



# Die Herabsenkung des Wahlalters – eine Betrachtung aus juristischer Perspektive



## Spezialisiert. Fokussiert. Engagiert.

- Bundesweit im Verwaltungs- und Verfassungsrecht tätig
- Beratung von privaten Unternehmen, Verbänden und Kammern, Hochschulen, Landesregierungen, Landkreisen, Gemeinden und Zweckverbände
- Enge Verbindung zur Rechtswissenschaft, Wahrnehmung von Lehraufträgen
- Herausgeberschaften: KommJur, LKV
- Empfehlungen von Handelsblatt, FOCUS, JUVE

# Schwerpunkte

## Staat und Verwaltung

Schutz der Grundrechte, kommunale Selbstverwaltung, staatliche Beihilfen, Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und Aufgaben

## Datenschutz und Informationszugang

Umsetzung datenschutzrechtlicher Vorgaben des EU-, Bundes- und Landesrechts, Umweltinformationen, Akteneinsicht, Umgang mit anvertrauten Informationen und personenbezogenen Daten

## Öffentliche Aufträge und Vergabe

Planung, Vergabe und Abwicklung öffentlicher Aufträge, Fördermittel und Zuwendungsbescheide

## Öffentlicher Dienst

Organisationsverantwortung und Fürsorge öffentlicher Dienstherren und Arbeitgeber, Dienstfähigkeit und Ruhestand, Disziplinarverfahren und Compliance, Besoldungs- und Versorgungsfragen

## Bildung und Beruf

Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen und Akademien, staatliche und berufsbezogene Prüfungen, Berufszulassung und Berufsordnung

## Planen, Bau- und Infrastrukturvorhaben

Regionalpläne, gemeindliche Bauleitplanung und Fachplanung (Hochspannungsleitungen, Rohstoffabbau, Straßen, Schienennetze, Wasserwege, Hafenanlagen), Denkmalschutz und städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

## Umweltschutz und Landwirtschaft

Waldbewirtschaftung, Bauvorhaben von Agrarunternehmen (z.B. von Tierhaltungs- oder Biogasanlagen), Abfallwirtschaft und Bodenschutz, Natur- und Immissionsschutz, Wasser- und Ressourcennutzung, Luftreinhaltung, Industrieanlagen

## Energie

Erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung, Anlagenzulassung, Stromeinspeisung, Mieterstrommodelle, Zulassung von Energieversorgungs- und Erzeugungsanlagen

## Gesundheit

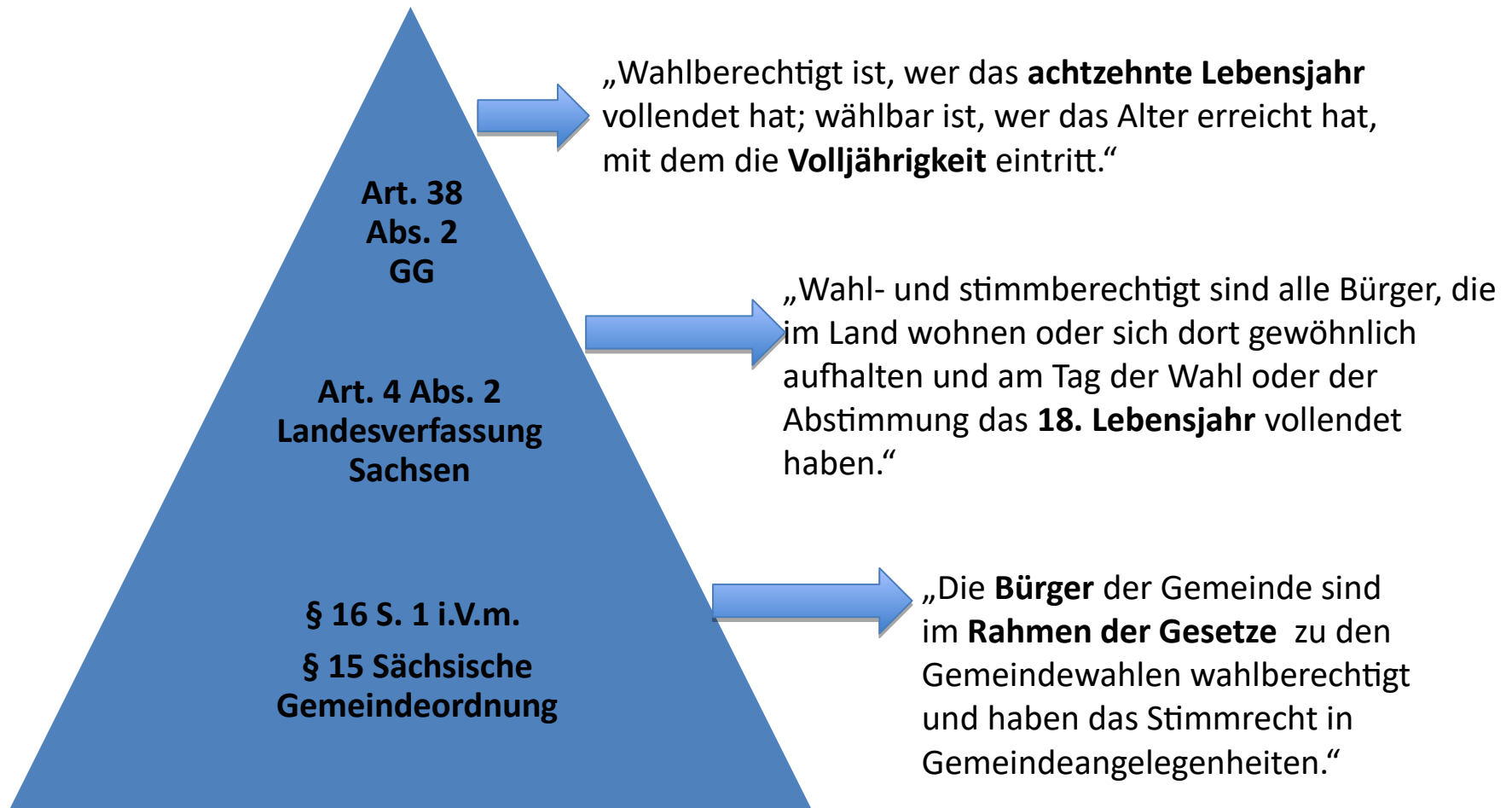
Planung, Kommunalisierung oder Privatisierung von Krankenhäusern, Gesundheitsberufe, Zulassung von Arzneimitteln

# Einleitung – Mehrwert der juristischen Perspektive

**„Wahlrechtsänderungen sind Fragen der rechtlichen Zulässigkeit und der politischen Sinnhaftigkeit aber auch Fragen der politischen Kultur.“**

(Prof. Dr. Dr. h.c. Ingo v. Münch)

# Der normative Regelungsrahmen - Normenhierarchie



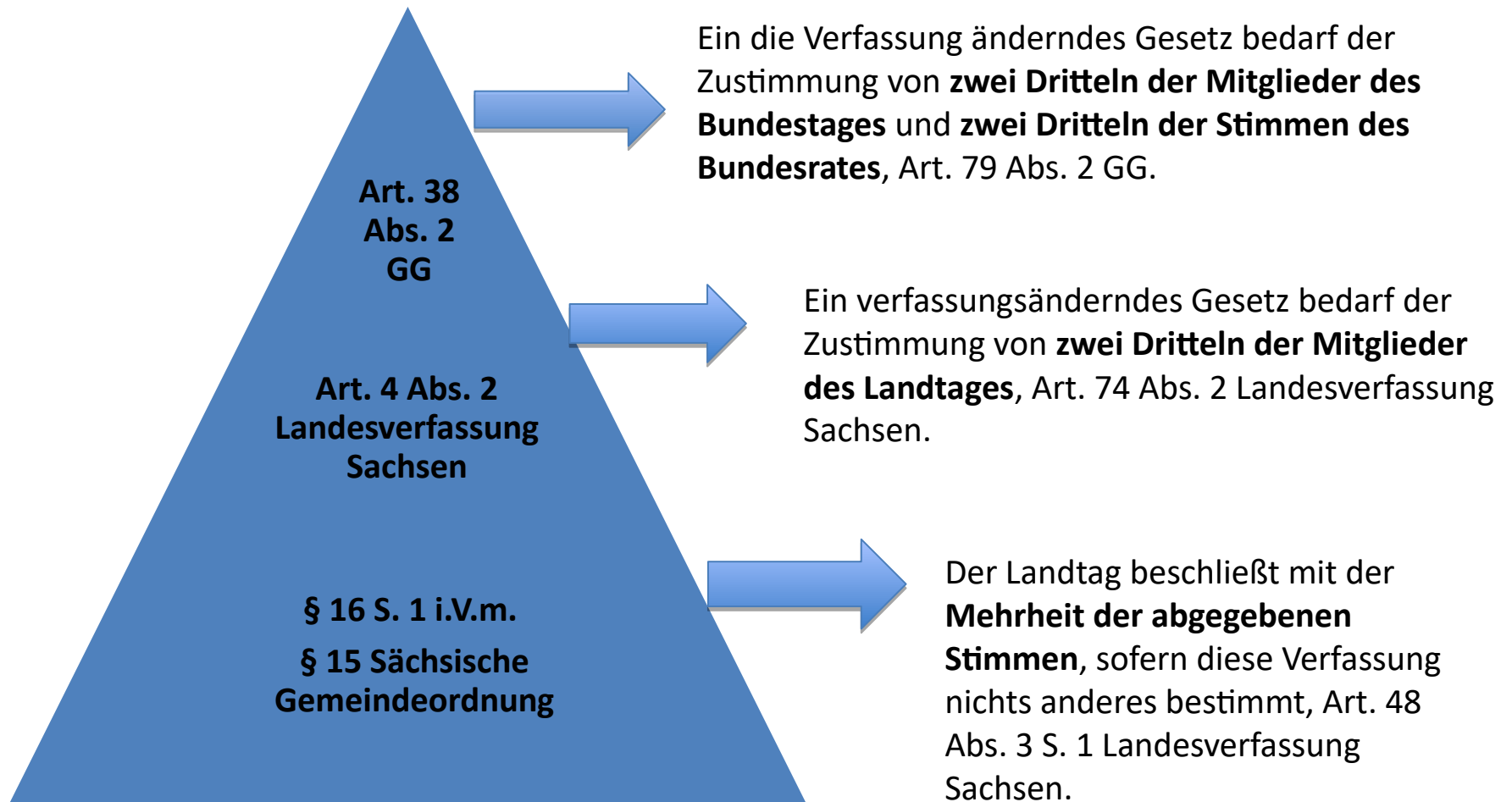
# Der normative Regelungsrahmen - Normenhierarchie

- **§ 15 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (Bürger)**

*„Bürger der Gemeinde ist jeder Deutsche im Sinne des Artikel 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.“*

- **Kommunalwahlgesetz („im Rahmen der Gesetze“)**

# Änderung des Regelungsrahmens – ist das möglich?



## Änderung des Regelungsrahmens – was ist zu beachten?

- **Art. 38 Abs. 1 GG** „Wahlrechtsgrundsätze; hier: Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl
- **Art. 20 Abs. 2 GG** „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ „durch Abstimmungen und Wahlen“
- Und warum beansprucht diese Norm Geltung auf Landes- und Kommunalebene?
  - **Art. 28 Abs. 1 GG** „Homogenitätsprinzip“
- **Aktives und passives Wahlrecht differenzieren** (hier: Diskussion und Rechtsprechung zum aktiven Wahlrecht)



## Ausgangspunkt für ein Wahlalter

- Zwar Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aber auch ungeschriebener verfassungsrechtlicher Grundsatz der „Kommunikationsfunktion der Wahl“
- Kommunikationsfunktion ist zum beständigen Austausch zwischen Parlament und Wahlvolk erforderlich.
- Kommunikationsfunktion setzt Kommunikationsfähigkeit voraus
- Der Verfassungsgeber/Gesetzgeber darf „typisieren“ und unterstellen, dass 16/18 Jährige in der Regel kommunikationsfähig im vorstehenden Sinne sind.
- Zur Altersgrenze: Beurteilungsspielraum des Verfassungsgebers/Gesetzgebers, der nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegt.

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
Homogenitätsprinzip umfasst auch Art. 38 Abs.2 GG	Nein, Art. 38 Abs. 2 GG regelt ausschließlich das Wahlalter für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene. Auch eine analoge Anwendung ist ausgeschlossen.	ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17, Leitsatz 4 und Rn. 120; BVerfG, B. v. 14.05.1957 – 2 BvR 1/57; VGH Mannheim, U. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16
Minderjährige kein Staatsvolk i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG (Demokratieprinzip)	Nein, denn Definition des Staatsvolkes in Art. 116 GG abschließend geregelt. Definition knüpft nur an Staatsangehörigkeit, nicht an Alter an. Im Übrigen wäre Regelung in Art. 38 Abs. 2 GG überflüssig, wenn unter 18 Jährige nicht zum Staatsvolk zählten.	VGH Mannheim, U. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
<p>Grundsatz der Gleichheit der Wahl steht entgegen, weil Menschen, die dauerhaft einen Betreuer bestellt haben vom Wahlrecht ausgeschlossen sind</p>	<p>Nein. Der Gesetzgeber <b>darf Differenzierungen</b> vornehmen, wenn hierfür ein sachlicher Grund gegeben ist. Das Gesetz sieht <b>strenge Voraussetzungen für eine umfassende Betreuung vor</b> (vgl. § 14 Abs. 2 Nr. 2 BWGO). Daher darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass betreuten Personen in diesem Sinne die für eine Wahlentscheidung wesentliche <b>Einsichts- und Wahlfähigkeit</b> fehlt. Minderjährige werden hingegen bloß von ihren Eltern gesetzlich vertreten, § 1896 BGB nicht aber im Rechtssinne betreut.</p>	<p>BVerwG, U. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17</p> <p>Zudem trägt dieses Argument nicht mehr, da das BVerfG den pauschalen Ausschluss von Vollbetreuten vom Wahlrecht für verfassungswidrig erklärt hat, vgl. BVerfG, B. v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 – NJW 2019, 1201 ff.</p>

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
<p>Argumentation mit der „Verstandsreife“</p>	<p>Die <b>Kommunikationsfunktion</b> der Wahl setzt ein <b>Mindestmaß an Reife und Einsichtsfähigkeit</b> der Wahlberechtigten voraus und erfordert deshalb die Regelung eines Mindestwahlalters. Der <b>Gesetzgeber hat</b> bei der Grenzziehung <b>einen Beurteilungsspielraum</b>. Insoweit dürfen die Gerichte nur prüfen, ob die Grenzen überschritten sind.</p> <p>→ Typisierung erlaubt; Rückgriff auf andere wissenschaftliche Disziplinen, Sachverständige etc.</p>	<p>ThürVerfGH, U. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17, Leitsatz 5 und Rn. 127 ff.</p>

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
<p>Einheit der Rechtsordnung steht entgegen bzw. Wertungswidersprüche würden begründet</p>	<p>Ja, unbeschränkte Geschäftsfähigkeit ab dem Alter von 18 Jahren (vgl. § 2 BGB i.V.m. §§ 106 ff. BGB).</p> <p>Im Übrigen gibt es mit Blick auf das Alter und „Rechte sowie Pflichten“ keine Einheit der Rechtsordnung betreffend der Altersgrenze 18:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• beschränkte Geschäftsfähigkeit ab 7, § 106 BGB</li> <li>• Unbeschränkte Geschäftsfähigkeit des Minderjährigen nach § 113 BGB (Dienst- oder Arbeitsverhältnis)</li> </ul>	<p>„Eine strikte Korrespondenz zwischen Wehrpflicht/unbeschränkter Geschäftsfähigkeit einerseits und dem Wahlalter andererseits ist nicht geboten.“ (vgl. Schröder in JA 2017, 809)</p> <p>Heußner/Leutsch, NordOer 2020, 497 ff.</p>

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
<p>Einheit der Rechtsordnung steht entgegen bzw. Wertungswidersprüche würden begründet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliktsfähigkeit nach § 828 BGB (bis 7; zwischen 7 und 10; zwischen 10 und 18)</li> <li>• Schuldunfähigkeit von unter 14 Jährigen im Strafrecht, vgl. § 19 StGB</li> <li>• Unter Umständen Anwendung von Jugendstrafrecht auf Heranwachsende bis zum Alter von 21, vgl. § 105 JGG</li> </ul>	

## Argumente im Einzelnen

Argumente der Kläger / Antragsteller gegen die Wahlalter Herabsenkung	Entscheidung oder Argumente	Fundstelle
<p>Einheit der Rechtsordnung steht entgegen bzw. Wertungswidersprüche würden begründet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kein Kind mehr im Sinne sexualstrafrechtlicher Schutzvorschriften mit Vollendung 14. Lebensjahres</li> <li>• volle Religionsmündigkeit, ab Vollendung des 14. Lebensjahres § 5 RelKERzG</li> <li>• Einwilligung in Organspende ab dem vollendeten 16. Lebensjahr, vgl. § 2 Abs. 2 TPG</li> <li>• Widerspruch gegen Organspende ab dem vollendeten 14. Lebensjahr, vgl. § 2 Abs. 2 TPG</li> </ul>	

## Fazit

Die Herabsenkung des Wahlalters auf 16 für die Wahlen zum sächsischen Landtag und für die Wahlen auf kommunaler Ebene in Sachsen ist rechtmäßig und verfassungsgemäß.

In anderen Bundesländern hat die Rechtsprechung diese Herabsenkung des Wahlalters „gehalten“.

Juristische Argumente gegen die Herabsenkung des Wahlalters können entkräftet werden.



## Literaturhinweise, Links & Hinweise

- VGH Mannheim, U. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16 zur Herabsenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen in Baden-Württemberg auf 16 Jahre (abgedruckt in KommJur 2017, 338).
- BVerwG, U. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17 (im Anschluss an VGH Mannheim: Zulässigkeit der Herabsenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg auf 16 Jahre
- Breuer, NVwZ 2002, 43 ff. („Kinderwahlrecht vor dem BVerfG“)
- Löw, ZRP 2002, 448 ff. („Kinder und Wahlrecht“)
- Bundesjustizministerin Lambrecht als Volljuristin in Pressemitteilung für Herabsenkung des Wahlalters auf 16 (Bundesebene), um Demokratie zu stärken (vgl. Redaktion beck-aktuell, becklink2016660).
- Heußner/Leutsch, NordOer 2020, 497 ff. („In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16 und 17 Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu“)
- Münch in NJW 1995, 3165 ff. („Kinderwahlrecht“)

## Literaturhinweise, Links & Hinweise

- Holste in ZRP 2011, 122 („Zwischenruf über das Wählen ab 16, das Sonnenbaden und die Inkonsistenz der Gesetzgebung“)
- Übersicht über Altersgrenzen im deutschen Recht  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Alterstufen\\_im\\_deutschen\\_Recht](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Alterstufen_im_deutschen_Recht) (sollte jeweils auf Aktualität im Gesetzestext überprüft werden)
- Rolfesen in DÖV 2009, 348 ff. („Eine Stimme für die Zukunft?“)
- Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage 2019, Rn. 443 ff. (Übersicht zu den Regelungen in den unterschiedlichen Bundesländern)
- Moir/Drautzberg, Recht und Politik, Jahrgang 57, Heft 2 (2021), 198-211
- BVerfG, B. v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 – NJW 2019, 1201 ff.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**POTSDAM**



Campus Jungfernsee  
Konrad-Zuse-Ring 12A  
14469 Potsdam

Tel. 0331 62042-70  
Fax 0331 62042-71  
E-Mail potsdam@dombert.de

**DÜSSELDORF**



Design Offices Fürst & Friedrich  
Fürstenwall 172  
40217 Düsseldorf

Tel. 0211 159239-0  
Fax 0211 159239-29  
E-Mail duesseldorf@dombert.de