

Anwaltskanzlei Quaas & Partner mbB Postfach 80 10 60 70510 Stuttgart

Bundesverfassungsgericht
Postfach 17 71

76006 Karlsruhe

7. Juli 2014 Qu/lg

Wahlprüfungsbeschwerde gemäß § 48 BVerfGG der

- 1) Wolfgang Gründinger, [REDACTED]
[REDACTED] Berlin
- 2) Dr. Bettina Munimus, [REDACTED]
[REDACTED] Berlin
- 3) Adrian Schell, [REDACTED]
[REDACTED] Zürich
- 4) Igor Dimitrijoski, [REDACTED]
[REDACTED] Esslingen
- 5) Martin Speer, [REDACTED]
[REDACTED] 10178 Berlin
- 6) Bettina König, [REDACTED]
[REDACTED], 13437 Berlin
- 7) Danyal Bayaz, [REDACTED]
[REDACTED], 69121 Heidelberg
- 8) Anna Halbig, [REDACTED]
[REDACTED] 37073 Göttingen
- 9) Yvonne Eich, [REDACTED]

Standort Stuttgart

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH

Rechtsanwalt Dr. Jens-M. Kuhlmann
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Trefz
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Otmar Dietz

Rechtsanwalt Dr. Till Flachsbarth
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Moritz Quaas

Rechtsanwältin Dr. Ulrike Bernhardt

Nichtanwaltlicher Kooperationspartner:
Prof. Dr. jur. Arnulf von Heyl

Möhringer Landstraße 5 (Schiller-Haus)
70563 Stuttgart (Vaihingen)
Deutschland
Telefon (0711) 9 01 32-0
Telefax (0711) 9 01 32-99
info@quaas-partner.de

Standort Dortmund

Rechtsanwältin Dr. Heike Thomae
Fachanwältin für Medizinrecht

Rechtsanwalt Frank Montag

Märkische Straße 115 (K2 Bürocenter)
44141 Dortmund
Deutschland
Telefon (0231) 22 24 28-30
Telefax (0231) 22 24 28-31
info-do@quaas-partner.de

www.quaas-partner.de



- [REDACTED] Frankfurt
- 10) Manouchehr Shamsrizi [REDACTED]
[REDACTED] Hamburg
- 11) Emily [REDACTED]
[REDACTED] Fargau-Pratjau
- 12) Christoph [REDACTED]
[REDACTED] Geretsried
- 13) Felix [REDACTED]
[REDACTED] Uffing a. Staffelsee
- 14) Franziska [REDACTED]
[REDACTED] Uffing a. Staffelsee
- 15) Niklas [REDACTED]
[REDACTED] Neubiberg
- 16) Louis [REDACTED]
[REDACTED] Göbelsbach
- 17) Helen [REDACTED]
[REDACTED] Icking
- 18) Vitus [REDACTED]
[REDACTED] Icking
- 19) Annalea [REDACTED]
[REDACTED] Icking
- 20) Lena [REDACTED]
[REDACTED] Königswinter
- 21) Clara [REDACTED]
[REDACTED] Augsburg
- 22) Marie-Anne [REDACTED]
[REDACTED] Icking
- 23) Caroline [REDACTED]
[REDACTED] Icking
- 24) Melanie [REDACTED]

[REDACTED] Höhenkirchen

25) Daniel [REDACTED]
[REDACTED] Höhenkirchen

- Beschwerdeführer (**Bf.**)

Prozessbevollmächtigter:

RA Prof. Dr. Michael Quaas, M.C.L., Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Medizinrecht,
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH.

Ich zeige an, dass mir die Bf. Vollmacht erteilt und mich mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt haben. Schriftliche Vollmacht reiche ich nach.

Namens und im Auftrag der Bf. erhebe ich gegen den beigefügten Beschluss des Deutschen Bundestages vom 08. Mai 2014 (Fotokopie als **Anlage 1**)

Beschwerde gemäß § 48 BVerfGG.

Ich beantrage,

die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 unter Aufhebung des Beschlusses des Bundestags vom 08.05.2014 für ungültig zu erklären und die sich daraus ergebenden Folgerungen festzustellen (§ 1 Abs. 1 WahlPrüfG).

Zur **Begründung** führe ich aus:

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt	7
I. Die Bf.	7
1. Die wahlberechtigten und nicht wahlberechtigten Bf.	7
a) Die wahlberechtigten Bf.	7
b) Die nicht wahlberechtigten Bf.	7
2. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)	7
a) Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit	8
b) Auszeichnungen	8
3. Bf. zu 13: Felix Finkbeiner	8
a) Schülerinitiative „Plant-for-the-Planet“	8
b) Auftritt vor UN-Vollversammlung	9
II. Das Verfahren	9
1. Einspruchsschrift	9
2. Zurückweisung durch Bundestag	9
III. Veränderungen der Altersgrenze im Wandel der Zeiten	9
1. Bundesländer: vermehrt Altersgrenze von 16 Jahren	10
a) Kommunales Wahlrecht	10
b) Landtagswahlen	10
2. Altersgrenze auf Bundesebene	11
IV. Betroffenheit aufgrund der derzeitigen Wahlrechtsbeschränkung	11
1. Quantitative Betrachtung	12
a) Ausschluss von 16 Millionen Deutschen	12
b) Erwachsenenwahlrecht trotz „kognitiver Mängel“	12
2. Qualitative Auswirkungen	14
B. Rechtslage	17
Erster Abschnitt: Zulässigkeit	17
A. Allgemeines	17
I. Das Verfahren nach § 48 BVerfGG	17
II. Gegenstand und Bedeutung der Wahlprüfungsbeschwerde	18
1. Art. 41 GG	18
2. Gegenstand: Überprüfung der Wahlprüfung durch BT	18
3. Verfassungskontrolle durch BVerfG	18
B. Anwendung	19

I. Prüfungsgegenstand	19
II. Prüfungsmaßstab	19
1. Allgemeines	19
2. Zusätzlich: Normenkontrollbefugnis	19
III. Beschwerdeberechtigung	20
1. Bf. zu 1 – 10	20
2. Bf. 11 – 25	21
a) Wortlaut	21
b) Ziel: verfassungsrechtliche Vollprüfung	21
IV. Frist	22
1. Voraussetzungen	22
2. Anwendung	22
C. Zwischenergebnis	23
Zweiter Abschnitt: Begründetheit	23
A. Rechtsprechung des BVerfG	23
I. Wahlrecht als politisches Grundrecht des Bürgers	24
1. Demokratische Teilhabe	24
a) Vornehmstes Recht des Bürgers	24
b) Politisches Grundrecht	24
c) Teilhabe an Staatsgewalt	24
2. Grundrecht auf Demokratie	25
a) Abwehrrechtliche Dimension	25
b) Statusrechtliche Dimension	25
II. Wahlrechtsgrundsätze und Wahlrechtsbeschränkungen	26
1. Allgemeine und gleiche Wahl	26
a) Allgemeine Wahl	26
b) Gleiche Wahl	26
2. Wahlrechtsbeschränkungen	27
a) Allgemeines	27
b) Verhältnismäßigkeitsprinzip	28
3. Insbesondere: Altersbeschränkung	28
a) Amtliche Sammlung	28
b) BVerfG, Beschluss v. 09.10.2002 – 2 BvC 2/99 –	29
B. Stellungnahme	30

I. Prüfungsmaßstab	31
1. Verfassungswidrige Verfassungsnorm?	31
2. Art. 79 Abs. 3 GG	31
3. Rechtsfolge	32
II. Anwendung	32
1. Menschenwürde	33
a) Verbot der „Altersdiskriminierung“	33
b) Gilt auch für „die Jungen“	34
2. Art. 20 Abs. 2 GG	36
a) Unterschiedliche Volksbegriffe?	37
b) Stellungnahme	37
3. Verfassungswandel	40
a) GG-Änderung seit 44 Jahren in Kraft	40
b) Einführung der Wahlaltersgrenze von 16 Jahren auf kommunaler Ebene und bei Landtagswahlen	40
c) UN-Kinderrechtskonvention	40
d) Verfassungswandel betreffend Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen	41
V. Ergebnis	42

A.
Sachverhalt

I. Die Bf.

1. Die wahlberechtigten und nicht wahlberechtigten Bf.

Die Bf. wenden sich mit der vorliegenden Wahlprüfungsbeschwerde **gegen die Beschränkung des Kreises der Wahlberechtigten** durch das in **Art. 38 Abs. 2 GG** vorgesehene **Mindestwahl- bzw. Mindestwählbarkeitsalter**:

a) Die wahlberechtigten Bf.

Die Bf. zu **1 – 10** sind **wahlberechtigt** und haben an der **Bundestagswahl teilgenommen**.

b) Die nicht wahlberechtigten Bf.

Die Bf. **11 – 25** sind **nicht wahlberechtigt**, da sie die Altersgrenze des Art. 38 Abs. 2 GG noch nicht erreicht haben. Sie haben an der **Bundestagswahl nicht teilgenommen**.

2. Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)

„Hinter“ den Bf. steht insbesondere die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (**SRzG**), die sich als **gemeinnütziger „Think Tank“** an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik betätigt und deren besonderes Ziel es ist, das Wissen um Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit zu vertiefen. Dazu betreibt sie praxisnahe Forschung und gibt zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen heraus.

Vgl. www.generationengerechtigkeit.de; www.srzg.de.

a) Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit

Als „advokatorische“ **Denkfabrik** versucht die SRzG aber auch, in der Politik Bewusstsein für **Generationengerechtigkeit** und **Nachhaltigkeit** zu schaffen. Mehrere hundert Förder-Mitglieder sichern die finanzielle Basis der Stiftung und damit ihre Unabhängigkeit.

Unterstützt wird der Vorstand der SRzG durch ein Kuratorium und einen wissenschaftlichen Beirat, der weltweit einflussreiche Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen vereint.

b) Auszeichnungen

Für ihre Arbeit wurde die SRzG im Mai 2000 mit der **Theodor-Heuss-Medaille** und im November 2001 mit der Bürgermedaille der Stadt Oberursel ausgezeichnet. 2008 erhielt sie den Integrationspreis der Stiftung Apfelbaum. 2012 wurde die SRzG von der **EU-Kommission** für die Durchführung eines herausragenden Projekts im Rahmen des **europäischen Freiwilligkeitsdienstes** ausgezeichnet.

3. Bf. zu 13: Felix Finkbeiner

Der Bf. zu 13 ist **Felix Finkbeiner**, geb. am 08.10.1997 in München:

a) Schülerinitiative „Plant-for-the-Planet“

Felix Finkbeiner hat im Jahr 2007 – damals 9-jährig – die Schülerinitiative „Plant-for-the-Planet“ gegründet, die inzwischen eine Stiftung ist. Ihr Ziel ist es, bei Kindern und Erwachsenen ein Bewusstsein für **globale Gerechtigkeit** und den **Klimawandel** zu schaffen und letzteren aktiv durch Baumpflanzaktionen zu bekämpfen.

b) Auftritt vor UN-Vollversammlung

Vier Jahre später sprach der 13-jährige *Finkbeiner* vor der **Vollversammlung** der **Vereinten Nationen** (anzuhören bei youtube) und entwarf zusammen mit der kenianischen Friedensnobelpreisträgerin *Wangari Maathai* die Vision, dass Kinder in jedem Land 1 Million Bäume pflanzen könnten. 2008 wurde *Felix Finkbeiner* bei der internationalen UNEP-Tunza-Kinderkonferenz in den **UNEP-Kindervorstand** gewählt.

II. Das Verfahren

1. Einspruchsschrift

Mit – anwaltlichem – Schreiben vom **20. November 2013** haben die Bf. beim Deutschen Bundestag – Wahlprüfungsausschuss – **Einspruch** gemäß § 2 WahlPrüfG gegen die Durchführung der Bundestagswahl am 22.09.2013 eingelegt. Die Einspruchsschrift überreichen wir in Fotokopie als **Anlage 2**.

2. Zurückweisung durch Bundestag

Der Einspruch wurde mit dem **angefochtenen Bescheid** vom **08.05.2014** (s. Anlage 1) zurückgewiesen.

III. Veränderungen der Altersgrenze im Wandel der Zeiten

Eine **Mindestaltersgrenze** für das aktive Wahlrecht gab es in **Deutschland** „seit je her“ und kennzeichnet das Wahlrecht auch auf Länder- und kommunaler Ebene. **Kennzeichnend** ist aber auch die **kontinuierliche Herabsetzung** der Altersgrenze:

1. Bundesländer: vermehrt Altersgrenze von 16 Jahren

a) Kommunales Wahlrecht

Auf Länderebene führte 1996 Niedersachsen das aktive **kommunale Wahlrecht** ab 16 Jahren als erstes Bundesland ein. Seitdem zogen sukzessive weitere Bundesländer nach, zuletzt Baden-Württemberg im Jahre 2013. Die **Altersgrenze von 16 Jahren** gibt es weiter in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Brandenburg und Hamburg.

b) Landtagswahlen

In Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg können darüber hinaus **16-Jährige** auch an **Landtagswahlen** teilnehmen.

2. Altersgrenze auf Bundesebene

Auch auf **Bundesebene** ist die Geschichte des Wahlrechts eine Geschichte seiner Ausweitung, nämlich der **Herabsetzung der Mindestaltersgrenze**.

Vgl. dazu *Tremmel* in: Hurrelmann/Schultz (Hrsg.) *Wahlrecht für Kinder?*, 2014, 45, 61ff.

Das zeigt anschaulich die nachfolgende Tabelle (aus Tremmel, a.a.O., S. 61f.):

Jahr	Wahlrecht
1848/49	Wahlrecht zur Deutschen Nationalversammlung („Paulskirchenparlament“): wahlberechtigt nur männliche Bürger; Wahlalter an die Volljährigkeit gebunden (21 – 30 Jahren je nach Einzelstaat)
1850	Preußisches „Dreiklassenwahlrecht“, mit unterschiedlichem Erfolgswert der Stimme, gestaffelt nach Besitz, Wahlalter: 25 Jahre
1867	Verfassung des Norddeutschen Bundes, Wahlalter: 25 Jahre
1919	Weimarer Reichsverfassung (WRV), Wahlalter: 20 Jahre
1949	Art. 38 Abs. 2 GG: Wahlalter 21 Jahre
1970/72	Art. 38. Abs. 2 GG n.F.: Wahlalter 18 Jahre

IV. Betroffenheit aufgrund der derzeitigen Wahlrechtsbeschränkung

Welcher **Personenkreis** ist von der Wahlrechtsbeschränkung gemäß Art. 38 Abs. 2 GG **betroffen** und was sind die Konsequenzen im Hinblick auf die demokratisch gebotene Mitwirkung durch Wahlen unter dem Gesichtspunkt der **Auswirkungen der Wahlrechtsbeschränkung**?

1. Quantitative Betrachtung

a) Ausschluss von 16 Millionen Deutschen

Seit Inkrafttreten des jetzt geltenden Art. 38 Abs. 2 GG, also seit 44 Jahren, dürfen alle Deutschen unter 18 Jahren nicht an der Bundestagswahl teilnehmen. Das sind, je nach Zählung, **14 – 16 Millionen Deutsche**, mithin rund 20 % der deutschen Bevölkerung.

Peschel-Gutzeit in: Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 124 (130).

b) Erwachsenenwahlrecht trotz „kognitiver Mängel“

Der **Wahlrechtsentzug** für Kinder und Jugendliche wird – wie noch zu zeigen sein wird – überwiegend mit deren **fehlender Urteilsfähigkeit**, Reife und Mündigkeit **begründet**. Legt man dies zugrunde, ist bei **quantitativer Betrachtung** des Wahlrechts für „Aktivbürger“ festzustellen:

aa) **Demenzkranke** sind laut Bundeswahlgesetz grundsätzlich wahlberechtigt (§12 Abs. 1 BWG):

(1) Derzeit sind rund **eine Million deutsche Bürger** an Demenz erkrankt. Von derzeit ca. 62 Millionen Wahlberechtigten leidet damit jeder 60. Bürger an Demenz. Für das Jahr **2050** wird eine Zahl von vier Millionen Demenzpatienten mit einem Anteil von **5%** an der **Wahlbevölkerung** prognostiziert. Nur wenn eine „dauerhafte“ Betreuung „zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten“ gerichtlich anerkannt ist, erlischt das Wahlrecht (§13 Nr. 2 BWG). Da die Betreuung selten alle Angelegenheiten umfasst, haben in der Regel auch geistig Behinderte das Wahlrecht.

- (2) Zudem trifft dieses Kriterium auf **verfassungsrechtliche Bedenken**, da es Menschen unterschiedlichen geistigen Zustandes pauschal vom Wahlrecht ausschließt. In Österreich hat ein Betroffener gegen eine ähnliche Regelung erfolgreich vor dem Verfassungsgericht geklagt.

Bundeswahlleiter: Demenzerkrankungen. Wiesbaden 2013a (online: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Demenzerkrankungen.html>); *Schwägerl*, In der Grauzone in: Der Spiegel Nr. 38/2009, S. 42f.

- bb) Auch die Fähigkeit zu lesen und zu schreiben ist keine Bedingung für das Wahlrecht. **Analphabeten** wird das Wahlrecht nicht entzogen, was ansonsten Millionen Menschen ausschließen würde: Etwa **7,5 Millionen** volljährige **Deutsche** können nur einzelne Sätze lesen, nicht jedoch zusammenhängende Texte verstehen; über zwei Millionen von ihnen können sogar nur einzelne Wörter schreiben.

BMBF / Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Forschung und Entwicklung zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener. Bonn/Berlin 2011

- cc) Grundlegendes Wissen über das Wahlsystem ist ebenfalls keine Voraussetzung – sonst wäre die Hälfte der Deutschen vom Wahlrecht ausgeschlossen. So können **44,7%** der volljährigen Bürger die **Bedeutung der Erststimme nicht** einschätzen, und 41,6% kennen die Bedeutung der Zweitstimme nicht. Die meisten Bürger schätzen irrtümlicherweise die Erststimme für wichtiger als die Zweitstimme ein.

Umfrage des Europressedienstes unter mehr als 1000 volljährigen Bürgern, vgl. *Käppner*, Joachim: Die Bedeutung der Zweitstimme. Süddeutsche Zeitung Online, 13.12.2008.

2. Qualitative Auswirkungen

Der Ausschluss der jungen Generation vom (aktiven und passiven) Wahlrecht hat zur Folge, dass alle **politischen Entscheidungen** des **Gesetzgebers** und – in der Folge – der demokratisch legitimierten **Exekutive ohne ihre Mitwirkung** gefällt werden. Dabei **betreffen** diese **Entscheidungen** in aller Regel von ihrem politischen Gewicht und in den Konsequenzen **vor allem die junge Generation**, seien es Haushaltsbeschlüsse oder Maßnahmen für die Umwelt (Energiewende, ökologische Aspekte, Luftverschmutzung) oder wirtschaftspolitische Entscheidungen.

Peschel-Gutzeit, a.a.O., 132.

- aa) Das wurde erst kürzlich bei der **Rentengesetzgebung** deutlich, als die Rente mit 63 mit Wirkung zum 01. Juli 2014 beschlossen wurde. Unter dem Motto „Nur Dumme arbeiten länger“ haben Fachleute errechnet, dass sich die Rente mit 63 sehr viel attraktiver als ursprünglich angenommen erweist. Danach muss der, der bis zum 65. Lebensjahr arbeitet, 100 Jahre alt werden, um in den Genuss der Vorteile aus der vorzeitigen Rente zu gelangen.

FAZ, 03. Juli 2014 unter Verweis auf Scherff, FAZ v. 26.05.2014.

- bb) Das zeigt, dass der bis heute geltende **Zwei-Generationen-Vertrag** eindeutig zu **Lasten der Kinder** und zu Lasten derjenigen geht, die Kinder haben. Damit ist der Zwei-Generationen-Vertrag ein **Vertrag „zu Lasten Dritter“**, nämlich künftiger Generationen.

Peschel-Gutzeit, a.a.O., S. 133.

Es werden **extrem hohe Versorgungsanwartschaften** fortlaufend begründet, die die nachfolgende Generation, egal wie groß sie ist, zu bezahlen hat. An-

dererseits wird das Zahlenverhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern immer ungünstiger, sodass auch insoweit die Jungen und Jüngsten der Bevölkerung unter der Last der immer größer werdenden Versorgungsverpflichtungen zu leiden haben.

- cc) Diese „**Generationenungerechtigkeit**“ ist mit Blick auf die demographische Alterung der Gesellschaft ein **ständig wachsendes Problem**: **1960** machten die **unter 20-Jährigen** noch knapp ein **Drittel** der Bevölkerung aus und die **über 60-Jährigen** ein **Sechstel**. Bereits im Jahr **2020** wird sich dieses **Verhältnis umgekehrt** haben: die **Jungen** werden dann nur noch ein **Sechstel** der Bevölkerung darstellen und die **Alten** ein **Drittel**.
- dd) Mit dieser drastischen Verschiebung der Altersgruppen wächst die Gefahr, dass die **Älteren** durch ihr **strukturelles Wählergewicht** die **politische Agenda bestimmen** und die Zukunftsthemen verdrängen. Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland entwickelt sich zu einer „**Rentner-Demokratie**“.

So bereits *Roman Herzog* in www.spiegel.de/politik/deutschland/kampf-der-generationen-herzog-warnt-vor-rentner-demokratie.html.

Jüngstes Beispiel ist der vom Bundestag vergangenen Freitag (04.07.2014) beschlossene **gesetzliche Mindestlohn**. Davon gibt es nur wenige **Ausnahmen**: Eine – zugleich die wirtschaftspolitisch wichtigste – betrifft die Gruppe der unter 18-Jährigen. Während also ein 17-jähriger Schüler seinen Ferienjob beim Daimler für 6 €/h verbringen darf, erhält der 19-jährige Student an gleicher Stelle für die gleiche Arbeit 8,50 €/h.

- ee) Das **überproportional hohe Gewicht** der **älteren Generation** an und bei der „Willensbildung des Volkes“ (Art. 20 Abs. 2 GG) geht auch aus den groß angelegten Untersuchungen des Rostocker Max-Planck-Instituts für demogra-

phische Forschung hervor, wonach ältere Bürger andere sozialpolitische Präferenzen als jüngere Bürger verfolgen.

Wilkoszewski, Harald: Age Trajectories of Social Policy Preferences. Support for Intergenerational Transfers from a Demographic Perspective. MPDIR Working Paper WP 2009-34; w. Nw. in der Einspruchsschrift vom 20. November 2013, S. 11.

So befürworten ältere Mitbürger, vor allem wenn sie kinderlos sind, wesentlich seltener eine Erhöhung des Kindergelds oder Steuererleichterungen für Kinder oder öffentliche Kinderbetreuung. In Zahlen ausgedrückt: dass ein 65-Jähriger eine Erhöhung des Kindergelds befürwortet, ist um 85 % weniger wahrscheinlich als die Zustimmung eines 20-Jährigen. Die Befürwortung von flexibleren Arbeitszeiten für Eltern ist um 50 % geringer.

Dies., a.a.O.

- ff) Die Notwendigkeit eines **Korrektivs** der geltenden Wahlrechtsbeschränkung im Hinblick auf den demographischen Wandel stellt deshalb zu Recht auch die **Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages** (Einspruchsschrift S. 11) fest, wo es heißt:

„Schließlich bedarf das durch den demographischen Wandel abnehmende zahlenmäßige Gewicht von Kindern und Jugendlichen eines Ausgleichs bei den politischen Artikulationschancen.“ Zu prüfen sei daher „eine direkte Übertragung von politischer Gestaltungsmacht an Jugendliche etwa durch eine Absenkung des Wahlalters. Jugendliche könnten so verbesserte Chancen haben, ihre spezifischen Bedürfnisse, aber auch Ängste und Empfindlichkeiten politisch zum Ausdruck zu bringen und damit eine Art Warnfunktion für spezifische gesellschaftliche Probleme und Konflikte übernehmen“ (Schlussbericht, BT-Drs. 14/8800, 2002, S. 41).

B. Rechtslage

Die Wahlprüfungsbeschwerde hat Erfolg. Sie ist zulässig (erster Abschnitt) und begründet (zweiter Abschnitt):

Erster Abschnitt: Zulässigkeit

A. Allgemeines

I. Das Verfahren nach § 48 BVerfGG

Nach **§ 48 Abs. 1 BVerfGG** kann die sog. **Wahlprüfungsbeschwerde** gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl, die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, ... eine wahlberechtigte Person oder eine Gruppe von wahlberechtigten Personen, deren Einspruch vom Bundestag (**BT**) verworfen worden ist, binnen einer Frist von zwei Monaten seit der Beschlussfassung des Bundestages beim Bundesverfassungsgericht (**BVerfG**) erheben. Die Beschwerde ist innerhalb dieser Frist zu begründen.

II. Gegenstand und Bedeutung der Wahlprüfungsbeschwerde

1. Art. 41 GG

Gegenstand und Bedeutung der Wahlprüfungsbeschwerde ergeben sich aus Art. 41 GG. Danach ist die **Wahlprüfung Sache des BT** (Art. 41 Abs. 1 S. 1 GG). Nach Art. 41 Abs. 2 GG ist gegen die Entscheidung des BT die Beschwerde an das BVerfG zulässig.

2. Gegenstand: Überprüfung der Wahlprüfung durch BT

Daraus folgt, dass im Verfahren nach § 48 BVerfGG nicht die dem BT vorbehaltene Wahlprüfung (Art. 41 Abs. 1 GG), sondern nur die **Überprüfung der Wahlprüfung** darauf erfolgt, ob ihr Ergebnis mit den gesetzlichen und **verfassungsrechtlichen Vorgaben übereinstimmt**.

BVerfGE 129, 300 (Sperrklausel bei Europawahlen); 123, 39; 121, 266.

3. Verfassungskontrolle durch BVerfG

Bei der Wahlprüfungsbeschwerde handelt es sich somit um eine der dem Bundestag vorbehaltene, zeitlich nachgelagerte Kontrolle der Wahlprüfung. Die eigentliche Wahlprüfung hat das GG dem BT übertragen. Anschließend ermöglicht das Grundgesetz (**GG**) eine **gerichtliche Kontrolle**, die dem BVerfG vorbehalten ist und deren Gegenstand ausschließlich der vorliegende Beschluss des BT ist.

Lenz/Hansel, BVerfGG, 2013, § 48 Rdnr. 4.

B. Anwendung

Daraus folgt:

I. Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand der vorliegenden Beschwerde ist der **Beschluss** des BT vom 08. Mai 2014, mit dem der **Einspruch** der Bf. vom 20. November 2013 (s. Anlage 1) **zurückgewiesen** wurde.

II. Prüfungsmaßstab

1. Allgemeines

Da in der Wahlprüfung (Art. 41 Abs. 1 S. 1 GG) über die Rechtsgültigkeit von Wahlen (§ 1 Abs. 1 WahlPrüfG) entschieden wird, ist **Prüfungsmaßstab** das GG selbst. Durch die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Bundestagsbeschlusses erhält das BVerfG Zugriff auch auf den Entscheidungsgegenstand des BT (§§ 1,15 WahlPrüfG). Mit der Kompetenz zur Überprüfung der Bundestagsentscheidung über die Gültigkeit der Wahl gewinnt das BVerfG der Sache nach damit die Zuständigkeit, selbst über Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl zu entscheiden.

2. Zusätzlich: Normenkontrollbefugnis

Dabei geht die Entscheidungskompetenz des BVerfG über die des BT hinaus. Denn anders als der Bundestag, der auch im Verfahren nach Art. 41 Abs. 1 GG nicht die Befugnis hat, für den Wahlvorgang relevante **Parlamentsgesetze** als **verfassungswidrig** zu

verwerfen, hat das **BVerfG** eine solche **Normenkontrollbefugnis**. Insoweit enthält die Wahlprüfungsbeschwerde nach § 48 BVerfGG auch ein Element einer anders bezogenen und mittelbaren Normenkontrolle.

BVerfG, B. v. 25.02.2010 – 2 BvC 6/07, Rdnr. 12; juris; *Lenz/Hansel*, a.a.O., § 48 Rdnr. 10

Die Nichtigkeitserklärung von Parlamentsgesetzen einschl. derjenigen über die Verfassung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG auch dann möglich, wenn die Wahlprüfungsbeschwerde mit ihrem primären Ziel, die Wahl für ungültig zu erklären, keinen Erfolg hat. Grundlage für solche **isolierten Nichtigkeitserklärungen** sind die entsprechend anwendbaren §§ 78 S. 1, 95 Abs. 3 S. 2 BVerfGG.

BVerfGE 129, 300; *Lenz/Hansel*, a.a.O., § 48 Rdnr. 11.

III. Beschwerdeberechtigung

Beschwerdeberechtigt nach § 48 BVerfGG sind insbesondere „**wahlberechtigte Personen** und Gruppen von wahlberechtigten Personen“:

1. Bf. zu 1 – 10

Diese Voraussetzung erfüllen unzweifelhaft die **Bf. 1 – 10**. Sie haben sämtlich das **18. Lebensjahr erreicht** und waren somit zum Zeitpunkt der Bundestagswahl, deren Gültigkeit in Frage gestellt wird, wahlberechtigt (§ 12, 13 BWG).

2. Bf. 11 – 25

Beschwerdeberechtigt sind aber **auch** die **Bf. 11 – 25**, **obwohl** sie im Zeitpunkt der angefochtenen Bundestagswahl das nach Art. 38 Abs. 2 GG erforderliche **Wahlalter** (noch) **nicht erreicht** haben:

a) Wortlaut

Aus dem **Wortlaut** des § 48 Abs. 1 BVerfGG könnte sich insoweit – formal – die **Unzulässigkeit** der **Beschwerde** ergeben. Mangels Erreichen des in Art. 38 Abs. 2 GG geforderten Wahlalters handelt es sich nicht um „wahlberechtigte Personen“ oder „eine Gruppe von wahlberechtigten Personen“.

b) Ziel: verfassungsrechtliche Vollprüfung

Eine solche Auslegung verkennt die mit § 48 BVerfGG beabsichtigte „**Vollprüfung**“ der vom BT vorgenommenen Wahlprüfung darauf, ob ihr Ergebnis mit den gesetzlichen und **verfassungsrechtlichen Vorgaben** übereinstimmt.

BVerfGE 129, 300 (316); s.a. *Lenz/Hansel*, a.a.O., § 48 Rdnr. 1, 26.

- (1) Die – umfassende – Prüfungsbefugnis des **BVerfG** als „**Hüter der Verfassung**“ verlangt, dass Gegenstand einer Wahlprüfungsbeschwerde auch die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze einschl. der Verfassung ist, die zu den gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bundestagswahl gehören. Bei Wahlprüfungsbeschwerden von (volljährigen) deutschen Staatsangehörigen, die nie einen Wohnsitz in Deutschland hatten, hat der 2. Senat des BVerfG stillschweigend und damit ohne jedes Sachargument eine Beschwerdebefugnis angenommen.

BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11 u.a. Rdnr. 27 bei juris – Beschränkung des Wahlrechts bei Auslandsdeutschen

- (2) Weder Art. 41 GG noch § 48 BVerfGG verlangen für die Beschwerdeberechtigung, dass der Bf. an der von ihm angegriffenen Wahl teilgenommen hat oder durch die Entscheidung des BT materiell beschwert ist.

Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Auflage 2009, § 49 Rdnr. 37.

Für die Beschwerdeberechtigung der in der Wahlberechtigung beschränkten Personen ist lediglich zu verlangen, dass der BT einen entsprechenden Einspruch dieser Person oder Gruppe verworfen haben muss und die Person entsprechende Rügen fristgerecht im Einspruchsverfahren erhoben hat.

Lenz/Hansel, a.a.O., § 48 Rdnr. 27

- (3) Diese **Voraussetzungen** sind vorliegend **erfüllt**.

IV. Frist

1. Voraussetzungen

Für die Einlegung der Wahlprüfungsbeschwerde gilt eine Frist von **zwei Monaten** seit der Beschlussfassung des BT. Auf den Zeitpunkt der Zustellung des Beschlusses kommt es nicht an. Innerhalb dieser Frist ist die Beschwerde zu begründen.

2. Anwendung

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der mit der Wahlprüfungsbeschwerde angegriffene Beschluss des BT wurde am 08. Mai 2014 gefasst.

C.

Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Wahlprüfungsbeschwerde sind hinsichtlich sämtlicher Bf. erfüllt.

Zweiter Abschnitt: Begründetheit

Die Beschwerde ist begründet: die am 22.09.2013 durchgeführte Bundestagswahl ist wegen verfassungswidriger Beschränkung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten für ungültig zu erklären. Die Beschränkung des Wahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahres (Art. 38 Abs. 2 S. 1 1. HS GG) ist nichtig.

A.

Rechtsprechung des BVerfG

Da vorliegend **mittelbar** die **Verfassungswidrigkeit** von **Art. 38 Abs. 2 GG** aufgrund der dort vorgesehenen „**Altersgrenze**“ gerügt wird, erscheint es angezeigt, kurz auf die bestehende **Rechtsprechung** des **BVerfG** zu den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 GG, soweit der „Zugang“ zur Wahl, also die Teilnahme i. w. S. betroffen ist, einzugehen:

I. Wahlrecht als politisches Grundrecht des Bürgers

1. Demokratische Teilhabe

a) Vornehmstes Recht des Bürgers

Das (aktive) Wahlrecht nach Art. 38 Abs. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG seit dem ersten Band seiner Entscheidungen „das **vornehmste Recht des Bürgers** im demokratischen Staat“.

BVerfGE 1, 242.

b) Politisches Grundrecht

Insoweit handelt es sich bei dem in Art. 38 Abs. 1 GG verankerten Wahlrecht um ein **politisches Grundrecht**, das seinen Inhalt und seine Beschränkungen aus dem Prinzip der **Menschenwürde** gemäß Art. 1 GG und dem **Demokratieprinzip** gemäß Art. 20 Abs. 1, 2 GG erfährt.

BVerfGE 1, 208 (242); Sachs/*Magiera*, GG, 5. Auflage 2009, Art. 38 Rdnr. 100.

c) Teilhabe an Staatsgewalt

Die Wahrnehmung dieses vornehmsten Rechts des Bürgers im demokratischen Staat ist damit essentiell „Teilhaber an der Staatsgewalt“ und damit ein Stück **Ausübung** von **Staatsgewalt** im status activus.

BVerfGE 1, 14 (33); 8, 104 (115); 83, 60 (71).

2. Grundrecht auf Demokratie

Nach der gesicherten Rechtsprechung des 2. Senats des BVerfG begründet die **Wahlrechtsgarantie** des **Art. 38 Abs. 1 GG** i. V. m. dem Anspruch auf Menschenwürde (Art. 1 GG) und dem Demokratieprinzip (Art. 20 GG) (auch) ein subjektives „**Recht auf Demokratie**“, das dazu berechtigt, Eingriffe in die verfassungsstaatlich gefügte Herrschaftsgewalt des Volkes abzuwehren.

BVerfG, u.a. U. v. 17.09.2011 – 2 BvR 987/10 in NJW 2011, 2946, 2948 Rdnr. 98ff.
(„Griechenland-Hilfe“)

a) Abwehrrechtliche Dimension

Insoweit kam die **abwehrrechtliche Dimension** des Art. 38 Abs. 1 GG in Konstellationen zum Tragen, in denen die Gefahr bestand, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen BT auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.

b) Statusrechtliche Dimension

Andererseits geht es nicht nur um die „abwehrrechtliche“ Funktion des Art. 38 Abs. 1 GG. Als „**Teilhabergrundrecht**“ verlangt das „**Grundrecht auf Demokratie**“ die umfassende **Sicherung** einer **demokratischen Selbstbestimmung** als Selbstbestimmung des ganzen Volkes und des einzelnen Aktiv-Bürgers. Dem entspricht die (neuere) Rechtsprechung des BVerfG, die eine stärkere Rückbindung des Demokratiegedankens in der individuellen Würde des Menschen betont.

Vgl. früher BVerfGE 5, 85, 205; neuerdings 107, 59, 92; *Robbers* in: Bonner Kommentar (BK), 137. Aktualisierung 2008, Art. 20 Rdnr. 411.

Durch die Rückführung staatlicher Herrschaft auf das Volk, wie sie Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, aber auch Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vornehmen, wird (auch) der Bezug zur Menschenwürde hergestellt. Das Grundrecht auf Demokratie in Art. 38 Abs. 1, 1 Abs. 1 und 20 Abs. 2 GG sichert Entscheidungsverfahren und Entscheidungsergebnisse, bei denen der Einzelne nicht bloßes Objekt der Staatsgewalt ist, sondern selbst mitentscheidet. Das Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 GG ist der „vornehmste Ausdruck“ dieses in der Würde des Menschen verankerten Demokratieprinzips.

BVerfGE 5, 85, 209; 89, 155, 182; s.a. *Hahnebeck*, DÖV 2004, 901ff.

II. Wahlrechtsgrundsätze und Wahlrechtsbeschränkungen

1. Allgemeine und gleiche Wahl

a) Allgemeine Wahl

Zu den wichtigsten Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG gehört die **Allgemeinheit** der **Wahl**. Der Grundsatz der allgemeinen Wahl verbürgt, dass grundsätzlich **alle deutschen Staatsbürger aktiv und passiv wahlberechtigt** sind.

BVerfGE 36, 139 (141); 58, 202 (205).

b) Gleiche Wahl

Eng mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbunden ist die ebenfalls in Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegte **Gleichheit der Wahl**. Sie bedeutet **Ausübung** des aktiven und passiven Wahlrechts in **formal** möglichst **gleicher Weise**. Hinsichtlich des aktiven Wahlrechts verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit allgemein eine **gleiche Bewertung** und den gleichen Einfluss **aller** abgegebenen **Stimmen** auf das Wahlergebnis. Der Zählwert jeder Stimme muss gleich sein. Es gilt der Grundsatz „**One man, one vote**“.

BVerfGE 16, 130 (138f.); 82, 322 (337); s.a. Sachs/Magiera, a.a.O., Art. 38 Rdnr. 91.

- aa) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG für das nationale Wahlrecht einen **Rückgriff** auf den Gleichheitsgrundsatz auf **Art. 3 Abs. 1 GG ausschließt**,

BVerfGE 78, 177 (190); 78, 350 (357); 85, 148 (157); s.a. Umbach/Clemens/Roth, GG, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 38 Rdnr. 32; anders für die Wahl zum Europäischen Parlament, vgl. BVerfGE 51, 222 (234); zuletzt U. v. 26.02.2014 – 2 BvR 2220/13 in DVBl 2014, 507,

sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger und ist damit eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung, die zu dem **unantastbaren Kernbestand der Verfassung** i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG zählt.

Zuletzt BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvR 2220/13 in DVBl 2014, 507 (508) Rdnr. 46.

- bb) Insoweit ist der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit wegen des engen Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzips, das eine Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts gebietet, im Sinne einer **strengen und formalen Gleichheit** zu verstehen.

BVerfGE 51, 222 (234); 85, 264 (315); DVBl 2014, 507 (508) Rdnr. 46.

2. Wahlrechtsbeschränkungen

a) Allgemeines

Aus dem Prinzip der strengen und formalen Gleichheit der Wahl, das einen Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht zulässt, folgt, dass **Wahlrechtsbeschränkungen** als „**Durchbrechung**“ der **Allgemeinheit** der

Wahl nur in sehr **engen Grenzen zulässig** sind. In Betracht kommen ausschließlich **verfassungsrechtliche Gründe**, die als Rechtfertigung einen **zwingenden Grund** erfordern.

BVerfGE 1, 208 (247ff.); 69, 92 (106); 95, 408 (418); sd. Rspr.

b) **Verhältnismäßigkeitsprinzip**

Voraussetzung dafür ist, dass die Gründe für die **Differenzierungen** durch die Verfassung **legitimiert** und von einem der Wahlrechtsgleichheit entsprechenden Gewicht sind und dass die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke **geeignet und erforderlich** sind.

Vgl. die Nachweise bei Umbach/Clemens/Roth, a.a.O., Art. 38 Rdnr. 20ff, 33.

3. **Insbesondere: Altersbeschränkung**

Vor diesem Hintergrund der allgemeinen und gleichen Wahl, die Begrenzungen nur zulässt, sofern für sie ein zwingender Grund besteht, hat das **BVerfG** verschiedentlich die in Art. 38 Abs. 2 GG vorgesehene **Altersbeschränkung** (Mindest-, aber nicht Höchst-Wahlalter) als **verfassungsgemäß** angesehen.

BVerfGE 28, 220 (225); 36, 139 (141); 42, 312 (340).

Eine **Entscheidung** des dafür zuständigen **2. Senats**, die direkt das Mindestwahlalter des Art. 38 Abs. 2 GG zum Gegenstand hat, **existiert** allerdings **nicht**. Die Billigung des Mindestwahlalters findet sich **lediglich** als „**obiter dictum**“ in den Urteilsgründen:

a) **Amtliche Sammlung**

- aa) Insoweit führt das BVerfG zum **Wahlrecht Auslandsdeutscher** im Urteil vom 23.10.1973 – BVerfGE 36, 139 (141) – aus:

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG), der durch die von den Beschwerdeführern beanstandete Norm berührt sein könnte, untersagt den unberechtigten Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt. Er verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen (BVerfGE 15, 165 [166 f.]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist -- ebenso wie der Grundsatz der Gleichheit der Wahl -- ein Anwendungsfall des Art. 3 GG. Er unterscheidet sich von dem allgemeinen Gleichheitssatz durch seinen formalen Charakter und fordert, daß jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben kann. Diese Formalisierung im Bereich des Wahlrechts ist allerdings nicht von einem Verbot jeglicher Differenzierung verbunden. Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl sind zulässig, sofern für sie ein zwingender Grund besteht (BVerfGE 28, 220 [225]).

So ist es etwa von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird. Ebenso galt es immer als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar, daß vom Wahlrecht ausgeschlossen blieb, wer entmündigt war, wer unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft stand oder wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besaß.“

- bb) In der Entscheidung der Verfassungsbeschwerde der **Bremischen evang. Kirche** zur Frage der Inkompatibilität mit einem kirchlichen Amt führt das BVerfG im Urteil vom 21. September 1976 – BVerfGE 42, 312 (340f.) aus:

„Aus dem im Grundgesetz konkretisierten Demokratieprinzip folgt, daß Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und Behinderungen im Zugang zum Mandat und in der Ausübung des Mandats grundsätzlich verfassungswidrig sind. Verfassungsprinzipien lassen sich in der Regel nicht rein verwirklichen; ihnen ist genügt, wenn die Ausnahmen auf das unvermeidbare Minimum beschränkt bleiben. So BVerfGE 42, 312 (340). Nach BVerfGE 42, 312 (341) ist das Demokratieprinzip und das enge Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt durch Einführung eines Mindestalters, durch Ausschließung vom Wahlrecht gemäß §§ 13, 16 Abs. 2 BWahlG und durch die Anordnung des Ruhens des Wahlrechts gemäß § 14 BWahlG.“

b) BVerfG, Beschluss v. 09.10.2002 – 2 BvC 2/99 –

- aa) Zu keiner Senatsentscheidung ist es im Verfahren 2 BvC 2/99 gekommen, als das BVerfG über die Beschwerde von drei **Mitgliedern** einer **Berliner Kinderrechtsgruppe** entschied, die die Gültigkeit der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag angefochten hatten. Auch die damaligen Bf. haben die Wahlalters-

grenze in Art. 38 Abs. 2 GG als verfassungswidrige Beschränkung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten geltend gemacht.

- bb) Die **Beschwerde** wurde **nicht** zur Entscheidung **angenommen**. Zur **Begründung** hat das BVerfG auf seine frühere Rechtsprechung verwiesen, wonach das **Mindestalter „von je her“** aus **zwingenden Gründen** als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden sei.

BVerfG, B. v. 09.10.2000 – 2 BvC 2/99 – in NVwZ 2002, 69f; dazu *Breuer* in NVwZ 2002, 43ff.

B. **Stellungnahme**

Wie gezeigt, hat sich das BVerfG bisher nur in wenigen Entscheidungen – dazu nur als „obiter dictum“ – zur Vereinbarkeit der Wahlrechtsgrenze des Art. 38 Abs. 2 GG mit der (übrigen) Verfassung geäußert. Eine eigentliche – verfassungsrechtliche – Begründung gibt es nicht. Im B. v. 09.10.2000 – 2 BvC 2/99 – führt das Gericht aus, es sei „von je her aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“.

Diese Feststellung, die sich in einer bloßen Behauptung erschöpft, gilt unabhängig davon, in welcher Höhe das Grundgesetz die Mindestaltersgrenze festgesetzt hat. Mit Rücksicht darauf gilt es im Folgenden zu prüfen, welche „zwingenden Gründe“ es sein können, dass Art. 38 Abs. 2 GG das Mindestwahlalter mit Erreichung des 18. Lebensjahres ansetzt und ob diese Gründe ausreichen, den Ausschluss von 16 Millionen Deutschen aus der (aktiven und passiven) Wahlberechtigung für die Wahl zum BT zu rechtfertigen:

I. Prüfungsmaßstab

1. Verfassungswidrige Verfassungsnorm?

An sich macht die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Bestimmung der Verfassung keinen Sinn, scheint sie doch ein Widerspruch in sich zu sein. „Verfassungswidriges Verfassungsrecht“ kann es nach dem Grundsatz der Einheit der Verfassung unter Zugrundelegung der Gleichrangigkeit der einzelnen Verfassungsbestimmungen nicht geben.

Maunz/Dürig/Heerdegen, GG, Kommentar, Lieferung 70 2013, Art. 1 Abs. 1 Rdnr. 25; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf/Sannwald, GG, Kommentar, 12. Auflage 2011, Art. 79 Rdnr. 66.

Entsprechend ist in der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung weder ein Verstoß einzelner Verfassungsbestimmungen gegen überpositives Recht festgestellt, noch die Verfassungswidrigkeit einer originären Verfassungsnorm angenommen worden.

BVerfGE 3, 231; 320; 84, 90; 109, 279; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf/Sannwald, a.a.O.

2. Art. 79 Abs. 3 GG

Allerdings bestimmt **Art. 79 Abs. 3 GG**, dass das Grundgesetz nur unter den dort genannten – materiellen – Voraussetzungen geändert werden kann. Zusätzlich legen Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG dem **verfassungsändernden Gesetzgeber** bestimmte formelle Schranken, die im Rahmen einer Verfassungsänderung zu beachten sind, auf. Daraus folgt, dass jedenfalls eine Verfassungsänderung, die die formellen und materiellen Grundsätze des Art. 79 GG nicht einhält, unzulässig ist. Insbesondere sind damit Grundgesetzänderungen, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die

grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den **Art. 1** und **20** niedergelegten **Grundsätze berührt** werden (Art. 79 Abs. 3 GG) **verfassungswidrig**.

Sachs/*Mann*, a.a.O., Art. 79 Rdnr. 83; s.a. BVerfGE 84, 90 (125) zu SBZ-Enteignungen; BVerfGE 112, 1

und dazu Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauß/*Sannwald*, a.a.O., Art. 79 Rdnr. 50.

3. Rechtsfolge

Daraus folgt für den Prüfungsmaßstab: die in Art. 38 Abs. 2 GG vorgenommene **Wahlaltersbestimmung** auf 18 Jahre ist das Ergebnis einer **Verfassungsänderung** im Jahr 1970, die der verfassungsändernde Gesetzgeber „in seinen Willen aufgenommen“ hat. Konsequenz ist die **Überprüfung** der **Wahlaltersgrenze** insbesondere an den von den Bf. bereits in der Einspruchsschrift gerügten Bestimmungen der **Art. 1 Abs. 1 GG** (Menschenwürde) und **20 Abs. 2 GG** (Demokratieprinzip). Insoweit kommt es nach der Rechtsprechung des BVerfG zusätzlich darauf an, ob sich Art. 38 Abs. 2 GG auf der Grundlage eines zwischenzeitlich möglicherweise eingetretenen **Verfassungswandel** rechtfertigen lässt.

Zur Notwendigkeit der Einbeziehung wesentlicher Änderungen der Verhältnisse im Wahlrecht vgl. zuletzt BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvR 2220/13 – in DVBl 2014, 507; zur Beachtlichkeit eines „Verfassungswandels“ vgl. Sachs/*Mann*, Art. 79 Rdnr. 17, 85 m. w. Nw.

II. Anwendung

Ausgehend von diesem Maßstab erweist sich das in Art. 38 Abs. 2 GG festgeschriebene Mindestwahlalter weder mit dem Grundrecht des Art. 1 GG (1.) noch dem Demokratieprinzip (2.) unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Verhältnisse (3.) als gerechtfertigt:

1. Menschenwürde

Das **Wahlrecht** als das **vornehmste Recht** des **Bürgers** im demokratischen Staat ist ein **politisches Grundrecht**, dessen Wurzeln in der Unverletzlichkeit der **Menschenwürde** (Art. 1 Abs. 1 GG) gegründet sind. Menschenwürde als Recht auf politische Mitgestaltung ist mit dieser Maßgabe ein „**Grundrecht auf Demokratie**“: einerseits ist die (i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG) das Recht auf Demokratie begründende Seite zu sehen, wonach das Wahlrecht ein **Grundrecht auf demokratische Teilhabe** darstellt. Andererseits sind die Grundrechte jedes Einzelnen dem **Volk** (Art. 20 Abs. 2 GG) zuzurechnen. Die „**Summe**“ dieser **Grundrechtsträger** als Einzelmenschen deutet in einem ideellen Sinne auf eine Summe von **Grundrechten**, die das **Volk** im Verfassungsstaat konstituieren.

Isensee/Kirchhof/Häberle, Handbuch des Staatsrechts, Band 1, §20 Rdnr. 69; Merk
in: Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 102 (109f.).

a) Verbot der „Altersdiskriminierung“

Daraus folgt, dass es mit dem in Art. 1 (i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG) niedergelegten Grundrecht auf Demokratie unvereinbar ist, wenn einzelne Gruppen von Bürgern, etwa „die Alten“, von ihren Wahlrechten ausgeschlossen würden. Auch ein solches **Verbot** der „**Altersdiskriminierung**“ ist in der **Menschenwürdegarantie** begründet. Sie verbietet, „die Alten“ zum Objekt staatlichen Handelns (mit Auswirkungen auch im gesellschaftlichen Raum) zu degradieren, die dadurch ihr „politisches Selbstbestimmungsrecht“ und damit ihre „Identität als Person“ verlören.

Dies., a.a.O.

b) Gilt auch für „die Jungen“

Ersetzt man nun „die Alten“ durch „die Jungen“, liegt der **Schluss** auf die **Verfassungswidrigkeit** der Bestimmung des Art. 38 Abs. 2 GG nicht fern:

aa) Da es indessen um die Frage der **Verfassungswidrigkeit** einer **Verfassungsbestimmung** (des Art. 38 Abs. 2 GG) geht, wird man im Rahmen der Anwendung des Art. 79 Abs. 3 GG zusätzlich eine **Wertentscheidung** vornehmen müssen, **ob** es für die mit der **Grundgesetzänderung** vorgenommene Beschränkung der „Wahlrechtsmündigkeit“ auf ein Mindestalter von 18 Jahren **hinreichend zwingende Gründe** gibt, die einen Ausschluss der altersmäßig darunter liegenden Bevölkerungsgruppe vom Grundrecht auf Demokratie rechtfertigten.

bb) Solche „zwingenden Gründe“ können allein in dem **hinter** der **Mindestaltersgrenze** stehenden **Zweck** bestehen, nur solche Staatsbürger an Wahlakten mitwirken zu lassen, die typischerweise über die **notwendige Reife** verfügen. Die in der **Literatur vorherrschende Meinung** führt deshalb zur Rechtfertigung der in Art. 38 Abs. 2 statuierten Altersgrenze an, Minderjährige, also Menschen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, würden nicht über die erforderliche Einsichtsfähigkeit bzw. über die erforderliche politische Urteilsfähigkeit verfügen, um aktiv wahlberechtigt zu sein.

Grzeszik in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechtskommentar 2010, Art. 38 Rdnr. 41 m. w. Nw.; *Jarass/Piero*th, GG, Art. 38 Rdnr. 20; *Wernsmann* in: Der Staat, Band 44 (2005), 43ff. (46f.).

(1) Danach beruht die demokratische Willensbildung auf einem **Kampf der Meinungen**. Einen politischen Willen könne aber nur bilden, wer auch die notwendige **Einsichtsfähigkeit** habe und wer im Kommunikationsprozess mitwir-

ken könne. Das sei bei Kindern und **Jugendlichen** in aller Regel **nicht** der Fall.

von Münch, NJW 1995, 3156; Wernsmann, a.a.O.

- (2) **Jugendlichen** wird zudem eine **Neigung zu emotional-radikalen Meinungen** unterstellt.

Breuer, NVwZ 2002, 43 (45) m. w. Nw.

- cc) Die Anknüpfung an die bei Kindern und Jugendlichen nicht angenommene „**Reife**“ erweist sich indessen als ein **nicht** für die Annahme „zwingender Gründe“ **hinreichendes Argument**, das die in Art. 38 Abs. 2 GG vorgenommene Verfassungsänderung rechtfertigt:

- (1) Bereits im Grundsatz sind „**kognitive Fähigkeiten**“ **untauglich, Differenzierungen** bei dem Grundsatz der Wahlgleichheit als Kernbestand des Demokratiegebots zu **rechtfertigen**. Nach völlig herrschender Auffassung dürfen Unterschiede der Bildung oder der Einsichtsfähigkeit und damit der politischen Urteilsfähigkeit, Reife oder Mündigkeit nicht Maßstab differenzierender Regelungen sein.

Mauns/Dürig/Klein, a.a.O., Art. 38 Rndr. 115, 123; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf/Sannwald, a.a.O., Art. 38 Rdnr. 23a.

- (2) Selbst wenn man aber mit Rücksicht auf die Verfassungsbestimmung des Art. 38 Abs. 2 GG ein Mindestwahlalter unter Berücksichtigung der für die Wahlausübung erforderlichen „politischen Urteilsfähigkeit“ zulässt, muss dieser Maßstab **jedenfalls** an der **konkret** in Art. 38 Abs. 2 GG vorgesehenen **Altersgrenze von 18 Jahren scheitern**. Die empirische Sozialforschung belegt

seit langem, dass bereits 14-Jährige generell eine kognitive Kompetenz aufweisen, die sie befähigt, aktive Wahlentscheidungen zu treffen.

Vgl. u.a. *Tremmel*, Demokratie oder Epistokratie? Politische Urteilsfähigkeit als Kriterium für das Wahlrecht in: Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 45ff., *Merk* in: diff., a.a.O., 102 (107).

- (3) Diese Einschätzung wird im Übrigen durch die **Grenze der Strafmündigkeit** bestätigt, die der Gesetzgeber bei der Vollendung des **14. Lebensjahres** zieht. Darüber hinaus ergibt sich für die **Religionsmündigkeit** ebenso eine **Altersgrenze von 14 Jahren**. Das Gesetz über die religiöse Kindererziehung räumt Jugendlichen ab Vollendung des 14. Lebensjahres die autonome rechtliche Kompetenz ein, über ihr religiöses Bekenntnis zu bestimmen. Da hierfür eine nicht unbeträchtliche kognitive Kompetenz unterstellt werden muss, ist es unabweisbar, dass der Gesetzgeber selbst bei 14-Jährigen vom Vorhandensein einer solchen Kompetenz ausgeht. Insoweit erscheint es in hohem Maße fragwürdig, wenn für das aktive Wahlrecht, bei dem es sich – wie bei der Religionsfreiheit – um ein Grundrecht handelt, ein anderer, zudem sehr viel strengerer Maßstab angelegt werden soll. Dafür werden weder sachliche noch rechtliche Gründe vorgetragen.

Merk, a.a.O.

- dd) Daraus folgt, dass die Mindestwahlgrenze des Art. 38 Abs. 2 unter Beachtung der Grundsätze aus **Art. 79 Abs. 3 GG** mit dem aus Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Prinzip der **Menschenwürde nicht vereinbar** ist.

2. Art. 20 Abs. 2 GG

Die Festsetzung des Mindestwahlalters von 18 Jahren verstößt darüber hinaus gegen das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG:

a) Unterschiedliche Volksbegriffe?

Der Annahme einer möglichen Verfassungswidrigkeit des Art. 38 Abs. 2 GG im Verhältnis zu der „Fundamentalnorm“ des Art. 20 Abs. 2 GG versucht die herrschende Meinung dadurch zu entgehen, dass es die **Volksbegriffe** in Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 **unterschiedlich** interpretiert: der Volksbegriff im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG als „**Träger**“ der **Staatsgewalt** definiere sich über die Staatsangehörigkeit. Von ihm würden alle Deutschen gemäß Art. 116 Abs. 1 GG erfasst. Wer dagegen bei der **Ausübung der Staatsgewalt** nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG in Wahlen zum Deutschen Bundestag zum wahlberechtigten deutschen Volk gehöre, werde nicht in Art. 20 Abs. 2 bestimmt. „**Konstitutiv**“ für die Wahlberechtigung sei **Art. 38 Abs. 2 GG** als „**lex specialis**“ zu Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Insoweit habe der Verfassungsgeber mit der Festlegung eines Mindestwahlalters eine „**verfassungsunmittelbare Schranke**“ errichtet, die das Wahlrecht nur solchen Deutschen einräume, die das von der Verfassung geforderte Wahlalter erreicht haben.

Vgl. BK/Klein, Art. 38 Rdnr. 140; Sachs/Sachs, a.a.O., Art. 20 Rdnr. 28; Schreiber, DVBl 2004, 1341 (1345) m. w. Nw.

b) Stellungnahme

aa) **Bereits im Ansatz** muss **fragwürdig** erscheinen, dass der Verfassungsgeber in ein und derselben Bestimmung (Art. 20 Abs. 2 GG) von zwei unterschiedlichen Begriffen des Volkes ausgehen soll, da jeder qualifizierende Zusatz in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG einerseits und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG andererseits fehlt. Wenn das Grundgesetz das Volk in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zum Träger der Staatsgewalt erklärt und in S. 2 bestimmt, dass diese (die Staatsgewalt) „vom Volk“ in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt wird, Art. 146 GG ferner von dem „gesamten deutschen Volk“ spricht, wobei der Begriff des „Deutschen“ in Art. 116 Abs. 1 GG definiert wird, spricht alles dafür, dass dem GG – und

insbesondere der Verfassungsbestimmung des Art. 20 Abs. 2 GG – ein **einheitlicher Volksbegriff** zugrunde liegt. Alles andere wäre ein **Zirkelschluss**.

Peschel-Gutzeit in: Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 124 (129).

bb) **Systematisch unzutreffend** ist es darüber hinaus, in **Art. 38 Abs. 2 GG** eine „**verfassungsunmittelbare Schranke**“ zu sehen, die das „an sich“ allen Deutschen zustehende Wahlrecht auf ein Mindestalter von 18 Jahren beschränkt:

(1) „Verfassungsunmittelbare Schranken“ sind die Beschränkungen eines Grundrechts, die die Verfassung selbst vornimmt. Beispiel ist die „**Schranken-Trias**“ des Art. 2 Abs. 1 GG im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit.

(2) Gegen die Annahme einer solchen „verfassungsunmittelbaren Schranke“ spricht bereits, dass es mit der in Art. 38 Abs. 2 GG vorgenommenen **Mindestaltersgrenze nicht** um eine „**Einschränkung**“ der „**Inhaberschaft**“ am Wahlrecht, sondern um ein von der Verfassung vorgenesenes **Differenzierungskriterium** als Durchbrechung des Grundsatzes der Wahlgleichheit geht.

Vgl. etwa *Knödler*, ZParl Band 27 (1996), S. 563f.; *Peschel-Gutzeit*, a.a.O., S. 130.

(3) Auch der Umstand, dass das **Wahlalter** – wie gezeigt – in der geschichtlichen Entwicklung **wiederholt geändert** (herabgesetzt) worden ist, zeigt, dass mit Art. 38 Abs. 2 GG nicht „konstitutiv“ der aktiv Wahlberechtigten, sondern dessen **Befugnis zur Ausübung** seines Wahlrechts bestimmt wird.

Knödler, a.a.O.

cc) Mit Rücksicht darauf stellt sich mit Blick auf die Einhaltung des Demokratiegebotes nach Art. 20 Abs. 2 GG unter Beachtung des Art. 79 Abs. 3 GG die

Frage, ob die Festlegung einer **Mindestaltersgrenze** insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der **Allgemeinheit** und **Gleichheit der Wahl** als verfassungsfester Kernbestand der Demokratie **verfassungsrechtlich zulässig** ist:

- (1) Insoweit müsste es – wiederum – rechtfertigende („zwingende“) Gründe geben, sämtlichen Deutschen, die das 18. Lebensjahr nicht erreicht haben, ihr Grundrecht auf demokratische Teilhabe an der Willensbildung des Staates und der Staatsgewalt, dessen Träger sie unzweifelhaft nach Art. 20 Abs. 2S. 1 GG sind, im – für die Demokratie entscheidenden – Wahlakt zum Deutschen Bundestag zu beschneiden und sie gänzlich von der Wahl auszuschließen.
- (2) Die einen solchen Ausschluss tragenden Gründe müssten darüber hinaus auch insofern „**zwingend**“ sein, als die Allgemeinheit der Wahl als Kernelement des demokratischen Prinzips und Grundlage des Grundrechts auf Demokratie in unmittelbarem Zusammenhang mit den **sonstigen Kommunikationsgrundrechten** (vor allem die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG, aber auch die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 8 und 9 GG) steht und sämtliche dieser Grundrechte für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend sind.

BVerfG, St. Rspr. seit BVerfGE 7, 198 (208); *Wernsmann*, a.a.O., 47.

- (3) Gemessen daran, erweist sich Art. 38 Abs. 2 GG mit der Festsetzung eines **Mindestwahlalters von 18 Jahren** als mit dem **Demokratieprinzip unvereinbar**. Es sind – wie bereits zu Art. 1 Abs. 1 (i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG) ausgeführt – keine hinreichend „zwingenden“ Gründe erkennbar, die eine Festsetzung des Wahlalters auf (erst) 18 Jahre rechtfertigen. Insbesondere sind die zur Rechtfertigung des Mindestwahlalters angegebenen Gründe einer fehlenden (politischen) Einsichtsfähigkeit und „Reife“ von Kindern und Jugendlichen jedenfalls bei solchen, die das 16. Lebensjahr erreicht haben, offensichtlich untauglich. Darüber hinaus stellen generell kognitive Fähigkeiten

des Wahlberechtigten **kein Differenzierungskriterium** dar, den Grundsatz der Wahlgleichheit zu durchbrechen. Art. 38 Abs. 2 GG verstößt damit gegen das in Art. 20 Abs. 2 GG enthaltene Demokratiegebot und ist über Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidrig.

3. Verfassungswandel

a) GG-Änderung seit 44 Jahren in Kraft

Art. 38 Abs. 2 GG ist durch die **Änderung** des **Grundgesetzes** im Jahre 1970 geltendes Verfassungsrecht geworden. Seit dem sind **44 Jahre vergangen**. Wie im Sachverhalt deutlich gemacht, haben sich zwischenzeitlich die **gesellschaftlichen Verhältnisse**, insbesondere der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Verhältnis zur immer älter werdenden Bevölkerung einerseits, die Bedeutung und Auswirkungen der von der „zweiten Generation“ im BT beschlossenen Gesetzgebung auf die Lebensbedingungen und -chancen der jüngeren Generation andererseits **erheblich gewandelt**.

b) Einführung der Wahlaltersgrenze von 16 Jahren auf kommunaler Ebene und bei Landtagswahlen

Es kommt hinzu, dass der (Landes-)Gesetzgeber zahlreicher Bundesländer sowohl für die **Kommunal-**, wie auch – zum Teil – für die **Landtagswahl** an der (vormaligen) Wahlaltersgrenze von 18 Jahren nicht mehr festgehalten, sondern sie überwiegend auf **16 Jahre** herabgesetzt hat. Entsprechende Bestrebungen gibt es in anderen europäischen Ländern und wurden z. T. umgesetzt.

c) UN-Kinderrechtskonvention

Seit der **Ratifizierung** der **UN-Konvention** über die **Rechte des Kindes** am 05. April **1992** ist es in Deutschland innerstaatliches Recht, dass **Kinder** und **Jugendli-**

che am politischen und **gesellschaftlichen Leben** zu **beteiligen** sind. Politische Partizipationsrechte stehen somit Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrem Alter zu.

aa) **Art. 12 Abs. 1** der **UN-Kinderrechtskonvention** legt fest:

„Die Vertragsdaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife“.

bb) Darauf nimmt die **EU-Grundrechte-Charta** in Art. 24 Abs. 1 S. 3 Bezug, wo es hinsichtlich der Beteiligung von Kindern heißt:

„Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.“

Dazu und zu weiteren Partizipationsrechten von Kindern und Jugendlichen nach der UN-Kinderrechtskonvention *Krüger/Bär* in: Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 10ff.

d) **Verfassungswandel betreffend Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen**

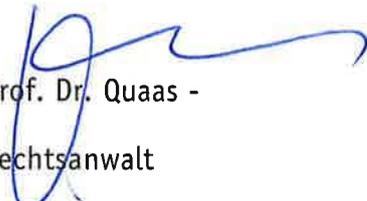
All dies zeigt, dass von einem **gesellschaftlichen Wandel** bei der Beurteilung notwendiger **Partizipationsrechte** von Kindern und Jugendlichen am Willensbildungsprozess des Volkes auszugehen ist, der sich mit der herkömmlichen Anschauung zum Mindestwahlalter gemäß Art. 38 Abs. 2 GG nicht (mehr) vereinbaren lässt.

Dem hat der (**verfassungsändernde**) **Gesetzgeber** Rechnung zu tragen.

Vgl. zu möglichen Modellen einer Verfassungsänderung insbes. *Peschel-Gutzeit* in Hurrelmann/Schultz, a.a.O., 124 (130ff.).

V. Ergebnis

Die **Wahlprüfungsbeschwerde** ist nach allem **begründet**. **Art. 38 Abs. 2 GG** verletzt die grundlegenden Bestimmungen der **Menschenwürde** (Art. 1 Abs. 1 GG) und des **Demokratieprinzips** (Art. 20 Abs. 2 GG).



- Prof. Dr. Quaas -
Rechtsanwalt

T:\g\2014\Juli 2014\BVerfG wg. SRzG, Wahlrecht.docx