

## Kurzgutachten

# Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen in Mecklenburg-Vorpommern verfassungswidrig

Der Ausschluss von Personen unter 18 Jahren von Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 Landes- und Kommunalwahlgesetz (LKWG M-V) ist jedenfalls verfassungswidrig, soweit er sich auf 17-Jährige Personen bezieht.

### I. Allgemeines Wahlrecht

Im Gegensatz zu Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz (GG) und den Verfassungsbestimmungen in 12 Bundesländern ist in Mecklenburg-Vorpommern das politische Grundrecht der Wahl gem. Art. 20 Abs. 2 Landesverfassung (LV M-V) an kein Mindestalter geknüpft.<sup>1</sup> Die in Art. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 LV M-V statuierte Allgemeinheit der Wahl gilt somit uneingeschränkt. Es besteht keine an ein Mindestalter gebundene verfassungsunmittelbare Schranke. Deshalb umfasst der Grundsatz, dass Grundrechte auch Minderjährigen ab Geburt zustehen,<sup>2</sup> in Mecklenburg-Vorpommern auch das Wahlrecht.

### II. Eingriff

§ 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG M-V schließt Personen unter 18 Jahren von den Landtagswahlen aus. Dies schränkt deren durch Art. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 LV M-V garantiertes Wahlrecht ein.

### III. Rechtfertigung

Dieser Eingriff könnte gerechtfertigt sein, wenn er sich auf den Schutz eines der Allgemeinheit der Wahl gleichgewichtigen Verfassungsguts richtet.

1. Zu den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählt das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes. Dazu gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl. Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 5 Abs. 2 LV M-V bezieht sich nicht auf Art. 38 GG, vgl. *Kohl*, in: *Classen et al.*, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl., 2015, Art. 5 Rn. 11; *März*, Stellungnahme zum Entwurf eines xx-ten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LT-Drs. 7/2575) sowie zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes (LT-Drs. 7/2574) und zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (LT-Drs. 7/2573), 22.10.2018, S. 14.

<sup>2</sup> *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl., 2018, Art. 19 Rn. 10.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 44 f. m.w.N.

Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.<sup>4</sup>

**2.** Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist.<sup>5</sup>

**a)** § 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG M-V ist zur Erreichung dieses Zweckes nur dann geeignet, falls die Regelung eine Personengruppe betrifft, bei der die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess nicht in hinreichendem Umfang besteht. Dies ist – jedenfalls – bei der Personengruppe der 17-Jährigen jedoch der Fall: Diese haben die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess notwendige Vernunft und Reife. Dies ergibt sich auf Folgendem:

**aa)** Die 17-Jährigen haben in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befinden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung bzw. besuchen gymnasiale Oberstufen. Die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, den Schülern umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltung zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig sind, Art. 15 Abs. 4 LV M-V, § 2 Abs. 1, 2, § 3 Schulgesetz (SchulG M-V). Insbesondere ist es Lernziel, die Schüler zu befähigen, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen, § 2 Abs. 2, § 3 Nr. 4 SchulG M-V. Es ist deshalb davon auszugehen, dass jedenfalls 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen.

**bb)** Die vom Gesetzgeber angenommen mangelnde politische Reife der 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.<sup>6</sup> Denn „(d)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. (...) Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“<sup>7</sup> Gilt dies für 14-Jährige, ist dies bei 17-Jährigen erst Recht und mit sehr großer Sicherheit gegeben.

**cc)** Auch sonst geht die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif sind, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeigt sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gem. § 19 StGB, § 1 Abs. 1, 2 JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann. In der Praxis gehen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 80 % und fast 100 % der 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.<sup>8</sup> Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Strelen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Aufl., 2017, § 12 Rn. 9, 4.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 46 m.w.N.

<sup>6</sup> Hoffmann-Lange/de Rijke, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: von Alemann/Morlok/Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73.

<sup>7</sup> Hurrelmann, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: Palentien/Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl., 1998, S. 287 f.

<sup>8</sup> Köhnken/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](http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf), 17.3.2019.

<sup>9</sup> Dieselben, S. 24.

**dd)** Dass die zivilrechtliche formale Volljährigkeit erst mit 18 eintritt, § 2 BGB, spricht nicht dagegen, dass bei 17-Jährigen ganz überwiegend von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen ist. Denn die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gem. §§ 106 ff. BGB bereits mit 7 Jahren einsetzt und unterschiedslos auch noch für 17-Jährige gilt, sagt nichts über die tatsächlich anzunehmende Verstandesreife bei 17-Jährigen aus. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besitzen und deshalb vor sich selbst geschützt werden müssen. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und dementsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben.

**b)** Der Ausschluss der 17-Jährigen vom Wahlrecht ist also nicht geeignet, den notwendigen Grad an Reife und Vernunft sicher zu stellen. Damit ist der Ausschluss auch nicht erforderlich.

**3.** Der Ausschluss könnte jedoch aufgrund einer Typisierung gerechtfertigt sein.

**a)** Der Ausschluss der 17-Jährigen wäre zulässig, wenn sich dieser im Rahmen einer erlaubten Typisierung bewegt. Denn der Gesetzgeber ist berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen. Insoweit können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden.<sup>10</sup> Der Gesetzgeber strebt mit dem Wahlrechtsausschluss der 0 bis 17-Jährigen an, den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft sicher zu stellen. Dieses Ziel wird zweifellos erreicht, soweit junge Kinder damit ausgeschlossen werden.

**b)** Die Vorteile der Typisierung müssen jedoch im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen. Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist.<sup>11</sup> Die Typisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird zumindest zwei dieser Anforderungen nicht gerecht. Dies gilt jedenfalls für die 17-Jährigen.

**aa)** Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne jede Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 17 Jahre herabgesetzt werden.

**bb)** Der Eingriff in den Gleichheitssatz bzw. die Allgemeinheit der Wahl ist auch nicht nur geringfügig. Denn das Wahlrecht ist das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat.<sup>12</sup> Zwar umfasst der Ausschluss nur ein Jahr. Dies macht den Eingriff jedoch nicht geringfügig. Denn jede Wahl hat massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen.

**c)** Der Ausschluss der 17-Jährigen lässt sich also nicht mit einer Typisierung rechtfertigen.

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

Die Ausführungen unter III. 2., 3. führen bereits für sich betrachtet zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der 17-Jährigen vom Landtagswahlrecht. Hinzu kommt, dass die aktuelle Rechtsprechung des

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 105 m.w.N.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 105 m.w.N.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 106 m.w.N.

Bundesverfassungsgerichts und die Reaktion der Parlamente darauf dazu führen, dass alle Volljährigen, welche die für die Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit nicht haben, das Wahlrecht behalten bzw. nunmehr erhalten. Wenn jedoch alle volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das Wahlrecht haben, muss dies erst Recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen.

**a)** Das BVerfG hat mit Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten.<sup>13</sup> Die Parlamente haben zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen können sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen können sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben. In Mecklenburg-Vorpommern – wie auch sonst überall – wird der zweite Weg beschritten. Das Gesetz zur Streichung des Wahlrechtsausschlusses Vollbetreuter gem. § 5 Nr. 2 LKWG M-V ist bereits in erster Lesung im Landtag beraten worden.<sup>14</sup>

**b)** Es ist davon auszugehen, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 8.700 volljährige Deutsche mit schwerer Demenz leben.<sup>15</sup> Im Stadium der schweren Demenz sind die Menschen „in keiner Weise mehr zur Bewältigung auch der einfachsten alltäglichen Anforderungen in der Lage“. Die kognitiven Fähigkeiten sind „fast erloschen“.<sup>16</sup> Dazu kommen noch ca. 11.600 Menschen mit einer mittelschweren Demenz,<sup>17</sup> bei denen sich viele auch schon im Zustand der Einsichts- und Urteilsunfähigkeit befinden dürften. Sind jedoch mehr als 10.000 volljährige Einsichts- und Urteilsunfähige wahlberechtigt, ist erst recht allen Einsichts- und Urteilsfähigen das Wahlrecht zu belassen. Dies sind in Mecklenburg-Vorpommern jedenfalls die ca. 9.500 17-Jährigen (2016).<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 102 f.

<sup>14</sup> Drs. 7/3235, vgl. *Leithold*, Wahlrecht für vollständig betreute Menschen in MV, Ostsee-Zeitung v. 13.3.2019, <http://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/MV-aktuell/Wahlrecht-fuer-vollstaendig-betreute-Menschen-in-MV>, 21.3.2019.

<sup>15</sup> In Deutschland leben knapp 1,6 Mio. Demenzkranke, vgl. Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., Selbsthilfe Demenz, Informationsblatt 1, Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen, 2016, S. 1 f., [https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1\\_haeufigkeit\\_demenzerkrankungen\\_dalzg.pdf](https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalzg.pdf), 18.3.2017). Geht man davon aus, dass diese so gut wie alle volljährig sind und zieht man davon die Ausländer ab (bei einem Ausländeranteil von 9,5 % 2015 sind dies ca. 150.000; vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Bevölkerung mit Migrationshintergrund I, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/migrationshintergrund-i>, 22.3.2017), sind dies ca. 1,45 Mio. wahlberechtigte deutsche Staatsbürger. Geht man davon aus, dass Mecklenburg-Vorpommern knapp 2 % der Bevölkerung Deutschlands aufweist, leben ca. 29.000 Wahlberechtigte mit Demenz in Mecklenburg-Vorpommern. Die Demenzkranken durchlaufen die drei Stadien der leichten, mittelschweren und schweren Demenz. Die Erkrankungsstadien stehen durchschnittlich in einem Verhältnis von 3:4:3, vgl. *Weyerer*, Altersdemenz, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 28, 2005, hrsgg. vom RKI, S. 11. Dies bedeutet, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 8.700 Wähler schwer dement und ca. 11.600 mittelschwer dement sind.

<sup>16</sup> *Weyerer*, (Fn. ), S. 9, 16; vgl. auch Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V. (Fn. 15), S. 21.

<sup>17</sup> Vgl. Fn. 15.

<sup>18</sup> 2016 lebten in Mecklenburg-Vorpommern 1.610.674 Menschen. Davon waren 39.290 15-18-Jährige ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Bevoelkerung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile), S. 32, 17.3.2019). Geht man überschlägig davon aus, dass jeder Jahrgang gleich stark ist, bedeutet dies, dass 9.823 17-Jährige in M-V leben. Geht man weiter davon aus, dass der Ausländeranteil in M-V 2016 bei 4 % lag (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/258844/umfrage/auslaenderanteil-in-mecklenburg-vorpommern/>, 18.3.2019), also 393 17-Jährige ausmachten, lebten in Mecklenburg-Vorpommern 9.430 17-Jährige Deutsche.

*Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück  
Prof. Dr. Arne Pautsch, Hochschule Ludwigsburg*

#### IV. Ergebnis

Der Ausschluss der 17-Jährigen vom Landtagswahlrecht in Mecklenburg-Vorpommern ist nicht zu rechtfertigen. Er ist verfassungswidrig. Der Landtag ist deshalb verpflichtet, § 4 Abs. 1 Nr. 1 LKWG M-V zügig zu ändern. Kommt der Landtag dieser Pflicht nicht nach, ist allen vom Wahlrechtsausschluss betroffenen Jugendlichen zu empfehlen, die erforderlichen rechtlichen Schritte einzuleiten.

Die Ausführungen dieses Gutachtens schließen nicht aus, dass von Verfassungswegen auch der Ausschluss der 16-Jährigen oder noch jüngerer Jahrgänge verfassungswidrig ist. Dies bleibt jedoch einer gesonderten Begutachtung vorbehalten.

*Osnabrück/Ludwigsburg, den 22.3.2019*

*Prof. Dr. Hermann Heußner  
Prof. Dr. Arne Pautsch*