

In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu

Von Prof. Dr. Hermann Heußner, Osnabrück, und Prof. Dr. Arne Pautsch, Ludwigsburg*

Veröffentlicht in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR), Heft 11/2020, S. 497-506.

I. Einleitung

In vier der 16 Bundesländer haben bereits 16-Jährige das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen. Dies sind Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.¹ Lediglich in Brandenburg ist dies in der Verfassung – nämlich in Art. 22 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 BrbLV – normiert. In den anderen drei Ländern ist das Wahlalter hingegen nicht in der Verfassung festgelegt,² sondern lediglich einfachgesetzlich bestimmt.³ Es gibt noch ein weiteres Bundesland, in dem der einfache Gesetzgeber ebenfalls diese Möglichkeit hat: Mecklenburg-Vorpommern. Hier normiert die Verfassung ebenfalls kein Wahlmindestalter. Denn Art. 3 Abs. 3 M-V-LV, der die Grundlagen der Demokratie formuliert, enthält nur die üblichen fünf Wahlgrundsätze. Auch Art. 20 Abs. 2 M-V-LV, der die Wahl des Landtages regelt, enthält ebenfalls kein Mindestwahlalter.⁴ Das Wahlmindestalter von 18 Jahren findet sich lediglich auf einfachrechtlicher Ebene in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-M-V.

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es – so wie in anderen Bundesländern – Bestrebungen, das aktive Wahlrecht abzusenken. Von den im Landtag vertretenen Parteien fordern dies die SPD⁵ und Die Linke.⁶ Im Koalitionsvertrag mit der CDU konnte sich die SPD 2016 jedoch nicht durchsetzen. Man verständigte sich stattdessen darauf, eine konsultative Volksbefragung in die Verfassung einzuführen.⁷ Mithilfe einer solchen Befragung sollte der Koalitionsdissens über die Absenkung des Wahlalters beigelegt werden.⁸ Die Linke verweigert sich jedoch der Einführung dieses Plebiszits in die Verfassung.⁹ Die SPD ist deshalb mit ihrem Anliegen, das Wahlalter zu senken, gescheitert. Da lediglich die einfa-

* Der Autor *Heußner* ist Professor für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit an der Hochschule Osnabrück, der Autor *Pautsch* Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften an der Hochschule Ludwigsburg. Die Verfasser danken *Wilko Zicht* für wertvolle Hinweise.

¹ *Zicht*, Landtagswahlrecht, wahlrecht.de, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (3.8.2020).

² Vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BremLV, Art. 6 Abs. 4 HbgLV, Artt. 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 SH-LV.

³ Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremWahlG, § 6 Abs. 1 Nr. 1 HbgBüWG, § 5 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG-SH.

⁴ Art. 5 Abs. 3 M-V-LV 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.

⁵ SPD Mecklenburg-Vorpommern, Regierungsprogramm 2016-2021, S. 26, <https://spd-mvp.de/downloads-presse> (3.8.2020).

⁶ Die Linke Mecklenburg-Vorpommern, Programm zur Landtagswahl 2016, Ziff. IX, Demokratie, Wahlalter senken, <https://www.originalsozial.de/wahlen-2018/wahlergebnisse-seit-1994/archiv-bundestagswahl-2017/wahl-2017/wahlergebnisse-seit-1994/archiv-landtagswahl-2016/wahlprogramm/> (3.8.2020).

⁷ Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU, LT-Drs. 7/2575 v. 29.8.2018, Art. 1 Nr. 4, http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/41703/entwurf_eines_xx_ten_gesetzes_zur_aenderung_der_verfassung_des_landes_mecklenburg_vorpommern.pdf (3.8.2020).

⁸ Vgl. SPD/CDU-Koalitionsvereinbarung 2016-2021, S. 72, Ziff. 436, https://ez-der-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/MV_Koalitionsvereinbarung-2016-2021-Endfassung-final.pdf (3.8.2020).

⁹ Vgl. dazu *Pautsch*, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, 2019, S. 246 ff.

che Mehrheit zur Absenkung des Wahlalters notwendig ist, könnte die SPD ihr Anliegen zwar zusammen mit der Linken durchsetzen.¹⁰ Daran ist sie jedoch aufgrund des in Koalitionen üblichen Verbots wechselnder Mehrheiten gehindert.¹¹

Aufgrund der besonderen Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern, wonach die Landesverfassung kein Mindestwahlalter enthält, stellt sich jedoch die Frage, ob die Absenkung des Wahlalters lediglich ein rechtspolitisches Anliegen ist, oder ob sie nicht vielmehr von Verfassungs wegen geboten sein könnte. Der folgende Beitrag zeigt, dass Letzteres zumindest für die 16- und 17-Jährigen der Fall ist.¹² Der Landtag hat deshalb die Verpflichtung, den verfassungswidrigen Zustand des in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-M-V festgelegten Wahlmindestalters von 18 Jahren noch vor der Landtagswahl im Herbst 2021 zu beseitigen.

II. Allgemeines Wahlrecht

Gemäß Artt. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 M-V-LV gilt die Allgemeinheit der Wahl. Dieser Grundsatz verbietet den unberechtigten Ausschluss von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl.¹³ Der Wortlaut der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern sieht kein Wahlmindestalter vor. Da grundsätzlich alle Grundrechte auch Kindern und Jugendlichen zustehen,¹⁴ steht auch das aktive Wahlrecht in Mecklenburg-Vorpommern unabhängig vom Alter allen Staatsbürgern zu, also auch Kindern und Jugendlichen.

Dies wäre nur anders, wenn nicht ausdrücklich in der Verfassung normierte verfassungsunmittelbare Schranken oder zulässige Eingriffe durch den einfachen Gesetzgeber ein Wahlmindestalter in zulässiger Weise vorschreiben. Bei der Prüfung solcher Schranken und Eingriffe ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Wahlrecht ein sehr hohes Gewicht hat, da es in der Menschenwürde wurzelt. Das BVerfG führt deshalb in Bezug auf das GG aus, dass „(d)as Wahlrecht (...) der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (ist) (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“¹⁵ Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern somit äußerste Zurückhaltung.

III. Verfassungsunmittelbare Schranken

Die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern selbst enthält keine verfassungsunmittelbare Schranke (vgl. o. I.).

¹⁰ SPD und Die Linke verfügen zusammen über 37 von 71 Sitzen, vgl. Die Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern, Wahl zum Landtag von Mecklenburg-Vorpommern am 4.9.2016, Endgültiges Ergebnis, https://wahlen.mvnet.de/dateien/2016_land/htm/L_Mandate.htm (3.8.2020).

¹¹ Dies ist ein allgemeiner Grundsatz. Zur Bundesebene vgl. *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 799. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU in Mecklenburg-Vorpommern selbst ist diese Regelung ausdrücklich nicht zu finden.

¹² Die folgenden Ausführungen liegen auf der Argumentationslinie von *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 993 ff. und der darauf fußenden, von den Autoren als Prozessvertreter von 16- und 17-jährigen Jugendlichen vor dem BVerfG betriebenen Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2020 gegen die Gültigkeit der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 (abrufbar unter: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/wahlrecht/wahlpruefungsbeschwerde-wahlalter/>, 3.8.2020). Zu Mecklenburg-Vorpommern vgl. auch *Heußner/Pautsch*, Kurztgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen in Mecklenburg Vorpommern verfassungswidrig, 2019, https://wahlrecht.jetzt/wp-content/uploads/2019/03/Heu%C3%9Fner-Pautsch-Kurztgutachten-MV-Verfassungswidrigkeit4-I-Nr.-1-LKWG-M-W_.pdf (22.7.2020). Aus diesen Beiträgen werden im Folgenden umfangreiche wörtliche Formulierungen übernommen. – Dieser Beitrag bezieht sich auf die 16- und 17-Jährigen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch den 15-Jährigen und jüngeren Jahrgängen das Wahlrecht zusteht. Dies bleibt einer besonderen Untersuchung vorbehalten.

¹³ BVerfGE 58, 202, 205; BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42); *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 15.

¹⁴ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 13), Art. 19 Rn. 10.

¹⁵ BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.; vgl. auch *Baldus*, Kämpfe um die Menschenwürde, 2016, S. 223 ff.

1. Art. 38 GG

Das in Art 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG normierte Wahlmindestalter gilt nur für die Bundestagswahlen. Für die Landtagswahlen hat die Regelung keine maßstabsbildende Kraft.¹⁶ Sie kann deshalb auch nicht analog angewendet werden. Die Länder sind im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei.¹⁷

2. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

a) Altersgrenze von 18 Jahren

Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass speziell in Mecklenburg-Vorpommern ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz existiert, wonach ein Wahlalter von genau 18 Jahren besteht. Dies gilt umso mehr, als auch im gesamten deutschen Verfassungsraum ein solcher Grundsatz nicht existiert. Dies ergibt sich aus dem intertemporalen und intraföderalen Rechtsvergleich.

Der intertemporale Rechtsvergleich zeigt, dass die Altersgrenzen schwanken. So betrug das Mindestalter bei Bundestagswahlen vor 1970 noch 21 Jahre.¹⁸ Ähnliches gilt für die Landtagswahlen.¹⁹ Andererseits betrug das Wahlmindestalter in der Weimarer Demokratie lediglich 20 Jahre, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV. Insbesondere spricht der intraföderale Rechtsvergleich gegen einen solchen Grundsatz. Denn in den vier Bundesländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gibt es in den jeweiligen Landesverfassungen gar keine altersmäßige Beschränkung. Dementsprechend haben Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Landtagswahlrecht einfachgesetzlich auf 16 Jahre herabsetzen können (vgl. oben unter I.). Gäbe es einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von genau 18 Jahren, hätte im Übrigen aufgrund des Textänderungsgebotes bei Verfassungsänderungen²⁰ das Wahlalter von 16 Jahren in der jeweiligen Verfassung dieser Länder festgesetzt werden müssen.²¹

b) Andere Altersgrenze

Der VGH Mannheim geht unter Verweis auf Urteile des VG Stuttgart und des VG Saarland und Auffassungen in der Literatur von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz aus, wonach der Gesetzgeber zwar nicht an ein bestimmtes Wahlmindestalter gebunden ist, aber zumindest irgendein Mindestwahlalter festzusetzen habe, um eine hinreichende Reife und Urteilskraft der Wahlberechtigten sicher zu stellen.²² Der VerfGH Thüringen vertritt dieselbe Auffassung.²³

¹⁶ Butzer, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 43. Edition, Stand: 15.5.2020, Art. 38 Rn. 111.

¹⁷ Butzer (Fn. 16), Art. 38 Rn. 111 m.w.N.

¹⁸ Vgl. *Dreier/Wittreck*, Grundgesetz, Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und weiteren Texten zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 12. Aufl. 2019, GG, Art. 38 Fn. 1.

¹⁹ Vgl. etwa zu Bayern *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 2.

²⁰ Art. 125 Abs. 1 BremLV; Art. 51 Abs. 1 HbgLV; Art. 40 Abs. 1 SH-LV.

²¹ Verfassungsänderungen sind alle denkbaren Formen verfassungsändernder Eingriffe, vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Abs. 1 Rn. 23.

²² VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 33 m.w.N.: Der Gesetzgeber „hat den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten, dass das Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.“

²³ VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 27/17, juris Rn. 172: „Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.“ Vgl. auch BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 -, juris Rn. 14, wonach der „Gesetzgeber von Verfassungswegen gehalten (ist), in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen.“

Ein solcher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz besteht jedoch nicht. Zwar ist es ein von der Verfassung legitimierter Zweck, Personen vom aktiven Wahlrecht auszuschließen, welche die dafür notwendige Reife und Vernunft nicht mitbringen. Dies kann auch ein Mindestalter rechtfertigen (vgl. näher unten IV.1.a), 4.) Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber ein Mindestwahlalter festsetzen muss. Ihm bleibt es vielmehr überlassen, die verschiedenen Anforderungen an das Wahlrecht zum Ausgleich zu bringen (vgl. unten IV.1.a)). Denn Differenzierungen, welche zulässig sind, weil sie durch Gründe gerechtfertigt sind, die der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten können (vgl. unten IV.1.a)), stellen sich nicht deshalb als von Verfassung wegen notwendig dar.²⁴

Der Gesetzgeber kann sich deshalb dazu entschließen – unter Beachtung aller Anforderungen der Allgemeinheit der Wahl –, bestimmte „Filter“ in das Wahlrecht einzubauen, um Personen, die nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, auszuschließen. Ebenso wenig wie er jedoch gezwungen ist, Kriterien festzulegen, wonach Personen, die wegen bestimmter Krankheiten nicht mehr hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden (vgl. im Hinblick auf Vollbeehrte unten IV.7.a)), ist er gezwungen, ein Alter festzulegen, um Personen auszuschließen, die aufgrund ihrer altersentsprechenden Entwicklung noch nicht wahlfähig sind.

3. Einheit der Rechtsordnung

Auch aus einem vermeintlichen Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen lässt sich keine ungeschriebene, verfassungsunmittelbare Schranke entnehmen.²⁵ Denn dadurch bekäme das in Art 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG normierte Wahlmindestalter für die Landtagswahlen maßstabbildende Kraft, so dass die Länder in der Ausgestaltung des Landeswahlrechts nicht frei wären. Diese Kraft hat Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG jedoch gerade nicht (vgl. o. III.1.).

IV. Eingriff durch Landeswahlgesetz

§ 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-M-V schließt Personen unter 18 Jahren einfachgesetzlich von den Landtagswahlen aus. Er stellt damit einen Eingriff in den durch Artt. 3 Abs. 3, 20 Abs. 2 M-V-LV garantierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bei Landtagswahlen dar. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich jedoch nicht gerechtfertigt und § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-MV ist damit nichtig.

1. Maßstab der Rechtfertigung

a) Strenge Prüfung

Ein solcher Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er den dafür geltenden Maßstäben, welche die Verfassungsrechtsprechung entwickelt hat, genügt. Hierzu kann die Rechtsprechung des BVerfG herangezogen werden. Denn die dort entwickelten Argumentationen treffen der Sache nach auch bei Landtagswahlen zu.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt aus der Würde des Menschen gem. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. oben II.). So sichert „(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“²⁶

²⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, juris Rn. 61, im Hinblick auf Sperrklauseln.

²⁵ Diesen Gedanken führt z.B. der Bundestag in seiner Beschlussempfehlung zu Wahleinsprüchen gegen die Europawahl 2019 an, vgl. Drs. 19/13950, Anlage 5, S. 24: „Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Jahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.“

²⁶ BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. (...) Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven (...) Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (...), so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können.“²⁷

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“²⁸

b) Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

Diese strikte verfassungsrechtliche Kontrolle ist auch deshalb notwendig, „(w)eil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“²⁹

Diese Gefahr besteht auch bei der Festsetzung eines Mindestwahlalters. Denn junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien als ältere Wähler. Dieser Trend gilt allgemein und auch speziell in Mecklenburg-Vorpommern. Dies ergibt sich aus den repräsentativen Wahlstatistiken und Wahltagsbefragungen. Für die unter 18-Jährigen ergibt sich dies aus den sog. „U18-Wahlen“.³⁰

So erhalten kleine Parteien und insbesondere die Grünen, welche bei den Landtagswahlen 2016 in Mecklenburg-Vorpommern mit 4,8 % knapp an der 5 %-Klausel scheiterten, in den jüngeren Wählerkohorten deutlich höhere Stimmenanteile als bei älteren Wählern. Zusammen erreichten diese Parteien in Mecklenburg-Vorpommern bei den Landtagswahlen 2016 in der Altersgruppe der Erstwähler 35 % (Grüne 11, NPD 5, Sonstige einschl. FDP 19),³¹ insgesamt jedoch nur 16,4 % (Grüne 4,8, NPD 3, FDP 3, Sonstige 5,6),³² bei den Bundestagswahlen 2017 bei den unter 18-Jährigen 34,7 %, ³³ insgesamt

²⁷ BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

²⁸ BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

²⁹ BVerfGE 129, 300 (322 f.) m.w.N.

³⁰ Die „U18-Wahlen“ sind unverbindliche Wahlen von Minderjährigen, die neun Tage vor den offiziellen Wahlen stattfinden. Sie werden vom Bundesjugendring koordiniert, vgl. Was ist U18, <https://www.u18.org/was-ist-u18> (3.8.2020).

³¹ Infratest dimap, Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern 2016, Stimmanteile unter Erstwählern, https://wahl.tageschau.de/wahlen/2016-09-04-LT-DE-MV/charts/umfrage-alter/chart_8951950.shtml (3.8.2020) und daraus eigene Berechnung für „Sonstige“.

³² Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern, Landtagswahl am 4.9.2016, Kurzübersicht, <https://www.laiv-mv.de/Wahlen/Landtagswahlen/2016/> (3.8.2020).

³³ Deutscher Bundesjugendring, Bundeskoordinierung, U18, Bundestagswahl 2017, Wahlergebnisse, <https://www.u18.org/vergangene-wahlen/2017-bundestag/wahlergebnisse> (3.8.2020) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien ohne AfD, CDU, Linke, SPD).

(ohne unter 18-Jährige) jedoch nur 15,4 % (Grüne 4,3, FDP 6,2, Sonstige 4,9)³⁴ und bei den Europawahlen 2019 bei den unter 18-Jährigen 57,4 %, ³⁵ insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch lediglich 28,3 % (Grüne 10,8, FDP 3,9, Sonstige 13,6).³⁶ Dieser Trend lässt sich auch bei früheren Wahlen beobachten.³⁷ Der kumulierte Stimmenanteil der kleinen Parteien einschließlich der Grünen ist in der Gruppe der Erst- bzw. U18-Wähler im Vergleich zu den Wählern insgesamt also ca. zweimal so hoch.

Dies bedeutet, dass es bei den Landtagsabgeordneten in Mecklenburg-Vorpommern, die den „größeren“ Parteien angehören, welche bei den Landtagswahlen 2016 die 5-Prozent-Hürde übersprungen haben (SPD, CDU, Linke, AfD), tendenziell ein Interessen- bzw. Rollenkonflikt vermutet werden muss und daher im Rahmen der Gesetzgebung in eigener Sache die besonders strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle des Wahlrechtsausschlusses der unter 18-Jährigen notwendig ist.

2. Tradition

Tradition ist kein von der Verfassung legitimer Grund, die Allgemeinheit der Wahl einzuschränken. Zwar hat das BVerfG in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass Minderjährige „von jeher“ vom Wahlrecht ausgeschlossen wurden, den Ausschluss rechtfertigen könne.³⁸ Von dieser Rechtsprechung ist das BVerfG jedoch selbst abgerückt.³⁹

3. Leistungsfähigkeit

Zuweilen klingt die Idee an, durch ein Mindestwahlalter das Wahlrecht indirekt an ökonomische Leistungsfähigkeit zu binden.⁴⁰ Unter-18-Jährige von der Wahl auszuschließen, weil sie noch von ihren Eltern oder der Gesellschaft ökonomisch abhängig sind, ist jedoch eklatant verfassungswidrig. Denn das allgemeine Wahlrecht ist die radikale Absage an jeden Ausschluss vom Wahlrecht, der an eine irgendwie geartete Nützlichkeit oder Leistungsfähigkeit des Bürgers anknüpft. Deshalb verbietet die Allgemeinheit der Wahl den Ausschluss aus politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen.⁴¹

4. Integrationsfunktion der Wahl

„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,

³⁴ Vgl. Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 4, Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen in den Ländern, Zweitstimmen, S. 93, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf (3.8.2020)

³⁵ Landesjugendring Mecklenburg-Vorpommern, U18-Europawahl, https://www.ljrmv.de/ljrmv/aktuelles/aktuelle-projekte/u18/20190517_ergebnisse_u18_europawahl_mv.php (3.8.2020) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien ohne AfD, CDU, Linke, SPD).

³⁶ Der Bundeswahlleiter, Stimmenanteile, Europawahl 2019, Mecklenburg-Vorpommern, S. 60, <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/ergebnisse/bund-99/land-13.html> (3.8.2020).

³⁷ Konrad-Adenauer-Stiftung, Repräsentative Wahlstatistik Mecklenburg-Vorpommern, passim, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a60b5589-d4ec-3014-7ceb-a0188cffe10&groupId=252038 (3.8.2020).

³⁸ So z.B. BVerfG, NVwZ 2002, 69 (70) bzgl. der Bundestagswahlen.

³⁹ BVerfGE 151, 1, 40 (Rn. 93 m.w.N.).

⁴⁰ In diese Richtung aber z.B. *Ijoma Mangold*, Wer wählt, muss schon verantwortungsfähig sein, Deutschlandfunk Kultur, 10.5.2019, https://www.deutschlandfunkkultur.de/ijoma-mangold-ueber-jugendliche-und-politik-wer-waehlt-muss.2950.de.html?dram:article_id=448451 (3.8.2020).

⁴¹ BVerfGE 58, 205 m.w.N.

wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.⁴² Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.⁴³ Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist.⁴⁴

a) Geeignetheit, Erforderlichkeit

§ 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-MV ist zur Erreichung dieses Zweckes bei 16- und 17-Jährigen nicht geeignet. Denn bei diesen Personengruppen besteht bereits die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess in hinreichendem Umfang. Denn die notwendige Bildung, politische Reife und Verantwortungsfähigkeit ist nicht nur bei einigen 16- und 17-Jährigen gegeben. Vielmehr sind diese Eigenschaften in dieser Personengruppe in der Regel vorhanden und fehlen nur bei einigen der 16- und 17-Jährigen. Jedenfalls ist der Wahlausschluss nicht erforderlich.

aa) Bildung

Die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, den Schülern umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig sind.⁴⁵ Unter anderem ist es Lernziel, die Schüler zu befähigen, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen.⁴⁶ Insbesondere im Sozialkundeunterricht des neunten Schuljahres besteht das Lernziel, „dass die Schüler Sinn und Zweck gesellschaftlicher Strukturen erfassen und kritisch hinterfragen. Sie lernen die Spielregeln von demokratischen Lösungen politischer und gesellschaftlicher Konflikte kennen und anwenden. ... Sie lernen auch, die eigenen Interessen im Zusammenhang mit den Interessen anderer und mit dem Gemeinwohl zu sehen und auf ihre Berechtigung und Durchsetzbarkeit zu prüfen.“⁴⁷

Die Schulpflicht beginnt in Mecklenburg-Vorpommern für alle Kinder, die spätestens am 30. Juni eines Jahres sechs Jahre alte geworden sind.⁴⁸ Dies bedeutet in der Regel, dass die Schüler nach Absolvierung der 9. Klasse 15 Jahre alt sind. Dies hat zur Folge, dass 16-Jährige in der Regel im Wesentlichen über die notwendige demokratische Bildung verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an Wahlen teilzunehmen.⁴⁹

Jedenfalls fehlt es in dieser Altersgruppe an der Erforderlichkeit des Wahlrechtsausschlusses. Als milderer, gleich geeignetes Mittel ist es nämlich möglich, die politische Bildung in der Schule um ein oder zwei Schuljahre vorzuziehen.

⁴² BVerfGE 151, 1, (Rn. 44 f. m.w.N.).

⁴³ *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.) BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4.

⁴⁴ BVerfGE 151, 1, 20 (Rn. 46 m.w.N.)

⁴⁵ Vgl. Art. 15 Abs. 4 M-V-LV, §§ 2 Abs. 1 und 2, 3 SchulG M-V.

⁴⁶ Vgl. §§ 2 Abs. 2, 3 Nr. 4 SchulG M-V.

⁴⁷ Rahmenplan Sozialkunde, Regionale Schule/Verbundene Haupt- und Realschule, Hauptschule/Realschule/Integrierte Gesamtschule, Jahrgangsstufen 7-10, Erprobungsfassung 2002, S. 16 (Ziele des Sozialkundeunterrichts) und ausdifferenziert S. 24 f. (Fachplan Jahrgangsstufe 9), https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenplaene_allgemeinbildende_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-reg.pdf (3.8.2020); Rahmenplan Sozialkunde, Gymnasium/Integrierte Gesamtschule, Jahrgangsstufen 7-10, Erprobungsfassung 2002, S. 15 (Ziele des Sozialkundeunterrichts) und ausdifferenziert S. 23 f. (Fachplan Jahrgangsstufe 9), https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/rahmenplaene_allgemeinbildende_schulen/Sozialkunde/rp-sozialkunde-7-10-gym-02.pdf (3.8.2020).

⁴⁸ § 43 Abs. 1 S. 1 SchulG MV.

⁴⁹ Dem entsprechen die neuesten Forschungen von *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 30.6.2020, S. 33 f., https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf (14.8.2020).

bb) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten ebenfalls nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.⁵⁰ Bereits ab 14 Jahren ist von hinreichender Reife auszugehen. 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. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“⁵¹ Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.⁵² Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.⁵³

cc) Verantwortungsfähigkeit

Zunächst ist schon fragwürdig, ob Verantwortungsfähigkeit ein von der Verfassung legitimierter Grund ist, welcher der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann. Denn „(w)eil sich niemand für seine Wahl verantworten muss, kann die Fähigkeit dazu keine Voraussetzung für die Verleihung des Wahlrechts sein.“⁵⁴ Aber auch wenn man davon ausgeht, dass Verantwortungsfähigkeit verlangt werden kann, ist anzunehmen, dass diese bei der großen Mehrheit der Jugendlichen gegeben ist. Denn außerhalb des Wahlrechts 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. 70 und über 95 Prozent der 16- und 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.⁵⁵ Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.⁵⁶ Hinreichende Verantwortungsfähigkeit bei 16- und 17-Jährigen ist deshalb anzunehmen.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentien (Hrsg.): Jugend und Politik, 2016, S. 317 f.; ders., Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: Palentien/Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

⁵² I.Ü. hat – soweit ersichtlich – kein in parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters auf kommunaler oder Landesebene gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur bzw. Rechtsprechung behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt, vgl. etwa VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 –, BeckRS 2017, 119873, Rn. 35-37.

⁵³ Vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 415 f., 420, 422.

⁵⁴ Meyer (Fn. 53), S. 28.

⁵⁵ Köhnken/Bliesener/Ostendorf, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortung jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f. (http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf (3.8.2020)).

⁵⁶ Köhnken/Bliesener/Ostendorf (Fn. 55), S. 24.

dd) Zwischenergebnis

Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom Wahlrecht ist nicht geeignet bzw. nicht erforderlich, den notwendigen Grad an Reife und Vernunft sicherzustellen.

b) Typisierung

Grundsätzlich ist dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Altersgrenzen im Wahlrecht eine Typisierung erlaubt. Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen ist jedoch dennoch nicht zulässig. Denn „(z)war ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (...). In-soweit können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. (...) (D)ie 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 (...).“⁵⁷ Die Typisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird im Hinblick auf die 16- und 17-Jährigen diesen Anforderungen nicht gerecht.

aa) Vermeidbarkeit

Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 16- und 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 16 Jahre herabgesetzt werden.⁵⁸

bb) Ausmaß der Ungleichbehandlung

Das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht gering. Denn der Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl ist nicht geringfügig. Dafür ist wesentlich, dass das Wahlrecht das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat ist (vgl. oben II.).⁵⁹ Dies hat auch das BVerfG stets besonders hervorgehoben: „Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“⁶⁰ Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“⁶¹ Das Wahlrecht stellt deshalb gewissermaßen das demokratische „Existenzminimum“ dar. Beim Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dergestalt, dass das Wahlrecht entzogen wird, handelt es sich um den denkbar schärfsten Eingriff in das Wahlrecht. Denn der Zählwert wird von „1“ auf „0“ gesetzt. Das demokratische Existenzminimum wird entzogen.⁶² Der Eingriff ist also schärfer als ein Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und schärfer als ein Eingriff in die Zählwertgleichheit, bei dem bestimmten Personen zwar mehr Stimmen eingeräumt werden als anderen, jeder aber zumindest eine Stimme hat.

Bei 16- und 17-Jährigen umfasst der Ausschluss zwischen ein oder zwei Jahre. Dies hat gravierende Folgen. Denn erst nach Ablauf der parlamentarischen Legislaturperiode besteht die Möglichkeit, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen zu können. Bei den Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern

⁵⁷ BVerfGE 151, 1, 45 (Rn. 105 m.w.N.).

⁵⁸ Vgl. Heußner/Pautsch (Fn. 12), S. 993 (997, 999).

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 151, 1, 46 (Rn.106 m.w.N.).

⁶⁰ BVerfGE 123, 267, 340 (Rn. 210).

⁶¹ BVerfGE 123, 267, 341 (Rn. 211); 142, 123, 189 (Rn. 124).

⁶² Vgl. Heußner, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts, in: Stiftung für die Recht zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?, 2008, S. 241.

sind es fünf Jahre, Art. 27 Abs. 1 Satz 1 M-V-LV . Dabei ist zu beachten, dass jede Wahl und insbesondere die dadurch indirekt bewirkte Gesetzgebung massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen haben, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein können.⁶³

cc) Zwischenergebnis

Die hier gewählte Typisierung verstößt gegen die Allgemeinheit der Wahl. Die Typisierung ist leicht vermeidbar. Der Eingriff ist nicht geringfügig, sondern entzieht das Wahlrecht und damit das demokratische „Existenzminimum“.

5. Einheit der Rechtsordnung

Ebenso wenig wie der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung es gebieten kann, zur Wahrung der Widerspruchsfreiheit der Gesamtrechtsordnung das in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG lediglich für die Bundestagswahlen festgelegte Wahlmindestalter von 18 Jahren auf die Landtagswahlen zu übertragen (vgl. oben III.3.), lässt sich daraus eine Erlaubnis des Landesgesetzgebers zur Festsetzung dieses Alters für Landtagswahlen ableiten. Auch dies scheitert schon daran, dass diese Regelung für den Landesgesetzgeber keine maßstabsbildende Kraft hat.⁶⁴

Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch im Hinblick auf die Bundestagswahlen das Wahlmindestalter von 18 Jahren lediglich aufgrund der formal-starren Festlegung in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG Bestand hat. Denn nicht nur bezogen auf Landtagswahlen, sondern auch bezogen auf die Bundestagswahlen lässt sich der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen gemessen an den strengen materiellen Kriterien, welche das BVerfG für den Entzug des Wahlrecht fordert, nicht rechtfertigen. Dies hat im Übrigen auch zur Folge, dass der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen von den Europawahlen in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EuWG, für welche kein Mindestalter im GG festgelegt ist, gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verstößt und deshalb grundgesetzwidrig ist.⁶⁵

6. Gleichlauf mit Straf- und Zivilrecht

Der Gesetzgeber kann die Festsetzung des Wahlmindestalters auf 18 Jahre auch nicht damit begründen, dass dies den Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter sicherstellt, das im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient. Dieser Gleichlauf vermeide Wertungswidersprüche.⁶⁶

Diese Argumentation beruht auf sachfremde Erwägungen. Denn während die Normen aus dem Zivil- und Strafrecht ausschließlich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen dienen, geht es beim Wahlrecht um Teilhabe am politischen Kommunikationsprozess. Altersgrenzen aus den genannten Rechtsgebieten dienen unterschiedlichen Zwecksetzungen. Sie sind nicht miteinander vergleichbar und üben keine präjudizierende Wirkung auf Altersgrenzen im Wahlrecht aus.

a) Kein Wert von Verfassungsrang

Zunächst ist der Gleichlauf des Wahlmindestalters von 18 Jahren mit dem Volljährigkeitsalter schon kein von der Verfassung legitimer Grund, der dasselbe Gewicht hat, wie die Allgemeinheit der Wahl. Denn die Wahlen können ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn ein solcher Gleichlauf nicht besteht. Es sind keine Tätigkeiten erkennbar, welche erst mit Erreichen der Volljährigkeit erlaubt sind,

⁶³ Heußner/Pautsch (Fn. 12), S. 993 (997, 999).

⁶⁴ Butzer (Fn. 16), Art. 38 Rn. 111.

⁶⁵ Heußner/Pautsch (Fn. 12), passim; *dies.*, Wahlprüfungsbeschwerde (Fn. 12), S. 27 f

⁶⁶ Dieses Argument wird der Sache nach in der Diskussion um die Senkung des Wahlalters regelmäßig angeführt, vgl. etwa Grosse-Brömer, in: Neue Osnabrücker Zeitung v. 22.6.2020, S. 2; Amthor, in: Die Welt v. 24.5.2019, S. 8.

die für die sinnvolle Ausübung des Wahlrechts erforderlich wären.⁶⁷ Dies gilt sogar für das Grundgesetz bei den Bundestagswahlen, bei denen ein Wahlmindestalter besteht. Denn Art. 38 Abs. 2 GG differenziert zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter. Das Wahlalter ist nicht automatisch auch das Volljährigkeitsalter. Denn das aktive Wahlrecht setzt mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 hatte diese Differenzierung auch praktische Auswirkungen. Denn das aktive Wahlalter wurde bereits 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während die Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde.⁶⁸ In der ersten deutschen Demokratie war das Wahlalter, das gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV 20 Jahre betrug, ebenfalls niedriger als das Volljährigkeitsalter, das gemäß § 2 BGB 21 Jahre ausmachte.⁶⁹

b) Einheit der Rechtsordnung

Der Gleichlauf des Wahlmindestalters mit dem Volljährigkeitsalter lässt sich wegen dessen mangelnden Verfassungsrangs auch nicht mit der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung rechtfertigen (vgl. auch oben IV.5.). Darüber hinaus ist dies ausgeschlossen, weil dem Volljährigkeitsalter des Zivilrechts und den daran anknüpfenden Normen des Zivil- und Strafrechts im Hinblick auf das Wahlalter keine maßstabsbildende Kraft zukommt. Denn die Rechtsordnung weist bereits vor Erreichen des Volljährigkeitsalters von 18 Jahren Personen eine Vielzahl von Rechten und Pflichten zu.⁷⁰

Entsprechend geht der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern selbst auch nicht davon aus, dass ein Gleichlauf von Rechten und Pflichten für das aktive Wahlrecht bestehen muss. Denn es ist anzunehmen, dass weit mehr als 10.000 Volljährige, welche an schwerer bzw. fortgeschrittener Demenz leiden, das Wahlrecht zu Landtag haben (vgl. u. IV.7.c)). Diese Erkrankung führt dazu, dass diese Menschen sich in einem dauerhaften, die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden (vgl. u. IV.7.c)). Sie sind deshalb gemäß § 104 Nr. 2 BGB geschäftsunfähig, gemäß § 827 Satz 1 BGB zivilrechtlich deliktsunfähig und gem. § 20 StGB strafrechtlich schuldunfähig. Auch bei den Betreuten, für die ein Einwilligungsvorbehalt besteht und deren Willenserklärungen deshalb wie diejenigen von beschränkt Geschäftsfähigen behandelt werden, §§ 1903 Abs. 1 i.V.m. § 108 ff. BGB, besteht kein Gleichlauf.⁷¹ In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landtag den Entzug des Wahlrechts von Vollbetreuten 2019 beendet (vgl. unten IV.7.a)). Damit hat der Gesetzgeber in seinen Willen aufgenommen, dass alle Menschen über 18 das Wahlrecht unabhängig von einem Gleichlauf von im Übrigen bestehenden Rechten und Pflichten haben sollen.

c) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Norm

Aus den strafrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen lässt sich auch nicht ableiten, dass 16- und 17-Jährige für die Wahlteilnahme nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien.

So vertritt z.B. der Bundestag im Hinblick auf die Europawahlen die Auffassung, dass die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erst mit 18 Jahren erreicht werde und der Gesetzgeber damit anerkannt habe, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht sei, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtige. Diese Überlegung habe der Gesetzgeber zu Recht auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an Wahlen übertragen.⁷²

⁶⁷ Vgl. Meyer (Fn. 53), S. 28.

⁶⁸ Meyer (Fn.53), S. 26 f.

⁶⁹ 21 Jahre war das ursprüngliche, bis Ende 1974 geltende Volljährigkeitsalter, vgl. Larenz/Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl. 1997, § 6 Rn. 19.

⁷⁰ Vgl. BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 –, juris Rn. 23.

⁷¹ Heußner/Pautsch (Fn. 12), S. 993 (998).

⁷² So Bundestag (Fn. 25), S. 23.

Diese Überlegung trägt nicht. Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit haben bzw. dazu in die Lage versetzt werden können (vgl. o. IV.4.a)).

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.⁷³

aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.⁷⁴

Die Schutzkonstruktion der bedingten Strafmündigkeit, die bei über 90 Prozent der 14- bis 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, kann kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen. Zudem wird bei der kleinen Minderheit der straffälligen Jugendlichen die Verantwortlichkeit in der Regel bejaht (vgl. oben IV.4.a)cc)). Gerade das Strafrecht geht somit im Grundsatz davon aus, dass ab dem 14. Lebensjahr eine entsprechende Reife zur Unrechtseinsicht vorhanden ist.

bb) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit

Dieselbe Überlegung gilt für die Regelung der zivilrechtlichen Deliktsfähigkeit gem. § 828 Abs. 3 BGB. Danach sind 7- bis 17-Jährige für Schäden nicht verantwortlich, wenn sie bei Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit notwendige Einsicht haben. Auch diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die Schäden anrichten und bei denen die erforderliche Einsicht noch nicht gegeben ist, zu schonen. Ebenso wie im Strafrecht ist aber davon auszugehen, dass bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen diese Schutzkonstruktion gar nicht zum Tragen kommt bzw. die Verantwortlichkeit bejaht wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die meisten 16- und 17-Jährigen niemanden vorsätzlich schädigen und insofern in Form vorsätzlicher Sachbeschädigung und Körperverletzungen Straftaten begehen. Denn die allermeisten Jugendlichen begehen keine Straftaten (vgl. soeben IV.6.c)aa)). Und falls dies aus Fahrlässigkeit geschehen sollte, können sie sich – wie Volljährige – dagegen versichern. Die Schutzkonstruktion, die sich bei den meisten 16- und 17-Jährigen nicht realisiert, darf deshalb nicht dafür ins Feld geführt werden, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.⁷⁵ Genau dies ist vorliegend jedoch der Fall. Ein den Jugendlichen zum Schutz gedachter Rechtsgedanke führt zur Beeinträchtigung ihrer Rechte.

cc) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Schließlich gilt diese Überlegung auch für die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB. Denn diese setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch

⁷³ Vgl. Meyer (Fn. 53), S. 28.

⁷⁴ Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, Mai 2020, S. 7 f., https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf (3.8.2020). Vgl. Heinz, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

⁷⁵ Heußner/Pautsch (Fn. 12), S. 993 (998).

ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.⁷⁶

Aus dieser Schutzkonstruktion lässt sich nicht ableiten, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bei den meisten 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichtsfähigkeit und Reife bei der Abgabe von Willenserklärungen gegeben ist.

Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr von hinreichender Reife auszugehen (vgl. oben IV.4.a)bb)). Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. 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 seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.⁷⁷

d) Reziprozität von Rechten und Pflichten

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.⁷⁸

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund (s. oben IV.6.a)). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. oben IV.6.c)). Schließlich ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht belassen, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.⁷⁹

e) Zwischenergebnis

Die Normen des Zivil- und Strafrechts rechtfertigen nicht, das Wahlalter auf 18 Jahre festzusetzen.

7. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

Die vorangehenden Ausführungen (insbesondere unter III., IV.1-6.) führen bereits für sich betrachtet zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der 16 und 17-Jährigen vom Landtagswahlrecht. Hinzu

⁷⁶ Vgl. *Spickhoff*, in: *MüKoBGB*, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

⁷⁷ *Heußner/Pautsch* (Fn. 12), S. 993 (998, 999).

⁷⁸ Vgl. z. B. *Deppenheuer*, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

⁷⁹ *Heußner/Pautsch* (Fn. 12), S. 993 (998, 999).

kommt die Ungleichbehandlung der 16- und 17-Jährigen mit den Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit.

a) Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages

Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen 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.⁸⁰

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. Aufgrund des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes Mecklenburg-Vorpommern⁸¹ ist der Wahlrechtsausschluss der Vollbetreuter gem. § 5 Nr. 2 LKWG-M-V a.F. 2019 gestrichen worden. Nunmehr sind auch die vollbetreuten Menschen wahlberechtigt, vgl. § 5 LKWG-M-V n.F.

b) Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

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. Wie dargestellt, ist bei der Gruppe der 17-Jährigen von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen.⁸² Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd.⁸³

c) Quantitatives Ausmaß

Es ist davon auszugehen, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 10.000 volljährige Deutsche mit schwerer Demenz leben.⁸⁴ 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“.⁸⁵ Dazu kommen noch ca. 13.250 Menschen mit einer mittelschweren Demenz, bei denen sich viele auch schon im Zustand der Einsichts- und Urteilsunfähigkeit befinden dürften. Sind jedoch weit mehr als 10.000 volljährige Einsichts- und Urteilsunfähige wahlberech-

⁸⁰ BVerfGE 151, 1, 44 f. (Rn. 102 f.).

⁸¹ GVBl. 2019, S. 138.

⁸² Vgl. oben IV.4.a).

⁸³ Heußner/Pautsch (Fn. 12), 993 (999).

⁸⁴ Geschätzt leben in Mecklenburg-Vorpommern 33.300 Menschen mit Demenz, die 65 Jahre und älter sind (2018), vgl. Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., Selbsthilfe Demenz, Informationsblatt 1, Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen, 2020, S. 3, https://www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalzg.pdf, 3.8.2020). Davon sind ca. 0,5 % Ausländer, Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., a.a.O., S. 3. Dies sind 167 Personen. Somit leben in Mecklenburg-Vorpommern 33.133 deutsche Staatsbürger mit Demenz, die älter als 65 sind. Dazu kommt noch eine geringe Anzahl von Demenzerkrankten, die jünger als 65 sind, Deutsche Alzheimer Gesellschaft e.V., a.a.O., S. 2. Die Demenzerkrankten 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, hrsg. vom RKI, S. 11. Dies bedeutet, dass in Mecklenburg-Vorpommern ca. 10.000 Wähler schwer demenz und ca. 13.250 mittelschwer demenz sind.

⁸⁵ Weyerer (Fn. 84), S. 9, 16.

tigt, ist erst recht allen Einsichts- und Urteilsfähigen das Wahlrecht zu belassen. Dies sind in Mecklenburg-Vorpommern jedenfalls die 12.522 16-Jährigen und 12.156 17-Jährigen, also zusammen 24.678 Personen (2019).⁸⁶

V. Verfassungswidrige Landtagswahlen – Änderungspflicht des Gesetzgebers

Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom Wahlrecht bei den Landtagswahlen ist verfassungswidrig. Dies bedeutet, dass ohne eine Änderung von § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-M-V die Landtagswahlen im Herbst 2021⁸⁷ auf der Grundlage eines verfassungswidrigen Wahlgesetzes stattfinden werden. Der Landtag muss also noch vor der nächsten Landtagswahl die Verfassungswidrigkeit beheben und den 16- und 17-Jährigen das Landtagswahlrecht zurückgeben. Dies gilt auch deshalb, weil der Gesetzgeber von Verfassungswegen verpflichtet ist, „eine die Wahlgleichheit (...) berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm (...) in Frage gestellt wird (...)“.⁸⁸ Dies gilt erst Recht für einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, welcher durch den Entzug des Wahlrechts den Zählwert auf „0“ setzt.

Das Risiko, dass die Gültigkeit der Wahlen angefochten wird und die Wahlen ggf. wiederholt werden müssen, ist somit beträchtlich. Denn die Jahrgänge der 16- und 17-Jährigen in Mecklenburg-Vorpommern machen 24.678 Staatsbürger aus.⁸⁹ Bei der Landtagswahl 2021 werden 1.303.794 Deutsche wahlberechtigt sein.⁹⁰ Unter Hinzurechnung der 16- und 17-Jährigen wären es 1.328.472. Die 16- und 17-Jährigen würden also ca. 1,85 % der Wahlberechtigten ausmachen. Da der Landtag 71 Sitze hat⁹¹, sind für ein Mandat ca. 1,4 % der Stimmen notwendig. Für sich betrachtet entsprechen die Stimmen der 16- und 17-Jährigen also ca. 1,32 Mandaten.

Zwar würde Mandatsrelevanz ausscheiden, wenn sich die Stimmen der 16- und 17-Jährigen auf die Parteien ähnlich verteilen würden, wie die Stimmen der älteren Wähler. Dies ist jedoch signifikant nicht der Fall. Denn kleine Parteien und insbesondere die Grünen erhalten in den jüngeren Wählerkohorten deutlich höhere Stimmenanteile als im Durchschnitt der bisher Wahlberechtigten. Dies hat zur Folge dass der kumulierte Stimmenanteil der kleinen Parteien einschließlich der Grünen bei den 16- und 17-Jährigen im Vergleich zu den Wählern insgesamt zweimal so hoch sein dürfte.⁹² Dem Landtag ist somit auch deshalb dringend geraten, die Verfassungswidrigkeit noch vor der nächsten Landtagswahl zu beheben und den 16- und 17-Jährigen das Landtagswahlrecht zurück zu geben.

VI. Fazit

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine Festlegung eines Wahlmindestalters auf der Ebene des Landesverfassungsrechts. Daher steht auch den unter 18-Jährigen das in der Würde des Menschen verankerte Wahlrecht zu. Die einfachgesetzliche Normierung eines Wahlmindestalters von 18 Jahren in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-MV verstößt gegen die Allgemeinheit der Wahl. Zwar ist die Sicherstel-

⁸⁶ Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte, Bevölkerung nach Alter und Geschlecht in Mecklenburg-Vorpommern, Teil 1 – Kreisergebnisse, 2019, Kap. 1, Bevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 31.12.2019 nach Alters- und Geburtsjahren, Deutsche, S. 6.

⁸⁷ Die Landtagswahl muss zwischen dem 4.8. und 4.11.2021 stattfinden, vgl. Landesamt für innere Verwaltung, Die Landtagswahlleiterin, <https://www.laiv-mv.de/Wahlen/Landtagswahlen/2021/> (3.8.2020).

⁸⁸ BVerfGE 146, 327 Rn. 65, st. Rspr.

⁸⁹ Vgl. oben IV.7.c). Dies ist die Anzahl der zum 31.12.2019 16- und 17-Jährigen Deutschen. Die Anzahl der 2021 16- und 17-Jährigen wird etwas abweichen.

⁹⁰ Dies bezieht sich auf die Anzahl der volljährigen Deutschen zum 31.12.2019, vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Rn. 86), S. 6 f. Die Anzahl der 2021 wahlberechtigten Deutschen wird etwas abweichen.

⁹¹ Ohne Überhang- und Ausgleichsmandate, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 LV-M-V.

⁹² Vgl. oben IV.1.b).

lung einer hinreichenden Reife und Vernunft zur Teilnahme an der Wahl ein von der Verfassung legitimer Grund, in das Wahlrecht einzugreifen, weil er der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann. Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen ist dazu jedoch nicht geeignet. Denn die große Mehrheit der 16- und 17-Jährigen besitzt eine ausreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit. Der Ausschluss lässt sich auch nicht durch Typisierung rechtfertigen. Ebenso wenig taugt die Figur der Einheit der Rechtsordnung zur Rechtfertigung. Denn die in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 2 GG festgelegte Altersgrenze hat keine maßstabsbildende Kraft.

Insbesondere kann der zuweilen geforderte Gleichlauf des Wahlalters mit dem Volljährigkeitsalter den Ausschluss nicht rechtfertigen. Denn dieser Zweck hat keinen Verfassungsrang. Zudem verfolgen das Wahlalter einerseits und das Volljährigkeitsalter und die daran anknüpfende bedingte strafrechtliche Schuldfähigkeit, bedingte zivilrechtliche Deliktsfähigkeit und beschränkte Geschäftsfähigkeit andere Zwecke. Die strafrechtlichen und zivilrechtlichen Konstruktionen dienen dem Schutz der kleinen Minderheit unter den 16- und 17-Jährigen, die straffällig werden, zivilrechtliche Delikte begehen oder selbstschädigende Verträge abschließen. Bei der großen Mehrheit der 16- und 17-Jährigen ist jedoch davon auszugehen, dass sie sich keine Straftaten oder zivilrechtliche Delikte zuschulden kommen lassen oder selbstschädigende Verträge eingehen. Sie dürfen deshalb auch wahlrechtlich nicht schlechter gestellt werden.

Schließlich stellt der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung mit den volljährigen Einsichts- und Urteilsunfähigen dar, denen der Landtag 2019 das Wahlrecht belassen bzw. – dies gilt für die vollbetreuten Volljährigen – zurückgegeben hat. Wenn alle volljährigen Einsichts- und Urteilsfähigen das Wahlrecht haben, muss dies erst recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen. Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten, entbehrt jeden sachlichen Grundes und erscheint im Ergebnis geradezu absurd.

Der verfassungswidrige Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom Wahlrecht bei den Landtagswahlen bedeutet, dass ohne eine Änderung von § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LKWG-M-V die Landtagswahlen im Herbst 2021 auf der Grundlage eines verfassungswidrigen Wahlgesetzes stattfinden werden. Der Landtag muss deshalb noch vor der nächsten Landtagswahl die Verfassungswidrigkeit beheben und den 16- und 17-Jährigen das Landtagswahlrecht zurück geben. Dies gilt auch deshalb, weil der Landtag verpflichtet ist, das Wahlrecht kontinuierlich auf fortbestehende Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Kommt der Landtag seiner Änderungspflicht nicht nach, besteht zusätzlich das beträchtliche Risiko, dass die kommenden Landtagswahlen wiederholt werden müssen.