

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung

Nordrhein-Westfalen

Standort Münster

Fachbereich Allgemeine Verwaltung

Bachelor-Thesis

Isabell Hörnschemeyer

**Ist die Zeit reif für ein Minderjährigenwahlrecht?
Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Münster, 14. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
A. Einleitung	1
B. Argumente gegen und für ein Minderjährigenwahlrecht	2
I. Begriffserläuterung	2
II. Argumente gegen ein Minderjährigenwahlrecht	2
III. Argumente für ein Minderjährigenwahlrecht	7
IV. Bisheriger Stand der Umsetzung	11
C. Verfassungsrechtlicher Maßstab	13
I. Kommunalwahlen.....	13
II. Landtagswahlen	13
III. Bundestagswahlen	14
1. Einfachgesetzliche Regelungen	14
a) Bundeswahlgesetz.....	14
b) Bundeswahlordnung	15
2. Verfassungsrechtliche Regelungen	15
a) Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.....	15
aa) Allgemeinheit der Wahl.....	16
bb) Unmittelbarkeit der Wahl	17
cc) Freiheit der Wahl	17
dd) Gleichheit der Wahl	18
ee) Geheimheit der Wahl	19
ff) Höchstpersönlichkeit der Wahl.....	20
gg) Öffentlichkeit der Wahl	21
b) Wahlberechtigung nach Art. 38 Abs. 2 GG.....	21
aa) Regelungen des Art. 38 Abs. 2 GG	21
bb) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG.....	22
(1) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG	22
(2) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	23
c) Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 GG	24
aa) Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG	26
bb) Verhältnis von Art. 38 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG ..	28

D. Formen des Minderjährigenwahlrechts	29
I. Das Familien- bzw. Stellvertreterwahlrecht	29
1. Definition	29
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben	29
3. Mögliche Umsetzung	35
II. Das Elternwahlrecht und das Wahlrecht ab Geburt.....	36
1. Definition	36
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben	37
III. Absenkung der Wahlaltersgrenze	38
1. Definition	38
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben	38
3. Mögliche Umsetzung	40
IV. Mischformen.....	40
E. Ausgestaltung in anderen europäischen Ländern.....	40
F. Vorschlag für eine Ausgestaltung in Deutschland	42
G. Fazit.....	44
Literaturverzeichnis	VI
Rechtsprechungsverzeichnis.....	XI

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie vom 01.01.1812 (JGS Nr. 946/1811), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2019 (BGBl. I Nr. 74/2019 S. 2)
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896 (RGBl. S. 195) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.03.2020 (BGBl. I S. 541)
BT-Ds.	Bundestag-Drucksache
BWahlG	Bundeswahlgesetz vom 07.05.1956 (BGBl. I S. 383) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.06.2019 (BGBl. I S. 834)
BWO	Bundeswahlordnung vom 28.08.1985 (BGBl. I S. 1769, ber. 1986 I S. 258) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.04.2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13.02.2020 (BGBl. I S. 199)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
gem.	gemäß

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2019 (BGBl I S. 1546)
h. M.	herrschende Meinung
Hs.	Halbsatz
i. H. v.	in Höhe von
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
KWahlG NRW	Kommunalwahlgesetz NRW vom 30.06.1998 (GV. NW. 1998 S. 454, ber. S. 509), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.05.2020 (GV. NRW.S. 311d)
LT-Ds.	Landtag-Drucksache
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950 (GV. NW. 1950 S. 127/GS. NW. S. 3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202)
LWahlG NRW	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) vom 16.08.1993 (GV. NW.1993 S. 516), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202)
m. E.	meines Erachtens
S.	Satz
s. o.	siehe oben
StGB	Strafgesetzbuch vom 15.05.1871 (RGBl. S. 127) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.03.2020 (BGBl. I S. 431)
u. a.	unter anderem
z. B.	zum Beispiel

A. Einleitung

Die Demokratie ist eine sehr fragile Staatsform. Umso bedeutsamer ist die Akzeptanz durch ihre Bürger. Insb. deren Bewahrung durch junge Menschen, die nie eine andere Staatsform kennengelernt haben und die Vorteile der demokratischen Grundordnung als gegeben hinnehmen, ist daher wichtig. In einer Demokratie sind Wahlen das stärkste Instrument des Volkes. Dennoch haben derzeit rund 13,5 Millionen Menschen¹ in Deutschland kein aktives Wahlrecht, da sie minderjährig sind. Die Debatte um ein Minderjährigenwahlrecht ist nicht neu. Von Zeit zu Zeit wird sie wieder aufgegriffen und kontrovers diskutiert. Gegner sehen darin einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und zweifeln insb. die erforderliche Reife und politische Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit Minderjähriger an. Unterstützer des Minderjährigenwahlrechts sehen dagegen darin ein Mittel, um dem demographischen Wandel und der Generationengerechtigkeit Rechnung zu tragen sowie zu einer kinder- und familienfreundlicheren Politik beizutragen.

Heutzutage ist das Thema aktueller denn je. In Zeiten, in denen Jugendliche in ganz Deutschland und überall auf der Welt freitags auf die Straße gehen, um für den Umweltschutz zu demonstrieren, wird zurecht erneut die Frage aufgeworfen: „Ist die Zeit reif für ein Minderjährigenwahlrecht?“. Ist es noch zeitgemäß, dass die Generation, um deren Zukunft es geht, selbst nicht mitbestimmen darf? Berechtigterweise stellt sich jedoch die Frage, ob ein solches Minderjährigenwahlrecht in Deutschland überhaupt verfassungsrechtlich realisierbar ist und wie eine Umsetzung aussehen könnte. Welche Argumente rechtlicher und auch gesellschaftlicher Art sprechen insgesamt dafür und dagegen? Eine demokratische Verfassung wie das Grundgesetz lebt auch von der Weiterentwicklung und Anpassung an aktuelle Erfordernisse. Ist es daher an der Zeit, ein Minderjährigenwahlrecht in Deutschland einzuführen?

Ziel dieser Arbeit ist es, die oben genannten Fragen zu diskutieren und

¹ Statista, Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland 2018 (letzter Zugriff am 06.06.2020).

Licht ins Dunkel der teils verworrenen Diskussionen zu bringen, um schließlich die Frage beantworten zu können: „Ist die Zeit reif für ein Minderjährigenwahlrecht?“ und wenn ja, wie sollte ein solches für die Bundestagswahlen in Deutschland aussehen?

B. Argumente gegen und für ein Minderjährigenwahlrecht

I. Begriffserläuterung

Unter einem Minderjährigenwahlrecht wird die Einbeziehung von minderjährigen Staatsbürgern in den Wahlprozess verstanden. Es gibt verschiedene Ansätze für ein Minderjährigenwahlrecht. Die wesentlichen Modelle sind das Familien- bzw. Stellvertreterwahlrecht, das Wahlrecht von Geburt, das Elternwahlrecht sowie die generelle Absenkung der Wahlaltersgrenze. Die Bezeichnungen sind jedoch nicht einheitlich, sodass in unterschiedlicher Literatur teils unterschiedliche Begriffe für das gleiche Modell verwendet werden.² Auf die einzelnen Formen des Minderjährigenwahlrechts wird genauer unter Gliederungspunkt D. ab Seite 29 eingegangen.

II. Argumente gegen ein Minderjährigenwahlrecht

Gegner eines Minderjährigenwahlrechts führen gesellschaftliche und rechtliche Argumente gegen dieses an. Die häufigsten Argumente, die gegen eine Einführung sprechen, sollen nachfolgend dargestellt und diskutiert werden.

Eines der am häufigsten angeführten Argumente ist das der fehlenden Reife³ und politischen Beurteilungsfähigkeit⁴ von Minderjährigen, welche eine Notwendigkeit bei der Ausübung des Wahlrechts in einer Demokratie darstelle. Nur wenn die erforderliche geistige Reife vorhanden sei, könne in verantwortungsvollem Maße an einer Wahl teilgenommen werden. Aus diesem Grund

² Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 17.

³ U. a. Partezke, Klee, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 32.

⁴ Haupt, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 261.

sei die Verknüpfung mit dem Volljährigkeitsalter sinnvoll, da ab einem Alter von 18 Jahren grundsätzlich von einer solchen Reife ausgegangen werden könne.⁵ Viele sehen daher die Kopplung des Wahlrechts an die Volljährigkeit als zwingend an, da dies die plausibelste Regelung sei und vor Willkür schütze.⁶

Zunächst ist fraglich, ob die Verknüpfung des Wahlrechts mit der Volljährigkeit wirklich zwingend geboten ist. Es wird angeführt, dass nicht erkenntlich sei, warum ein Minderjähriger über die Politik, die die gesamte Gesellschaft betrifft, mitentscheiden darf, wenn er gleichzeitig noch nicht über seine Lebensverhältnisse vollumfänglich entscheiden kann.⁷ Es ist jedoch keinesfalls ausgeschlossen, das Wahlrecht auch minderjährigen Bürgern zuzugestehen. Bei der Bundestagswahl 1972 waren erstmalig 18-jährige Bürger zugelassen.⁸ Die Herabsetzung der Volljährigkeit auf 18 Jahre erfolgte jedoch erst 1974.⁹ Somit waren zur Bundestagswahl 1972 bereits Minderjährige zugelassen. Es ist nicht erkennbar, warum dies heutzutage nicht möglich sein soll. Eine verfassungsrechtliche Verknüpfung des aktiven Wahlrechts an die Volljährigkeit liegt jedenfalls nicht vor.

Von einer notwendigen Reife, die zur Ausübung des Wahlrechts vorhanden sein müsse, ist im Grundgesetz keine Rede. Befürworter des Minderjährigwahlrechts argumentieren deshalb häufig damit, dass auch bei Erwachsenen zur Ausübung des Wahlrechts eine bestimmte Reife nicht vorgewiesen werden müsse.¹⁰ Insb. werde das Wahlrecht darüber hinaus nicht entzogen, wenn beispielsweise im hohen Alter von einer Reife und politischen Einsichtsfähigkeit nicht mehr ausgegangen werden könne. Hier ist allerdings zu beachten, dass eine gewisse Reife für die Inanspruchnahme des Wahlrechts als Ausübung des Demokratieprinzips erforderlich ist. Ansonsten kann keine verantwortungsvolle Entscheidung, die Auswirkungen auf die Belange der

⁵ U. a. *Bagattini*, in: Hurrelmann, Schultz, Wahlrecht für Kinder? 2014, S. 145.

⁶ *Eisel*, DJI Impulse 3/2013, S. 16, 17.

⁷ Ebd., S. 16, 17; *Eisel*, in: Hurrelmann, Schultz, Wahlrecht für Kinder? 2014, S. 244.

⁸ 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Juli 1970 (BGBl. I, S. 1161).

⁹ Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters vom 31. Juli 1974 (BGBl. I, S. 1713).

¹⁰ U. a. *Hurrelmann*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 317.

gesamten Gesellschaft hat, getroffen werden. Ein gewisses politisches Verständnis ist dabei vonnöten, welches bei Kleinkindern gewiss nicht vorhanden sein kann. Inwieweit von der notwendigen Reife zur Ausübung des Wahlrechts ausgegangen werden kann, wird bei den verschiedenen Formen des Minderjährigenwahlrechts unter Gliederungspunkt D. ab Seite 29 diskutiert.

Ein Argument rechtlicher Art, welches häufig gegen ein Minderjährigenwahlrecht angeführt wird, ist, dass das Modell des Familienwahlrechts, bei dem die Eltern die Stimmübung für ihre minderjährigen Kinder übernehmen, gegen den Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl¹¹ und andere Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG¹² wie den Gleichheitsgrundsatz¹³ verstoße. Was der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl genau besagt und inwiefern dieser und andere Wahlrechtsgrundsätze bei der Einführung eines Minderjährigenwahlrechts verletzt würden, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit im Zuge der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geklärt werden.

Darüber hinaus wird gegen die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts häufig angeführt, dass Jugendliche zu wenig von Politik wüssten, sich zudem auch nicht für Politik interessierten¹⁴ und das Wahlrecht ohnehin nicht in Anspruch nehmen würden. Allein die Nichtinanspruchnahme eines Rechts, hier des Wahlrechts als politisches Grundrecht¹⁵ bzw. grundrechtsgleiches Recht,¹⁶ aufgrund eines eventuellen Politikdesinteresses ist jedoch kein Argument dafür, dieses nicht zu gewähren.¹⁷ Auch in anderen Bereichen werden Grundrechte gewährt, von denen nicht jeder Bürger Gebrauch macht. Diese werden aufgrund dessen aber auch nicht entzogen.

¹¹ U. a. *Eisel*, in: Hurrelmann, Schultz, Wahlrecht für Kinder? 2014, S. 237; *Haupt*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 260 f.

¹² *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 39.

¹³ U. a. *Löw*, ZRP 2002, 448, 449.

¹⁴ U. a. *Partezke, Klee*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 33.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 05.04.1952, 2 BvH 1/52, juris, Rn. 106.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 08.12.2004, 2 BvE 3/02, NJW 2005, S. 203, S. 203.

¹⁷ *Partezke, Klee*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 33; SRzG (Hrsg.), Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder, 2017, S. 12.

Gegen die These, dass Minderjährige sich nicht für Politik interessieren, sprechen darüber hinaus Belege aus der Jugendforschung. So ermittelte u. a. die Shell Jugendstudie 2019, dass das politische Interesse Jugendlicher zunimmt. Dieses ist zwar nicht so hoch wie 1984-1996, allerdings steigt seit 2002 das politische Interesse Jugendlicher kontinuierlich.¹⁸ Auch die von vielen bemängelte Politikverdrossenheit bezieht sich nicht auf die Politik generell, sondern vielmehr auf die Parteien und Politiker,¹⁹ mit denen die Jugendlichen unzufrieden sind. Dies ist häufig darauf zurückzuführen, dass sich Minderjährige nicht genug von der aktuellen Politik repräsentiert fühlen, da sie eben nicht mitbestimmen können. Diese Distanz Jugendlicher gegenüber Parteien und Institutionen scheint sich sogar eher noch zu verstärken.²⁰

Einige Gegner des Minderjährigenwahlrechts vertreten überdies die These, dass Jugendliche zu leicht zu beeinflussen seien und insb. zu (rechts-)extremen Ansichten neigten. Dieses Argument konnte jedoch bisher nicht belegt werden.²¹ Die Grundlage von extremistischen Ansichten wird vielmehr in der Kindheit und der gesamtgesellschaftlichen Situation gesehen.²² Im Gegenteil befürwortet sogar der Großteil der Jugendlichen die Staatsform Demokratie. Ca. 80 % der Jugendlichen sind mit der Demokratie eher oder sehr zufrieden.²³ Das Argument der Beeinflussbarkeit spielt darüber hinaus auch bei erwachsenen Wählern keine Rolle. Hier wird pauschal davon ausgegangen, dass diese ihre Wahlentscheidung ohne Beeinflussung treffen. Zweifelhaft erscheint jedoch, dass Jugendliche im Alter von 15 bis 17 Jahren wesentlich beeinflussbarer seien als 18-Jährige. Nur bei besonders jungen potenziellen Wählern kann somit von einer erhöhten Beeinflussbarkeit ausgegangen

¹⁸ Schneekloth, Albert, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 49.

¹⁹ Albert, Hurrelmann, Quenzel, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 36 f.

²⁰ Schneekloth, Albert, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 48.

²¹ U. a. Partezke, Klee, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 32.

²² Reinders, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 91-93.

²³ Schneekloth, Albert, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 90, 94.

werden. Bei älteren Jugendlichen vermag die Beeinflussbarkeit nicht pauschal höher zu sein als bei 18-jährigen Wahlberechtigten.²⁴

Ein weiteres Argument, das gegen ein Minderjährigenwahlrecht angeführt wird, ist, dass Jugendliche noch nicht solche komplexen kognitiven Problemlöseleistungen wie Ältere erbringen könnten. Dieser Aspekt ist nicht zu verleugnen, da Jugendliche schlichtweg noch nicht so eine große Lebenserfahrung haben. Ihnen fehlt somit noch ein wichtiger Teil der sogenannten kristallinen Intelligenz, welche sich erst im Verlaufe des Lebens entwickelt. Im Hinblick auf die sogenannte fluide Intelligenz, welche die Informationsverarbeitung umfasst, stehen Jugendliche den Erwachsenen in nichts nach. Für eine verantwortliche Wahlentscheidung ist aber insb. die kristalline Intelligenz wichtig, um bestimmte Aspekte besser einordnen zu können und überdies aus bereits erlebten Situationen Schlussfolgerungen ziehen zu können.²⁵ In diesem Kontext ist allerdings zu bezweifeln, dass die kristalline Intelligenz von 18-Jährigen, die ja bereits wählen dürfen, wesentlich stärker ausgeprägt ist als bei minderjährigen 16- und 17-Jährigen. Von einem großartigen Unterschied kann hier nicht ausgegangen werden, sodass in Bezug auf die Denkleistung ein Minderjährigenwahlrecht für 16- und 17-Jährige sicherlich vertretbar ist. Darüber hinaus kann auch dies gerade einen Vorteil darstellen. Jugendliche können so viel unbefangener an Wahlentscheidungen herangehen als Erwachsene.²⁶

Ein weiteres Problem, welches sich bei der Einführung eines Minderjährigenwahlrechts ergäbe, ist, dass das Politikinteresse bei Jugendlichen stark vom Bildungsgrad abhängt.²⁷ Es wird bemängelt, dass sich durch die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts die Schere zwischen den Nicht-politisch-Interessierten und den Politisch-Interessierten weiter vergrößern würde.²⁸ Diesem Problem kann allerdings durch eine umfangreichere politische Bildung

²⁴ *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 37.

²⁵ *Oerter*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, *Jugend und Politik*, 2016, S. 73.

²⁶ *Ebd.*, S. 75.

²⁷ *Schneekloth, Albert*, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, *18. Shell Jugendstudie*, 2019, S. 51 ff.

²⁸ *Hoffmann-Lange, de Rijke*, in: SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 112.

in der Schule entgegengewirkt werden. Auch praktische Erfahrungen wie Wahlen in der Schule oder Jugendparlamente helfen, das politische System besser zu verstehen.

Darüber hinaus wird teilweise bemängelt, dass ein Minderjährigenwahlrecht in Form eines Familienwahlrechts, bei dem die Eltern stellvertretend für die Kinder die Stimme ausüben, unpraktikabel sei. Wie die genaue praktische Umsetzung aussehen könnte, wird ebenfalls im weiteren Verlauf dargestellt (siehe Gliederungspunkt D. ab Seite 29). Außerdem kann nicht nur aufgrund einer aufwändigen Umsetzung das Wahlrecht für eine bestimmte Gruppe pauschal entzogen werden. Dafür müssen andere zwingende Gründe vorliegen.²⁹

Es hat sich gezeigt, dass von Gegnern einige Argumente vorgebracht werden. Werden diese allerdings näher in den Blick genommen, wird deutlich, dass viele nicht stichhaltig sind. Allein der Aspekt, dass Minderjährige noch nicht solche komplexen Denkleistungen vollbringen können sowie eventuelle verfassungsrechtliche Hürden sprächen gegen die Einführung. Inwiefern eine Einführung verfassungsmäßig wäre, wird zu einem späteren Punkt dieser Arbeit diskutiert (siehe ab Gliederungspunkt C. ab Seite 13).

III. Argumente für ein Minderjährigenwahlrecht

Im Gegenzug lassen sich viele Argumente finden, die für ein Minderjährigenwahlrecht sprechen. Diese werden im Folgenden dargestellt.

Einer der wichtigsten Aspekte, der für die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts spricht, ist, dass die Jugendlichen diejenigen sind, die am meisten von den heute getroffenen Entscheidungen betroffen sein werden, z. B. in Bezug auf die Umwelt-, Bildungs-, Atompolitik etc. Jedoch können sie bei derart entscheidenden politischen Instrumenten wie der Bundestagswahl nicht teilhaben. Darüber hinaus sind viele Jugendliche zurzeit unzufrieden mit politischen Organisationen bzw. politiker- und parteiverdrossen,³⁰ haben

²⁹ BVerfG, Urt. v. 05.04.1952, 2 BvH 1/52, juris, Rn. 128.

³⁰ Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 4.

allerdings bisher nur geringe Möglichkeiten, auf die Politik Einfluss zu nehmen. Aufgrund des demographischen Wandels wird dieser Effekt noch verstärkt. Der große Anteil an älteren Bürgern entscheidet über die Zukunft der Jugend. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit³¹ sei daher ein Minderjährigenwahlrecht wichtig. So bekämen die Jugendlichen die Chance, aktiv mitzugestalten, statt passiv die Entwicklungen hinzunehmen. Gegner des Minderjährigenwahlrechts führen zwar an, dass sich trotz eines Minderjährigenwahlrechts nicht viel am Wahlergebnis verändern würde, da das Durchschnittsalter noch immer sehr hoch bliebe.³² Das Argument, dass sich wahrscheinlich nichts am Wahlergebnis ändern würde und man die Altersgrenze für Bundestagswahlen daher nicht nach unten verschieben müsse, kann allerdings keine Begründung dafür darstellen, Minderjährigen das Wahlrecht nicht zu gewähren.

Auch würden durch ein Minderjährigenwahlrecht die Wünsche und Bedürfnisse von Minderjährigen und Familien stärker gefördert.³³ Zwar sind gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes und damit auch Vertreter der Minderjährigen, allerdings ist davon auszugehen, dass sich Parteien und Abgeordnete vermehrt den Interessen Minderjähriger widmen, wenn auch diese wahlberechtigt wären und wichtige Wählerstimmen darstellen würden.

Darüber hinaus besagt der Grundsatz der Volkssouveränität gem. Art. 20 Abs. 2 GG, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Davon sind grundsätzlich auch minderjährige Staatsbürger erfasst (zum Staatsvolk siehe Gliederungspunkt C. ab Seite 22). Durch die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts würde somit der Grundsatz der Volkssouveränität stärker umgesetzt.³⁴

³¹ *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 26; *Vehrkamp, Tillmann, Beaugrand*, in: Vehrkamp, Grünwald, Tillmann, u. a., *Generation Wahl-O-Mat*, 2014, S. 27.

³² *Hoffmann-Lange, de Rijke*, in: SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 112.

³³ *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 27.

³⁴ SRzG (Hrsg.), *Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder*, 2017, S. 5.

Ebenfalls wird durch eine Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Minderjährige der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, wonach grundsätzlich jeder Staatsbürger den gleichen Zugang zur Wahl haben soll (siehe Gliederungspunkt C. ab Seite 16), gestärkt.³⁵ Es wird zwar „von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen [...], daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.“³⁶ Dennoch kann eine jahrelang in besonderer Weise ausgeübte Praxis kein alleiniges Argument dafür darstellen, bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Wahl auszuschließen.

Ein weiteres rechtliches Argument, das für ein Minderjährigenwahlrecht spricht, stellt der Blick auf andere gesetzliche Altersgrenzen dar.³⁷ So werden Jugendliche u. a. im Zivil- und Strafrecht bereits unter 18 Jahren vielfach berechtigt bzw. verpflichtet. Dort wird ihnen bei vielen Entscheidungen schon die erforderliche Reife und Verantwortung zugetraut. Außerdem bestehen andere Altersgrenzen, z. B. im BGB oder im StGB, häufig, um Minderjährige zu schützen. Das Wahlrecht hingegen stellt jedoch keine Gefahr dar, vor der Jugendliche geschützt werden müssten.³⁸

Darüber hinaus spricht für ein Minderjährigenwahlrecht bzw. zumindest für ein Minderjährigenwahlrecht ab 16 Jahren der Vergleich mit der Länder- und Kommunalebene. Bisher haben die meisten Bundesländer auf Kommunalebene ein Wahlrecht eingeführt ohne dass negative Auswirkungen aufgetreten sind.³⁹ Auch für Landtagswahlen gibt es teilweise schon ein Wahlrecht ab 16 Jahren. Ein Argument für ein Minderjährigenwahlrecht bei Kommunalwahlen war u. a., dass politische Entscheidungen auf Kommunalebene stärker wahrgenommen würden, weil sich diese im direkten Umfeld der Jugendlichen abspielten.⁴⁰ Allerdings wird von Befürwortern des Minderjährigenwahlrechts auf Bundesebene auch angeführt, dass nicht nur die Themen auf

³⁵ SRzG (Hrsg.), Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder, 2017, S. 5.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.10.1973, 2 BvC 3/73, NJW 1974, S. 311, S. 311.

³⁷ U. a. *Hurrelmann*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 315.

³⁸ *Knödler*, ZParl, 1996, S. 553, S. 567.

³⁹ *Hoffman-Lange, de Rijke*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 111.

⁴⁰ So auch *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 201, S. 162 f.

Kommunalebene, sondern vor allem auch bundespolitische Themen wahrgenommen würden, da über diese in den Medien häufiger berichtet werde.⁴¹ Somit sei auch die notwendige Kenntnis der politischen Situation auf Bundesebene bei den meisten Jugendlichen vorhanden.

Wie bereits dargestellt, steigt das politische Interesse und Engagement Jugendlicher in den letzten Jahren stetig an,⁴² was nicht zuletzt anhand der Fridays for Future-Bewegung deutlich wird. Ebenfalls wurde festgestellt, dass das politische Interesse Jugendlicher im Alter von 13 und 14 Jahren gleich ausgeprägt ist wie bei 18 bis 25-Jährigen.⁴³ Ein Minderjährigenwahlrecht könnte überdies dazu führen, dass Jugendliche früher lernen, was Politik in einem demokratischen Staat bedeutet und damit einer bei manchen Jugendlichen bestehenden Politikverdrossenheit und Politikentfremdung entgegenwirken.⁴⁴ Insb. in Österreich wurde unter Jungwählern seit Einführung eines Wahlrechts ab 16 Jahren (siehe Gliederungspunkt E. ab Seite 40) eine höhere Bereitschaft zur Teilnahme an Wahlen festgestellt.⁴⁵ Besonders dadurch, dass Minderjährige das Wahlrecht bisher nicht selbst ausüben können, würden sie in ihrer politische Entwicklung gebremst.⁴⁶

Viele Jugendliche sind darüber hinaus davon überzeugt, dass sie in der Politik mehr gehört werden sollten und mehr Mitbestimmungsrechte haben sollten.⁴⁷ 88,3 % der 16 bis 17-Jährigen betrachten Wahlen daher als sinnvolle Möglichkeit der politischen Beteiligung.⁴⁸ Außerdem sind Jugendliche heutzutage immer früher selbstständig und eigenverantwortlich.⁴⁹ Tatsächlich nehmen

⁴¹ Vgl. *Hauser*, Kommunales Wahlrecht ab 16, 1999, S. 6.

⁴² *Schneekloth, Albert*, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 50; *Quenzel, Hurrelmann, Albert, Schneekloth* in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 323.

⁴³ *Hurrelmann*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 313.

⁴⁴ *Gürlevik, Hurrelmann, Palentien*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 12 f.

⁴⁵ *Goerres, Tiemann*, in: Hurrelmann, Schultz, Wahlrecht für Kinder? 2014, S. 190.

⁴⁶ *Gürlevik, Hurrelmann, Palentien*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 2.

⁴⁷ *Schneekloth, Albert* in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S. 94.

⁴⁸ *Hoffmann-Lange, de Rijke*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 98.

⁴⁹ *Gürlevik, Hurrelmann, Palentien*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 12.

die meisten Jugendlichen Wahlen ernster als Erwachsene.⁵⁰ Von einer verantwortungsvollen Wahlentscheidung kann größtenteils ausgegangen werden.

Es wurde deutlich, dass viele Argumente für die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts sprechen. Auch die von Gegnern des Minderjährigenwahlrechts angeführten Argumente können größtenteils nicht überzeugen. Lediglich der Aspekt der fehlenden politischen Reife und Lebenserfahrung könnte gegen eine Einführung sprechen. Jedoch sagt die Sinnhaftigkeit eines Wahlrechts für Minderjährige an sich noch nichts über die konkrete Ausgestaltung und die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus. Im Folgenden soll ergründet werden, ob und wenn ja wie ein Minderjährigenwahlrecht auf Bundesebene verfassungsrechtlich umsetzbar ist. Zunächst soll dazu der bisherige Stand der Umsetzung eines Minderjährigenwahlrechts auf Bundesebene dargestellt werden.

IV. Bisheriger Stand der Umsetzung

Bereits am 24. November 1998 fochten minderjährige Beschwerdeführer die Wahl zum 14. Bundestag vom 27. September 1998 wegen verfassungswidriger Beschränkung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten an. Sie rügten die Anwendung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, da dieser eine Altersdiskriminierung darstelle und einem großen Teil des Staatsvolkes die Teilnahme an Wahlen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG verweigere. So sei der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (siehe dazu Gliederungspunkt C. ab Seite 16) verletzt. Dieser Einspruch wurde vom Bundestag als unzulässig und offensichtlich unbegründet zurückgewiesen. Die Unzulässigkeit des Einspruchs wurde damit begründet, dass die Beschwerdeführer die Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG nicht erreicht hätten und daher keinen Einspruch gegen die Wahl einlegen könnten. Offensichtlich unbegründet sei der Einspruch, da es sich bei der Altersgrenze in Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG um geltendes Verfassungsrecht handle.⁵¹

⁵⁰ *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 36 f.

⁵¹ BT-Ds. 14/1560, S. 221 ff.

Damit war jedoch die Thematik im Bundestag präsent. Eine interfraktionelle Gruppe von 47 Abgeordneten bearbeitete das Thema weiter und brachte am 11. September 2003 den Antrag „Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an“⁵² in den Bundestag ein. Begründet wurde dieser u. a. mit den Folgen des demographischen Wandels: „Die Probleme der deutschen Gesellschaft der Zukunft sind nur zu bewältigen, wenn im Generationenvertrag auch die junge Generation berücksichtigt und Kindern und den sie großziehenden Eltern ein ihrer Bedeutung für die Zukunft unserer Gesellschaft angemessener Stellenwert eingeräumt wird.“⁵³ Darüber hinaus sei das Wahlrecht „ein in einer Demokratie unverzichtbares Grundrecht“⁵⁴, welches nach Art. 20 Abs. 2 GG dem gesamten Staatsvolk zustehe. Ebenfalls würden dadurch die Belange von Familien besser gefördert. Sie forderten eine Änderung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, sodass künftig auch Minderjährige wahlberechtigt sein sollen. Dieser Antrag wurde am 2. Juni 2005 abgelehnt.⁵⁵

Weitere Anträge bzw. Gesetzesentwürfe zur Absenkung des Wahlalters wurden am 10. Oktober 2007,⁵⁶ am 27. Juni 2008,⁵⁷ am 18. März 2009⁵⁸ und am 24. April 2013⁵⁹ eingebracht. Sie hatten jedoch alle keinen Erfolg. Zuletzt reichte am 24. September 2019 die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)⁶⁰ und in diesem Zuge einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes⁶¹ ein. In beiden wird für eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre plädiert. Zu diesem Zweck hat die Partei u. a. einen Online-Appell gestartet.⁶²

Es wird deutlich, dass das Thema Minderjährigenwahlrecht bereits seit einem langen Zeitraum Teil von Debatten im Bundestag ist. Jedoch ist es nie zu einer

⁵² BT-Ds. 15/1544.

⁵³ BT-Ds. 15/1544, S. 1.

⁵⁴ BT-Ds. 15/1544, S. 1.

⁵⁵ BT-Plenarprotokoll 15/178, S. 16849.

⁵⁶ BT-Ds. 16/6647.

⁵⁷ BT-Ds. 16/9868.

⁵⁸ BT-Ds. 16/12344.

⁵⁹ BT-Ds. 17/13238.

⁶⁰ BT-Ds. 19/13512.

⁶¹ BT-Ds. 19/13513.

⁶² Bündnis 90/Die Grünen, Wahlrecht ab 16 – es ist höchste Zeit (letzter Zugriff am 06.06.2020).

Umsetzung gekommen. Das könnte sich mit dem aktuellen Gesetzesentwurf ändern, welcher die besondere Aktualität dieser Thematik hervorhebt.

C. Verfassungsrechtlicher Maßstab

I. Kommunalwahlen

Für die Kommunalwahlen in NRW ist gem. § 7 KWahlG NRW wahlberechtigt, wer u. a. Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG ist und das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat. Auf Kommunalebene ist somit bereits seit 1998 ein Minderjährigenwahlrecht in Form einer Absenkung der Wahlaltersgrenze realisiert worden.⁶³ Dabei hat der Landesgesetzgeber von seiner Einschätzungsprärogative bezüglich der Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG Gebrauch gemacht.⁶⁴ Zur Begründung des Gesetzesentwurfes wurde angeführt, dass bereits vor dem 18. Lebensjahr die notwendige politische Urteilsfähigkeit bei Jugendlichen vorhanden sei, um auf kommunaler Ebene politisch mitzugestalten und mitzubestimmen.⁶⁵ Ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife werde dabei vorausgesetzt, da ansonsten keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könne.⁶⁶

Ein solches Minderjährigenwahlrecht auf Kommunalebene verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG und die Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.⁶⁷ Der zugesprochene Einschätzungsspielraum wurde vom Landesgesetzgeber verfassungsgemäß ausgeübt.⁶⁸

II. Landtagswahlen

Gem. Art. 31 Abs. 2 S. 1 LVerf NRW ist für Landtagswahlen in NRW wahlberechtigt, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Auch das

⁶³ LT-Ds. 12/2455, S. 3, 12.

⁶⁴ *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, 56. EGL, § 7 KWahlG, Rn. 6.

⁶⁵ LT-Ds. 12/2455, S. 12.

⁶⁶ Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 13.06.2018, 10 C 8/17, NJW 2018, S. 3328, S. 3329 Rn. 14.

⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 13.06.2018, 10 C 8/17, NJW 2018, S. 3328, S. 3329 Rn. 13 f.

⁶⁸ BVerwG, Urt. v. 13.06.2018, 10 C 8/17, NJW 2018, S. 3328, S. 3329 Rn. 16.

LWahlG NRW, welches auf Art. 31 Abs. 4 LVerf NRW beruht, enthält ebenfalls diese Wahlaltersgrenze in § 1 Nr. 2 LWahlG NRW.

Zuletzt wurde ein Gesetzesentwurf der SPD vom 2. April 2019⁶⁹ auf Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Landtagswahlen am 12. Februar 2020 von CDU, FDP und AfD abgelehnt.⁷⁰ Ein Wahlrecht ab 16 Jahren besteht hingegen bereits in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

III. Bundestagswahlen

Das Wahlrecht für den Bundestag ist in Art. 38 GG geregelt. Gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlberechtigt ist gem. Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Im Folgenden soll dargestellt werden, welche einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen bei der Einführung eines Minderjährigenwahlrechts eine Rolle spielen.

1. Einfachgesetzliche Regelungen

a) Bundeswahlgesetz

Gem. Art. 38 Abs. 3 GG bestimmt das Nähere ein Bundesgesetz. Dabei handelt es sich um das BWahlG. Damit wird der einfache Bundesgesetzgeber beauftragt, die materiellen und formellen Einzelheiten des Wahlrechts sowie die in Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG enthaltenen Inhalte auszugestalten.⁷¹ § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG bestimmt sodann in Übereinstimmung mit Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, dass wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat.

⁶⁹ LT-Ds. 17/5619, S. 1, 3, 4.

⁷⁰ LT-Plenarprotokoll 17/80, S. 23.

⁷¹ *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 2017, S. 35 Rn. 14.

b) Bundeswahlordnung

Neben dem BWahlG existiert die BWO. Diese resultiert aus § 52 BWahlG. Sie enthält verschiedene Regelungen zur Durchführung der Bundestagswahl, u. a. zu den Wahlorganen, der Vorbereitung der Wahl, der Wahlhandlung, der Ermittlung und Feststellung der Wahlergebnisse und zur Nachwahl, Wiederholungswahl und Berufung von Listennachfolgern.

2. Verfassungsrechtliche Regelungen

Im Fokus dieser Arbeit stehen jedoch nicht die einfachgesetzlichen, sondern die verfassungsrechtlichen Regelungen, um zu ergründen, ob und wie ein Minderjährigenwahlrecht verfassungsrechtlich umsetzbar ist. An erster Stelle steht damit zunächst das Grundgesetz.

a) Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG

Gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Diese Wahlrechtsgrundsätze spielen für die Ausgestaltung des Wahlrechts und damit auch bei der Einführung eines Minderjährigenwahlrechts eine große Rolle. So auch das Bundesverfassungsgericht 1998:

„Allen Wahlrechtsgrundsätzen ist gemeinsam, daß sie grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen stellen. Ihnen kommt gleichermaßen die Funktion zu, bei politischen Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen.“⁷²

Sie entfalten für den gesamten Wahlvorgang Geltung, d. h. ab dem Zeitpunkt der Erfassung wahlberechtigter Personen bis hin zur Feststellung des Wahlergebnisses.⁷³ Die Wahlrechtsgrundsätze werden vorbehaltlos gewährleistet.⁷⁴ Einschränkungen der Grundsätze kommen nur bei einer Kollision

⁷² BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998, 2 BvR 1953/95, NJW 1999, S. 43, S. 45.

⁷³ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 127.

⁷⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 85.

miteinander oder mit anderen Verfassungswerten im Rahmen der praktischen Konkordanz in Betracht.⁷⁵ Bei einer Einschränkung der Grundsätze wird ein „zwingender Grund“ gefordert.⁷⁶ Eine Rechtfertigung ist somit nur durch Gründe möglich, die die Verfassung selbst enthält. Allerdings muss eine solche Einschränkung auch immer verhältnismäßig sein.⁷⁷ Eine Beschränkung des Wahlalters ergibt sich mit Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG direkt aus der Verfassung selbst, wonach wahlberechtigt ist, wer das 18. Lebensjahr erreicht hat.

aa) Allgemeinheit der Wahl

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl knüpft an die Art. 20 GG zugrunde liegende Egalität der Staatsbürger an.⁷⁸ Er verbietet Beschränkungen des Wahlrechts aufgrund von bestimmten Eigenschaften einer Person⁷⁹ und regelt damit den Zugang zur Wahl, der für alle Bürger gleich sein soll.⁸⁰ Eine Unterscheidung aufgrund von „politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen“⁸¹ ist somit nicht erlaubt. Das Wahlrecht soll also grundsätzlich jeder Staatsbürger in gleicher Weise ausüben können. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verwirklicht somit das Prinzip der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 GG.⁸² Er bezieht sich sowohl auf das aktive als auch auf das passive Wahlrecht.⁸³

Durch Art. 38 Abs. 2 GG wird die Allgemeinheit der Wahl durch Verfassungsrecht selbst eingeschränkt, indem nur Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, wählen dürfen und Personen, die volljährig sind gewählt werden können. Dies stellt eine verfassungsunmittelbare Schranke der Allgemeinheit der Wahl dar.⁸⁴ Weitere Einschränkungen ergeben sich aus Art. 38 Abs. 3 GG, § 13 BWahlG, § 15 Abs. 2 BWahlG. Gem. § 13 BWahlG

⁷⁵ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 129.

⁷⁶ Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 05.04.1952, 2 BvH 1/52, juris, Rn. 128.

⁷⁷ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 129.

⁷⁸ BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998, 2 BvR 1953/95, NJW 1999, S. 43, S. 45.

⁷⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 88.

⁸⁰ Grzeszick in: Stern/Becker, GG, 2019, Art. 38 Rn. 19.

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 29.11.1962, 2 BvR 587/62, juris, Rn. 6.

⁸² Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 88 f.

⁸³ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 130.

⁸⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 95.

ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wer das Wahlrecht aufgrund eines Richterspruchs nicht besitzt. Gem. § 15 Abs. 2 BWahlG besitzt kein passives Wahlrecht, wer gem. § 13 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen ist und wer infolge eines Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

bb) Unmittelbarkeit der Wahl

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl bestimmt, dass die Abgeordneten direkt durch die Wähler gewählt werden müssen. Das Wahlergebnis darf nur von der Stimme des Wählers abhängen.⁸⁵ Eine Instanz, wie beispielsweise Wahlmänner, die zwischen Wähler und Wahlbewerber steht und eigenständig nach ihrem Ermessen die Abgeordneten auswählt, ist somit nicht mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl vereinbar, da so dem Wähler die Möglichkeit verwehrt wird, die Abgeordneten selbst zu wählen.⁸⁶ Die Stimme jedes Wählers muss nach dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl direkt für einen zukünftigen Abgeordneten abgegeben werden.⁸⁷ Ebenfalls muss der Wähler vor der Wahl erkennen können, welche Bewerber zur Wahl stehen und wie sich seine Wahlentscheidung auf den (Miss-)Erfolg dieser auswirken kann.⁸⁸ Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl ist kaum einschränkbar.⁸⁹

cc) Freiheit der Wahl

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl besagt, dass Wahlen frei von Beeinflussung von außen⁹⁰ stattfinden müssen und schützt damit vor jeder Handlung, die die Wahlfreiheit der Wahlberechtigten beeinflussen könnte.⁹¹ Von dem

⁸⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.11.1953, 1 BvL 67/52, NJW 1953, S. 1909, S. 1909.

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978, 2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76, VerwRspr 1978, S. 910, S. 916.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 03.07.1957, 2 BvR 9/56, NJW 1957, S. 1313, S. 1313.

⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978, 2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76, VerwRspr 1978, S. 910, S. 916 f.

⁸⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 102.

⁹⁰ Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, GG, 2017, Art. 38 Rn. 23.

⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 03.06.1975, 2 BvC 1/74, juris, Rn. 86.

Grundsatz der Freiheit der Wahl sind sowohl die amtliche Wahlbeeinflussung als auch die nichtamtliche Wahlbeeinflussung erfasst.⁹² Nicht nur die Wahlausübung, auch die freie Willensbildung im Vorfeld der Wahl ist beinhaltet.⁹³

Im Zuge der Wahlvorbereitung fällt unter die Freiheit der Wahl auch das freie Wahlvorschlagsrecht und die freie Kandidatenaufstellung. Bei einer Listenwahl ist ebenfalls wichtig, dass es mehrere Listen und nicht nur eine Liste gibt, da die Wahl sonst eben nicht mehr frei wäre.⁹⁴

Die Frage danach, ob die Einführung einer Wahlpflicht mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl vereinbar ist, wird verschieden beurteilt, hat jedoch keine Bedeutung für die Diskussion um ein Minderjährigenwahlrecht und soll daher an dieser Stelle nicht thematisiert werden.⁹⁵

dd) Gleichheit der Wahl

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl stellt sicher, dass alle Bürger ihr Wahlrecht in gleicher Weise⁹⁶ ausüben können und ist damit eng mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes verbunden.⁹⁷ Er bezieht sich sowohl auf das aktive als auch das passive Wahlrecht⁹⁸ und auf alle Phasen des Wahlverfahrens sowie auf die Ausübung des Mandats.⁹⁹ Dadurch wird die Egalität aller Bürger i. S. d. Demokratieprinzips gesichert.¹⁰⁰ Die Gleichbehandlung aller Staatsbürger wird so gewährleistet, welche in einer demokratischen Verfassung eine wesentliche Grundlage für das Zusammenleben darstellt.¹⁰¹ Die Allgemeinheit der Wahl und die Gleichheit der Wahl stehen in engem Zusammenhang, sind jedoch nicht deckungsgleich.¹⁰² Der Grundsatz der

⁹² Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 109.

⁹³ Grzeszick in: Stern/Becker, GG, 2019, Art. 38 Rn. 23.

⁹⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 107.

⁹⁵ Vgl. u. a. Grzeszick in: Stern/Becker, GG, 2019, Art. 38 Rn. 25; a. A. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 108.

⁹⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.01.1961, 2 BvR 547/60, NJW 1961, S. 771, S. 771.

⁹⁷ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 142.

⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.01.1961, 2 BvR 547/60, NJW 1961, S. 771, S. 771.

⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, 2 BvR 193/74, NJW 1975, S. 2331, S. 2333.

¹⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 13.02.2008, 2 BvK 1/07, KommJur 2008, S. 248, S. 250.

¹⁰¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, 2 BvF 1/95, NJW 1997, S. 1553, S. 1558.

¹⁰² Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 117.

Gleichheit der Wahl fordert nicht den gleichen Zugang zur Wahl, sondern dass jede Stimme den gleichen Zählwert und den gleichen Erfolgswert hat,¹⁰³ d. h. dass jeder Wähler gleich viele Stimmen hat, die auch gleich gewichtig sind (one man one vote¹⁰⁴). Dadurch werden jegliche Formen eines Pluralwahlrechts verboten.¹⁰⁵ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl stellt dabei einen speziellen Gleichheitssatz dar. Der Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ist demnach nicht mehr möglich.¹⁰⁶

Die Gleichheit der Wahl stellt sich im Mehrheits- und Verhältniswahlssystem unterschiedlich dar. Im Rahmen der Mehrheitswahl bleiben Stimmen, die nicht auf den gewählten Kandidaten entfallen, unberücksichtigt. Die Erfolgswertgleichheit stellt sich hier vielmehr als gleiche Erfolgchance dar¹⁰⁷. Bei einer Verhältniswahl hingegen muss jede Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben.¹⁰⁸

Durchbrechungen des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl bedürfen eines zwingenden Grundes mit Verfassungsrang. Außerdem muss die Einschränkung insgesamt verhältnismäßig sein.¹⁰⁹

ee) Geheimheit der Wahl

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl sichert die geheime Stimmausübung und schützt davor, dass andere Personen außer dem Wähler selbst von seiner Wahlentscheidung erfahren.¹¹⁰ Die Geheimheit der Wahl ist somit der wichtigste Schutz der Freiheit der Wahl¹¹¹ und verhindert staatliche und private Einflussnahmen während der Stimmabgabe aber auch bei der Wahlvorbereitung.¹¹² Aus dem Grundsatz der Geheimheit der Wahl ergibt sich eine

¹⁰³ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, 2 BvF 1/95, NJW 1997, S. 1553, S. 1554.

¹⁰⁴ Knödler, ZParl, 1996, S. 553, S. 570.

¹⁰⁵ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 115.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998, 2 BvR 1953/95, NJW 1999, S. 43, S. 43 f.

¹⁰⁷ Grzeszick in: Stern/Becker, GG, 2019, Art. 38 Rn. 27.

¹⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, 2 BvF 1/95, NJW 1997, S. 1553, S. 1554.

¹⁰⁹ Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 148.

¹¹⁰ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 110.

¹¹¹ BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998, 2 BvR 1953/95, NJW 1999, S. 43, S. 45.

¹¹² Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, GG, 2017, Art. 38 Rn. 38.

staatliche Schutzpflicht. Der Staat muss die erforderlichen Voraussetzungen schaffen, damit das Wahlgeheimnis gewahrt bleibt.¹¹³ Auf die Geheimheit der Wahl kann der Wähler bei der Stimmabgabe nicht verzichten. Gleichwohl kann er freiwillig vor oder nach der Wahl seine Wahlentscheidung kundtun.¹¹⁴

Einschränkungen der Geheimheit der Wahl sind ebenfalls nur aufgrund eines zwingenden Grundes möglich, wobei die Verhältnismäßigkeit stets gewahrt bleiben muss (s. o.). Einschränkungen der Geheimheit der Wahl stellen u. a. die Briefwahl gem. § 36 BWahlG und die Inanspruchnahme von Hilfspersonen gem. § 33 Abs. 2 BWahlG dar. In diesen Fällen wird zugunsten der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl eine Durchbrechung der Geheimheit der Wahl akzeptiert.¹¹⁵

ff) Höchstpersönlichkeit der Wahl

Der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl steht nicht im Grundgesetz selbst geschrieben und wird aus anderen Wahlrechtsgrundsätzen abgeleitet, allerdings herrscht keine Einigkeit darüber, von welchen dieser genau abgeleitet wird.¹¹⁶ Teilweise wird er aus der Unmittelbarkeit der Wahl hergeleitet,¹¹⁷ teilweise aus der geheimen Wahl¹¹⁸ oder auch aus dem Grundsatz der freien Wahl.¹¹⁹ Er besagt, dass das Wahlrecht nicht veräußert oder übertragen werden kann und dass das Wahlrecht nicht verzichtbar ist.¹²⁰ Es soll auf diesem Wege einem Stimmen(ver)kauf und damit einem Wahlrechtsmissbrauch entgegengewirkt werden.¹²¹ Der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl ist einfachgesetzlich in § 14 Abs. 4 BWahlG aufgenommen. Es herrscht

¹¹³ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 110.

¹¹⁴ Ebd., Rn. 111.

¹¹⁵ Ebd., Rn. 112.

¹¹⁶ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 142.

¹¹⁷ U. a. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 101.

¹¹⁸ U. a. Peschel-Gutzeit, NJW 1997, S. 2861, S. 2861 f.

¹¹⁹ U. a. Schreiber, DVBI 2004, S. 1341, S. 1343.

¹²⁰ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 38 Rn. 101.

¹²¹ Hattenhauer, JZ 1996, S. 9, S. 16, ebenso Peschel-Gutzeit, NJW 1997, S. 2861, S. 2861.

jedoch keine Einigkeit darüber, ob er Verfassungsqualität besitzt oder nicht, da er nur einfachgesetzlich normiert ist.¹²²

gg) Öffentlichkeit der Wahl

Auch bei dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl handelt es sich um einen ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsatz, der sich aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes konstruiert. Er verlangt, dass die gesamte Wahl in allen Phasen öffentlich nachvollziehbar sein muss.¹²³

Für die weitere Diskussion hat dieser Grundsatz jedoch keine Relevanz, weshalb er an dieser Stelle nicht weitergehend dargestellt wird.

b) Wahlberechtigung nach Art. 38 Abs. 2 GG

aa) Regelungen des Art. 38 Abs. 2 GG

Die Wahlberechtigung für Bundestagswahlen ergibt sich aus Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, welcher besagt, dass wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Bisher können das Wahlrecht somit nur volljährige Bürger i. S. d. § 2 BGB ausüben.

Das Wahlrecht des Art. 38 Abs. 2 GG stellt die Ausübung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG dar.¹²⁴ Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG besagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dieser Grundsatz der Volkssouveränität konkretisiert das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG.¹²⁵ Die staatliche Gewalt muss also immer auf das Volk zurückzuführen sein.¹²⁶ Wichtig dabei ist, dass jeder in freier und gleicher Weise über Wahlen an der Staatsgewalt teilhaben kann.¹²⁷ Darüber hinaus regelt Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt

¹²² Gegen die Anerkennung als ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsatz spricht u. a. *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 87-106.

¹²³ *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 38 Rn. 168.

¹²⁴ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 77.

¹²⁵ Ebd., S. 77.

¹²⁶ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 20, Rn. 61.

¹²⁷ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 80 f.

wird. Bei einer ersten Betrachtung erscheint es zunächst verfassungswidrig, Minderjährige vom Wahlrecht auszuschließen, da diese auf den ersten Blick auch zum Volk des Art. 20 Abs. 2 GG gehören. Eine nähere Bestimmung der Volksbegriffe des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist somit notwendig.

bb) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG

Fraglich ist, wie der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG zu definieren ist. Nur wenn unter den Volksbegriff Minderjährige fallen, kann ein Minderjährigewahlrecht überhaupt verfassungsrechtlich umgesetzt werden.¹²⁸ Das Grundgesetz enthält jedoch keine Legaldefinition des Begriffes „Volk“. Grundsätzlich besteht das Staatsvolk aus den deutschen Staatsangehörigen gem. Art. 116 Abs. 1 GG. Darunter fallen auch minderjährige Staatsangehörige. Sodann stellt sich die Frage, warum zur Zeit Minderjährige vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Der Großteil der Literatur geht daher von einer unterschiedlichen Bedeutung der Volksbegriffe in Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG aus.¹²⁹

(1) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG

Gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. In dieser Vorschrift wird somit das Prinzip der Volkssouveränität (s. o.) festgelegt. In S. 1 des Art. 20 Abs. 2 GG wird das generelle Volk als Legitimationssubjekt¹³⁰ der Staatsgewalt festgelegt. Erfasst sind von dieser Vorschrift alle deutschen Staatsangehörigen gem. Art. 116 Abs. 1 GG unabhängig des Alters.¹³¹ Gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ist damit das Volk der Träger der Staatsgewalt.¹³²

¹²⁸ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 79.

¹²⁹ U. a. *Badura*, AöR Vol. 97, S. 1, S. 2; *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 32; *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 82 ff.

¹³⁰ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art. 20, Rn. 61.

¹³¹ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 31.

¹³² *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 83.

(2) Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bestimmt sodann, dass die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Es erscheint zunächst verwunderlich, dass Minderjährige durch Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG jedoch von der Wahl ausgenommen werden.

Aufgrund der Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG wird Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG systematisch i. S. d. Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG ausgelegt.¹³³ Es wird nicht mehr von einem Volksbegriff wie in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ausgegangen, der jeden deutschen Staatsbürger umfasst, sondern von einem Volksbegriff, der nur noch den Teil des Volkes umfasst, der gem. Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG das aktive Wahlrecht innehat.¹³⁴ Unter diese sogenannte Aktivbürgerschaft¹³⁵ fallen damit gem. Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG alle Bürger ab 18 Jahren. Dieser Rückschluss ergibt sich jedoch allein aufgrund der Existenz des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG.¹³⁶ Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG stellt damit eine spezielle Regelung¹³⁷ zu Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dar.

Eine generelle Beschränkung des Volksbegriffes in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG allein auf die Aktivbürgerschaft ergibt sich somit nicht aufgrund des Volksbegriffes des S. 2. Einer Einführung des Minderjährigenwahlrechts stünde damit zumindest nicht der Volksbegriff entgegen, sondern lediglich die Auslegung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG.¹³⁸ Teilweise wird zwar die Verfassungskonformität dieser Regelung angezweifelt,¹³⁹ die h. M. geht jedoch von einer Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Regelung aus.¹⁴⁰

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass sich eine Beschränkung des aktiven Wahlkreises auf Volljährige nicht aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

¹³³ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 32.

¹³⁴ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 83.

¹³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1984, 2 BvE 13/83, NJW 1985, S. 603, S. 605.

¹³⁶ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 83.

¹³⁷ *Schreiber*, DVBl. 2004, S. 1341, S. 1345.

¹³⁸ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 106.

¹³⁹ U. a. *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 25.

¹⁴⁰ U. a. *Ghouse*, Langzeitverantwortlichkeit im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, 2016, S. 52 ff.

selbst ergibt, sondern lediglich aufgrund der Existenz der Wahlaltersgrenze in Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG. Da es sich vorliegend aber um die Prüfung der Einführung eines Minderjährigenwahlrechts handelt und die Frage beantwortet werden soll, welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Einführung notwendig sind, muss untersucht werden, inwiefern die aktuelle Altersgrenze verfassungsrechtlich änderbar ist. In einem nächsten Schritt ist somit zu prüfen, ob eine Verfassungsänderung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG gem. Art. 79 GG verfassungskonform wäre.

Eine Mindermeinung geht sogar davon aus, dass für die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts in Form des Stellvertreterwahlrechts, bei dem die Eltern stellvertretend die Stimmen der Kinder ausüben (siehe Gliederungspunkt D. ab Seite 29), keine Verfassungsänderung notwendig sei, da es sich bei Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG nicht um eine „Wahlrechtsinhaberschaftsregelung“, sondern nur um eine „Wahlrechtsausübungsregelung“ handle.¹⁴¹ Eine einfachgesetzliche Änderung des BWahlG sei somit ausreichend. Die h. M. vertritt jedoch die Ansicht, dass ohne eine Verfassungsänderung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG kein Minderjährigenwahlrecht eingeführt werden könne, da Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG nicht nur die reine Ausübung des Wahlrechts regelt, sondern vielmehr die Wahlberechtigung an sich.¹⁴² Dafür spricht auch der eindeutige Wortlaut des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG, welcher nicht von der Ausübung des Wahlrechts, sondern von der Wahlberechtigung spricht.¹⁴³ Es kann somit festgehalten werden, dass die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts nur durch eine Verfassungsänderung möglich ist, welche im Folgenden geprüft werden soll.

c) Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 GG

Hinsichtlich der Änderung von Verfassungsnormen ist Art. 79 GG die einschlägige Vorschrift. Diese stellt Voraussetzungen an den verfassungs-

¹⁴¹ U. a. *Knödler*, ZParl, 1996, S. 553, S. 564.

¹⁴² U. a. *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 49 f.; *Schroeder*, JZ 2003, S. 917, S. 919.

¹⁴³ *Rolfen*, DÖV 2009, S. 348, S. 350; *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 57.

ändernden Gesetzgeber. Eine Änderung des Grundgesetzes muss innerhalb dieser vorgegebenen Grenzen stattfinden.¹⁴⁴ Die Funktion von Art. 79 GG ist, dass das Grundgesetz im Zeitverlauf an veränderte Lebensverhältnisse¹⁴⁵ angepasst werden kann, um so eine gewisse Flexibilität zu erhalten.

Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG enthält dabei die Vorgabe, dass eine Verfassungsänderung nur durch ein Gesetz möglich ist, welches den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dieses sogenannte Textänderungsgebot¹⁴⁶ legt damit fest, dass eine Verfassungsänderung nur möglich ist, wenn eine Änderung im Verfassungstext selbst stattfindet. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, dass kein Verfassungsrecht außerhalb des Grundgesetzes existieren darf, da sonst die Verfassung einfachgesetzlich ausgehöhlt werden könnte.¹⁴⁷ Für die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts bedeutet dies somit, dass im Grundgesetz selbst eine solche Änderung in Art. 38 Abs. 2 GG aufgenommen werden muss. Das Textänderungsgebot stellt in diesem Zusammenhang keine besonderen Schwierigkeiten dar und soll daher im Weiteren nicht näher diskutiert werden.

Art. 79 Abs. 2 GG besagt, dass eine Verfassungsänderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf. Eine Verfassungsänderung zur Einführung eines Minderjährigenwahlrechts steht somit unter der Voraussetzung, dass diese Quoren erfüllt werden.

Interessanter für die Diskussion, ob ein Minderjährigenwahlrecht verfassungsrechtlich umsetzbar ist, ist hingegen die Frage, ob die inhaltliche Schranke des Art. 79 Abs. 3 GG, die sogenannte Ewigkeitsklausel, eingehalten wird.

¹⁴⁴ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 59.

¹⁴⁵ Dietlein, in: Epping/Hillgruber, GG, 2019, Art. 79 Vorbemerkung.

¹⁴⁶ Hain, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2018, Art. 79 Rn. 6.

¹⁴⁷ Ebd., Rn. 6.

aa) Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG

Gem. Art. 79 Abs. 3 GG ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche u. a. die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig. Auch eine Änderung des Art. 79 Abs. 3 GG selbst ist als Schlussfolgerung nicht möglich, da ansonsten die Ewigkeitsgarantie umgangen werden könnte.¹⁴⁸ Der Verfassungsgeber hat damit bestimmte Grundsätze innerhalb des Grundgesetzes jeglicher Änderung entzogen. Diese Norm soll sicherstellen, dass die Substanz und die tragenden Säulen des Grundgesetzes nicht durch ein verfassungsänderndes Gesetz geändert werden können, um ein totalitäres Regime zu verhindern.¹⁴⁹

Fraglich ist, was genau unter den Begriff der „niedergelegten Grundsätze“ in Art. 79 Abs. 3 GG fällt. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass darunter die „Substanz der Verfassung“¹⁵⁰ zu fassen ist. Es sollen folglich die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG vollumfänglich geschützt werden.¹⁵¹

Dabei geht es nicht um den exakten Wortlaut der Art. 1 und Art. 20 GG, sondern um die zugrundeliegenden Grundsätze.¹⁵² Es werden damit bestimmte Grundprinzipien der Verfassung als unveränderlich erklärt. Somit entfalten diese Prinzipien auch eine „Ausstrahlungswirkung“¹⁵³, d. h. auch andere Vorschriften, die auf diesen Grundsätzen basieren, können nur geändert werden, wenn dadurch die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG nicht berührt werden.¹⁵⁴ Der Art. 79 Abs. 3 GG ist Folge der negativen Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung¹⁵⁵ und schützt damit die zugrundeliegenden Eckpfeiler¹⁵⁶ des Grundgesetzes.¹⁵⁷ Auch ein eventuelles Minderjährigen-

¹⁴⁸ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 64.

¹⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275, S. 278.

¹⁵⁰ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 173.

¹⁵¹ Ebd., S. 173.

¹⁵² *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 63.

¹⁵³ Ebd., S. 73.

¹⁵⁴ Ebd., S. 63.

¹⁵⁵ Ebd., S. 64.

¹⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, - *Sondervotum* - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275, S. 282.

¹⁵⁷ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 170.

wahlrecht dürfte diese Grundsätze nicht berühren. Zu ermitteln ist in diesem Zusammenhang, was eine Berührung i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG darstellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Abhör-Urteil¹⁵⁸ mit dem Begriff „berühren“ des Art. 79 Abs. 3 GG befasst. Dort nahm es ein Berühren der Grundsätze nur an, wenn durch ein verfassungsänderndes Gesetz die in Art. 1 und Art. 20 GG genannten Grundsätze prinzipiell preisgegeben¹⁵⁹ werden und geht damit von einer sehr restriktiven Auslegung des Begriffs aus.¹⁶⁰ Dieses Urteil stieß jedoch auf viel Kritik.¹⁶¹ Die Kritiker gehen von einer weniger restriktiven Auslegung als das Bundesverfassungsgericht aus und argumentierten, dass es schon genüge, wenn die Grundsätze ganz oder auch nur teilweise außer Acht gelassen werden,¹⁶² um eine Berührung i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG zu bejahen. Bei einer restriktiven Auslegung, wie es das Bundesverfassungsgericht annimmt, spiele Art. 79 Abs. 3 GG lediglich eine Rolle, wenn es zu einer Revolution käme. Allerdings richte sich Art. 79 Abs. 3 GG auch an den grundsätzlich verfassungsloyalen Gesetzgeber, wenn sich dieser irre. Daher sei Art. 79 Abs. 3 GG eng auszulegen.¹⁶³

In einem anderen Urteil, dem „Großen Lauschangriff“,¹⁶⁴ hingegen geht das Bundesverfassungsgericht von einer engen Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG aus.¹⁶⁵ Auch im Lissabon-Urteil¹⁶⁶ betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG innerhalb ihrer prinzipiellen Qualität nicht geändert werden können.¹⁶⁷

¹⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275.

¹⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, - *Sondervotum* - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275, S. 283.

¹⁶⁰ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 66.

¹⁶¹ U. a. BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, - *Sondervotum* - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275, S. 281 ff.

¹⁶² BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, - *Sondervotum* - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, NJW 1971, S. 275, S. 283.

¹⁶³ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 2012, Art. 79 Rn. 29.

¹⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, NJW 2004, S. 999.

¹⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, NJW 2004, S. 999, S. 1001.

¹⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, NJW 2009, S. 2267.

¹⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, NJW 2009, S. 2267, S. 2269.

Insg. kann von einer eher restriktiven Auslegung des Begriffs „berühren“ ausgegangen werden.¹⁶⁸ In jedem Falle ist bei einer Verfassungsänderung im Einzelfall zu prüfen, ob eine „Berührung“ i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG vorliegt.¹⁶⁹ Es empfiehlt sich dafür eine zweistufige Prüfung. Zunächst sollte der genaue Inhalt der Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG ermittelt werden. Nachfolgend muss geprüft werden, ob eine Berührung dieser zuvor ermittelten Inhalte vorliegt.¹⁷⁰

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass eine inhaltliche Änderung der Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG nur in begrenztem Maße und nur aus sachgerechten Gründen¹⁷¹ möglich ist. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG bezieht sich nicht nur auf die Art. 1 und Art. 20 GG an sich, sondern auch auf andere Vorschriften, soweit diese Grundsätze die Art. 1 und Art. 20 GG ausgestalten. Es ist von einer eher restriktiven Auslegung des Wortes „berühren“ in Art. 79 Abs. 3 GG auszugehen, jedoch muss in jedem Falle eine Einzelfallprüfung bei einer Verfassungsänderung erfolgen. Für das Minderjährigenwahlrecht bedeutet dies, dass eine Einführung die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG nicht berühren darf. In welchem Verhältnis dabei Art. 38 Abs. 2 und Art. 20 GG stehen, soll im Folgenden geklärt werden.

bb) Verhältnis von Art. 38 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG

Die Bundestagswahlen gem. Art. 38 GG stellen die Ausübung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG dar. Das Demokratieprinzip und der damit einhergehende Grundsatz der Volkssouveränität werden von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG ausdrücklich geschützt. Wenn die Bundestagswahl gem. Art. 38 GG als Ausdruck des Demokratieprinzips geschützt

¹⁶⁸ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 69.

¹⁶⁹ Quintern, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 181.

¹⁷⁰ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 71.

¹⁷¹ BVerfG, Urt. v. 23.04.1991, 1 BvR 1170, 1174, 1175/90, NJW 1991, S. 1597, S. 1599.

ist, sind zwangsläufig auch die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erfasst.¹⁷²

Fraglich ist, ob die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts diese Wahlrechtsgrundsätze berühren würde und damit unzulässig wäre. Dies ist abhängig von der jeweiligen Form des Minderjährigenwahlrechts. Um die Vereinbarkeit mit der Verfassung zu beurteilen, gilt es, einen Blick auf die verschiedenen Formen des Minderjährigenwahlrechts zu werfen.

D. Formen des Minderjährigenwahlrechts

I. Das Familien- bzw. Stellvertreterwahlrecht

1. Definition

Beim Familien- bzw. Stellvertreterwahlrecht, auch derivatives Elternwahlrecht genannt,¹⁷³ sind die Minderjährigen ab der Geburt die Wahlrechtsinhaber. Dieses Wahlrecht wird allerdings bis zur Vollendung der Wahlaltersgrenze stellvertretend d. h. treuhänderisch durch die Eltern und im Interesse des Kindes ausgeübt. Das bedeutet, dass die Eltern nicht schlichtweg eine weitere Stimme erhalten. Originärer Wahlrechtsinhaber bleibt das minderjährige Kind und die Eltern üben nur die Stimme aus, die sie nicht an ihren eigenen, sondern an den Interessen des Kindes zu orientieren haben und zu dessen Wohle ausüben müssen.¹⁷⁴

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Fraglich ist, inwiefern die Einführung eines Stellvertreterwahlrechts verfassungsrechtlich möglich wäre. Hier sind insb. die Wahlrechtsgrundsätze in den Blick zu nehmen. Nur wenn keine „Berührung“, d. h. kein Verstoß gegen diese vorliegt, wäre eine Änderung des aktuellen Wahlrechts hin zum

¹⁷² Dreier, in: Dreier, GG, 2015, Art. 79, Rn. 36-38.

¹⁷³ Quintern, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 181.

¹⁷⁴ Adrian, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 42.

Stellvertretermodell überhaupt mit der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG zu vereinbaren.

Insb. der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, wonach jeder Bürger den gleichen Zugang zur Wahl haben soll, wird durch die Einführung eines Stellvertreterwahlrechts gestärkt, da so auch Minderjährige eine Stimme haben. Gegner eines Minderjährigenwahlrechts berufen sich hier allerdings auf zwingende Gründe, weshalb eine Einschränkung seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als verträglich angesehen wird.¹⁷⁵ Solche zwingenden Gründe sollen die Ziele, die mit der Parlamentswahl verfolgt werden, verwirklichen. Es soll u. a. der Wahlcharakter¹⁷⁶ gesichert werden sowie die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleistet bleiben.¹⁷⁷

Allerdings sind grundsätzlich alle Wahlrechtsgrundsätze gleichrangig. Daher ist nicht erkennbar, warum nicht andere Wahlrechtsgrundsätze eingeschränkt werden können, um mithilfe des Stellvertreterwahlrechts die Allgemeinheit der Wahl zu fördern.¹⁷⁸ Es ist somit zunächst erforderlich, zu prüfen, ob eine Einschränkung der verbleibenden Wahlrechtsgrundsätze vorliegt, und in einem zweiten Schritt zu entscheiden, ob diese Einschränkung zugunsten der Allgemeinheit der Wahl zu rechtfertigen ist.

Insb. der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl wird von Gegnern eines Stellvertreterwahlrechts als berührt i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG angesehen. Durch die Zwischenschaltung der Eltern handele es sich nicht mehr um eine unmittelbare Wahl. Allerdings ist hier zu beachten, dass die Unmittelbarkeit der Wahl lediglich eine zwischengeschaltete Instanz, die nach eigenem Ermessen wählt, verbietet. Diesem Grundsatz ist jedoch nicht zu entnehmen, dass der Wahlrechtsinhaber selbst wählen muss. Es ist somit eine Unterscheidung zwischen „unmittelbar“ und „selbst“ notwendig.¹⁷⁹ Im Zuge des Stellvertreterwahlrechts üben die Kinder als Wahlrechtsinhaber die Stimme nicht

¹⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.10.1973, 2 BvC 3/73, NJW 1974, S. 311, S. 311.

¹⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, 2 BvC 3/96, NJW 1997, S. 1568, S. 1568.

¹⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, 2 BvC 3/96, NJW 1997, S. 1568, S. 1568.

¹⁷⁸ Adrian, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 58.

¹⁷⁹ Ebd., S. 59, 60.

selbst aus. Bei der Unmittelbarkeit der Wahl muss allerdings auf den Wahlrechtsausübenden abgestellt werden.¹⁸⁰ Zwischen den Eltern als Wahlrechtsausübenden und den Wahlbewerbern ist keine Instanz zwischengeschaltet.¹⁸¹ Die Stimme hat damit unmittelbar Einfluss auf die Parlamentszusammensetzung¹⁸² und kann unmittelbar bestimmten Wahlbewerbern zugerechnet werden.¹⁸³ Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl wird somit nicht berührt i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG und ist damit nicht verletzt.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl wird teilweise ebenfalls durch ein Stellvertreterwahlrecht als verletzt angesehen. Schließlich müssten die Eltern die Stimme nach den Interessen und zum Wohle des Kindes ausüben, was einer freien Wahlentscheidung zuwiderlaufe. Zweifelhaft erscheint jedoch, dass die Freiheit der Wahl dadurch wirklich verletzt sein könnte, da schließlich keine Beeinflussung von außen erfolgt.¹⁸⁴ Darüber hinaus wird auch durch das aktuelle Wahlrecht die Freiheit der Wahl eingeschränkt. Immerhin gehören zum Volk des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Deutschen, mithin auch alle Minderjährigen. Jedoch steht diesen noch kein Wahlrecht zu. Es ist somit ohnehin gefordert, dass die Wahlberechtigten bei ihrer Wahlentscheidung auch diejenigen berücksichtigen, die nicht wählen können.¹⁸⁵ Es erscheint daher nur logisch, dass Eltern, die die Interessen ihrer Kinder grundsätzlich am besten kennen, das Wahlrecht für sie ausüben. So verschiebt sich die Verantwortung, die bisher die gesamte wahlberechtigte Gemeinschaft trägt, auf die Eltern der Minderjährigen.¹⁸⁶ Die Freiheit der Wahl ist somit nicht verletzt.

Auch beim Grundsatz der Gleichheit der Wahl wird von Gegnern eine unzulässige Einschränkung gesehen, da die Eltern so faktisch mehr Stimmrechte hätten und dies gegen die Zählwertgleichheit verstoße. Allerdings handelt es

¹⁸⁰ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 69.

¹⁸¹ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 60.

¹⁸² *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 133.

¹⁸³ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 60.

¹⁸⁴ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 137.

¹⁸⁵ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 65, 69.

¹⁸⁶ *Ebd.*, S. 67.

sich bei der zusätzlichen Stimme, die die Eltern ausüben um die Stimme des Kindes, es liegt also kein zusätzliches originäres Wahlrecht der Eltern vor. Rein rechtlich besteht damit kein Verstoß gegen die Zählwertgleichheit.¹⁸⁷

Darüber hinaus wird von Befürwortern des Stellvertreterwahlrechts teilweise angeführt, dass bereits jetzt der Grundsatz der Gleichheit der Wahl eingeschränkt werde, da minderjährige Kinder zurzeit kein Stimmrecht haben und so ihr Zählwert Null betragen würde.¹⁸⁸ Durch ein Stellvertreterwahlrecht würde nach dieser Ansicht sogar die Zählwertgleichheit überhaupt erst gewährt.¹⁸⁹

Gegner sehen jedoch im Stellvertreterwahlrecht ein verkapptes bzw. verschleiertes Pluralwahlrecht, weil die Eltern faktisch mehr als eine Stimme abgeben. Im Unterschied zum Elternwahlrecht (siehe Gliederungspunkt D. ab Seite 36) handelt es sich dabei jedoch nicht um ihre eigene Stimme, sondern die des Kindes.¹⁹⁰ Fest steht jedenfalls, dass die Zählwertgleichheit formal bzw. bei einer rein rechtlichen Betrachtung nicht verletzt wird. Schließlich üben die Eltern das Wahlrecht treuhänderisch für ihre Kinder aus und erhalten nicht selbst eine zusätzliche Stimme.¹⁹¹ Auch faktisch kann davon ausgegangen werden, dass Eltern die Stimme ihres Kindes nicht in ihrem Sinne, sondern tatsächlich zum Wohle des Kindes ausüben. Bereits in zahlreichen anderen Bereichen berücksichtigen Eltern die Belange ihrer Kinder und vertreten diese gesetzlich.¹⁹² Es ist davon auszugehen, dass dies auch beim Stellvertreterwahlrecht so sein würde. Im Gegensatz zum aktuellen Wahlrecht stünde ihnen dafür sogar nicht nur ihre eigene Stimme zu, sondern die des Kindes. Es liegt damit kein Pluralwahlrecht vor und somit ist die Gleichheit der Wahl nicht verletzt.

¹⁸⁷ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 171.

¹⁸⁸ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 73.

¹⁸⁹ Ebd., S. 75, 80.

¹⁹⁰ Ebd., S. 77-79.

¹⁹¹ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 148.

¹⁹² *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 81; *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 154 f.

Beim Grundsatz der Geheimheit der Wahl ist ebenfalls auf den Wahlrechtsausübenden, d. h. die Eltern, abzustellen. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz würde nur vorliegen, wenn der Minderjährige bei der Stimmabgabe anwesend wäre.¹⁹³ Dies ist aber eine reine Frage der praktischen Gestaltung des Stellvertreterwahlrechts. Solange dies nicht vorgesehen ist, liegt kein Verstoß gegen die Geheimheit der Wahl vor, da niemand erfährt, welche Wahlentscheidung durch den Stellvertreter getroffen wurde.¹⁹⁴ Das Wahlgeheimnis bliebe in diesem Fall gewahrt.¹⁹⁵ Ein Verstoß gegen die Geheimheit der Wahl liegt somit auch nicht vor.

Insb. der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl wird im Hinblick auf das Stellvertreterwahlrecht kontrovers diskutiert. Gegner eines Stellvertreterwahlrechts nehmen hier einen Verstoß an, da schließlich nicht der Wahlrechtsinhaber das Wahlrecht selbst ausübe, sondern sein Vertreter.¹⁹⁶ Ob der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl überhaupt als verfassungsrechtliches Prinzip anerkannt ist (so die h. M.) und ob dieser durch eine Einführung betroffen wäre,¹⁹⁷ mag dahinstehen, wenn eine Einschränkung zugunsten anderer Wahlrechtsgrundsätze gerechtfertigt wäre. Hier kommt insb. der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Betracht. Durch ein Stellvertreterwahlrecht würde sichergestellt, dass jeder Bürger ein Wahlrecht besitzt und dieses in gleicher Weise ausüben kann. Darüber hinaus ist der Schutzzweck der Höchstpersönlichkeit der Wahl zu beachten: Es soll sichergestellt werden, dass kein Stimmen(ver)kauf stattfindet. Dieses Risiko birgt insb. eine gewillkürte Stellvertretung. Beim Stellvertreterwahlrecht handelt es sich jedoch gerade nicht um eine gewillkürte, sondern um eine gesetzliche Stellvertretung. Ein Kauf bzw. Verkauf der Stimme scheidet damit aus.¹⁹⁸ Hierbei knüpft das Stellvertretermodell an die Stellung der Eltern als gesetzliche Vertreter, insb.

¹⁹³ *Oebbecke*, JZ 2004, S. 987, S. 988.

¹⁹⁴ *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 138 f.

¹⁹⁵ *Rolfsen*, DÖV 2009, S. 348, S. 354.

¹⁹⁶ Vgl. *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 174.

¹⁹⁷ Für eine Betroffenheit spricht u. a. *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 174, gegen eine Betroffenheit spricht u. a. *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 103.

¹⁹⁸ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 95, 99, 104.

im Hinblick auf Art. 6 Abs. 2 GG, an. Das Grundgesetz geht in Art. 6 Abs. 2 GG davon aus, dass die Eltern am besten dafür geeignet sind, die Interessen des Kindes wahrzunehmen. Auch in anderen Bereichen (vgl. §§ 1626 ff. BGB) werden die Kinder bereits durch ihre Eltern treuhänderisch vertreten. Es ist nicht erkennbar, warum das nicht auch im Wahlrecht möglich sein sollte. Schließlich ist allgemein anerkannt, dass es sich beim Wahlrecht nicht um ein höchstpersönliches Rechtsgeschäft, wie z. B. die Eheschließung (§ 1311 BGB) oder auch die Anerkennung einer Vaterschaft (§ 1596 Abs. 1 S. 1, 2 BGB) handelt.¹⁹⁹

Auch andere westliche Demokratien wie England und Frankreich kennen eine Stellvertretung im Wahlrecht. Dort ist sogar eine gewillkürte Stellvertretung möglich. Bei einem Stellvertreterwahlrecht wäre dies nicht so, hier ist eine gesetzliche Stellvertretung vorgesehen. Damit schützt dieses Modell sogar besser als andere Demokratien vor einem Stimmen(ver)kauf.²⁰⁰

Darüber hinaus ist zu beachten, dass bereits jetzt die Höchstpersönlichkeit der Wahl zum Wohle der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl durch die Briefwahl gem. § 36 BWahlG und die Hinzuziehung einer Hilfsperson gem. § 33 Abs. 2 BWahlG eingeschränkt wird. Zwar besteht hier keine Vertretung im Willen wie beim Stellvertreterwahlrecht.²⁰¹ Allerdings zeigen diese Beispiele, dass eine Einschränkung der Höchstpersönlichkeit der Wahl grundsätzlich möglich ist, um anderen Wahlrechtsgrundsätzen zur besseren Verwirklichung zu verhelfen.

Unabhängig davon, ob nun eine Beeinträchtigung der Höchstpersönlichkeit angenommen wird, wäre diese gerechtfertigt, um der Allgemeinheit der Wahl zur besseren Verwirklichung zu verhelfen.²⁰² Ein „berühren“ i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG liegt mithin nicht vor.

¹⁹⁹ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 175-177.

²⁰⁰ Ebd., S. 182 f.

²⁰¹ Ebd., S. 178-180.

²⁰² Eine andere Ansicht vertritt Müller-Franken, Familienwahlrecht und Verfassung, 2013, S. 69-79.

Als Zwischenergebnis bleibt somit festzuhalten, dass durch ein Stellvertreterwahlrecht der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gefördert werden würde. Die Unmittelbarkeit der Wahl bliebe unberührt. Auch eine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl liegt beim Stellvertretermodell nicht vor. Die Gleichheit der Wahl würde nicht verletzt, da formal der Grundsatz der Zählwertgleichheit gewahrt bliebe. Aber auch faktisch ist davon auszugehen, dass die Eltern die Stimme an den Interessen des Kindes orientieren. Die Geheimheit der Wahl bleibt unberührt. Beim Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl wird in mancher Literatur eine Betroffenheit angenommen in anderer hingegen nicht. Fest steht jedoch, dass, selbst wenn eine Beeinträchtigung der Höchstpersönlichkeit der Wahl angenommen wird, eine Einschränkung zugunsten der Allgemeinheit der Wahl gerechtfertigt wäre.

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG sind bei der Einführung eines Stellvertreterwahlrechts nicht verletzt und es liegt somit kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vor. Die niedergelegten Grundsätze des Art. 20 GG werden folglich nicht i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG berührt. Eine Verfassungsänderung hin zum Stellvertretermodell wäre somit verfassungsrechtlich unter Beachtung der weiteren Voraussetzungen des Art. 79 GG, d. h. des Textänderungsgebotes und der erforderlichen Quoren, möglich.

3. Mögliche Umsetzung

Bezüglich der praktischen Umsetzung des Stellvertretermodells ergeben sich einige Fragen. Grundsätzlich sollte das Wahlrecht durch beide Eltern ausgeübt werden (§§ 1626 Abs. 1 BGB, 1629 Abs. 1 BGB).²⁰³ Wenn nur ein Elternteil sorgeberechtigt ist, übt zwangsläufig dieses das Wahlrecht für das Kind alleine aus.²⁰⁴ Sollte kein Elternteil sorgeberechtigt sein, übt grundsätzlich der Vormund das Sorgerecht aus (§ 1773 BGB).²⁰⁵ Wenn es sich dabei um einen Amtsvormund handelt, müsste vom Familiengericht eine

²⁰³ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 187 f.

²⁰⁴ Ebd., S. 188.

²⁰⁵ Ebd., S. 189.

Vertrauensperson bestimmt werden, die das Wahlrecht ausübt. Eine Ausübung durch den Amtsvormund ist nicht möglich, da so der Grundsatz der Volkssouveränität durchbrochen werden würde.²⁰⁶

Bezüglich der Stimmenaufteilung bietet sich als Lösung eine Halbierung der Stimme des Kindes an. Jedes Elternteil würde so eine halbe Stimme des Kindes ausüben.²⁰⁷ Ist ein Elternteil noch nicht volljährig, besitzt nicht die deutsche Staatsbürgerschaft oder ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, übt grundsätzlich das andere Elternteil die gesamte Stimme aus. Wenn beide Elternteile aufgrund der oben genannten Ausschlussgründe das Wahlrecht nicht ausüben können, muss vom Familiengericht eine Vertrauensperson bestimmt werden, die das Wahlrecht des Kindes ausübt.²⁰⁸ Die Halbierung der Stimme ist hier die vorzugswürdigste Lösung. Auch der Grundsatz der Zählwert- und Erfolgswertgleichheit wird so gewahrt.²⁰⁹ Andere Modelle, die z. B. eine Verdopplung der Stimmen oder eine abwechselnde Ausübung vorsehen, sind aufgrund des hohen bürokratischen Aufwands ungeeignet.²¹⁰ Auch eine gemeinsame Ausübung durch beide Elternteile ist nicht möglich, da der Grundsatz der Geheimheit der Wahl verletzt wäre.²¹¹ Die Einführung eines Stellvertreterwahlrechts erfordert außerdem eine Verfassungsänderung des Art. 38 Abs. 2 GG sowie eine einfachgesetzliche Änderung des BWahlG.

II. Das Elternwahlrecht und das Wahlrecht ab Geburt

1. Definition

Beim Elternwahlrecht und dem Wahlrecht ab Geburt handelt es sich um zwei verschiedene Formen des Minderjährigenwahlrechts. Bei der Form des Elternwahlrechts, auch originäres Elternwahlrecht genannt, üben die Kinder die Stimmabgabe ebenfalls nicht selbst aus, sondern die Eltern. Der Unterschied zum Stellvertreterwahlrecht besteht allerdings darin, dass die Eltern nicht das

²⁰⁶ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 189 f.

²⁰⁷ Ebd., S. 194 f.

²⁰⁸ Ebd., S. 197.

²⁰⁹ Ebd., S. 194 f.

²¹⁰ Ebd., S. 193 f., 195.

²¹¹ Ebd., S. 192.

Wahlrecht der Kinder stellvertretend ausüben, sondern selbst eine höhere Stimmzahl erhalten.²¹² Bei dem Wahlrecht von Geburt, teilweise auch echtes Kinderwahlrecht²¹³ oder originäres Minderjährigenwahlrecht²¹⁴ genannt, entfällt jegliche Altersgrenze und die Kinder erhalten bereits ab der Geburt das Wahlrecht²¹⁵ und können es ausüben, wenn sie sich dazu bereit fühlen.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Verfassungsrechtliche Probleme beim Elternwahlrecht ergeben sich bezüglich der Gleichheit der Wahl. Dadurch, dass die Eltern zusätzliche Stimmen für jedes Kind erhielten, liegt ein Verstoß gegen die Zählwertgleichheit vor. Es würde sich damit um ein Pluralwahlrecht handeln, welches nicht mit der Gleichheit der Wahl vereinbar ist.²¹⁶ Ein zwingender Grund, um einen solchen Verstoß zu rechtfertigen kommt nicht in Betracht.²¹⁷ Beim Elternwahlrecht liegt somit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl und damit gleichzeitig ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip und somit ein Berühren der Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG vor. Eine Einführung des Minderjährigenwahlrecht in dieser Form ist verfassungsrechtlich aufgrund der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nicht möglich.

Auch beim Wahlrecht ab Geburt ohne jegliche Altersgrenze ergeben sich verfassungsrechtliche Schwierigkeiten. Ein solches Minderjährigenwahlrecht verstößt zwar nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.²¹⁸ Allerdings erscheint der Aspekt der politischen Reife und Urteilsfähigkeit hier tatsächlich problematisch. Dieser steht zwar nicht explizit im Grundgesetz geschrieben, jedoch gehört eine solche Reife zu den zugrunde liegenden Prinzipien einer Demokratie. Jeder sollte verantwortungsvoll

²¹² *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 42.

²¹³ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 145.

²¹⁴ *Adrian*, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 42.

²¹⁵ Ebd., S. 42.

²¹⁶ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 166.

²¹⁷ Ebd., S. 167.

²¹⁸ Ebd., S. 145.

politische Entscheidungen treffen können und diese durch Wahlen ausüben. Bei (Klein)Kindern ist davon jedoch gerade nicht auszugehen. Ohne Zweifel fällt die Bestimmung einer angemessenen Altersgrenze schwer. Jedoch widerspricht die komplette Abschaffung jeglicher Altersgrenzen dem Sinn des Demokratieprinzips und ist somit nicht verfassungsrechtlich umsetzbar.²¹⁹ Darüber hinaus würden faktisch durch ein solches Wahlrecht ab Geburt viele Stimmen verloren gehen, da Säuglinge und Kleinkinder einfach nicht in der Lage wären, das Wahlrecht auszuüben.²²⁰ Die Allgemeinheit der Wahl, die vor allem durch ein Minderjährigenwahlrecht gestärkt werden soll, würde also kaum besser verwirklicht werden.

Ein Elternwahlrecht und ein Wahlrecht ab Geburt sind somit verfassungsrechtlich nicht umsetzbar, da diese gegen Art. 20 GG und damit gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen.

III. Absenkung der Wahlaltersgrenze

1. Definition

Ein weiteres Modell ist die Absenkung der Wahlaltersgrenze. Dabei würde die bisherige Grenze von 18 Jahren, die mit der Volljährigkeit zusammenfällt, unter das Volljährigkeitsalter gesenkt werden.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Eine Erweiterung des Kreises der wahlberechtigten Personen durch die Absenkung der Altersgrenze führt dazu, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stärker verwirklicht wird. Allerdings erfordert das Demokratieprinzip des Grundgesetzes eine gewisse Reife und politische Einsichtsfähigkeit für die Teilnahme an Bundestagswahlen (s. o.). Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Wahlaltersgrenze in Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG durch das Demokratieprinzip gesichert ist und nicht verändert werden kann. Wie bereits oben

²¹⁹ Rupprecht, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 146-154.

²²⁰ Adrian, Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts, 2016, S. 45.

unter Gliederungspunkt B. ab Seite 3 festgestellt, liegt keine Koppelung der Wahlaltersgrenze an die Volljährigkeit vor. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass die Altersgrenze im Zeitverlauf immer weiter nach unten verschoben wurde. Bei der Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG handelt es sich nicht um eine steife, unabänderliche Grenze.²²¹ Vielmehr ist es notwendig, die Flexibilität im Zeitverlauf zu wahren und die Vorschrift an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.²²² Eine Änderung der Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG ist somit grundsätzlich möglich. Ein Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Ab. 3 GG liegt nicht vor.²²³

Allerdings ist es notwendig, dass eine neue Altersgrenze so festgelegt wird, dass von der erforderlichen Reife und Einsichtsfähigkeit ausgegangen werden kann. Wie bereits erläutert, haben sich die Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen in den letzten Jahren stark gewandelt. Es ist eine frühere Selbstständigkeit und Verantwortung sowie ein steigendes politisches Interesse zu beobachten. Auch empirische Belege haben gezeigt, dass Jugendliche bereits im Alter von 16 Jahren die notwendigen Denkfähigkeiten aufweisen, um das Wahlrecht auszuüben (siehe Gliederungspunkt B ab Seite 6). Lediglich im Bereich der kristallinen Intelligenz haben sie noch gewisse Nachteile gegenüber Älteren. Der Unterschied zwischen z. B. 16- und 18-Jährigen mag dabei jedoch gering sein. Darüber hinaus sprechen die Erfahrungen bei Kommunalwahlen für eine Absenkung der Wahlaltersgrenze für Bundestagswahlen. Fraglich ist, auf welches Alter eine neue Wahlaltersgrenze festgelegt werden sollte. Bereits bei der Betrachtung der Argumente für ein Minderjährigwahlrecht (siehe Gliederungspunkt B. ab Seite 7) wurde deutlich, dass von einer politischen Reife und Einsichtsfähigkeit ab einem Alter von 16 Jahren definitiv ausgegangen werden kann. Andere Befürworter des Minderjährigwahlrechts sehen die Reife schon bei einem Alter ab 14 Jahren gegeben.²²⁴ In jedem Fall sollte zunächst die Wahlaltersgrenze auf 16 Jahre gesenkt werden. In einem zweiten Schritt erscheint es sinnvoll, die

²²¹ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 152 f.

²²² *Quintern*, Das Familienwahlrecht, 2010, S. 184.

²²³ *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 152 f.

²²⁴ *Hurrelmann*, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 318 f.

Wahlaltersgrenze auf 14 Jahre zu senken. Voraussetzung dafür ist allerdings eine bessere politische Bildung in der Schule, u. a. mit mehr praktischen Erfahrungen der Demokratie z. B. in Jugendparlamenten, Jugendwahlen etc., damit die politische Entscheidungsreife sichergestellt werden kann.

3. Mögliche Umsetzung

Um die Absenkung der Wahlaltersgrenze umzusetzen ist eine verfassungsrechtliche Änderung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG sowie des BWahlG notwendig. Eine praktische Umsetzung wäre denkbar einfach, indem Personen, die die neue Wahlaltersgrenze erreicht haben in das Wählerverzeichnis eingetragen werden und den Wahlschein erhalten.

IV. Mischformen

Teilweise werden Mischformen der verschiedenen Modelle befürwortet. Zu den häufigsten Formen zählt dabei eine Vermischung des Wahlrechts ab Geburt und des Stellvertreterwahlrechts. Dabei soll das Wahlrecht stellvertretend durch die Eltern ausgeübt werden, bis die Kinder eine weiterhin bestehende Altersgrenze erreicht haben oder vorher selbst wählen wollen.²²⁵ Darüber hinaus wird teilweise ein Stellvertreterwahlrecht in Verbindung mit einer Absenkung der bisherigen Altersgrenze vorgeschlagen.²²⁶

E. Ausgestaltung in anderen europäischen Ländern

Österreich war das erste Land in der EU, welches das aktive Wahlrecht für alle Wahlen, d. h. auch für nationale Wahlen, im Jahr 2007 auf 16 Jahre festlegte.²²⁷ Die Volljährigkeit liegt gem. § 21 Abs. 2 ABGB weiterhin bei 18 Jahren. Im österreichischen Wahlrecht wurde somit die Wahlaltersgrenze unter das Volljährigkeitsalter gesenkt, wie es auch in Deutschland schon häufig auf Kommunal- und teilweise auf Landesebene der Fall ist. Es wurde u. a. mit

²²⁵ U. a. *Gründinger*, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 30.

²²⁶ U. a. *Rupprecht*, Das Wahlrecht für Kinder, 2012, S. 201.

²²⁷ Oesterreich.gv, Wahlrecht (letzter Zugriff am 06.06.2020).

der Erwartung eingeführt, die Wahlbeteiligung junger Menschen dauerhaft zu erhöhen.²²⁸ Bei der ersten bundesweiten Wahl nach der Einführung, der Nationalratswahl 2008, lag tatsächlich die Wahlbeteiligung der Erstwähler mit ca. 77 %²²⁹ im Bereich der generellen Wahlbeteiligung von rund 79 %.²³⁰ Bei der nächsten Nationalratswahl 2013 fiel die Wahlbeteiligung Minderjähriger jedoch wieder auf rund 63 % ab²³¹ und lag damit deutlich unter der allgemeinen Wahlbeteiligung i. H. v. rund 75 %.²³² Seit 2013 kommt es jedoch kontinuierlich zu einem Anstieg des politischen Interesses und der Wahlbeteiligung der jungen Wähler.²³³ Auch der „Flash Eurobarometer European Youth“ stellte fest, dass in Österreich und Italien die Wahlbeteiligung von Jungwählern innerhalb der EU am größten ist.²³⁴ Das Ziel einer dauerhaft hohen Wahlbeteiligung ist in Österreich noch nicht komplett erreicht. Jedoch zeigt sich, dass seit der Einführung des Minderjährigenwahlrechts die Wahlbeteiligung steigt und davon ausgegangen werden kann, dass sich auf lange Sicht die Wahlbeteiligung erhöht, was nicht zuletzt am Minderjährigenwahlrecht, aber auch an besserer politischer Bildung inner- und außerhalb der Schule liegt.²³⁵

Bis Mai 2015 bestand innerhalb der EU somit ein Wahlrecht ab 16 Jahren nur in Österreich auf Nationalebene und in Deutschland teilweise auf Kommunal- und Landesebene. Im Mai 2015 führte sodann auch Estland ein Wahlrecht ab 16 Jahren ein, allerdings nur auf kommunaler Ebene.²³⁶

Das Europäische Parlament entschloss sich im November 2015 zu einer Reform des Wahlrechts der Europäischen Union.²³⁷ Es wird den Mitglieds-

²²⁸ Schmidt, Edthofer, Wählen ab 16 in Österreich, 2018, S. 1.

²²⁹ Kozeluh, Schwarzer, Zandonella, u. a. „Wählen mit 16“ Eine Post Election Study zur Nationalratswahl 2008, 2009, S. 42.

²³⁰ Bundesministerium für Inneres Österreich, Nationalratswahl 2008 (letzter Zugriff am 06.06.2020).

²³¹ Kritzinger, Zeglovits, Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2013, 2013, S. 30.

²³² Bundesministerium für Inneres Österreich, Nationalratswahl 2013 (letzter Zugriff am 06.06.2020).

²³³ Schmidt, Edthofer, Wählen ab 16 in Österreich, 2018, S. 3.

²³⁴ European Commission (Hrsg.) Flash Eurobarometer 455: European Youth – Report, 2018, S. 16 f.

²³⁵ Schmidt, Edthofer, Wählen ab 16 in Österreich, 2018, S. 5 f.

²³⁶ Landesjugendring Brandenburg e.V., Mehr Mitspracherecht für Jugendliche (letzter Zugriff am 06.06.2020); Pleschberger, Nach Österreich und Malta: Wählen ab 16 bald in ganz Europa? (letzter Zugriff am 06.06.2020).

²³⁷ 2015/2035(INL), EP P8_TA-PROV (2015)0395.

staaten unter Gliederungspunkt AI. Nr. 15 empfohlen, Vereinheitlichungsmöglichkeiten bezüglich des Mindestwahlalters zu prüfen und wenn möglich, dieses einheitlich auf 16 Jahre festzulegen. Daraufhin senkte Malta 2018 als zweites Land der EU das Wahlalter für alle Wahlen auf 16 Jahre.²³⁸

Innerhalb der EU besteht somit zurzeit ein Minderjährigenwahlrecht lediglich auf Nationalebene in Österreich und Malta sowie auf Kommunalebene in Estland. In Deutschland sind die Regelungen in den Bundesländern verschieden. Teilweise existiert schon auf Kommunal- und Landesebene ein Wahlrecht ab 16 Jahren.

F. Vorschlag für eine Ausgestaltung in Deutschland

Nachdem nun die verschiedenen Formen des Minderjährigenwahlrechts diskutiert wurden, soll eine Empfehlung für die Ausgestaltung in Deutschland formuliert werden. Eine Änderung des aktuellen Wahlrechts scheint aufgrund der im vorigen Teil genannten Argumente sinnvoll. Insb. die Argumente des demografischen Wandels und der Generationengerechtigkeit sind hervorzuheben. Es hat sich gezeigt, dass sowohl eine Absenkung der Altersgrenze als auch das Stellvertretermodell in Deutschland verfassungsrechtlich umsetzbar wären. Dazu wäre jedoch in beiden Fällen eine Änderung des Art. 38 Abs. 2 1. Hs. GG notwendig (Textänderungsgebot), welche mit einer Mehrheit von 2/3 im Bundestag und Bundesrat gem. Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen werden müsste. Auch das BWahlG müsste geändert werden. Ungeachtet dieser formellen Hürden soll nachfolgend eine Empfehlung für die praktische Umsetzung gegeben werden.

Bei einer genaueren Befassung mit der Thematik erscheint eine Kombination des Stellvertreterwahlrechts mit einer Absenkung der Altersgrenze am sinnvollsten. Auf diese Weise können die Vorteile der beiden Methoden ausgeschöpft werden. Insb. der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kann so besser verwirklicht werden. Wie bereits festgestellt, ist von der zur Wahl

²³⁸ DW, Malta senkt nationales Wahlalter auf 16 Jahre (zuletzt aufgerufen am 06.06.2020).

erforderlichen Reife und politischen Einsichtsfähigkeit ab einem Alter von 16 Jahren auszugehen. Dafür sprechen insb. die frühere Selbstständigkeit und das politische Interesse und Engagement der Jugendlichen heutzutage. Auch andere europäische Länder wie Österreich und Malta haben bereits ein Minderjährigenwahlrecht ab 16 Jahren realisiert. Insb. die Ergebnisse in Österreich deuten auf eine dauerhaft steigende Wahlbeteiligung hin. So kann auch in Deutschland einer vermeintlich bestehenden Politikverdrossenheit, die vielmehr eine Politikerverdrossenheit²³⁹ darstellt, entgegengewirkt werden. Durch die Absenkung des Wahlalters kann außerdem ein wichtiges Zeichen i. S. d. Demokratie gesetzt werden. Durch die Einbeziehung von Minderjährigen in den Wahlprozess werden das Prinzip der Volkssouveränität sowie die Egalität aller Staatsbürger mit gleichen Rechten unterstrichen. Aus diesen Gründen ist eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre zeitgemäß und wünschenswert. In einem zweiten Schritt ist sodann zu überlegen, ob die Grenze auf 14 Jahre, wie es teilweise gefordert wird, gesenkt werden sollte. Aktuell wäre dieser Schritt m. E. jedoch verfrüht. Zunächst müsste sich das Wahlrecht ab 16 Jahren etablieren und die Ergebnisse in Bezug auf die Wahlbeteiligung etc. abgewartet und ausgewertet werden. Eine Kombination mit dem Stellvertreterwahlrecht ist sinnvoll. Dadurch würde tatsächlich allen Deutschen gleichermaßen eine Stimme zukommen. Zwar würde diese bis zur Wahlaltersgrenze von den Eltern treuhänderisch ausgeübt, allerdings liegen keine Erkenntnisse vor, welche belegen würden, dass Eltern die Stimme des Kindes nicht zum Wohle dessen ausübten. Ein Stellvertreterwahlrecht würde so auch einen Schritt in Richtung einer kinder- und familiengerechteren Politik darstellen. Durch das Stellvertretermodell i. V. m. einer Absenkung der Wahlaltersgrenze wird außerdem die Spanne, in der die Eltern die Stimme des Kindes ausüben zeitlich stärker begrenzt. So erhalten Jugendliche früher das Wahlrecht und die damit einhergehende Verantwortung. Die Zeit, in der die Eltern das Wahlrecht für die Kinder ausüben, wird somit verkürzt und damit ebenfalls die Zeit eines potenziellen Missbrauchs dieser Stimme.

²³⁹ So auch *Greenwell*, *Fridays for Future and Children's Rights*, 2020, S. 46-48.

Für eine moderne Anpassung des Wahlrechts spricht auch das Grundgesetz selbst. Nicht ohne Grund hat dieses die Anpassung von Verfassungsnormen in Art. 79 GG vorgesehen. Der Verfassungsgeber berücksichtigte bereits, dass das Grundgesetz im Zeitverlauf an die aktuellen Lebensverhältnisse angepasst werden muss. Auch in der Vergangenheit konnte eine allmähliche Absenkung der Wahlaltersgrenze beobachtet werden, die auf die früher einsetzende Pubertät und die damit einhergehende Ablösung vom Elternhaus und sich früher entwickelnde Selbstständigkeit zurückzuführen ist. Es ist nun an der Zeit, das Grundgesetz erneut anzupassen. Zu bezweifeln bleibt, ob, trotz der hier empfohlenen Kombination des Stellvertretermodells mit einer Absenkung der Wahlaltersgrenze, der verfassungsändernde Gesetzgeber direkt solch umfangreiche Änderungen im Wahlrecht vornehmen wird. Wahrscheinlicher ist es, dass zunächst eine Absenkung der Wahlaltersgrenze in Anpassung an die bereits in vielen Bundesländern bestehenden Kommunalwahlen ab 16 Jahren umgesetzt würde. Aber auch die Einführung eines Stellvertretermodells sollte vom Gesetzgeber erwägt werden und nicht aufgrund fehlender Erfahrungen verworfen oder wegen einer oberflächlichen Betrachtung des Modells als verfassungswidrig abgestempelt werden.

G. Fazit

Im Verlaufe der Arbeit wurde deutlich, dass ein Minderjährigenwahlrecht verfassungsrechtlich umsetzbar ist. Grenzen ergeben sich nur beim Wahlrecht ab Geburt und dem Elternwahlrecht. Umsetzbar sind hingegen das Stellvertreterwahlrecht sowie eine Absenkung der Wahlaltersgrenze. Sinnvoll ist eine Kombination beider Möglichkeiten, um die jeweiligen Vorteile zu nutzen. Auch die Umsetzung dieser Modelle ist praktikabel. Für die Einführung eines Minderjährigenwahlrechts sprechen neben der Steigerung der Allgemeinheit der Wahl auch viele gesellschaftliche Argumente. Insb. die Aspekte der Generationengerechtigkeit und der Stärkung von familien- und kindergerechter Politik stehen hier im Vordergrund. Das von vielen Kritikern befürchtete fehlende politische Interesse und Engagement Minderjähriger konnte nicht

bestätigt werden. Insb. die zahlreichen Fridays for Future-Demonstrationen, zeugen vom steigenden politischen Interesse Jugendlicher.²⁴⁰ Vor allem Minderjährige nehmen an solchen Protest-Aktionen teil²⁴¹ und wollen mehr in der Politik gehört werden. Jedoch nehmen sich dessen längst nicht alle Politiker an und fordern, politische Entscheidungen, wie u. a. Entscheidungen zur Klimapolitik, Erwachsenen zu überlassen.²⁴² Dies unterstreicht erneut die aktuell häufig gegenüber Minderjährigen vertretene Haltung, wonach sie noch nicht die erforderliche Reife und Einsichtsfähigkeit besäßen. Wissenschaftliche Erkenntnisse belegen jedoch, dass dies insb. ab einem Alter von 16 Jahren der Fall ist. Ein Minderjährigenwahlrecht bietet die Chance, langfristig die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Auch auf Kommunalebene sowie in anderen europäischen Ländern wurden mit dem Wahlrecht ab 16 Jahren gute Erfahrungen gemacht. Der von vielen befürchtete Verstoß gegen den Grundsatz der Höchstpersönlichkeit der Wahl und damit gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG konnte nicht bestätigt werden. Dem Aspekt der möglicherweise fehlenden Reife unter einem Alter von 16 Jahren kann durch ein Stellvertretermodell entgegengewirkt werden.

Beim Zusammenfassen der Ergebnisse wird deutlich, dass mehr und auch gewichtigere Argumente gesellschaftlicher und verfassungsrechtlicher Art für statt gegen ein Minderjährigenwahlrecht sprechen. Auch aufgrund der immer stärker von Jugendlichen geforderten politischen Beteiligung, z. B. im Rahmen der Fridays for Future-Bewegung, wird deutlich, dass die Zeit reif ist, ein Minderjährigenwahlrecht in Deutschland zu realisieren. Es ist wünschenswert und zeitgemäß, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber seine Einschätzungsprärogative zugunsten eines Familienwahlrechts i. V. m. einer Absenkung der Wahlaltersgrenze auf 16 Jahre ausübt.

²⁴⁰ Siehe auch *Sommer, Rucht, Haunss, u. a.*, Fridays for Future, 2019, S. 21 f.

²⁴¹ *Greenwell*, Fridays for Future and Children's Rights, 2020, S. 18; *Sommer, Rucht, Haunss, u. a.*, Fridays for Future, 2019, S. 11 f.

²⁴² Berliner Zeitung, Christian Lindner kritisiert Klima-Proteste von Schülern bei Fridays for Future und erntet Shitstorm, Stand: 11.03.2019 (letzter Zugriff am 06.06.2020).

Literaturverzeichnis

Adrian, Axel: Grundsatzfragen zu Staat und Gesellschaft am Beispiel des Kinder-/Stellvertreterwahlrechts – Eine rechtliche Untersuchung mit Bezügen zu Demographie, Demoskopie, Psychologie und Philosophie, Berlin 2016

Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun: 18. Shell Jugendstudie – Jugend 2019 – Eine Generation meldet sich zu Wort, Weinheim/Basel 2019 (zit.: *Bearbeiter*, in: Albert, Hurrelmann, Quenzel, 18. Shell Jugendstudie, 2019, S.)

Badura, Peter: Über Wahlen – Rudolf Smend zum 90. Geburtstag, in: AöR Vol. 97, S. 1-11

Bätge, Frank: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, 56. EGL

Berliner Zeitung: Christian Lindner kritisiert Klima-Proteste von Schülern bei Fridays for Future und erntet Shitstorm, Stand: 11.03.2019
<https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/christian-lindner-kritisiert-klima-proteste-von-schuelern-bei-fridays-for-future-und-erntet-shitstorm-li.58884>, zuletzt besucht am 06.06.2020

Bündnis 90/Die Grünen: Wahlrecht ab 16 – es ist höchste Zeit,
<https://www.gruene.de/aktionen/wahlrecht-ab-16-es-ist-hoechste-zeit>, zuletzt besucht am 06.06.2020

Bundesministerium für Inneres Österreich: Nationalratswahl 2013,
https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2013/start.aspx, zuletzt besucht am 06.06.2020

Bundesministerium für Inneres Österreich: Nationalratswahl 2008,
https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2008/start.aspx#pk_01, zuletzt besucht am 06.06.2020

- DJI Impulse, Das Bulletin des Deutschen Jugendinstituts: Jugend und Politik – Junge Menschen wollen die Welt verändern – abseits etablierter Parteien, München 3/2013 (zit.: Bearbeiter, in: DJI Impulse 3/2013, S.)*
- Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., Tübingen, 2015 (zit.: Bearbeiter, in: Dreier, GG, 2015, Art., Rn.)*
- DW: Malta senkt nationales Wahlalter auf 16 Jahre, <https://www.dw.com/de/malta-senkt-nationales-wahlalter-auf-16-jahre/a-42838572>, zuletzt besucht am 06.06.2020*
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian: Grundgesetz Kommentar, 42. Ed., München 2019 (zit.: Bearbeiter, in: Epping/Hillgruber, GG, 2019, Art., Rn.)*
- European Commission (Hrsg.): Flash Eurobarometer 455: European Youth – Report, Brüssel 2018*
- Ghouse, René: Langzeitverantwortlichkeit im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren – Ausgewählte Reformbemühungen zum Schutz nachrückender Generationen auf dem Prüfstand, Frankfurt/M. 2016*
- Greenwell, Marianne: Fridays for Future and Children’s Rights, Frankfurt/M. 2020*
- Gürlevik, Aydin/Hurrelmann, Klaus/Palentien, Christian (Hrsg.): Jugend und Politik – Politische Bildung und Beteiligung von Jugendlichen, Wiesbaden 2016 (zit.: Bearbeiter, in: Gürlevik, Hurrelmann, Palentien, Jugend und Politik, 2016, S.)*
- Hattenhauer, Hans: Über das Minderjährigwahlrecht, in: JZ 1996, S. 9-16*
- Hauser, Benedikt: Kommunales Wahlrecht ab 16, Berlin 1999*
- Hurrelmann, Klaus/Schultz, Tanjev (Hrsg.): Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend, Weinheim/Basel 2014 (zit.: Bearbeiter, in: Hurrelmann, Schultz, Wahlrecht für Kinder? 2014, S.)*

- Knödler, Christoph*: Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?, in: ZParl, 1996, S. 553-571
- Kozeluh, Ulrike/Schwarzer, Steve/Zandonella, Martina u. a.*: „Wählen mit 16“ Eine Post Election Study zur Nationalratswahl 2008 – Befragung – Fokusgruppen - Tiefeninterviews, Wien 2009
- Kritzinger, Sylvia/Zeglovits, Eva*: Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2013, Wien 2013
- Landesjugendring Brandenburg e.V.*: Mehr Mitspracherecht für Jugendliche, <https://www.machs-ab-16.de/aktuell/mehr-mitspracherecht-fuer-jugendliche-estland-senkt-wahlalter-auf-16-jahre/>, zuletzt besucht am 06.06.2020
- Löw, Konrad*: Kinder und Wahlrecht, in: ZRP 2002, S. 448-450
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter*: Grundgesetz-Kommentar, 89. EGL, München 2019 (zit: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EGL, Art., Rn.)
- Müller-Franken, Sebastian*: Familienwahlrecht und Verfassung, Tübingen 2013
- Oebbecke, Janbernd*: Das Wahlrecht von Geburt an, in: JZ 2004, S. 987-992
- Oesterreich.gv*: Wahlrecht, https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html, zuletzt besucht am 06.06.2020
- Peschel-Gutzeit, Lore Maria*: Unvollständige Legitimation der Staatsgewalt oder: Geht alle Staatsgewalt nur vom volljährigen Volk aus?, in: NJW 1997, S. 2861-2862
- Pleschberger*: Nach Österreich und Malta: Wählen ab 16 bald in ganz Europa?, <https://de.euronews.com/2018/09/12/nach-osterreich-und-malta-wahlen-ab-16-bald-in-ganz-europa>, zuletzt besucht am 06.06.2020
- Quintern, Hanna*: Das Familienwahlrecht – Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Diskussion, Berlin 2010

- Rolfen, Michael*: Eine Stimme für die Zukunft?, in: DÖV 2009, S. 348-355
- Rupprecht, Isabel*: Das Wahlrecht für Kinder – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit, Baden-Baden 2012
- Schmidt, Paul/Edthofer, Johanna*: Wählen ab 16 in Österreich – ein Erfolgsmodell für ganz Europa?, Wien 2018
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hennecke, Hans-Günter*: Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl., Köln 2017 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, GG, 2017, Art., Rn.)
- Schreiber, Wolfgang*: BWahlG, 10. Aufl., Köln 2017 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schreiber, BWahlG, 2017, S., Rn.)
- Schreiber, Wolfgang*: Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion?, in: DVBI 2004, S. 1341-1348
- Schroeder, Werner*: Familienwahlrecht und Grundgesetz, in: JZ 2003, S. 917-922
- Sommer, Moritz/Rucht, Dieter/ Haunss, Sebastian u. a.*: Fridays for Future – Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland, Berlin 2019
- Statista*: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland 2018, Stand: 31.12.2018, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1351/umfrage/altersstruktur-der-bevoelkerung-deutschlands/>, zuletzt besucht am 06.06.2020
- Stern, Klaus/Becker, Florian*: Grundrechte-Kommentar – Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen, 3. Aufl., Köln 2019 (zit.: *Bearbeiter*, in: Stern/Becker, GG, 2019, Art., Rn.)
- Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*: Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder – Demokratietheoretische, jugendsoziologische und politische Hintergründe einer überfälligen Reform, Stuttgart 2017

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.): Wahlrecht ohne Altersgrenze? – Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, München 2008 (zit.: Bearbeiter, in: SRzG (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze? 2008, S.)

Vehrkamp, Robert/Grünwald, Stephan/Tillmann, Christina u. a.: Generation Wahl-O-Mat – Fünf Befunde zur Zukunftsfähigkeit der Demokratie im demographischen Wandel, Gütersloh 2014 (zit.: Bearbeiter, in: Vehrkamp, Grünwald, Tillmann u. a., Generation Wahl-O-Mat, 2014, S.)

v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2018 (zit.: Bearbeiter, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, 2018, Art., Rn.)

v. Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2012 (zit.: Bearbeiter, in: v. Münch/Kunig, GG, 2012, Art., Rn.)

Rechtsprechungsverzeichnis

Gericht	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
BVerfG	Urt. v. 05.04.1952	2 BvH 1/52	juris, Rn. 106, 128
BVerfG	Beschl. v. 11.11.1953	1 BvL 67/52	NJW 1953, S. 1909, S. 1909
BVerfG	Beschl. v. 03.07.1957	2 BvR 9/56	NJW 1957, S. 1313, S. 1313
BVerfG	Beschl. v. 17.01.1961	2 BvR 547/60	NJW 1961, S. 771, S. 771
BVerfG	Beschl. v. 29.11.1962	2 BvR 587/62	juris, Rn. 6
BVerfG	Urt. v. 15.12.1970	2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69	NJW 1971, S. 275, S. 275-283
BVerfG	Beschl. v. 23.10.1973	2 BvC 3/73	NJW 1974, S. 311, S. 311
BVerfG	Beschl. v. 03.06.1975	2 BvC 1/74	juris, Rn. 86
BVerfG	Urt. v. 05.11.1975	2 BvR 193/74	NJW 1975, S. 2331, S. 2333
BVerfG	Beschl. v. 15.02.1978	2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76	VerwRspr 1978, S. 910, S. 916 f.
BVerfG	Urt. v. 18.12.1984	2 BvE 13/83	NJW 1985, S. 603, S. 605
BVerfG	Urt. v. 23.04.1991	1 BvR 1170, 1174, 1175/90	NJW 1991, S. 1597, S. 1599
BVerfG	Urt. v. 10.04.1997	2 BvF 1/95	NJW 1997, S. 1553, S. 1554-1558
BVerfG	Urt. v. 10.04.1997	2 BvC 3/96	NJW 1997, S. 1568, S. 1568
BVerfG	Beschl. v. 16.07.1998	2 BvR 1953/95	NJW 1999, S. 43, S. 43-45

BVerfG	Urt. v. 03.03.2004	1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99	NJW 2004, S. 999, S. 999-1001
BVerfG	Urt. v. 08.12.2004	2 BvE 3/02	NJW 2005, S. 203, S. 203
BVerfG	Urt. v. 13.02.2008	2 BvK 1/07	KommJur 2008, S. 248, S. 250
BVerfG	Urt. v. 30.06.2009	2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09	NJW 2009, S. 2267, S. 2267, S. 2269
BVerwG	Urt. v. 13.06.2018	10 C 8/17	NJW 2018, S. 3328, S. 3329 Rn. 13-16.