<sup>55</sup> Hinreichende Verantwortungsfähigkeit bei 16- und 17-Jährigen ist deshalb anzunehmen.

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

### d) Zwischenergebnis

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

## 2. Typisierung

Grundsätzlich ist dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Altersgrenzen im Wahlrecht eine Typisierung erlaubt. Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen ist jedoch dennoch nicht zulässig. Denn „(z)war ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemei-

---

Erprobungsfassung 2002, S. 15 (Ziele des Sozialkundeunterrichts) und ausdifferenziert S. 23 f. (Fachplan Jahrgangsstufe 9), [https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenpläne\\_allgemeinbildende\\_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-gym-02.pdf](https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenpläne_allgemeinbildende_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-gym-02.pdf) (3.8.2020).

<sup>51</sup> § 43 Abs. 1 S. 1 SchulG MV.

<sup>52</sup> Dem entsprechen die neuesten Forschungen von *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 30.6.2020, S. 33 f., [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AP41\\_Wahlalter16.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf) (14.8.2020).

<sup>53</sup> *Meyer*, a.a.O., S. 28.

<sup>54</sup> *Köhnken/Bliesener/Ostendorf*, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortung jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f. ([http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl\\_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht\\_%C2%A73.pdf](http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf)) (3.8.2020).

<sup>55</sup> *Köhnken/Bliesener/Ostendorf*, a.a.O., S. 24.

nernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (...). In- soweit können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. (...) (D)ie Vor- teile der Typisierung müssen (jedoch) im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (...). Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (...).<sup>56</sup> Die Ty- pisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird im Hin- blick auf die 16- und 17-Jährigen diesen Anforderungen nicht gerecht.<sup>57</sup>

#### a) Vermeidbarkeit

Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 16- und 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 16 Jahre herabgesetzt werden.<sup>58</sup>

#### b) Ausmaß der Ungleichbehandlung

Das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht gering. Denn der Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl ist nicht geringfügig. Dafür ist wesentlich, dass das Wahlrecht das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat ist (vgl. o. C.II.1.).<sup>59</sup> Dies hat auch das BVerfG stets besonders hervorgehoben: „Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“<sup>60</sup> Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teil- habe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“<sup>61</sup> Das Wahlrecht stellt deshalb gewissermaßen das demokratische „Existenzminimum“ dar. Beim Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dergestalt, dass das Wahlrecht entzogen wird, handelt es sich um den denkbar schärfsten Eingriff in das Wahlrecht. Denn der Zählwert wird von „1“ auf „0“ gesetzt. Das demokratische Existenzminimum wird entzogen.<sup>62</sup> Der Eingriff ist also schärfer als ein Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und schärfer als ein Eingriff in die Zählwertgleichheit, bei dem bestimmten Per- sonen zwar mehr Stimmen eingeräumt werden als anderen, jeder aber zumindest eine Stimme hat.

Bei 16- und 17-Jährigen umfasst der Ausschluss zwischen ein oder zwei Jahre. Dies hat gravierende Folgen. Denn erst nach Ablauf der parlamentarischen Legislaturperiode besteht die Möglich- keit, mit- hilfe von Wahlen Einfluss nehmen zu können. Bei den Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern sind es fünf Jahre, Art. 27 Abs. 1 Satz 1 M-V-LV. Dabei ist zu beachten, dass jede Wahl und insbeson- dere die dadurch indirekt bewirkte Gesetzgebung massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen haben, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein können.<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> BVerfGE 151, 1, 45 (Rn. 105 m.w.N.).

<sup>57</sup> Auf die Kriterien der Vermeidbarkeit und des Ausmaßes der Ungleichbehandlung gehen VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 49 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 12. des Umdrucks nicht ein.

<sup>58</sup> Vgl. Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 151, 1, 46 (Rn.106 m.w.N.).

<sup>60</sup> BVerfGE 123, 267, 340 (Rn. 210).

<sup>61</sup> BVerfGE 123, 267, 341 (Rn. 211); 142, 123, 189 (Rn. 124).

<sup>62</sup> Vgl. Heußner, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts, in: Stiftung für die Recht zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Alters- grenze?, 2008, S. 241.

<sup>63</sup> Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (997, 999).

### c) Zwischenergebnis

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

### 3. Formales und effektives Wahlalter<sup>64</sup>

Unabhängig von den bisherigen Ausführungen ergibt sich bei typisierender Betrachtungsweise die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit der Erstwähler bei einem Wahlmindestalter von 16 Jahren darüber hinaus auch daraus, dass zwischen dem formalen und dem effektiven Wahlalter zu unterscheiden ist.

Das formale Wahlalter ist das gesetzlich festgelegte. Bei der Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre ist es die Vollendung des 16. Lebensjahres. Das effektive Wahlalter ist hingegen das Alter, das die jeweiligen Bürger tatsächlich haben, wenn sie an einer bestimmten Wahl erstmalig teilnehmen dürfen. Dies ist abhängig von der Länge der Legislaturperiode. Diese beträgt bei den Landtagswahlen in Thüringen fünf Jahre, Art. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 M-V-LV. Dies bedeutet, dass Wähler, die am Wahltag 16 Jahre alt geworden sind, bereits mit 16 wählen dürfen. Hingegen dürfen Bürger, die lediglich einen Tag nach dem Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, erst nach 5 Jahren an den nächsten Wahlen teilnehmen, wenn sie fast 21 Jahre alt sind. Geht man davon aus, dass die bei dieser Betrachtung relevanten fünf Jahreshkohorten im Wesentlichen gleich stark sind und dass die Wähler über das Jahr verteilt gleichmäßig Geburtstag haben, hat dies zur Folge, dass das effektive Wahlalter durchschnittlich 18,5 Jahre beträgt. Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der jeweils erstmalig Wahlberechtigten älter als 18,0 Jahre sind. Lediglich 40 Prozent der effektiv Erstwahlberechtigten sind jünger als 18 Jahre.

Bei Jugendlichen, die das 18 Lebensjahr vollendet haben, gehen jedoch auch die Gegner einer Altersabsenkung davon aus, dass typischerweise hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit gegeben ist. Denn diese berufen sich insbesondere darauf, dass Volljährigkeits- und Wahlalter parallel laufen müssen. Das Volljährigkeitsalter betrage jedoch 18 Jahre, weil erst bei 18-Jährigen davon auszugehen ist, dass sie in ihrer großen Mehrheit hinreichend verantwortungsfähig sind. Dies bedeutet, dass auch die Gegner einer Absenkung des Wahlalters konsequenter Weise jedenfalls einer Absenkung auf 16 Jahre zustimmen müssen.

---

<sup>64</sup> Die folgende Argumentation ist durch *David Negele*, Stellungnahme von Jugend Wählt zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen – Drucks. 20/6347 –, Ausschussvorlage INA 20/43 –, S. 189, in der mündlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages am 5.4.2022 inspiriert worden, <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/INA-AV-20-43-T5.pdf> (21.9.2022).

## VI. Einheit der Rechtsordnung<sup>65</sup>

### 1. Art. 38 GG<sup>66</sup>

Ebenso wenig wie der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung es gebieten kann, zur Wahrung der Widerspruchsfreiheit der Gesamtrechtsordnung das in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG lediglich für die Bundestagswahlen festgelegte Wahlmindestalter von 18 Jahren auf die Landtagswahlen zu übertragen (vgl. o. B.II.), lässt sich daraus eine Erlaubnis des Landesgesetzgebers zur Festsetzung dieses Alters für Landtagswahlen ableiten. Auch dies scheidet schon daran, dass diese Regelung für den Landesgesetzgeber keine maßstabsbildende Kraft hat.<sup>67</sup>

Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch im Hinblick auf die Bundestagswahlen das Wahlmindestalter von 18 Jahren lediglich aufgrund der formal-starren Festlegung in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG Bestand hat. Denn nicht nur bezogen auf Landtagswahlen, sondern auch bezogen auf die Bundestagswahlen lässt sich der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen gemessen an den strengen materiellen Kriterien, welche das BVerfG für den Entzug des Wahlrecht fordert, nicht rechtfertigen. Dies hat im Übrigen auch zur Folge, dass der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen von den Europawahlen in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EuWG, für welche kein Mindestalter im GG festgelegt ist, gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verstößt uns deshalb grundgesetzwidrig ist.<sup>68</sup>

### 2. Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

Ein Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl scheidet sodann aus, weil nicht erkennbar ist, inwiefern sich aus dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung eine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte ableiten lassen könnte. Denn dieser Topos hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Funktion, den Gesetzgeber zu einem gewissen Maß an Rationalität und Abgewogenheit anzuhalten.<sup>69</sup>

### 3. Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

Sofern man dennoch annehmen wollte, dass der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung als Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte herangezogen werden kann, scheidet dies hier jedenfalls aus, weil dieser Grundsatz kein von der Verfassung legitimierter Grund ist, der das gleiche Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl hat. So ist die Allgemeinheit der Wahl als Kernelement des Demokratieprinzips, das

---

<sup>65</sup> Vgl. weitgehend wörtlich *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021 – im Rahmen der schriftlichen Anhörung, 30.12.2021, S. 11 ff. – VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 des Umdrucks gehen auf die Fraglichkeit des Topos des Wertungswiderspruchs nicht ein.

<sup>66</sup> VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 52 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 13 f. des Umdrucks gehen davon aus, dass der Landesgesetzgeber sich die Wertung des Bundesverfassungsgebers in Art. 38 Abs. 2 GG zu eigen machen dürfen. Dabei übersehen sie jedoch das Analogieverbot, wonach Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG nicht analog angewendet werden kann, vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 994 ff. bezogen auf die Europawahlen), das hierdurch umgangen wird, und dass der Verfassungsgesetzgeber nur an die Maßstäbe der Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 und 20 GG gebunden ist, der einfache Gesetzgeber beim Eingriff in Grundrechte jedoch strengere Maßstäbe einzuhalten hat.

<sup>67</sup> *Butzer*, a.a.O., Art. 38 Rn. 111.

<sup>68</sup> *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, passim.

<sup>69</sup> *Grzeszick*, VVDStRL 71 (2012), 49, 55 ff.

ein besonders wichtiger und aussagekräftiger Grundsatz der Ewigkeitsgarantie darstellt, ein Zentralprinzip, dass durch Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 2 GG iVm Art. 28 GG maximal geschützt ist.<sup>70</sup> Demgegenüber ist der Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung<sup>71</sup> eine unbekannte Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Solche sind in ihrer richterrechtlichen Dogmatik jedoch nicht ewigkeitsgarantiert.<sup>72</sup> Sodann ist die Allgemeinheit der Wahl nicht nur in Art. 20 Abs. 2 garantiert, sondern auch in Art. 1 GG verankert (s. o. C.II.1.). Wegen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG gilt dieser für den Bund geltende Garantieumfang auch für die Länder, da die in Art. 28 Abs. 1 und 2 garantierten Grundsätze auch den Ewigkeitsbeständen gem. Art. 79 Abs. 3 GG entsprechen.<sup>73</sup>

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

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

#### **4. Zivil und strafrechtliche Altersgrenzen**

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

##### **a) Funktion der Wahlen**

Ein Widerspruch zum Volljährigkeitsalter scheidet aus, weil die Wahlen ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn ein solcher Gleichlauf nicht besteht. Es sind keine Tätigkeiten erkennbar, welche erst mit Erreichen der Volljährigkeit erlaubt sind, die für die sinnvolle Ausübung des Wahlrechts erforderlich wären.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2015 Art. 79 Abs. Rn. 36, 38.

<sup>71</sup> Vgl. Jarass, in Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 20 Rn. 89.

<sup>72</sup> Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 79 Abs. 3 Rn. 53.

<sup>73</sup> Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 28 Rn. 53, 61.

<sup>74</sup> Vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorsats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 28, [https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten\\_Wahlrecht.pdf](https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf) (11.12.2019).

Dies bestätigt rechtsvergleichend die Regelung des Grundgesetzes für die Bundestagswahlen, bei denen ein Wahlmindestalter besteht. Denn Art. 38 Abs. 2 GG differenziert zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter. Das Wahlalter ist nicht automatisch auch das Volljährigkeitsalter. Denn das aktive Wahlrecht setzt mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 hatte diese Differenzierung auch praktische Auswirkungen. Denn das aktive Wahlalter wurde bereits 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während die Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde.<sup>75</sup> In der ersten deutschen Demokratie war das Wahlalter, das gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV 20 Jahre betrug, ebenfalls niedriger als das Volljährigkeitsalter, das gemäß § 2 BGB 21 Jahre ausmachte.<sup>76</sup>

### **b) Keine maßstabsbildende Kraft**

Dem Volljährigkeitsalter des Zivilrechts und den daran anknüpfenden Normen des Zivil- und Strafrechts kommt im Hinblick auf das Wahlalter keine maßstabsbildende Kraft zu. So weist nämlich die Rechtsordnung Personen unter 18 Jahren eine Vielzahl von Rechten und Pflichten zu.<sup>77</sup>

Umgekehrt geht auch der Gesetzgeber bei Personen ab 18 nicht davon aus, dass ein Gleichlauf von Rechten und Pflichten für das aktive Wahlrecht bestehen muss. Denn einerseits ist anzunehmen, dass in Mecklenburg-Vorpommern weit mehr als 10.000 Volljährige, welche an schwerer bzw. fortgeschrittener Demenz leiden, das Wahlrecht haben (vgl. u. C.VIII.3.). Andererseits führt diese Erkrankung jedoch dazu, dass diese sich in einem dauerhaften, die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, so dass sie gem. § 104 Nr. 2 BGB geschäftsunfähig, gem. § 827 Satz 1 BGB zivilrechtlich deliktsunfähig und gem. § 20 StGB strafrechtlich schuldunfähig sind. Auch bei den Betreuten, für die ein Einwilligungsvorbehalt besteht und deren Willenserklärungen deshalb wie diejenigen von beschränkt Geschäftsfähigen behandelt werden, §§ 1903 Abs. 1 i.V.m. § 108 ff. BGB, besteht kein Gleichlauf.<sup>78</sup> In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landtag den Entzug des Wahlrechts von Vollbetreuten 2019 beendet (vgl. u. C.VIII.1.). Damit hat der Gesetzgeber in seinen Willen aufgenommen, dass alle Menschen über 18 das Wahlrecht unabhängig von einem Gleichlauf von im Übrigen bestehenden Rechten und Pflichten haben sollen.

### **c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzweck der Normen**

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

So vertritt z.B. der Bundestag im Hinblick auf die Europawahlen die Auffassung, dass die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erst mit 18 Jahren erreicht werde und der Gesetzgeber damit anerkannt habe, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht sei, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtige. Diese Überlegung habe der Gesetzgeber zu Recht auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an Wahlen übertragen.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Meyer, a.a.O., S. 26 f., [https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten\\_Wahlrecht.pdf](https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf) (11.12.2019)).

<sup>76</sup> 21 Jahre war das ursprüngliche, bis Ende 1974 geltende Volljährigkeitsalter, vgl. *Larenz/Wolf*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl. 1997, § 6 Rn. 19.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C (8/17 –, juris Rn. 23).

<sup>78</sup> *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 (998).

<sup>79</sup> So *Bundestag*, a.a.O., S. 23. <sup>79</sup> Ähnlich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 44, 53 f. und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 10 f. des Umdrucks ohne auf die empirische Datenlage im Hinblick auf die Mehrheit der 16- und 17-Jährigen überhaupt einzugehen.

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

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.<sup>80</sup>

#### **aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit**

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.<sup>81</sup>

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

#### **bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit**

Dieselbe Überlegung gilt für die Regelung der zivilrechtlichen Deliktsfähigkeit gem. § 828 Abs. 3 BGB. Danach sind 7- bis 17-Jährige für Schäden nicht verantwortlich, wenn sie bei Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit notwendige Einsicht haben. Auch diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die Schäden anrichten und bei denen die erforderliche Einsicht noch nicht gegeben ist, zu schonen. Ebenso wie im Strafrecht ist aber davon auszugehen, dass bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen diese Schutzkonstruktion gar nicht zum Tragen kommt bzw. die Verantwortlichkeit bejaht wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die meisten 16- und 17-Jährigen niemanden vorsätzlich schädigen und insofern in Form vorsätzlicher Sachbeschädigung und Körperverletzungen Straftaten begehen. Denn die allermeisten Jugendlichen begehen keine Straftaten (vgl. soeben C.4.c)aa)). Und falls dies aus Fahrlässigkeit geschehen sollte, können sie sich – wie Volljährige – dagegen versichern. Die Schutzkonstruktion, die sich bei den meisten 16- und 17-Jährigen nicht realisiert, darf deshalb nicht dafür ins Feld geführt werden, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.<sup>82</sup> Genau dies ist vorliegend jedoch der Fall. Ein den Jugendlichen zum Schutz gedachter Rechtsgedanke führt zur Beeinträchtigung ihrer Rechte.

#### **cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit**

Schließlich gilt diese Überlegung auch für die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB. Denn diese setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch

---

<sup>80</sup> Vgl. Meyer, a.a.O., S. 28.

<sup>81</sup> Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, Mai 2020, S. 7 f., [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere\\_ZDF\\_2020-05\\_final.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf) (3.8.2020). Vgl. Heinz, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

<sup>82</sup> Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, S. 993 (998).

noch für 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.<sup>83</sup>

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

Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr von hinreichender Reife auszugehen (vgl. o. C.V.a)). Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.<sup>84</sup>

#### **d) Reziprozität von Rechten und Pflichten**

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.<sup>85</sup>

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund, gleichgewichtiger Grund (s. o. C.VI.3.). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. o. C.VI.4.c)). Schließlich ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht belassen, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.<sup>86</sup>

#### **e) Zwischenergebnis**

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

---

<sup>83</sup> Vgl. *Spickhoff*, in: *MüKoBGB*, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

<sup>84</sup> *Heußner/Pautsch*, *NVwZ* 2019, S. 993 (998, 999).

<sup>85</sup> Vgl. z. B. *Depenheuer*, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

<sup>86</sup> *Heußner/Pautsch*, *NVwZ* 2019, S. 993 (998, 999).

## VII. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers<sup>87, 88</sup>

Der Landtag hat keinen gesetzgeberischen Spielraum, den 16- und 17-Jährigen das Landtagswahlrecht zu entziehen. Zwar ist es nach Auffassung des BVerfG grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen.<sup>89</sup> Dieser Spielraum ist hier jedoch nicht eröffnet. Denn er setzt voraus, dass kollidierende Verfassungsbelange gegeben sind, die einen „zwingenden“ Eingriffsgrund darstellen. Dies ist jedoch nicht der Fall. 16- und 17-Jährige haben in der Regel die für Wahlen notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit, so dass die Integrationsfunktion der Wahl keinen Eingriff erforderlich macht (s. o. C.V.). Ebenso wenig kann aus der Einheit der Rechtsordnung bzw. dem Gleichlauf mit dem Straf- und Zivilrecht ein zwingender Eingriffsgrund hergeleitet werden (s. o. C.VI.).

### 1. BVerwG, OVG Mannheim, ThürVerfGH

Die Ausführungen des BVerwG in seinem Urteil zur Zulässigkeit des Kommunalwahlrechts von 16- und 17-Jährigen in Baden-Württemberg<sup>90</sup> stehen dem nicht entgegen. Dort ist zwar davon die Rede, dass der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum besitze.<sup>91</sup> Bei der Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl habe er auf eine hinreichende Verstandesreife der Wahlberechtigten zu achten. Dies bedeutet aber nicht, dass auch dann, wenn diese Verstandesreife gegeben ist, es weiterhin zulässig ist, 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht zu entziehen. Das BVerwG hat lediglich entschieden, dass das aktive Kommunalwahlrecht für 16- und 17-Jährige verfassungsrechtlich zulässig ist. Zur Frage, ob es verfassungsrechtlich geboten ist oder auch insoweit ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, hat es keine Stellung genommen. Ähnliches gilt für die Ausführungen des VGH Mannheim.<sup>92</sup>

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass die Landesverfassung dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum einräume, um die Reife und Einsichtsfähigkeit 16- und 17-Jähriger Wähler in kommunalpolitische Zusammenhänge einzuschätzen.<sup>93</sup> Diese Auffassung ist aufgrund der Rspr. des BVerfG nicht nachvollziehbar. Ähnliches würde für die angeführte Rspr. des BVerwG und des VGH Mannheim gelten, soweit man davon ausgeht, dass nach deren Rechtsprechung ebenfalls ein weitergehender Spielraum des Gesetzgebers bestünde.

### 2. BVerfG

Denn nach der Rspr. des BVerfG besteht ein weiter Spielraum allenfalls, wenn zwingende Gründe für den Entzug des Wahlrechts vorliegen. Für die Frage, ob zwingende Gründe bei einer das Wahlrecht einschränkenden Ausgestaltung der Wahlberechtigung gegeben sind, besteht jedoch kein weiter Spielraum, sondern nur ein „eng bemessener Spielraum“. Bei seinen Einschätzungen und Bewertungen hat

---

<sup>87</sup> Schriftliche Ausführung im Wahlprüfungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bzgl. Europawahl 2019.

<sup>88</sup> Mit den im Folgenden aufgeführten Argumenten setzen sich VG Kassel, Urt. v. 18.2.2022, 3 K 1259/21.KS – juris Rn. 35, 45-48 und VG Gießen, Urt. v. 29.3.2022, 8 K 2381/21.GI, S. 8, 11 f. des Umdrucks nicht auseinander. Sie gehen vielmehr von einem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum aus, ohne dass der Gesetzgeber die tatsächlichen Grundlagen näher aufklären müsste, und ohne die besondere Problematik der Gesetzgebung in eigener Sache und die daraus folgenden Konsequenzen für die Nachprüfbarkeit der tatsächlichen Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung zu bedenken. Ob der geforderte „*strenge* Maßstab“ und „*eng* bemessene Spielraum“ eingehalten wird, wird nicht thematisiert.

<sup>89</sup> BVerfGE 151, 20 f. Rn. 46.

<sup>90</sup> Urt. v. 13.6.2018 (10 C 8/17 -, juris Rn. 13 ff.)

<sup>91</sup> A.a.O., Rn. 14.

<sup>92</sup> Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, juris Rn. 42, 43.

<sup>93</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – 24/17, juris Rn. 177.

„sich der Gesetzgeber nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen zu orientieren, sondern an der politischen Wirklichkeit“; bei der Prüfung ist „ein strenger Maßstab anzulegen“.<sup>94</sup> Zweck dieses strengen Maßstabes ist es insbesondere sicher zu stellen, dass Wahlrechtseinschränkungen nicht aus Gründen des Machterhalts erfolgen. Diese Gefahr besteht bei Gesetzgebung in eigener Sache, um die es sich hier handelt.<sup>95</sup>

Auf dem Hintergrund dieser Zwecksetzung hat das BVerfG in seiner Rspr. zur Zulässigkeit von wahlrechtlichen Sperrklauseln ausgeführt, dass der Gesetzgeber nicht frei darüber befinden dürfe, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an Funktionsstörungen des Parlaments in Betracht ziehen kann. Dies würde die gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich der tatsächlichen Grundlagen, unmöglich machen. Die Prognoseentscheidung muss aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände erfolgen.<sup>96</sup> Aufgrund einer solchen tatsächlichen Grundlage müsse dann im Wege der Prognose mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer Funktionsstörung des Parlaments auszugehen sein.<sup>97</sup>

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

### **VIII. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit**

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

#### **1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages**

Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten.<sup>98</sup>

Die Parlamente haben zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen können sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen können sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben. In Mecklenburg-Vorpommern – wie auch sonst überall – wird der zweite Weg beschritten. Aufgrund des Dritten Gesetzes zur Änderung

---

<sup>94</sup> BVerfG, NJW 2019, 1201 (1204) Rn. 46; Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

<sup>95</sup> S. Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2019, S. 32.

<sup>96</sup> BVerfG, Urt. v. 26.2.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 2220/13, juris Rn. 60.

<sup>97</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 61.

<sup>98</sup> BVerfGE 151, 1, 44 f. (Rn. 102 f.).

des Landes- und Kommunalwahlgesetzes Mecklenburg-Vorpommern<sup>99</sup> ist der Wahlrechtsausschluss der Vollbetreuter gem. § 5 Nr. 2 LKWG-M-V a.F. 2019 gestrichen worden. Nunmehr sind auch die vollbetreuten Menschen wahlberechtigt, vgl. § 5 LKWG-M-V n.F.

## 2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

Wenn jedoch alle volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das Wahlrecht haben, muss dies erst Recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen. Wie dargestellt, ist bei der Gruppe der 16- und 17-Jährigen von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen (vgl. o. C.V.1.) Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd.<sup>100</sup>

## 3. Quantitatives Ausmaß

Es ist davon auszugehen, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 10.000 volljährige Deutsche mit schwerer Demenz leben.<sup>101</sup> Im Stadium der schweren Demenz sind die Menschen „in keiner Weise mehr zur Bewältigung auch der einfachsten alltäglichen Anforderungen in der Lage“. Die kognitiven Fähigkeiten sind „fast erloschen“.<sup>102</sup> Dazu kommen noch ca. 13.250 Menschen mit einer mittelschweren Demenz, bei denen sich viele auch schon im Zustand der Einsichts- und Urteilsunfähigkeit befinden dürften. Sind jedoch weit mehr als 10.000 volljährige Einsichts- und Urteilsunfähige wahlberechtigt, ist erst recht allen Einsichts- und Urteilsfähigen das Wahlrecht zu belassen. Dies sind in Mecklenburg-Vorpommern jedenfalls die 12.522 16-Jährigen und 12.156 17-Jährigen, also zusammen 24.678 Personen (2019).<sup>103</sup>

## IX. Änderungspflicht des Gesetzgebers

Der Entzug des Wahlrechts der 16- und 17-Jährigen bei den Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund von § 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG M-V ist verfassungswidrig. Deshalb ist der Landtag verpflichtet, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken.

## D. Wahlalter 14

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

---

<sup>99</sup> GVBl. 2019, S. 138.

<sup>100</sup> Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 (999).

<sup>101</sup> Geschätzt leben in Mecklenburg-Vorpommern 33.300 Menschen mit Demenz, die 65 Jahre und älter sind (2018), vgl. Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., Selbsthilfe Demenz, Informationsblatt 1, Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen, 2020, S. 3, [https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1\\_haeufigkeit\\_demenzerkrankungen\\_dalzg.pdf](https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalzg.pdf), 3.8.2020). Davon sind ca. 0,5 % Ausländer, Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., a.a.O., S. 3. Dies sind 167 Personen. Somit leben in Mecklenburg-Vorpommern 33.133 deutsche Staatsbürger mit Demenz, die älter als 65 sind. Dazu kommt noch eine geringe Anzahl von Demenzkranken, die jünger als 65 sind, Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., a.a.O., S. 2. Die Demenzkranken durchlaufen die drei Stadien der leichten, mittelschweren und schweren Demenz. Die Erkrankungsstadien stehen durchschnittlich in einem Verhältnis von 3:4:3, vgl. Weyerer, Altersdemenz, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 28, 2005, hrsg. vom RKI, S. 11. Dies bedeutet, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 10.000 Wähler schwer dement und ca. 13.250 mittelschwer dement sind.

<sup>102</sup> Weyerer, a.a.O., S. 9, 16.

<sup>103</sup> Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte, Bevölkerung nach Alter und Geschlecht in Mecklenburg-Vorpommern, Teil 1 – Kreisergebnisse, 2019, Kap. 1, Bevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 31.12.2019 nach Alters- und Geburtsjahren, Deutsche, S. 6.

Auch insoweit ist nicht auszuschließen, dass entgegen der in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 2 geäußerten Auffassung eine Absenkung verfassungsrechtlich geboten ist.

Indizien dafür ergeben sich auf Folgendem:

### **I. Reife, Bildung, Verantwortungsfähigkeit**

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

### **II. Formales und Effektives Wahlalter**

Insbesondere ist auch bei einem formalen Wahlalter 14 die Unterscheidung zwischen formalem und effektivem Wahlalter wesentliche. Muss man nämlich davon ausgehen, dass 16- und 17-Jährige im Grundsatz bereits wahlfähig sind (vgl. o. C.V.1.), so gilt dies auch für die Mehrheit derjenigen, die bei einem formalen Wahlalter 14 bei Landtagswahlen erstmalig wählen dürfen. Denn das effektive Wahlalter beträgt dann 16,5 Jahre: 40 % der Erstwähler sind 14 und 15 Jahre alt, 60 % sind jedoch 16, 17 und (fast) 18 Jahre alt. Die Mehrheit hätte also Wahlfähigkeit (vgl. o. C.V.3. analoge Betrachtung für Wahlalter 16).

### **III. Prüfungspflicht des Landtages**

Der Gesetzgeber ist von Verfassungswegen verpflichtet ist, „eine die Wahlgleichheit (...) berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm (...) in Frage gestellt wird (...).“<sup>104</sup> Aufgrund der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und insbesondere aufgrund der o. genannten Indizien ist eine solche Prüfungspflicht hier gegeben. Dies muss insbesondere für einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gelten, welcher durch den Entzug des Wahlrechts den Zählwert auf „0“ setzt.

### **E. Politische Bildung**

Wie in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 1. Es ist deshalb angezeigt die Curricula zu überprüfen, ob Sie hinreichende politische Bildung vorsehen, um die Jugendlichen für die Teilnahme an den Landtagswahlen zu motivieren. Das Schulgesetz sollte entsprechend geändert werden.

### **F. Passives Wahlrecht**

Die Begründung des Gesetzentwurfes, S. 2, 7 führt an, dass es im Hinblick auf das passive Wahlrecht beim Wahlalter 18 bleiben soll, da für Mandatstätigkeiten Volljährigkeit erforderlich sei. Hier empfiehlt sich eine genauere Prüfung, ob diese Argumentation standhält. Dagegen spricht, dass aufgrund des Koalitionsvertrages der Grün-Schwarzen Koalition in Baden-Württemberg ein Gesetzentwurf zur Absenkung des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen auf 16 Jahren vorgelegt worden ist.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 65, st. Rspr.

<sup>105</sup> Beteiligungsportal Baden-Württemberg, Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, S. 3, 18 ff., <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-zur-aenderung-kommunalwahlrechtlicher-und-anderer-vorschriften/> (20.9.2022).

### **G. Fazit**

Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Landtagswahlen ist verfassungsrechtlich zulässig. Die Absenkung ist darüber hinaus verfassungsrechtlich geboten. Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 14 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Landtagswahlen ist vom Landtag prüfen. Die verstärkte politische Bildung zur Aktivierung der Schüler sollte im Schulgesetz verankert werden. Der Landtag sollte prüfen, ob das Mindestalter im Rahmen des passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt werden könnte.

Osnabrück/Kassel, den 22.9.2022

Hermann Heußner