



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES



**Ca. 12 Millionen Bürger*innen dürfen
nicht wählen: Ist das demokratisch?**

**Die Absenkung des Wahlalters aus
verfassungsrechtlicher Sicht**

**Prof. Dr. Hermann K. Heußner
7. Osnabrücker Demokratieforum
6.12.2019**

A. Einleitung

- Spezielle Konstellation
 - verfassungsrechtlich
 - Recht der Wahl zum Europäischen Parlament
 - BVerfG zu Wahlrecht von Vollbetreuten
 - politisch
 - Fridays for Future
 - Herausforderungen durch Diktaturen
- Ausführungen gelten
 - für Europawahlen

A. Überblick

B. Was ist Demokratie?

C. Der Ausschluss der Kinder und Jugendlichen bei den Europawahlen

I. Grundrecht der Wahl, Allgemeines Wahlrecht

II. Verfassungsunmittelbare Schranke

III. Eingriff durch Europawahlgesetz

IV. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

VI. Ergebnis

Was ist Demokratie?

Insbesondere:

- Gleichheit und Freiheit aller Menschen
- Meinungs- und Parteienfreiheit
- Freie Wahlen
- Herrschaft der Gesetze und des Rechts
 - **Gesetzmäßigkeitsgrundsatz**
- Gewaltenteilung, **unabhängige Gerichte**

Was ist keine Demokratie? Z.B. Volksrepublik China

- Präambel Abs. 7 China-Verfassung 1982/2018
 - „Unter der **Führung** der **Kommunistischen Partei** Chinas und
 - angeleitet durch den Marxismus-**Leninismus**,
 - die **Mao-Zedong-Ideen**, ...
 - werden die Volksmassen ... weiterhin festhalten an der Demokratischen **Diktatur des Volkes** ...“,



Xi Jinping ist der „Kern“
(Allg. Teil Nr. 4 des
Statuts der KPCh 2017)

Diktatur des Proletariats

- **Lenin**, Die proletarische Revolution und der Renegat Kautsky, Moskau **1918** (S. 234)
 - „Die Diktatur ist eine sich unmittelbar auf Gewalt stützende Macht, die **an keine Gesetze gebunden** ist.“
 - „Die revolutionäre Diktatur des Proletariats ist eine Macht, die erobert wurde und aufrechterhalten wird durch Gewalt des Proletariats gegenüber der Bourgeoisie, eine Macht, die **an keine Gesetze gebunden** ist.“

Kommunistische Partei (KPCh)

- Statut der KPCh
 - „Der Marxismus-**Leninismus** deckte das **Gesetz der Entwicklung der Geschichte** ...auf. ...“ Allg. Programm
 - „... (wir) müssen ... die **bürgerliche Liberalisierung bekämpfen.**“, Allg. Programm
 - „Das Parteimitglied muss ...
 - die Geschlossenheit und Einheit der Partei wahren,
 - der Partei treu und ehrlich ergeben sein,
 - in Wort und Tat übereinstimmen,
 - entschieden **gegen** alle **Fraktionsorganisationen** und Aktivitäten von Cliquen auftreten ...“, Art. 3 Abs. 5

Eingeschränkte Freiheit, System

- Formal Menschenrechte
 - Wirkung sehr begrenzt, z.B. Pressefreiheit: Rang 176 von 180, *Reporter ohne Grenzen (2016)*
 - **Keine Gewaltenteilung**
 - Rechtsprechung ist Volkskongress verantwortlich, Art. 128 ChVerf.
 - KP beaufsichtigt Gerichte
 - KP-Kommissionen für Politik und Recht
 - **Systemkonkurrenz**
 - illiberale/autoritäre Systeme haben Referenzfall
 - KP-Führung geht von Niedergang des Westens aus
- vgl. Sebastian Heilmann (2016)*

I. Grundrecht der Wahl, Allgemeines Wahlrecht

- Europarecht
 - Artt. 14 III EUV, 20 II b, 223 I AEUV, 39 II GRCh, 1 III DWA
- Grundgesetz
 - Nicht: Art. 38 I 1
 - Wortlaut
 - Systematik
 - Art. 3 I

II. Verfassungsunmittelbare Schranken

- Europarecht
- Grundgesetz
 - Wortlaut
 - Analogie

Analogie

- Art. 38 II HS 1
 - Analogiefähigkeit
 - Ausnahmevorschrift
 - Grundrecht
 - Lücke
 - Nachträgliche Gesetzeslücke
 - 1949/1970
 - 1979
 - Lückenfüllung

Lückenfüllung

- Objektivierende Auslegung
 - Zweck der Regelung
 - Zeitpunkt der Analogiebetrachtung
 - Junge Gesetze
 - Alte Gesetze
 - Heutiger Wertungshorizont
 - Kommunikationsfähigkeit
 - Genau 18 Jahre?
 - » Kein Konsens; Trend
 - Grundrecht/Verfassungsrecht
 - » Verfassungsändernde Mehrheiten

Systemgerechtigkeit

- Keine Systemwidrigkeit/Wertungswiderspruch
 - Deutsche Bundesgesetzgebung
 - Mitwirkung der Länder an der EU-Gesetzgebung
 - EU-Wahlgesetzgebung/EU-Gesetzgebung

III. Eingriff durch Europawahlgesetz

- § 6 I 1 Nr. 1 EuWG
- Maßstab
 - Strenge, Formale Gleichheit
 - Differenzierungsziel
 - Gestaltungsspielraum
 - Verhältnismäßigkeit

Differenzierungsziel

- eng bemessener Spielraum
- besonderer Gründe, durch Verfassung legitimiert
- mindestens gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl
- Also: „zwingend“

Gestaltungsspielraum

- Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers
- BVerfG prüft lediglich
 - ob Grenzen des eng bemessenen Spielraums überschritten
 - nicht aber, ob Lösungen des Gesetzgebers
 - zweckmäßig
 - rechtspolitisch erwünscht

Verhältnismäßigkeit

- Geeignetheit, Erforderlichkeit
- erlaubtes Ausmaß/Angemessenheit
 - Intensität des Eingriffs in Wahlrecht
 - Entzug des Wahlrechts setzt Zählwert auf „0“
 - Gesetzgebung in eigener Sache
 - junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien
- Einschätzungen/Bewertungen des Gesetzgebers
 - nicht abstrakt konstruierte Fallgestaltungen
 - Aktuelle politische Wirklichkeit
 - Überprüfungs-/Änderungspflicht des Gesetzgebers
 - strikte Kontrolle des BVerfG

Kommunikationsfunktion der Wahl

- Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozeß
- Erforderlicher Grad an Reife und Vernunft
- Geeignetheit
 - § 6 I 1 Nr. 1 EuWG
 - zur Erreichung dieses Zweckes nur geeignet,
 - falls Regelung Personengruppe betrifft,
 - bei der Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht in hinreichendem Umfang besteht

Geeignetheit

- Bildung
- Reife
- Verantwortungsfähigkeit

Bildung

- 17-Jährige in der Regel
 - Realschulabschluss
 - nach Hauptschulabschlusses in Berufsausbildung
 - in gymnasialer Oberstufe
- allgemeinbildende Schulen haben Ziel
 - Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten, Haltungen zu vermitteln, die
 - für selbstverantwortliches Leben notwendig
 - zu sozialer und politischer Mitverantwortung zu befähigen
- Also:
 - jedenfalls 17-Jährige notwendige Bildung für Wahlen

Reife

- Vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen durch die empirischen Daten nicht gestützt.
 - Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich, *Hoffmann-Lange/de Rijke 2006*.

Reife

- kognitive Entwicklungsforschung (*Hurrelmann 1998, 2016*)
 - zwischen 12 und 14 Jahren
 - bei fast allen Jugendlichen intellektueller Entwicklungsschub
 - befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken
 - Fähigkeit, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben

Reife

- kognitive Entwicklungsforschung (*Hurrelmann, 1998, 2016*)
 - nach 14. Lebensjahr können Regeln und Werte unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt werden
 - Intentionen der Handlungen anderer erkannt und berücksichtigt werden
 - komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden
- Gilt dies für 14-Jährige, ist dies bei 17-Jährigen mit sehr großer Sicherheit gegeben

Reife

- *VGH Mannheim 2017*
 - Soweit ersichtlich,
 - hat kein in parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten,
 - die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht.
 - Soweit in der juristischen Literatur behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt

Verantwortungsfähigkeit

- Auch sonst geht Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen.
 - Dies zeigt insbesondere strafrechtliche Verantwortlichkeit, die gem. § 19 StGB, § 1 I, II JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann
 - In der Praxis gehen in Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätige (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 75 und fast 100 % der 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig, *Köhnken/Bliesener/Ostendorf 2010*
 - Verantwortlichkeit Jugendlicher nur äußerst selten verneint, *Köhnken/Bliesener/Ostendorf 2010*

Typisierung

- Gesetzgeber berechtigt
 - Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen
 - nicht allen Besonderheiten Rechnung zu tragen
 - grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen zulässig

Typisierung

- Vorteile der Typisierung müssen im rechten Verhältnis zur mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen
- durch Typisierung eintretende Härten/Ungerechtigkeiten
 - nur unter Schwierigkeiten vermeidbar
 - betreffen lediglich verhältnismäßig kleine Zahl von Personen
 - Ausmaß der Ungleichbehandlung gering

Typisierung

- zumindest zwei Anforderungen bei 17-Jährigen nicht
 - Einbeziehung nicht notwendig
 - ohne Schwierigkeiten vermeidbar, Wahlalter lediglich auf 17 Jahre herabsetzen
 - Eingriff nicht geringfügig
 - Wahlrecht vornehmstes Recht des Bürgers in Demokratie
 - jede Wahl massive Auswirkungen auf politisches Leben, damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein können
 - erst nach Ablauf der Legislaturperiode Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürfen, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen können.
 - Bei Europawahlen: fünf Jahre.

Reziprozität von Rechten und Pflichten

- Kein Wert von Verfassungsrang
 - Wahlen können Funktion genauso gut erfüllen, wenn Reziprozität nicht besteht
 - Davon geht GG sogar bei Bundestagswahlen aus
 - Art. 38 II differenziert zwischen Wahlalter für aktives Wahlrecht und Volljährigkeitsalter
 - Wahlalter nicht automatisch Volljährigkeitsalter
 - aktives Wahlrecht mit 18 Jahren, passives erst mit Volljährigkeit
 - aktives Wahlalter 1970 von 21 auf 18 Jahre
 - Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre

Reziprozität von Rechten und Pflichten

- Keine angemessene Reziprozität durch
Ausschluss von Minderjährigen
 - Schuld- und Deliktsfähigkeit
 - Geschäftsfähigkeit
 - Schwächung der Reziprozität

Schuld- und Deliktsfähigkeit

- Strafrechtliche Verantwortlichkeit der 17-Jährigen gegeben (s. F. 20)
- Insbesondere die meisten gar nicht straffällig
 - Nur ca. 5% zwischen 14 und einschl. 17 Jahren straftatverdächtig, *Deutsches Jugendinstitut 2019*
- Schutzkonstruktion, die bei über 90 Prozent der 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, ist kein Argument, dieses Wahlrecht zu nehmen

Schuld- und Deliktsfähigkeit

- Da bei 17-Jährigen davon auszugehen, dass strafrechtliche Verantwortlichkeit gegeben, dürfte dies auch für zivilrechtliche Deliktsfähigkeit gelten
- Schutzsystem des § 828 III BGB, das für eine kleine Minderheit noch notwendig ist, greift nicht
- die meisten schädigen niemanden, schon gar nicht vorsätzlich
- Schutzkonstruktion, die bei über 90 Prozent der 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, ist kein Argument, diesen Wahlrecht zu nehmen

Geschäftsfähigkeit

- zivilrechtliche Konstruktion beschränkter Geschäftsfähigkeit
 - lediglich Schutzsystem für diejenigen, die auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen
 - Bei allermeisten 17-Jährigen von hinreichender Reife auszugehen. Für diese Schutzsystem eher Last als Schutz
 - Zustimmungsmöglichkeit der Eltern, §§ 107 f. BGB

Geschäftsfähigkeit

- zivilrechtliche Konstruktion beschränkter Geschäftsfähigkeit
 - Eltern gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet,
 - wachsende Fähigkeiten/Bedürfnis zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen
 - Entwicklungsstand entsprechend Einvernehmen anzustreben
 - Wirksamkeit der Rechtsgeschäfte 17-Jähriger weitgehend sichergestellt
 - Ausschluss vom Wahlrecht demgegenüber endgültig

Wahlausschluss schwächt Reziprozität

- 17-Jährige haben keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch meiste Gesetze befolgen
 - müssen alle faktischen Folgen der von anderen bestimmten Gesetze ertragen
 - Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt ungefähr „0“ zu „90“.
 - Mit Wahlrecht Verhältnis ungefähr „100“ zu „90“
 - Ohne Wahlrecht Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, mit Wahlrecht fast ausgeglichen

IV. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

- Wahlrecht von Vollbetreuten
 - BVerfG, Reaktion der Parlamente
- Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung
 - Wenn Einsichts- und Urteilsunfähige Wahlrecht, dann erst Recht Einsichts- und Urteilsfähige
- Quantitatives Ausmaß
 - Zwischen 500.000 und 1 Mio. volljährige Einsichts-/Urteilsunfähige
 - Über 500.000 17-Jährige

V. 16-Jährige und jüngere

- 16-Jährige
- 14-, 15-Jährige
- Unter 14-Jährige
- Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

VI. Ergebnis

- § 6 I 1 Nr. 1 EuWG ist verfassungswidrig
- Gesetzgeber muss Wahlalter senken

Wesentliche Quellen

Literatur

- Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, April 2019, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Z-D-F_Jugendgewalt_Apr2019.pdf (27.5.2019)
- *Heußner/Pautsch*, Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, NVwZ 14/2019, 993-1000
- *Hoffmann-Lange/de Rijke*, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: von Alemann/Morlok/Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73
- *Hurrelmann*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palentien/Hurrelmann* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl., 1998, S. 287 f.

Wesentliche Quellen

- *Hurrelmann*, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentien, Jugend und Politik, 2016, S. 317 f.
- *Kühnen/Bliesener/Ostendorf*, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortlichkeit jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f.,
http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf,
17.3.2019
- Lenin: Die proletarische Revolution und der Renegat Kautsky, 2018

Rechtsprechung

- BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 - 2 BvC 62/14 -, BeckRS 2019 (Vollbetreute)
- BVerfE 129, 300 (2011, Europawahl, Sperrklausel)
- VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 - , BeckRS 2017, 119873, Rn. 40

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!