Deutscher Bundestag **Drucksache 19/13950**

19. Wahlperiode 18.10.2019

Erste Beschlussempfehlung

des Wahlprüfungsausschusses

zu Einsprüchen gegen die Wahl zum 9. Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 sowie gegen die Gültigkeit der Berufung einer Listennachfolgerin gemäß § 48 des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Gemäß Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Dieser hat nach den Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes auf der Grundlage von Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses über die Einsprüche gegen die Wahl zum 9. Europäischen Parlament zu entscheiden. Insgesamt sind hiergegen 100 Wahleinsprüche eingegangen. Die jetzt zur Beschlussfassung vorgelegten Entscheidungen betreffen hiervon 70 Wahlprüfungsverfahren. Die Beschlussempfehlungen zu den weiteren Einsprüchen gegen die Wahl zum 9. Europäischen Parlament wird der Wahlprüfungsausschuss nach dem Abschluss seiner Beratungen vorlegen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes auch über Einsprüche gegen die Gültigkeit der Berufung eines Listennachfolgers gemäß § 48 Bundeswahlgesetz zu entscheiden. Er legt eine weitere Beschlussempfehlung zu einem Einspruch gegen eine nach dieser Vorschrift erfolgte Berufung einer Listennachfolgerin vor.

B. Lösung

- Feststellung der Verletzung des subjektiven Wahlrechts in einem Fall, Zurückweisung des Wahleinspruchs im Übrigen,
- Zurückweisung von weiteren 69 Wahleinsprüchen wegen Unzulässigkeit bzw. wegen Unbegründetheit,
- Verfahrenseinstellung in einem Verfahren.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
die aus den Anlagen ersichtlichen Beschlussempfehlungen zu Wahleinsprüchen anzunehmen.

Berlin, den 17. Oktober 2019

Der Wahlprüfungsausschuss

Dr. Patrick Sensburg
Vorsitzender und Berichterstatter

Michael Frieser
Berichterstatter

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Patrick Schnieder
Berichterstatter

Dr. Matthias Bartke
Berichterstatter

Marianne Schieder
Berichterstatterin

Thomas Seitz
Berichterstatter

Katharina Willkomm
Berichterstatterin

Friedrich Straetmanns
Berichterstatter

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstatterin

Inhaltsverzeichnis zum Anlagenteil

Beschlussempfehlungen zu den einzelnen Wahleinsprüchen

Aktenzeichen	Gegenstand	Berichterstatter/-in	Anlage	Seite
EuWP 1/19	Ohne Begründung	Dr. Patrick Sensburg	1	7
EuWP 3/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	2	9
EuWP 5/19	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Michael Frieser	3	15
EuWP 6/19	Wahlvorenthaltung (Eintragung ins Wählerregister)	Marianne Schieder	4	17
EuWP 7/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	5	19
EuWP 9/19	Austritt Großbritanniens aus der EU	Dr. Matthias Bartke	6	25
EuWP 10/19	Wahlvorenthaltung	Dr. Matthias Bartke	7	27
EuWP 13/19	Sonstige Begründung	Katharina Willkomm	8	31
EuWP 14/19	Wahlvorenthaltung	Ansgar Heveling	9	33
EuWP 15/19	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Michael Frieser	10	37
EuWP 16/19	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Katharina Willkomm	11	39
EuWP 18/19	mehrfache Stimmabgabe	Dr. Matthias Bartke	12	41
EuWP 19/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	13	45
EuWP 20/19	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Michael Frieser	14	51
EuWP 22/19	Wahlbeeinflussung	Katharina Willkomm	15	53
EuWP 23/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	16	55
EuWP 24/19	Zulassung von Parteien zur Wahl	Katharina Willkomm	17	61
EuWP 27/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	18	63
EuWP 28/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	19	69

EuWP 29/19	Sonstige Begründung	Katharina Willkomm	20	75
EuWP 30/19	Ausübung des Wahlrechts durch Blinde	Dr. Matthias Bartke	21	77
EuWP 31/19	Gleichbehandlung Arbeitnehmer bei der Kandidatur, Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl	Dr. Manuela Rottmann	22	79
EuWP 32/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	23	83
EuWP 33/19	Wahlrechtsausschluss, § 6a EuWG	Dr. Manuela Rottmann	24	89
EuWP 34/19	Wahlvorenthaltung (Zugang zum Wahllokal)	Katharina Willkomm	25	91
EuWP 35/19	Verfassungswidrigkeit des EuWG (Listenwahl)	Dr. Manuela Rottmann	26	93
EuWP 36/19	sonstige Begründung	Marianne Schieder	27	97
EuWP 38/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	28	99
EuWP 39/19	Sonstige Begründung (Online-Petition)	Dr. Patrick Sensburg	29	105
EuWP 40/19	Mehrfache Stimmabgabe (E-Mail)	Dr. Patrick Sensburg	30	107
EuWP 41/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	31	109
EuWP 43/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	32	115
EuWP 45/19	Mängel bei der Briefwahl	Dr. Patrick Sensburg	33	121
EuWP 46/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	34	123
EuWP 48/19	Ohne Begründung	Dr. Patrick Sensburg	35	129
EuWP 49/19	Sonstige Begründung	Dr. Patrick Sensburg	36	131
EuWP 50/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	37	133
EuWP 51/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	38	139
EuWP 52/19	Sonstige Begründung	Dr. Patrick Sensburg	39	145
EuWP 53/19	Sonstige Begründung	Dr. Patrick Sensburg	40	147

EuWP 54/19	Sonstige Begründung	Dr. Patrick Sensburg	41	149
EuWP 55/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	42	151
EuWP 56/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	43	157
EuWP 57/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	44	165
EuWP 59/19	Wahlbeeinflussung	Marianne Schieder	45	171
EuWP 60/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	46	173
EuWP 61/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	47	179
EuWP 64/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	48	185
EuWP 65/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	49	191
EuWP 66/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	50	197
EuWP 67/19	Sonstige Begründung	Marianne Schieder	51	203
EuWP 68/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	52	205
EuWP 69/19	Mängel bei der Stimmauszählung	Friedrich Straetmanns	53	211
EuWP 71/19	Mängel bei der Stimmauszählung; Wahlbeeinflussung	Friedrich Straetmanns	54	213
EuWP 72/19	Sonstige Begründung	Dr. Matthias Bartke	55	217
EuWP 76/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	56	219
EuWP 77/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	57	225
EuWP 78/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	58	231
EuWP 80/19	Verfassungsmäßigkeit der ersatzlosen Streichung von § 6a EuWG	Dr. Manuela Rottmann	59	237
EuWP 81/19	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Michael Frieser	60	239
EuWP 85/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	61	241

EuWP 86/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	62	247
EuWP 87/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	63	253
EuWP 88/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	64	259
EuWP 89/19	Sonstige Begründung	Dr. Patrick Sensburg	65	265
EuWP 90/19	Verfassungsmäßigkeit des EuWG (Listenwahl)	Dr. Manuela Rottmann	66	267
EuWP 91/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige)	Patrick Schnieder Thomas Seitz	67	269
EuWP 97/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige) (verfristet)	Dr. Patrick Sensburg	68	275
EuWP 98/19	Wahlvorenthaltung (Minderjährige) (verfristet)	Dr. Patrick Sensburg	69	277
EuWP 99/19	Mängel bei der Stimmauszählung (verfristet)	Dr. Patrick Sensburg	70	279
WP 1/19	Ungültigkeit einer Listennach-folge	Dr. Patrick Sensburg	71	281

Anlage 1

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J.-E. H., 15806 Zossen

- Az.: EuWP 1/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat am 26. Mai 2019 ein Telefax an den Deutschen Bundestag gesandt, in dem er erklärt, er erhebe Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019. Weitere Ausführungen enthält das Schreiben nicht. Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer mit Schreiben vom 3. Juni 2019 auf das Erfordernis einer Begründung eines Wahleinspruchs hingewiesen. Der Einspruchsführer hat sich daraufhin nicht mehr gemeldet.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig. Gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz ist ein Wahleinspruch schriftlich beim Bundestag einzureichen und zu begründen. Das Schreiben des Einspruchsführers vom 26. Mai 2019 enthält keinerlei Begründung.

Anlage 2

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn P. S., 13156 Berlin

- Az.: EuWP 3/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 26. Mai 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl des Europäischen Parlaments in der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er rügt die Beschränkung des Kreises der Wahlberechtigten durch ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren.

Der Einspruchsführer beantragte mit einem beim Bezirksamt Pankow von Berlin am 23. April 2019 eingegangenem Schreiben die Eintragung in das Wählerverzeichnis für die Wahl des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019. Das Bezirksamt Pankow von Berlin wies den Antrag am 3. Mai 2019 mit der Begründung, der Einspruchsführer erfülle die Wahlrechtsvoraussetzungen des § 6 Europawahlgesetz (EuWG) nicht, zurück. Infolgedessen legte der Einspruchsführer am 6. Mai 2019 Einspruch gegen das Wählerverzeichnis bei der Bezirkswahlleitung von Berlin-Pankow ein, da der Wahlausschluss von Personen, die das 18. Lebensjahr am Wahltag nicht erreicht haben, gegen die Verfassung verstoße. Das Bezirksamt Pankow von Berlin – Bezirkswahlamt – wies den Einspruch am 20. Mai 2019 zurück. Auch die Beschwerde des Einspruchsführers gegen diese Entscheidung beim Bezirksamt Pankow von Berlin – Kreiswahlleiterin – wurde am 23. Mai 2019 abgelehnt. Das Bezirksamt Pankow von Berlin wies sowohl in der Zurückweisung des Einspruchs gegen das Wählerverzeichnis als auch in der Zurückweisung der Beschwerde darauf hin, dass keine Tatsachen vorgetragen oder glaubhaft gemacht worden seien, aus denen sich eine Unrichtigkeit oder eine Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses ergebe oder ergeben könne. Das Wahlrecht und die Berechtigung selbiges auszuüben, seien in § 6 EuWG abschließend geregelt. Da der Einspruchsführer am Wahltag das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet habe, sei er nicht wahlberechtigt.

Der Einspruchsführer trägt im Wahleinspruch vor, dass der Wahlausschluss von Personen, die das 18. Lebensjahr am Wahltag nicht vollendet haben, verfassungswidrig sei. Dabei verweist der Einspruchsführer auf ein wissenschaftliches Gutachten der Hochschule Osnabrück sowie der Hochschule Ludwigsburg (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf). Bei der Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 habe daher aufgrund des verfassungswidrigen Mindestwahlalters ein massiver Eingriff in das Wahlrecht und die Allgemeinheit der Wahl stattgefunden.

Ergänzend trug der Einspruchsführer am 6. Juni 2019 vor, dass er aufgrund seines Alters nicht an der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen konnte. Dies sei aber im Hinblick auf seine Einspruchsberechtigung irrelevant, da die Prüfung der Wahlberechtigung gerade Gegenstand seines Einspruchs sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen

im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch

zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Ablehnung der Eintragung des Einspruchsführers in das Wählerverzeichnis durch das Bezirksamt Pankow sowie die Zurückweisung des hiergegen eingelegten Einspruchs und der folgenden Beschwerde war rechtmäßig. Das Wählerverzeichnis ist ein Verzeichnis der Wahlberechtigten, § 14 Absatz 1 Europawahlordnung (EuWO). Eine Voraussetzung der Wahlberechtigung zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ist gemäß § 6 Europawahlgesetz (EuWG) die Vollendung des 18. Lebensjahres am Wahltage. Da der Einspruchsführer am Wahltag erst 16 Jahre alt war, konnte er nicht ins Wählerverzeichnis eingetragen werden. Das Wählerverzeichnis war insofern nicht unrichtig, so dass auch die gegen die Ablehnung der Eintragung eingelegte Beschwerde keinen Erfolg haben konnte.

2. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage.

a) Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC

62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

b) Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

c) Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahl-

alters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 3

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. B., 06217 Merseburg

- Az.: EuWP 5/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 27. Mai 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er sei der Ansicht, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union unter anderem den Weltfrieden nachhaltig gefährde. Die Behauptung von Politikern, es gehe bei der Wahl „um die Selbstbehauptung Europas in der Welt“ sei unzutreffend, weil hiermit auch die Bevölkerung all jener Staaten, die – teilweise bewusst – nicht Mitglied der Europäischen Union seien, vereinnahmt würden.

Er übt zudem Kritik an der Entstehung des Grundgesetzes. Dieses habe nicht zur vollen Souveränität des deutschen Staates geführt. Als Folge gelte in Deutschland immer noch Besatzungsrecht; die Regierung habe keine eigene Entscheidungsgewalt. Damit sei auch der Beitritt Deutschlands zur Europäischen Union nicht Ausdruck des freien Willens des Deutschen Volkes, sondern entspreche dem Willen der Siegermächte.

Er rügt, dass er als deutscher Staatsangehöriger am Abend der Wahl beobachtet habe, dass Wahlhelfer im Land Sachsen-Anhalt sich nicht mit einem Staatsangehörigkeitsausweis als Deutsche hätten ausweisen können. Auch die Wählerinnen und Wähler hätten sich am Wahltag nur mittels eines Personalausweises ausgewiesen. Jedoch sei der Staatsangehörigkeitsausweis das einzige Dokument, mit dem rechtsverbindlich die deutsche Staatsangehörigkeit festgestellt werden könne. Gemäß § 12 Bundeswahlgesetz stehe das Wahlrecht nur Deutschen i. S. d. Artikels 116 Absatz 1 Grundgesetz zu. Auch Wahlhelfer müssten die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Nach dem EU-Wahlrecht hätten nur Staatsangehörige eines Mitgliedstaates das Wahlrecht. Da diese Voraussetzungen am Wahltag nicht geklärt worden seien, verlören die Stimmzettel ihre Gültigkeit.

Zudem seien zahlreiche Sozialleistungen an die Vorlage eines Personalausweises geknüpft, an denen er nicht mehr teilhaben könne, da er nicht mehr im Besitz eines Personal- wohl aber eines Staatsangehörigkeitsausweises sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die Vorgabe des § 6 Absätze 1 und 2 Europawahlgesetz (EuWG), wonach Deutsche aktiv und passiv wahlberechtigt sind, wurde – entgegen der Ansicht des Einspruchsführers – nicht missachtet. Die Vorstellung, das Wahlrecht hänge von der Vorlage eines Staatsangehörigkeitsausweises ab, geht rechtlich fehl. Die wahlrechtlichen Vorschriften und das Grundgesetz sehen nicht vor, dass Wahlwillige einen Ausweis ihrer deutschen Staatsangehörigkeit vorlegen müssen. Nach § 6 und § 4 EuWG in Verbindung mit § 14 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) darf wählen, wer Deutscher ist und in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Dasselbe gilt für in Deutschland lebende Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten, die gemäß § 6 Absatz 3 EuWG

wahlberechtigt sind. Lediglich wenn sie gemäß § 17a der Europawahlordnung (EuWO) nur auf Antrag in das Wählverzeichnis einzutragen sind, haben sie in ihrem Antrag der Gemeinde gegenüber durch Abgabe einer Versicherung an Eides statt den Nachweis für ihre Wahlberechtigung zu erbringen; Gegenstand der Versicherung an Eides statt ist gemäß § 17a Absatz 3 EuWO auch eine Erklärung über die Staatsangehörigkeit – ohne dass allerdings ein entsprechender Ausweis gefordert wäre. Angesichts dieser Rechtslage ist auch nicht zu beanstanden, dass sich ausweislich des Vortrags des Einspruchsführers nicht näher benannte Wahlhelfer am Abend der Wahl nicht mit einem Staatsangehörigkeitsausweis hätten ausweisen können. Denn gemäß § 5 Absatz 3 Satz 1 EuWG bestehen die Wahlvorstände aus dem Wahlvorsteher, seinem Stellvertreter sowie weiteren drei bis sieben vom Wahlvorsteher berufenen Wahlberechtigten als Beisitzern. Auch in diesem Fall ist die Vorlage eines Staatsangehörigkeitsausweises zum Nachweis der Wahlberechtigung nicht vorgesehen.

2. Die weiteren Thesen des Einspruchsführers – etwa zur angeblich fehlenden Souveränität der Bundesrepublik Deutschland sowie zum vermeintlich unwirksamen Beitritt Deutschlands zur Europäischen Union – sind aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages nicht nachvollziehbar; auf eine weitere inhaltliche Auseinandersetzung wird im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens verzichtet.

Anlage 4

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. S., 37154 Northeim

- Az.: EuWP 6/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 29. Mai 2019 hat der Kreiswahlleiter für den Landkreis Northeim ein Schreiben des Einspruchsführers, in dem dieser Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 einlegt, an den Deutschen Bundestag weitergeleitet. Dem Schreiben beigefügt war ein Schreiben des Bürgermeisters der Stadt Northeim, der dem Einspruchsführer am Wahltag schriftlich mitgeteilt hat, dass die Ausübung des Wahlrechts nicht möglich sei, da er – der Einspruchsführer – nicht im Wählerverzeichnis der Stadt stehe, weil er sich erst am 18. April 2019 rückwirkend zum 1. April 2019 in der Stadt Northeim angemeldet habe. Auf diesem Schreiben des Bürgermeisters der Stadt Northeim hat der Einspruchsführer sodann handschriftlich vermerkt: „In der Zeit vom 14. April bis zum 26. Mai 2019 war ich in Northeim im Melderegister gemeldet und bin es noch. […] Hiermit fechte ich die EU-Wahl an […]“.

Der **Kreiswahlleiter für den Landkreis Northeim** wies in seinem Weiterleitungsschreiben darauf hin, dass der Einspruchsführer am Wahltag bei ihm vorstellig geworden sei und ihm berichtet habe, dass er sein Wahlrecht nicht habe ausüben können. Er habe den Einspruchsführer darüber informiert, dass dieser nach dem ihm – dem Kreiswahlleiter – bekannten Sachverhalt noch im Wählerverzeichnis der Gemeinde Bad Grund geführt werde und es ihm daher möglich sei, dort sein Wahlrecht auszuüben.

Dem **Einspruchsführer** wurde das Schreiben des Kreiswahlleiters mit der Gelegenheit zur Stellungnahme übermittelt. Er hat dazu mit Schreiben vom 10. Juli 2019 im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Er habe am Wahltag gegen 16.00 Uhr im Wahllokal des Wahlbezirks 208 in der Sultmer Schule wählen wollen. Dies sei ihm von einem Mitglied des Wahlvorstandes sowie einem Mitarbeiter des Wahlamtes der Stadt Northeim verwehrt worden. Auch der Kreiswahlleiter sowie, telefonisch angefragt, die stellvertretende Landeswahlleiterin hätten eine Ausübung des Wahlrechts nicht ermöglicht. Er, der Einspruchsführer, habe die Wege von seiner Wohnung zum Wahllokal, zum Wahlamt sowie zum Büro des Kreiswahlleiters zu Fuß zurückgelegt. Das Büro des Kreiswahlleiters habe er gegen 17.49 Uhr verlassen. Der Mitarbeiter des Wahlamts der Stadt Northeim sowie der Kreiswahlleiter hätten sich auf den Stichtag 14. April 2019 berufen. Der Mitarbeiter der Stadt Northeim habe mitgeteilt, dass eine Benachrichtigung der zuvor vom Wahlrecht Ausgeschlossenen erfolgt sei, zudem schreibe die Europawahlordnung vor, dass der 21. Tag vor der Wahl der letzte Tag für die Benachrichtigung über den Eintrag ins Wählerverzeichnis sei.

Der 23. Mai 2019 sei der früheste Tag für den Ausdruck des Wählerverzeichnisses gewesen. In der Zwischenzeit sei dieses nicht aktualisiert worden. Am Montag, 27. Mai 2019 habe er, der Einspruchsführer, ein Schreiben vom 24. Mai 2019 aus der Gemeinde Bad Grund mit der Wahlbenachrichtigung erhalten. Er habe sich jedoch in der Stadt Northeim am 18. April 2019 angemeldet, wobei die Anmeldung zum 1. April 2019 erfolgt sei. Durch die fehlende Aktualisierung des Wählerverzeichnisses seit dem 14. April 2019 sei § 107 b Absatz 1 Satz 3 des Strafgesetzbuches (StGB) erfüllt. Gemäß § 108 d StGB sei hiervon auch das Europäische Parlament erfasst. Darüber hinaus sei die Aussage des Kreiswahlleiters zur Erreichbarkeit eines anderen Wahllokals nicht zutreffend gewesen, da er zu Fuß unterwegs gewesen sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Es begründet keinen Wahlfehler, dass der Einspruchsführer am Wahltag im Wahllokal des Wahlbezirks 208 im Landkreis Northeim zurückgewiesen wurde. Nach § 6 und § 4 Europawahlgesetz (EuWG) in Verbindung mit § 14 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) darf wählen, wer Deutscher ist und in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Dasselbe gilt für in Deutschland lebende Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten, die gemäß § 6 Absatz 3 EuWG wahlberechtigt sind. Der Einspruchsführer war ausweislich der übereinstimmenden Aussage von ihm sowie dem zuständigen Kreiswahlleiter nicht in das Wählerverzeichnis seines Wohnorts eingetragen. Er konnte auch keinen Wahlschein vorweisen. Daher war er gemäß § 49 Absatz 6 Satz 1 Nr. 1 Europawahlordnung (EuWO) vom Wahlvorstand zurückzuweisen.

2. Ein Wahlfehler liegt auch nicht darin, dass der Einspruchsführer nicht im Wählerverzeichnis der Stadt Northeim eingetragen war. Gemäß § 15 Absatz 1 EuWO sind vom Amts wegen alle Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis einzutragen, die am 42. Tag vor der Wahl (Stichtag) bei der Meldebehörde gemeldet sind. Der 42. Tag vor der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 war der 14. April 2019. An diesem Tag war der Einspruchsführer nicht bei der Stadt Northeim gemeldet. Er hat sich erst am 18. April 2019 rückwirkend zum 1. April 2019 bei der Stadt angemeldet. Da es für die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf einen konkreten Stichtag ankommt, werden spätere, auch rückwirkende Anmeldungen nicht mehr bei der von Amts wegen vorzunehmenden Eintragung ins Wählerregister berücksichtigt. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers ist gesetzlich auch nicht vorgesehen, dass Wahlberechtigte, die sich nach diesem Stichtag gemeldet haben, ebenfalls von Amts wegen im Wählerverzeichnis berücksichtigt werden, dieses also bis zu seinem Abschluss fortlaufend „aktualisiert“ wird. Vielmehr wird gemäß § 15 Absatz 4 EuWO i. V. m. Absatz 3 Satz 1 und 3 EuWO ein Wahlberechtigter, der am Stichtag nicht für eine Wohnung gemeldet ist und sich vor dem Beginn der Einsichtsfrist für das Wählerverzeichnis bei der Meldebehörde für eine Wohnung anmeldet, nur auf Antrag in das Wählerverzeichnis der Gemeinde des Zuzugsortes, hier der Stadt Northeim, eingetragen. Einen solchen Antrag hat der Einspruchsführer offenbar nicht gestellt. In dem Wählerverzeichnis, das gemäß § 23 Absatz 1 EuWO frühestens am dritten Tag vor der Wahl abgeschlossen werden darf, werden sodann nur solche Wahlberechtigte berücksichtigt, die entweder bis zum Stichtag 42. Tag vor der Wahl von Amts wegen einzutragen gewesen wären oder aber einen Antrag auf Eintragung gestellt haben.

3. Schließlich liegt auch kein Wahlfehler darin, dass der Einspruchsführer nach eigenen Angaben erst am Tag nach der Wahl eine Wahlbenachrichtigung der Gemeinde seines ursprünglichen Wohnorts erhalten hat. Denn der Erhalt einer Wahlbenachrichtigung ist keine Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts; dieses ergibt sich vielmehr aus § 6 EuWG (s. oben unter 1.). Der Einspruchsführer war danach im Wahlbezirk der Gemeinde Bad Grund wahlberechtigt. Dass es dem Einspruchsführer, nachdem er am Wahltag selbst vom Kreiswahlleiter der Gemeinde Northeim über die Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl im Wahlbezirk der Nachbargemeinde Bad Grund informiert wurde, tatsächlich nicht mehr möglich war, das Wahllokal des Wahlbezirks, in dessen Wählerverzeichnis er geführt war, aufzusuchen, ändert hieran nichts.

Anlage 5

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn F. v. d. Z., 47546 Kalkar

- Az.: EuWP 7/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 6

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. W., 27753 Delmenhorst

- Az.: EuWP 9/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 30. Mai 2019 an den Bundeswahlleiter, das am 3. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, § 1 Europawahlgesetz (EuWG), wonach auf die Bundesrepublik Deutschland 96 Abgeordnete des Europäischen Parlaments entfallen, verstoße gegen das Prinzip einer gleichen Wahl aller EU-Bürger. Dies zeige sich darin, dass die Zahl der Abgeordneten aus Deutschland unabhängig von einem möglichen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union konstant bleiben solle. Andere Mitgliedstaaten hingegen sollten bei einem Austritt Großbritanniens mehr Sitze im Europäischen Parlament erhalten. Nach einem solchen Austritt gäbe es 436,5 Millionen Einwohner in der Europäischen Union, jeder fünfte davon lebe in Deutschland. Bei einer gleichen Wahl müsste Deutschland 20 Prozent der Abgeordneten, d. h. 141 von 705 Abgeordneten stellen. Durch das „Brexit-Verfahren“ werde das Wahlergebnis unbestimmt, verfälscht und verletze alle Prinzipien einer ordnungsgemäßen Wahl. Großbritannien dürfe keine Sitze im Europäischen Parlament erhalten, Deutschland müsste 141 Sitze erhalten.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Das deutsche Kontingent von 96 Sitzen entspricht den Vorgaben der Regelung des § 1 Satz 1 EuWG. Soweit der Einspruchsführer in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl rügt, weil die Stimmen der Wähler in anderen, kleineren Mitgliedstaaten ein höheres Stimmgewicht hätten, greift er die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung an. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Beschlusspraxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14). Ungeachtet dessen haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag jedoch bereits deshalb keine Zweifel an der Regelung des § 1 Satz 1 EuWG, da die konkrete Sitzzahl durch das Recht der Europäischen Union vorgegeben ist und insofern kein Umsetzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers bestand. Die konkrete Kontingentzahl ergibt sich aus Artikel 14 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrages von Lissabon – EUV) in Verbindung mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2013/312/EU, Amtsblatt der EU 2013 L 181, 57), der gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Amtsblatt der EU L 165, I 1) Anwendung findet, da Großbritannien zu Beginn der Wahlperiode 2019 – 2024

noch zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zählte. Die Bundesrepublik Deutschland stellt damit das nach Artikel 14 Absatz 2 Satz 4 EUV größtmögliche Mandatskontingent. Ein Recht auf Gleichheit der Wahl aller Unionsbürger existiert nicht. Nach Artikel 1 Absatz 3 des Direktwahlakts (DWA) hat die Europawahl allgemein, unmittelbar, frei und geheim, aber nicht gleich zu sein. Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267 [371]). Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für die Wahl der in Deutschland zu bestimmenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments (vgl. BVerfGE 129, 300 [317 f.]), des „deutschen Kontingents“. Der unterschiedliche Erfolgswert der in unterschiedlichen Mitgliedstaaten abgegebenen Stimmen berührt diesen Wahlrechtsgrundsatz somit nicht.

2. Der Wahlprüfungsausschuss vermag der Ansicht des Einspruchsführers, das Wahlergebnis sei angesichts der Auswirkungen eines Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments unbestimmt oder werde verfälscht, nicht zu folgen. Am Sitzkontingent Deutschlands würde sich auch durch einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union – wie der Einspruchsführer zutreffend feststellt – nichts ändern. Nach Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Amtsblatt EU L 165, I 1) bleibt es für Deutschland auch bei einem Austritt Großbritanniens bei 96 Sitzen, während andere Staaten einen leichten Sitzzuwachs erhalten, was bestehende Ungleichheiten abmildern soll.

Anlage 7

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. K., 47551 Bedburg-Hau

- Az.: EuWP 10/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 28. Mai 2019 an den Bundeswahlleiter, das am 3. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, es sei vorgekommen, dass Briefwahlunterlagen nicht vom Pflegepersonal ausgehändigt worden und unter Betreuung stehende „Minderbegabte“ und Schwerstbehinderte vom Pflegepersonal genötigt worden seien, keine Briefwahlunterlagen zu beantragen. Die Registrierung im Wählerverzeichnis sei gar nicht oder zu spät erfolgt. Nur eine Minderheit der Langzeitpatienten habe eine Wahlbenachrichtigung erhalten. Er gehe davon aus, dass dies in allen Forensiken, heilpädagogischen Heimen und anderen Kliniken so geschehen sei. Damit sei die Wahl nicht gleich gewesen, sondern sei durch Staatsbedienstete beeinflusst worden. Er habe sich lange auf die Wahl vorbereitet und ca. acht Wochen vor der Wahl einen Antrag auf Zulassung, Registrierung und Briefwahlunterlagen gestellt. Im Ergebnis habe er, auch mit Hilfe einer Sozialarbeiterin, wählen können.

Der **Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen** hat zu dem Einspruch im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Die vom Einspruchsführer gegenüber dem Klinikpersonal vorgetragenen Anschuldigungen (Unterschlagung von Wahlunterlagen, Ausübung von Druck) seien durch die Kreis- und Landeswahlleitung nicht überprüfbar. Bei einer entsprechenden Strafanzeige bleibe dies den Strafverfolgungsbehörden überlassen. Der zuständige Kreiswahlleiter habe in seiner Stellungnahme zu dem Vortrag ausgeführt: Die LVR-Klinik Bedburg-Hau sei eine der größten Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen zur Behandlung, Betreuung und Pflege psychisch und neurologisch erkrankter Menschen. In der vom Einspruchsführer benannten Station, in welcher dieser untergebracht sei, befänden sich somit Personen, für die ein Wahlrechtsausschluss nach § 6a Absatz 1 Nummer 3 Europawahlgesetz (EuWG) bestanden habe. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) seien bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis (§§ 17, 17a Europawahlordnung [EuWO]) sowie bei Einsprüchen gegen die Richtigkeit des Wählerverzeichnisses (§ 21 EuWO) die Wahlrechtsausschlussgründe nach § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 und § 6a Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. Absatz 1 Nummer 2 und 3 EuWG nicht anzuwenden gewesen. Ein Automatismus hinsichtlich der Eintragung in das Wählerverzeichnis und damit einhergehend der Zusendung von Wahlbenachrichtigungen sei hingegen nicht eingetreten. Es sei davon auszugehen, dass die Feststellung des Einspruchsführers, dass eine Vielzahl der Langzeitpatienten keine Wahlbenachrichtigung erhalten habe, nicht auf ein Versäumnis des Meldeamtes der Gemeinde Bedburg-Hau oder des Klinikpersonals zurückzuführen sei. In der Gemeinde Bedburg-Hau seien insgesamt 16 Anträge gestellt worden, im gesamten Kreisgebiet habe es 31 Anträge gegeben. Auch der Einspruchsführer habe einen Antrag gestellt und sei ins Wählerverzeichnis aufgenommen worden. Eine Rückfrage beim Wahlamt der Gemeinde Bedburg-Hau habe ergeben, dass dort keine Beschwerden von Patientinnen und Patienten bzw. Bewohnerinnen und Bewohnern der LVR-Klinik bekannt geworden seien, dass seitens des Klinikpersonals die Teilnahme an der Wahl erschwert worden sei. Aus Sicht des Wahlamtes sei die Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitern der LVR-Klinik sehr gut gewesen. Diese hätten sich beim Wahlamt erkundigt, wie sie in der kurzen Zeit nach dem Urteil und bis zum Stichtag möglichst unkompliziert für alle in Frage kommenden Personen Anträge einbringen könnten. Die Sozialarbeiter der LVR-Klinik seien vom Wahlamt der Gemeinde Bedburg-Hau unterstützt worden. Insgesamt

hält der Landeswahlleiter fest, dass sich keine Anhaltspunkte ergeben hätten, dass die Behauptungen des Beschwerdeführers zuträfen, so dass der Wahleinspruch nach seiner Einschätzung unbegründet sei.

Der **Einspruchsführer** hat sich zu der Stellungnahme, die ihm zugesandt wurde, mit Schreiben vom 13. August 2019 im Wesentlichen wie folgt geäußert: Zum Wahlrecht erlebe er einerseits gemäß § 126a Strafprozessordnung (StPO) in einstweiliger Unterbringung befindliche Personen, die nicht hätten wählen können, weil sie nicht in Bedburg-Hau gemeldet seien, die jedoch mit Wahlschein durchaus hätten an der Wahl teilnehmen können. Andererseits gebe es einen großen Anteil geistig Behinderter in vielen Einrichtungen im Bundesgebiet. Bei diesen gehe er von allgemeiner Rechtlosigkeit aus, was der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widerspreche. Es könne nicht sein, dass es ein exklusives Recht für ihn als „politischen Menschen“ gebe, für andere Menschen jedoch nicht. Zwar habe sein Einspruch keine Auswirkung auf das Wahlergebnis, jedoch halte er ihn gleichwohl aufrecht. Der Staat müsse Hilfe leisten, wenn Gefangene ihr Wahlrecht nicht in Anspruch nehmen könnten. Die Wahlverantwortlichen dürften nicht durch „den Buchstaben des Wahlgesetzes“ daran gehindert werden, den Schwachen beizustehen. Er erkenne eine „faszinierende Mentalität“, Menschen zum Objekt staatlicher Gewalt und Bevormundung zu reduzieren. Er wisse sehr gut, wie es bei Wahlen zugehe. Zwar sei er geschickt, doch scheitere sein Einspruch „an formalen Kriterien“. Er frage sich, ob „so viele Gesetzesbruch im ganzen Land kein Offizialdelikt sei“.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. Insbesondere vermag der Wahlprüfungsausschuss nicht festzustellen, dass Personen im LVR Bedburg-Hau das Wahlrecht vorenthalten wurde.

1. Wie der Landeswahlleiter zutreffend erläutert, war auch Personen, die gemäß § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 EuWG a. F. vom Wahlrecht ausgeschlossen waren, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. April 2019 (2 BvQ 22/19) die Teilnahme an der Wahl möglich. Hierzu mussten sie jedoch die Eintragung ins Wählerverzeichnis beantragen. Es stellt insofern keinen Wahlfehler dar, wenn die ursprünglich von diesem Wahlausschluss betroffenen keine Wahlbenachrichtigung erhalten haben, da diese nach § 18 Absatz 1 Satz 1 EuWO den Wahlberechtigten, die im Wählerverzeichnis eingetragen sind, zugehen. Erfolgt eine Eintragung ins Wählerregister auf Antrag, so erfolgt dessen Benachrichtigung nach § 18 Absatz 1 Satz 3 EuWO. Da nach Angaben des Einspruchsführers auch einige „Langzeitpatienten“ eine Wahlbenachrichtigung erhalten haben, spricht vieles dafür, dass es sich hierbei um Personen handelt, die eine Eintragung ins Wählerregister beantragt haben, wie übrigens der Einspruchsführer selbst auch. Ob darüber hinaus Personen, die Unterstützung bei der Antragstellung benötigt hätten, diese verweigert wurde, kann nicht festgestellt werden. Nach den Ausführungen des zuständigen Kreiswahlleiters sei die Zusammenarbeit zwischen den Sozialarbeitern der LVR-Klinik und dem Wahlamt gut gewesen.

Wenn der Vortrag des Einspruchsführers so zu verstehen ist, dass er kritisiert, dass sich Personen, die nach alter Rechtslage vom Wahlrecht ausgeschlossen waren, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zunächst hätten im Wählerregister registrieren lassen müssen und nicht von Amts wegen in das Wählerregister eingetragen wurden, so ist er darauf hinzuweisen, dass der Deutsche Bundestag gemäß § 31 BVerfGG an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Verfahrensschritt in seinem Urteil zudem nachvollziehbar damit begründet, dass kurz vor der Wahl keine vollständige Überprüfung der Wählerverzeichnisse von Amts wegen durchgeführt werden müsse, sondern der Verwaltungsaufwand reduziert werden könne. Nach Änderung der Rechtslage zum 1. Juli 2019 (vgl. BGBl. I S. 834) ist bei zukünftigen Wahlen zum Deutschen Bundestag sowie zum Europäischen Parlament ein Eintrag ins Wählerverzeichnis von Amts wegen vorzunehmen.

2. Die Vermutung des Einspruchsführers, dass in vielen Forensiken, heilpädagogischen Heimen und anderen Kliniken Personen davon abgehalten wurden, an der Wahl teilzunehmen, vermag ebenfalls keinen Wahlfehler zu begründen. Der Einspruchsführer hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Fehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 17/2250, Anlage 11; 18/1160, Anlage 11; BVerfGE 40, 11 [30]). Er hat aber nur nicht weiter belegte Verdachtsmomente geäußert, ohne einzelne Kliniken zu benennen oder gar konkrete

Probleme bei der Ausübung des Wahlrechts darzustellen. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

3. Auch die – erst in seiner Gegenäußerung näher dargelegten – Ausführungen des Einspruchsführers zur fehlenden Wahlmöglichkeit von gemäß § 126 a StPO einstweilig Untergebrachten vermögen keinen Wahlfehler zu begründen. Wie der Einspruchsführer zutreffend feststellt, war für diese – so sie nicht im LVR Bedburg-Hau gemeldet waren – die Möglichkeit gegeben, gemäß § 24 Absatz 1 EuWO die Ausstellung eines Wahlscheins zu beantragen, wobei den Wahlscheinen dann gemäß § 27 Absatz 3 EuWO Briefwahlunterlagen beigefügt gewesen wären. Ob sie diese Möglichkeit genutzt haben, bleibt nach dem Vortrag des Einspruchsführers offen.

Anlage 8

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. J., 53721 Siegburg

- Az.: EuWP 13/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 4. Juni 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. In der Sache erwähnt er auf dem Briefumschlag stichpunktartig unter anderem Wahlunregelmäßigkeiten in der Kreisstadt Siegburg, Köln und Bonn bei der Europawahl sowie „Parteiennötigung“ einzelner Parteien. Dem Schreiben beigefügt waren zwei Datenträger, auf denen sich eine Vielzahl von Dateien befanden, u. a. Screenshots von Dateiübersichten, E-Mails des Einspruchsführers an Versicherungen u. a. mit dem Betreff „Wahlkampfmanipulation“ und MP3-Dateien. Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer auf die Voraussetzungen einer schriftformgerechten Begründung eines Wahleinspruchs hingewiesen. Er hat darauf nicht reagiert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist jedenfalls unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. Der Einspruchsführer hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Fehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5, 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1160, Anlage 11; BVerfGE 40, 11 [30]). Er hat aber – auf dem Briefumschlag – nur nicht weiter belegte Behauptungen aufgestellt. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25). Ob die auf den Datenträgern enthaltenen Informationen dem Schriftformerfordernis des § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz genügen, kann im vorliegenden Fall dahinstehen, da sie in keinem für den Ausschuss erkennbaren und nachprüfbaren Zusammenhang zu den pauschalen Vorwürfen auf dem Briefumschlag stehen.

Anlage 9

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. der Frau M. H., 47807 Krefeld
2. des Herrn M. H., ebenda

- Az.: EuWP 14/19 –

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Die Einspruchsführer sind in ihrem subjektiven Wahlrecht verletzt.
Im Übrigen wird der Wahleinspruch zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit E-Mail sowohl vom 26. als auch 27. Mai 2019 sowie Schreiben vom 27. Mai 2019, jeweils von der Stadt Krefeld an den Deutschen Bundestag weitergeleitet, haben die Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt.

Die Einspruchsführer tragen vor, dass ihnen die Stimmabgabe zur Wahl des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019 in Krefeld, Wahlbezirk 36.2, um etwa 16:30 Uhr durch den Wahlvorstand verwehrt worden sei. Sie führen aus, dass sie bis zu diesem Zeitpunkt der Vorsprache im Wahlraum noch nicht an der Wahl teilgenommen hatten. Ihre Namen seien jedoch bei ihrer Ankunft im Wahllokal im Wählerverzeichnis bereits abgehakt gewesen. Daraufhin seien die Wahlhelfer mit der Situation überfordert gewesen und der Vorsitzende sei hinzugezogen worden. Dieser habe sich zwar vielmals für den „offensichtlichen Fehler“ entschuldigt, doch eine Wahlausübung sei ihnen weiterhin versagt geblieben. Überdies merkt der Einspruchsführer zu 2. in seiner E-Mail vom 26. Mai 2019 an, dass im Wahllokal keine Überprüfung der Wahlbenachrichtigungen stattgefunden habe und auch bei den Einspruchsführern zunächst nicht nach den Ausweisen gefragt worden sei. Da nicht nachvollzogen werden könne, wer statt der Einspruchsführer gewählt habe, dürften sämtliche Stimmen des Wahlbezirks 36.2 ungültig sein. Die Einspruchsführer tragen ferner vor, von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen zu wollen.

Der **Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfahlen** hat zu dem Vortrag nach Stellungnahme der stellvertretenden Stadtwahlleiterin sowie deren Rücksprache mit dem örtlichen Wahlvorsteher wie folgt Stellung genommen:

Der Vorfall sei der Wahlleitung durch die Beschwerde der Einspruchsführer beim Wahlamt bekannt geworden. Der Wahlvorstand habe den Sachverhalt in der Wahlniederschrift vermerkt. Die Wahlniederschrift sei korrekt geführt und weise keine Auffälligkeiten oder Unplausibilitäten auf. Nach Auskunft des Wahlvorstehers legten die Einspruchsführer im Wahllokal ihre Wahlbenachrichtigungen vor. Im Wählerverzeichnis seien beide Einspruchsführer bereits mit Stimmabgabevermerk abgehakt gewesen. Die anwesenden Mitglieder des Wahlvorstandes hätten sodann den Wahlvorsteher kontaktiert, der in unmittelbarer Nähe des Wahllokals wohne, und diesen zur Klärung bzw. Entscheidung in der Sache hinzugezogen. Daraufhin habe der Wahlvorstand aufgrund des bereits vorhandenen Stimmabgabevermerks entschieden, die Einspruchsführer nicht zur Stimmabgabe zuzulassen. Da die Einspruchsführer im Wahllokal ihre Wahlbenachrichtigungen hätten vorweisen können, liege die Vermutung nahe, dass diese noch nicht gewählt hatten und die Zurückweisung zu Unrecht erfolgt sei. Offensichtlich sei bei den Einspruchsführern irrtümlicherweise ein Stimmabgabevermerk angebracht worden, der einem anderen Wählerpaar zuzuordnen gewesen sei. Da die beiden im Wählerverzeichnis vor den Einspruchsführern aufgeführten Personen, ebenfalls ein Ehepaar, keinen Stimmabgabevermerk aufwiesen, könnte deren Stimmabgabe irrtümlicherweise bei den Einspruchsführern vermerkt worden sein. Wie der Wahlvorsteher ferner mitteilte, kämen verschiedentlich Wahlberechtigte eines unmittelbar benachbarten Wahllokals des Stimmbezirks 36.3 in das Wahllokal des Stimmbezirks 36.2. Diese Personen würden zwar grundsätzlich zu ihrem korrekten Wahllokal verwiesen,

möglicherweise sei dies aber im vorliegenden Fall übersehen worden. Eine Überprüfung anhand der Wählerverzeichnisnummer der Einspruchsführer zeige, dass im Wählerverzeichnis des benachbarten Stimmbezirks 36.3 bei den gleichen Wählerverzeichnisnummern (ebenfalls ein Ehepaar) kein Stimmabgabevermerk angebracht worden sei. Insofern könne es sein, dass diese beiden Wähler im „falschen“ Wahllokal gewählt hätten und deren Stimmabgabevermerk den Einspruchsführern zugeordnet worden sei. Eine weitergehende Überprüfung auf der Basis der eingenommenen Wahlbenachrichtigungen sei nicht mehr möglich. Weitere Vorfälle dieser Art seien nicht bekannt, sodass hier von einem Einzelfall ausgegangen werden könne.

Der Landeswahlleiter bedauert, dass den Einspruchsführern – nach ihrer eigenen Aussage und angesichts der noch im Besitz des Landeswahlleiters befindlichen Wahlbenachrichtigungen der Einspruchsführer – die Stimmabgabe vermutlich zu Unrecht verweigert worden sei. Die eingetretene Situation hätte sich wohl verhindern lassen, wenn der Wahlvorstand die (vorgelegten) Wahlbenachrichtigungen anlässlich der Stimmabgabe einbehalten und verwahrt hätte, wie dies § 49 Absatz 3 Satz 2 Europawahlordnung (EuWO) ermögliche. Unter dieser Voraussetzung hätte eine Verwechslung bei der Eintragung von Stimmabgabevermerken im Stimmbezirk womöglich aufgeklärt und den Einspruchsführern zu ihrem Stimmrecht verholfen werden können. Es hätten sich zwei Wahlbenachrichtigungen finden können, für die fälschlicherweise keine Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis eingetragen worden waren. Dies hätte die irrtümlichen Eintragungen bei den Einspruchsführern erklären können. Der Stadtwahlleiter der Stadt Krefeld sei gebeten worden, bei zukünftigen Schulungen der Wahlvorstände die Thematik aufzugreifen und auf die erforderliche Sorgfalt bei der Eintragung der Stimmabgabevermerke und gegebenenfalls bestehende Kontrollmöglichkeiten hinzuweisen. Im Ergebnis sei festzuhalten, dass gewichtige Anhaltspunkte dafür sprächen, dass die Rechte der Einspruchsführer auf eine Stimmabgabe verletzt worden seien. Eine Mandatsrelevanz sei jedoch nicht gegeben.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig und teilweise begründet. Die Zurückweisung der Einspruchsführer im Wahllokal verletzt diese in ihrem subjektiven Wahlrecht. Dieser Wahlfehler berührt jedoch nicht die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland.

1. Darin, dass der Wahlvorstand die Einspruchsführer aufgrund des vorhandenen Stimmabgabevermerks zurückwies, liegt ein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften. Gemäß § 49 Absatz 6 Satz 1 Nr. 3 EuWO hat der Wahlvorstand zwar Wähler zurückzuweisen, die bereits einen Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis haben. Dies gilt jedoch nicht, wenn sie nachweisen, dass sie noch nicht gewählt haben. Ein Stimmabgabevermerk belegt die Stimmabgabe und ist notwendig, um die mehrfache Stimmabgabe eines einzelnen Wahlberechtigten zu verhindern und damit die Richtigkeit und Transparenz des Wahlergebnisses sicherzustellen (Engelbrecht, in Frommer/Engelbrecht, Bundeswahlrecht, Teil 2 BWO, Erl. 4 zu § 56). Der Stimmabgabevermerk enthält insofern eine Richtigkeitsvermutung, solange nicht ein Beweis des Gegenteils, zum Beispiel durch Zeugenbeweis, erbracht ist (m. w. N Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 34 Rn 6). Vorliegend ist es den Einspruchsführern, bei denen bereits ein Stimmabgabevermerk vorgelegen hat, jedoch gelungen, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Sie selbst gaben glaubhaft und glaubwürdig an, noch nicht gewählt zu haben. Eine doppelte Stimmabgabe wäre auch strafbar nach § 107a Absatz 1 Satz 1 Strafgesetzbuch. Die Einspruchsführer legten ihre Wahlbenachrichtigung vor und wiesen sich aus. Ferner wurde auch vonseiten des Wahlvorstands nicht in Zweifel gezogen, dass die Einspruchsführer ihre Stimme noch nicht abgegeben hätten. Vielmehr konstatiert die stellvertretende Stadtwahlleiterin, dass bei den Einspruchsführern offensichtlich irrtümlicherweise ein Stimmabgabevermerk angebracht worden sei. Insofern war die Zurückweisung der Einspruchsführer im Wahllokal, die dazu führte, dass sie ihr Wahlrecht nicht ausüben konnten, fehlerhaft.

2. Die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist durch diesen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften jedoch nicht in Frage gestellt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder sein könnten (vgl. nur BVerfGE 89, 243, 254). Ein solcher Wahlrechtsverstoß, der Auswirkungen auf die Mandatsverteilung des Europäischen Parlaments hat, ist jedoch im vorliegenden Fall, bei dem es um die Stimmabgabe von höchstens zwei Wahlberechtigten (den Einspruchsführern zu 1. und 2.) geht, nicht anzunehmen. Dass die Einspruchsführer vortragen, dass sämtliche Stimmen des Wahlbezirkes 36.2 in Krefeld ungültig

seien, weil nicht nachvollzogen werden könne, wer statt der Einspruchsführer gewählt hat, ändert an diesem Befund nichts. Zwar kann tatsächlich nicht nachgewiesen werden, wessen Stimmabgabe bei den Einspruchsführern mit Stimmabgabevermerk notiert wurde und an welcher Stelle gerade keine Stimmabgabevermerke enthalten sind. Es ist jedoch fern jeder Lebenserfahrung, dass aufgrund eines Fehlers bei der Stimmabgabe eines Ehepaares auch alle weiteren Stimmabgaben in dem betroffenen Wahlbezirk fehlerhaft sind. Vielmehr sind die vom Landeswahlleiter vorgetragenen Erklärungsmöglichkeiten nachvollziehbar, so dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit allein beim einspruchsführenden Ehepaar zu einem Fehler gekommen ist.

Sofern vom Einspruchsführer zu 2. in seiner E-Mail vom 26. Mai 2019 ferner angedeutet wird, dass im Wahllokal generell weder die Wahlbenachrichtigungen noch die Ausweise kontrolliert worden seien, ist darauf hinzuweisen, dass eine Kontrolle der Wahlbenachrichtigungen bzw. Ausweise nicht zwingend vorgeschrieben ist. Gemäß § 49 Absatz 1 Satz 2 EuWO kann der Wahlvorstand anordnen, dass Wähler ihre Wahlbenachrichtigungen vorzeigen, er muss es jedoch nicht. Ebenso wenig ist es notwendig, sich bei Stimmabgabe auszuweisen; dies ist gemäß § 49 Absatz 3 Satz 2 EuWO nur auf Verlangen des Wahlvorstands zu tun. Dass es ungeachtet dessen zu einer Vielzahl von unrichtigen Stimmabgabevermerken mit der Folge vieler ungültiger Stimmen gekommen sein soll, wird vom Einspruchsführer zu 2. lediglich vermutet, ohne dass er nähere Ausführungen hierzu macht. Wahlbeanstandungen, die nicht über eine Vermutung oder bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern hinausgehen und keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag enthalten, müssen jedoch als nicht substantiiert zurückgewiesen werden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2200, Anlage 6, S. 26; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159 f.]; 122, 304 [308 f.]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 10

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn O. L., 98587 Steinbach-Hallenberg

- Az.: EuWP 15/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 27. Mai 2019 an die Landrätin des Landkreises Schmalkalden-Meiningen, das am 7. Juni 2019 vom Kreiswahlleiter für den Landkreis Schmalkalden-Meiningen an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, hat der Einspruchsführer die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 sowie einzelne Kommunalwahlen angefochten. Er trägt vor, alle Wahlen seit 1956 seien nichtig. Er wende sich gegen das „ungültige Wahlgesetz seit 1956“. Die Wahlen vom 26. Mai 2019 seien zu annullieren, ansonsten drohe eine Strafbarkeit wegen Wählertäuschung und Wahlbetrug.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist lediglich insoweit zulässig, als sich der Einspruchsführer gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland wendet. Kommunalwahlen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Deutschen Bundestages.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Der Verweis des Einspruchsführers auf das „ungültige Wahlgesetz seit 1956“ kann sich lediglich auf das Bundeswahlgesetz (BWG) beziehen. Das für die Wahl zum Europäischen Parlament in Deutschland maßgebliche Europawahlgesetz (EuWG) ist erst am 16. Juni 1978 ausgefertigt worden; die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament fand im Juni 1979 statt. Teile des Bundeswahlgesetzes finden im Rahmen der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland über einen Verweis in § 4 EuWG Anwendung. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann jedoch keine konkrete Begründung entnommen werden, aus welchen Gründen das Bundeswahlgesetz ungültig sein soll und welche Auswirkungen die behauptete Nichtigkeit auf die Vorbereitung und Durchführung der in diesem Einspruchsverfahren allein gegenständlichen Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland haben sollte. Der pauschale Verweis auf eine „Wählertäuschung“ oder einen „Wahlbetrug“ stellt keinen hinreichend überprüfbaren Sachverhalt dar. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 11

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn D. R., 22297 Hamburg

- Az.: EuWP 16/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 6. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, er habe am 28. Februar 2019 ein Schreiben an den Bundeswahlleiter gesandt, in dem er diesem mitgeteilt habe, dass in Deutschland keine Wahlen zum Europäischen Parlament abgehalten werden dürften, da es keine demokratische Gesellschaft gebe. Es gebe keine Gewaltenteilung und keine Rechtsstaatlichkeit, zudem würden Menschenrechte verletzt. Ihm seien viele Fälle bekannt. Unter Juristen habe sich eine kriminelle Organisation gebildet, die Akten manipuliere, Urkunden fälsche sowie Amtspflichtverletzungen beginge. Auch Minister lügten und Richter und Staatsanwälte machten sich strafbar. Er könne diese Vorwürfe sämtlich beweisen. Der Bundeswahlleiter habe sich zu diesem Schreiben nicht geäußert. Da er jedoch alles nachweisen könne, sei davon auszugehen, dass die durchgeführte Wahl als ungültig zu werten sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

Der Einspruchsführer hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Wahlfehler ergibt. Dies hat er unterlassen und lediglich pauschal mitgeteilt, dass er Probleme im Bereich der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit sehe, die die demokratische Gesellschaft berührten. Einzelne Sachverhalte werden nicht dargelegt. Selbst wenn diese – wie der Einspruchsführer vorträgt – nachgewiesen werden könnten, wird dennoch kein konkreter Bezug zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland hergestellt. Wahlbeanstandungen, die über die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1160, Anlagen 3, 6; 18/3100, Anlage 4 und BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 12

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn P. T., 48159 Münster

- Az.: EuWP 18/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 31. Mai 2019 an den Bundeswahlleiter, das am 6. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Feststellung des Wahlergebnisses in Deutschland bei der Wahl des Europäischen Parlaments am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass Voraussetzung einer demokratischen Wahl sei, dass innerhalb der Europäischen Union jede Stimme die gleiche Wertigkeit habe. Dies sei jedoch bei einer Wahl, bei der kleinen Staaten wie Malta oder Zypern sechs Sitze zustünden, der Bundesrepublik Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern jedoch lediglich 96 Sitze, nicht der Fall. Die Stimmabgabe in einem kleinen Staat habe den vielfachen Wert einer Stimme in Deutschland. Zudem könnten so genannte Doppelstaatler ihr Stimmrecht unter Umständen doppelt ausüben, wie es bei der Wahl 2014 geschehen sei. Die Anzahl der Doppelstaatler sei nennenswert, was möglicherweise Einfluss auf das Wahlergebnis habe. Er rügt zudem, dass die Wahlverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlich seien: In Deutschland könne lediglich eine Liste gewählt werden, innerhalb derer die Reihenfolge der Kandidaten nicht verändert werden könne. Dies sei in Österreich jedoch möglich.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Das deutsche Kontingent von 96 Sitzen entspricht den Vorgaben der Regelung des § 1 Satz 1 Europawahlgesetz (EuWG). Soweit der Einspruchsführer in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl rügt, weil die Stimmen der Wähler in anderen, kleineren Mitgliedstaaten ein höheres Stimmgewicht hätten, greift er die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung an. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Beschlusspraxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14). Ungeachtet dessen haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag jedoch bereits deshalb keine Zweifel an der Regelung des § 1 Satz 1 EuWG, da die konkrete Sitzzahl durch das Recht der Europäischen Union vorgegeben ist und insofern kein Umsetzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers bestand. Die konkrete Kontingentzahl ergibt sich aus Artikel 14 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrages von Lissabon – EUV) in Verbindung mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2013/312/EU, Amtsblatt der EU 2013 L 181, 57), der gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Amtsblatt der EU L 165, I 1) Anwendung findet, da Großbritannien zu Beginn der Wahlperiode 2019

– 2024 noch zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zählte. Die Bundesrepublik Deutschland stellt damit das nach Artikel 14 Absatz 2 Satz 4 EUV größtmögliche Mandatskontingent. Ein Recht auf Gleichheit der Wahl aller Unionsbürger existiert nicht. Nach Artikel 1 Absatz 3 des Direktwahlakts (DWA) hat die Europawahl allgemein, unmittelbar, frei und geheim, aber nicht gleich zu sein. Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267 [371]). Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für die Wahl der in Deutschland zu bestimmenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments (vgl. BVerfGE 129, 300 [317 f.]), des „deutschen Kontingents“. Der unterschiedliche Erfolgswert der in unterschiedlichen Mitgliedstaaten abgegebenen Stimmen berührt diesen Wahlrechtsgrundsatz somit nicht.

2. Nach dem Vortrag des Einspruchsführers ist auch kein Wahlfehler dadurch ersichtlich, dass es theoretisch denkbar ist, dass Unionsbürger in zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Stimme abgeben. Die mehrfache Stimmabgabe durch einen Bürger ist nach europäischem Primärrecht (Artikel 9 DWA, Richtlinie 93/109/EG vom 12. Dezember 1993) und deutschem Umsetzungsrecht (§ 6 Absatz 4 EuWG, § 17a Absatz 4 Nr. 4 Europawahlordnung) unzulässig.

Zwar besitzen viele Menschen neben der deutschen Staatsbürgerschaft diejenige (mindestens) eines weiteren EU-Mitgliedstaates. Auch leben viele Menschen mit EU-Staatsbürgerschaft in einem anderen Mitgliedstaat und sind dort wahlberechtigt. Aus dem Umstand, dass Personen mehrere Staatsangehörigkeiten von EU-Mitgliedstaaten besitzen oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat leben, folgt aber nicht, dass diese Personen in mehreren Staaten an der Europawahl teilgenommen haben. Weder sind bei dieser Wahl derartige Fälle einer doppelten Stimmabgabe bekannt geworden, noch nennt der Einspruchsführer konkrete Fälle. Vielmehr ist angesichts des wahlrechtlichen Verbots, auf das in den Wahlbekanntmachungen der Gemeinden hingewiesen wird (vgl. § 41 Europawahlordnung [EuWO]), und wegen der Strafandrohung in § 107a Strafgesetzbuch grundsätzlich davon auszugehen, dass sich alle Bürger rechtstreu verhalten. Dies gilt insbesondere für Unionsbürger ohne Staatsbürgerschaft des Staates, in dem sie leben. Diese werden, wenn sie den Antrag nach § 17a Absatz 4 Nr. 4 EuWO stellen, ins deutsche Wählerverzeichnis eingetragen zu werden, mit einem Merkblatt nach Anlage 2A zur EuWO darauf hingewiesen, dass die mehrfache Stimmabgabe verboten ist. Auch findet für diesen Personenkreis ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten statt (vgl. § 17a Absatz 5 EuWO). Für Vermutungen, dass deutsche Bürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder in Deutschland lebende Unionsbürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland und in einem anderen Mitgliedstaat ihre Stimme abgegeben – und damit mehrfach gewählt – hätten, gibt es keine Belege. Damit der Wahlprüfungsausschuss einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – und einen solchen feststellen – kann, reicht es aber nicht aus, dass dargelegt wird, dass die Gefahr von Wahlfehlern bestand. Vielmehr muss unter Angabe konkreter, der Überprüfung zugänglicher Tatsachen dargelegt werden, dass sich diese Gefahr auch realisiert hat. Denn gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes, die gemäß § 26 Absatz 2 EuWG auch für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gelten, findet die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf zu begründenden Einspruch statt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen, 17/2200, Anlage 22; 18, 4000 (neu), Anlagen 1 bis 46). Da jedoch nur tatsächliche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinflussen können, müssen auch die in der Begründung vorgetragenen Tatsachen mehr als nur die Gefahr von Wahlfehlern substantiieren. Dies gilt selbst dann, wenn die Substantiierung für den einzelnen Bürger schwierig oder gar unmöglich ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 26; 17/220, Anlage 22; 18/1160, Anlage 54; 19/3050, Anlage 43; BVerfGE 66, 369 [379]). Selbst wenn der Wahlprüfungsausschuss feststellen könnte, wie viele Bürger sowohl in Deutschland als auch in einem anderen EU-Mitgliedstaat abgestimmt haben – was voraussetzt, dass entsprechende Daten vorhanden sind und deutschen Stellen übermittelt würden –, wäre damit noch nicht geklärt, welche der beiden Stimmen die zu Unrecht abgegebene zweite Stimme ist. Allein der Umstand, dass zwei Stimmen abgegeben wurden, hat nämlich nicht die Ungültigkeit der in Deutschland zur Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments abgegebenen Stimme zur Folge. Zwar darf bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften jeder Wähler nur einmal wählen. Dies gilt gemäß § 6 Absatz 4 Satz 2 EuWG auch für Wahlberechtigte, die zugleich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zum Europäischen Parlament wahlberechtigt sind. Aber aus diesem Verbot folgt nicht automatisch die Ungültigkeit einer der beiden oder beider Stimmen. Zudem lässt sich die Chronologie der Stimmabgabe(n) oftmals, etwa im Falle der Briefwahl in zwei Staaten, anhand von Wahldaten

nicht nachvollziehen. Darüber hinaus ließe sich auch mit vollständig übermittelten Wahldaten anderer EU-Mitgliedstaaten und wenn bekannt wäre, welche Stimmen (in Deutschland) ungültig sind, wegen des Wahlgeheimnisses das Abstimmungsverhalten der Betroffenen (Partei- bzw. Kandidatenauswahl) nicht ermitteln. Es ließe sich also selbst in diesem Fall nicht feststellen, inwieweit die Wahl in Deutschland durch die verbotene mehrfache Stimmabgabe beeinflusst worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag schon früher stets angeschlossen haben, können aber nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Bundestagswahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. Bundestagsdrucksachen 18/1710, Anlage 73; 19/7660, Anlage 12; BVerfGE 89, 243 [254]).

3. Die Rüge des Einspruchsführers, dass die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nach festgelegten Listen geschieht, wohingegen das Wahlrecht in Österreich die Möglichkeit eröffnet, die Reihenfolge der Kandidaten zu verändern, begründet ebenfalls keinen Wahlfehler. Die Wahl nach festen Listen in Deutschland entspricht § 2 Absatz 1 EuWG. Soweit der Einspruchsführer Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung äußert, ist er erneut auf die insofern beschränkte Prüfung des Deutschen Bundestages hinzuweisen (s. o. unter 1.). Dessen ungeachtet hegt der Wahlprüfungsausschuss keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung. Artikel 1 Absatz 1 DWA lässt eine Wahl auf Grundlage von Listen oder übertragbaren Einzelstimmen zu; gemäß Absatz 2 können die Mitgliedstaaten Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen nach den von ihnen festgelegten Modalitäten zulassen. Wenn der deutsche Gesetzgeber das System einer starren Listenwahl, der österreichische hingegen die Variante mit Vorzugsstimmen gewählt hat, so entspricht dies dem Rahmen des durch den Direktwahlakt vorgegebenen Umsetzungsspielraums. Wie (unter 1.) erörtert, gilt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für die Wahl der in Deutschland zu bestimmenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Er kann durch ein anders ausgestaltetes, unionsrechtskonformes Wahlrecht in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht berührt werden.

Anlage 13

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn T. L., 82054 Sauerlach

- Az.: EuWP 19/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 14

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. W., 50667 Köln

- Az.: EuWP 20/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 2. Juni 2019 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt – vergleichbar mit vorherigen Wahleinsprüchen – vor, dass Parteien – namentlich CDU, CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – wegen „schwerwiegender Grund- und Menschenrechtsverletzungen“ nicht zur Wahl hätten zugelassen werden dürfen. Darüber hinaus übt er Kritik an der Justiz, die „kriminell“ sei und Verfahren ad absurdum führe. Bundesregierung und Bundeskanzlerin brächen das Recht und würden hierbei von der Justiz gedeckt. Zudem höben die etablierten Parteien die Gewaltenteilung auf. Deutscher Bundestag und Bundesregierung hätten daher nicht die „Vertretungsvollmacht des Deutschen Volkes“. Das Bundesverfassungsgericht mit seinen durch den Bundestag „berufenen“ Richtern hätte die Parteien deshalb nicht zur Wahl zulassen dürfen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Denn der Einspruchsführer hat keinen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften dargetan, sondern nur pauschale Kritik geäußert. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die vom Einspruchsführer benannten Parteien mit ihren Listen nicht zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland hätten zugelassen werden sollen. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, sind als unsubstantiiert zurückzuweisen (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1160, Anlage 53; 18/3100, Anlage 7; 19/1990, Anlage 14; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]).

Anlage 15

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn N. F., 38102 Braunschweig

- Az.: EuWP 22/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl des Europäischen Parlaments in der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er rügt, dass das am 18. Mai 2019 auf der Internetplattform „You Tube“ veröffentlichte Video „Die Zerstörung der CDU“ (https://www.youtube.com/watch?v=4Y1lZQsyuSQ) nicht als „Wahlwerbung“ der TUBE ONE Networks GmbH als Teil der Ströer Unternehmensgruppe gekennzeichnet worden sei. Dadurch habe eine Manipulation der Wählerinnen und Wähler stattgefunden. Das Video mache den Eindruck, allein von dem 26-Jährigen Protagonisten mit dem Künstlernamen „rezo“ produziert worden zu sein, stattdessen aber sei das vermittelte Hintergrundwissen des Videos mutmaßlich von mehreren Autoren der unternehmenseigenen Mediengruppe erarbeitet worden. Das Video sei dann auf einer ebenfalls unternehmenseigenen Internetplattform platziert und beworben worden, bevor es von anderen Medien aufgegriffen wurde. Für ein unmittelbar vor der Wahl am 24. Mai 2019 veröffentlichtes zweites Video mit dem Titel „Ein Statement von 90+ Youtubern“ (https://www.youtube.com/watch?v=Xpg84NjCr9c) gelte dies ebenfalls. Die massive Irreführung über die tatsächlichen Urheber – beide Videos seien millionenfach im Internet aufgerufen und auch von öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern ohne Angabe dahinter stehenden Unternehmensgruppe thematisiert worden – habe zu einer Beeinflussung des Wahlergebnisses geführt.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden. Es stellt keinen Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften dar, dass die beiden vom Einspruchsführer gerügten Videos veröffentlicht wurden, ohne als Wahlwerbung gekennzeichnet worden zu sein und ohne etwaige im Hintergrund agierende Unternehmen als Urheber zu benennen.

1. Es besteht keine Pflicht, Äußerungen im Zusammenhang mit der Wahl, die die Meinung der Empfänger beeinflussen sollen, als Wahlwerbung zu kennzeichnen. Etwaige Meinungsäußerungen dieser Art sind grundsätzlich zulässig und verfassungsrechtlich geschützt von der Meinungs-, Presse- und Kunstfreiheit (Artikel 5 Absätze 1 und 3 Grundgesetz [GG]). Begrenzt wird die Zulässigkeit solcher Äußerungen durch die Verfassungsordnung und Regelungen i. S. d. Artikel 5 Absatz 2 GG. Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend und gewährleistet zugleich eine der wesentlichen Äußerungsformen der menschlichen Persönlichkeit (BVerfGE 7, 198 [208]; 42, 133 [139]). Sie umfasst gerade auch das Recht auf freie politische Meinungsäußerung bei der Vorbereitung allgemeiner politischer Wahlen einschließlich der Werbung für die Stimmabgabe (BVerfGE 42, 133 [139]). Die Protagonisten in den Videos „Die Zerstörung der CDU“ und „Ein Statement von 90+ Youtubern“ empfehlen vor allem, bestimmte Parteien nicht zu wählen. Dies ist von der Meinungs- und Kunstfreiheit der Urheber der Videos gedeckt. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass der Inhalt der Videos in einer Art und Weise kollidierendes Verfassungsrecht

– zum Beispiel durch ehrverletzende oder beleidigende Äußerungen – berührt, so dass die Meinungsfreiheit in diesem Fall eingeschränkt wäre.

2. Auch die – nach Ansicht des Einspruchsführers – nur unzureichende Kennzeichnung der Videos ohne Hinweis auf etwaige im Hintergrund agierende Unternehmen stellt als solche keinen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften dar. Mögliche Verstöße gegen urheberrechtliche Vorschriften sind im Wahlprüfungsverfahren nicht zu prüfen.

3. Schließlich liegt – auch in einer Gesamtschau der Rügen des Einspruchsführers – keine unzulässige Wahlbeeinflussung, insbesondere keine Verletzung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl schützt die Wahlberechtigten vor Beeinflussungen, die geeignet sind, ihre Entscheidungsfindung und damit die Wahlentscheidung in unzulässiger Weise ernsthaft zu beeinträchtigten (Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 20). Die Wahlberechtigten sollen ihre Wahlentscheidung in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können (BVerfGE 20, 56 [97]; 63, 230 [243]; 66, 369 [380]). Hiernach können auch Einwirkungen Dritter, wie die der Youtuber oder des möglicherweise dahinterstehenden Unternehmens, grundsätzlich Wahlanfechtungsgründe darstellen. Jedoch muss es sich um Einwirkungen von besonderer Intensität handeln, der ausgeübte Druck muss sich als unausweichliche, die freie Wahlentscheidung beeinflussende Handlungsanweisung (vgl. Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 26) darstellen. Hiervon kann im vorliegenden Fall nicht ausgegangen werden. Nach Angaben des Einspruchsführers war es, wenn auch erst durch mehrere Klicks auf der Internetseite zu erreichen, nachvollziehbar, welches Unternehmen im Hintergrund des Videos gestanden habe. Dass dabei einzelne weitere beteiligte Personen nicht namentlich genannt wurden, ändert an dieser Bewertung nichts. Zudem ist nicht erkennbar, inwiefern die Kenntnis aller an der Videoproduktion Mitwirkenden Einfluss auf die Wahlentscheidung des einzelnen Wahlberechtigen hätten haben können. Die in dem Video enthaltene politische Meinungsäußerung war, auch wenn sie außergewöhnlich viel mediale Aufmerksamkeit erfahren hat, eine von sehr vielen im Rahmen des Wahlkampfes. Es lag in der Hand des Einzelnen, sich die Videos anzuschauen oder etwaige mediale Berichterstattung hierüber zur Kenntnis zu nehmen. Es kann damit nicht davon ausgegangen werden, dass sich durch die Videos die öffentliche Wahrnehmung über die Parteien in einer Art und Weise verdichtet hat, die es dem einzelnen Wahlberechtigten nicht mehr ermöglicht haben, eine eigene Willensentscheidung zu treffen.

Anlage 16

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. H., 91217 Hersbruck

- Az.: EuWP 23/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 17

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. H.-J. M., 53127 Bonn

- Az.: EuWP 24/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Telefax vom 12. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er rügt, dass die Bayernpartei zu dieser Wahl zugelassen worden sei, obwohl diese „grundgesetzwidrig“ sei. Die Satzung der Bayernpartei, wonach aus dieser ausgeschlossen werden müsse, „wer gegen die Eigenstaatlichkeit oder das staatliche Eigenleben Bayerns handelt oder spricht,“ stehe in unmittelbarem Widerspruch zur Präambel des Grundgesetzes. Nach dieser hätten die Deutschen in den Ländern in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Das Grundgesetz gelte damit für das gesamte deutsche Volk. Hieraus folge, dass Bayern kein eigenständiger und auch kein souveräner Staat sei, sondern ein an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, u. a. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Europäischen Menschenrechtskonvention, sowie an das Grundgesetz und die Bundesgesetze gebundenes Land der Bundesrepublik Deutschland.

Mit einem weiteren Schreiben vom 4. Juli 2019 hat der Einspruchsführer seinen Vortrag wie folgt erweitert: Auch die Zulassung der „menschenrechts- und grundgesetzwidrigen“ Partei CSU zur Europawahl sei rechtswidrig erfolgt. Die CSU strebe ausweislich ihrer Satzung eine staatliche Ordnung auf der Grundlage des christlichen Welt- und Menschenbilds an. Diese ausschließliche Beschränkung auf das christliche Welt- und Menschenbild verstoße gegen die staatliche Verpflichtung zur Neutralität in Bezug auf Religions- und/oder Weltanschauungen. Nichtchristliche Religionen und Weltanschauungen sowie Konfessionslose würden damit von der seitens der CSU erstrebten staatlichen Ordnung ausgeschlossen. Diese Diskriminierung manifestiere sich in dem sog. Kruzifix-Erlass der amtierenden bayerischen Landesregierung. Auch die Werbung mit dem Slogan „Bayern zuerst“, der seitens der CSU unter anderem bei der Wahl zum bayerischen Landtag im Jahr 2013 genutzt worden sei, sei diskriminierend. Zudem seien Teile der CSU offen für eine Unabhängigkeit Bayerns von der Bundesrepublik Deutschland eingetreten. Unter CSU-geführten Regierungen sei die Bayernpartei zu allgemeinen Wahlen zugelassen worden. Dies stehe im Widerspruch zur Präambel des Grundgesetzes. Auch das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder unter dem Grundgesetz kein Raum sei. Schließlich habe der frühere bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer in Bezug auf die Migrationspolitik mehrere Verfassungsorgane der Bundesrepublik verunglimpft. Da sowohl die Bayernpartei als auch die CSU zur Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017 und zur Wahl zum Bayerischen Landtag zugelassen worden seien, weist er auf das Recht des Bundestagspräsidenten hin, auch nach Ablauf der Einspruchsfrist des § 2 Absatz 4 Wahlprüfungsgesetz Einspruch einzulegen, sofern diesem in amtlicher Eigenschaft Umstände bekannt geworden seien, die einen Wahlmangel begründen könnten.

Mit Schreiben vom 26. Juli 2019 hat der Einspruchsführer ergänzt, dass die CSU-geführte Landesregierung im Jahr 1949 das Grundgesetz zunächst mit Mehrheit abgelehnt, sodann aber mit einfacher Mehrheit in Kraft gesetzt habe; dies auf Grundlage einer Genehmigung der Militärgouverneure der Besatzungszonen. Mit Wiedererlangung der vollen Souveränität Deutschlands 1955 sei diese Genehmigung entfallen. Eine gesetzeskonforme Inkraftsetzung des Grundgesetzes in Bayern sei bis heute nicht erfolgt. Auch habe Bayern es bis heute unterlassen, seine Mitgliedschaft als Land der Bundesrepublik Deutschland in seiner Landesverfassung zu verankern; stattdessen bezeichne es sich nach wie vor als Freistaat. Damit werde eine tatsächlich nicht existierende Souveränität eines

nicht existierenden Staates Bayern suggeriert. Der Spitzenkandidat der EVP für das Amt des Kommissionspräsidenten, CSU-Mitglied Manfred Weber, habe auf Twitter damit geworben, dass das Christentum die Seele Europas sei und sich damit ebenfalls diskriminierend verhalten.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

Die Zulassung der Listen der Bayernpartei sowie der CSU zur Europawahl 2019 durch den Bundeswahlausschuss am 15. März 2019 begegnet keinen wahlrechtlichen Bedenken. Gemäß § 8 Absatz 1 Europawahlgesetz (EuWG) können Wahlvorschläge von Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen eingereicht werden. Bei der Zulassungsentscheidung gemäß § 14 Absatz 1 EuWG kann der Bundeswahlausschuss einen Wahlvorschlag gemäß § 14 Absatz 2 EuWG nur zurückweisen, wenn er verspätet eingereicht ist oder den Anforderungen nicht entspricht, die durch das Europawahlgesetz und die dazu erlassene Wahlordnung aufgestellt sind, es sei denn, dass in diesen Vorschriften etwas anderes bestimmt ist. Es ist nicht ersichtlich, dass der Wahlvorschlag der Bayernpartei die Anforderungen des EuWG oder der EuWO nicht erfüllt hat. Vor allem ist der Einwand des Einspruchsführers, die genannten Parteien verfolgten – jedenfalls teilweise – verfassungswidrige Ziele, nicht dazu geeignet, die Zulassungsentscheidung des Bundeswahlausschusses in Frage zu stellen. Denn der Bundeswahlausschuss ist nicht berechtigt, die Verfassungsmäßigkeit einer Partei, die Wahlvorschläge eingereicht hat, zu überprüfen (vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 37). Hierzu ist gemäß Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz allein das Bundesverfassungsgericht berufen. Da dieses bislang weder über die Verfassungsmäßigkeit der Bayernpartei noch über die der CSU zu entscheiden hatte, hatte auch der Bundeswahlausschuss von der Verfassungsmäßigkeit der Parteien auszugehen. Dessen ungeachtet sieht der Wahlprüfungsausschuss keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der Bayernpartei und der CSU zu zweifeln.

Anlage 18

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. B., 99817 Eisenach

- Az.: EuWP 27/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 19

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau L. S., 21129 Hamburg

- Az.: EuWP 28/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 12. Juni 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihr vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 20

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. S., 76887 Bad Bergzabern

- Az.: EuWP 29/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019, sowie nach Hinweis des Sekretariats des Wahlprüfungsausschusses auf den Fristbeginn für die Einreichung von Einsprüchen gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, hat der Einspruchsführer erneut mit Schreiben vom 6. Juni 2019 und vom 21. Juni 2019 Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 sowie gegen einzelne Kommunalwahlen, die Bundestagswahl sowie die Regierungsbildung erhoben. Er trägt vor, die Parteien CSU und ÖVP seien massiv benachteiligt worden, insbesondere durch die Parteien CDU, SPD, AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freie Wähler und DIE LINKE. sowie weitere „politische Konstrukte“. Diese befassten sich nicht mit dem Schriftgut des Einspruchsführers und setzten damit ihr persönliches Vorankommen über jeden „verfassungs recht staatlichen Aspekt“. Diese Vorwürfe träfen auch auf die Einzelpersonen zu, die als Kandidaten der genannten Parteien angetreten seien.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist lediglich insoweit zulässig, als sich der Einspruchsführer gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland wendet. Kommunalwahlen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Deutschen Bundestages. Die Einspruchsfrist gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz für Einsprüche gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 ist bereits am 24. November 2017 abgelaufen, so dass auch ein hiergegen gerichteter Einspruch unzulässig ist.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Der Einspruchsführer hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Wahlfehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 17/2250, Anlage 11; 18/3100, Anlage 26; BVerfGE 40, 11 [30]). Dies kann dem Schreiben des Einspruchsführers nicht entnommen werden. Der Einspruchsführer stellt pauschale Behauptungen auf, die er nicht in einen Bezug zur konkreten Wahl stellt. Wahlbeanstandungen, die über die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1160, Anlagen 3, 6; 18/3100, Anlage 4 und BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 21

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau C. M., 28784 Schwanewede

- Az.: EuWP 30/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführerin hat mit Schreiben, das am 17. Juni 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 Einspruch eingelegt. Sie trägt vor, dass es einer Vielzahl von blinden und sehbehinderten Bürgerinnen und Bürgern nicht möglich sei, ihre Stimme abzugeben. Der derzeitige Zeit- und Mehraufwand für blinde und sehbehinderte Menschen, ihre Stimme abzugeben, sei unangemessen hoch. Dies sei weder mit den Inhalten des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG) vereinbar noch zeitgemäß. Es sei unerlässlich, Wahllokale so auszustatten, dass Blinde und Sehbehinderte gemäß dem BGG, uneingeschränkt wählen könnten. Der derzeitige Zustand diskriminiere blinde und sehbehinderte Menschen. Darüber hinaus führe die allgemeine Erschwerung der Wahlrechtsausübung für diese Bürgerinnen und Bürger zu einer Verfälschung des Wahlergebnisses. Die Einspruchsführerin gibt in diesem Zusammenhang an, dass nach Schätzungen mindestens 48 Prozent der etwa 650.000 blinden und sehbehinderten Menschen nicht zur Wahlrechtsausübung in der Lage seien.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit auch kein Wahlfehler entnehmen. Zwar rügt die Einspruchsführerin, dass die Wahllokale nicht in einer Art und Weise ausgestattet gewesen seien, die es Blinden ermöglicht hätte, ihr Wahlrecht uneingeschränkt ausüben zu können. Dies entspricht jedoch nicht den Anforderungen des Wahlprüfungsgesetzes, wonach der Wahlprüfungsausschuss nur auf begründeten Einspruch tätig wird. Die Einspruchsführerin hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich ihrer Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Wahlfehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 17/2250, Anlage 11; BVerfGE 40, 11 [30]). Sie verweist jedoch lediglich pauschal darauf, dass Sehbehinderte und Blinde nur unter großem Aufwand an der Wahl hätten teilnehmen können. Sie hätte beispielsweise darlegen müssen, in welchem Wahllokal aus welchem Grund eine sehbehinderte oder blinde Person gerade wegen ihrer Behinderung das Wahlrecht nicht ausüben konnte oder aus anderen Gründen bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl ein Verstoß gegen das BGG vorgelegen hätte. Stattdessen werden bloße Vermutungen dazu geäußert, wie viele sehbehinderte und blinde Menschen nicht in der Lage gewesen seien, an der Wahl teilzunehmen. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rdnr. 25).

2. Soweit die Einspruchsführerin allgemein Diskriminierungen von Blinden und Sehbehinderten bei der Teilnahme an der Wahl rügt, könnte sie sich auch gegen die zugrundeliegenden Wahlrechtsvorschriften wenden. Diesbezüglich unterstreicht der Wahlprüfungsausschuss zunächst die besondere Bedeutung der Auswahl und Einrichtung barrierefreier Wahlräume sowie die weitere Unterstützung für blinde und sehbehinderte Menschen bei der Ausübung des Wahlrechts, um ihnen die Teilnahme an der Wahl so einfach wie möglich zu gestalten. In einer Gesamtschau der wahlrechtlichen Normen, die besondere Regelungen für die Ausübung des Wahlrechts durch Blinde oder Sehbehinderte regeln, vermag der Wahlprüfungsausschuss jedoch die Ansicht der Einspruchsführerin im Hinblick auf eine etwaige Diskriminierung nicht zu teilen. Soweit die Einspruchsführerin mit ihrem Vortrag die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlrechts, insbesondere einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 GG geltend macht, ist zudem darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt etwa Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 18/5050, Anlage 3; 19/1450, Anlagen 3 bis 14).

a) Die Regelungen über die Gestaltung von Wahlräumen diskriminieren blinde und sehbehinderte Menschen nicht. Insbesondere sollen Wahlräume nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere Menschen mit Behinderungen und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird, § 39 Absatz 1 Satz 3 EuWO. Die Gemeindebehörden haben frühzeitig und in geeigneter Weise mitzuteilen, welche Wahlräume barrierefrei sind, § 39 Absatz 1 Satz 4 EuWO. Entsprechendes ist auf der Wahlbenachrichtigung vermerkt, vgl. Anlage 3 zu § 18 Absatz 1 EuWO. Sofern der auf der Wahlbenachrichtigung zugewiesene Wahlraum nicht barrierefrei ist, kann durch einen zu beantragenden Wahlschein die Stimme in einem Wahllokal mit barrierefreiem Zugang abgegeben werden.

b) Bei der Stimmabgabe selbst stehen Blinden und sehbehinderten Menschen unterschiedliche Hilfestellungen zur Verfügung. Nach § 50 EuWO haben blinde und sehbehinderte Menschen die Möglichkeit, eine Person zu bestimmen, deren Hilfe sie sich bei der Stimmabgabe bedienen wollen. Diese Person haben sie dem Wahlvorstand bekanntzugeben; auch ein vom Wähler bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes darf als Hilfsperson agieren. § 50 Absätze 2 und 3 EuWO normieren in diesem Zusammenhang Pflichten für die Hilfsperson, die sich bei Missachtung dieser Pflichten möglicherweise sogar strafbar macht (§§ 107 ff. StGB). Diese Regelungen beinhalten zwar eine Einschränkung insbesondere der geheimen Wahl und damit einhergehend eine Einschränkung eines für die parlamentarische Demokratie elementaren Wahlrechtsgrundsatzes, der sowohl in den europäischen Verträgen in Artikel 14 Absatz 3 EUV (auch in Artikel 39 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) als auch in § 1 EuWG verankert ist. Jedoch dürfen das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit im Interesse der Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl in beschränktem Maß gelockert werden, um so u. a. auch blinden Wahlberechtigten die Möglichkeit zu geben, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen (Bundestagsdrucksache 14/1560, Anlage 25; vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 33 Rdnr. 4 b).

Darüber hinaus können blinde oder sehbehinderte Wähler auch ohne eine ausgewählte Vertrauensperson wählen. Nach § 50 Absatz 4 EuWO dürfen sie sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone bedienen. Nach § 38 Absatz 2 Satz 1 EuWO wird die rechte obere Ecke des Stimmzettels gelocht oder abgeschnitten, um die Verwendung von Stimmzettelschablonen zu ermöglichen. Mithilfe dieser Stimmzettelschablone ist es den blinden und sehbehinderten Menschen möglich, ihre Stimme wie von ihnen gewünscht selbst abzugeben. Die Stimmzettelschablonen werden von den Blindenvereinen hergestellt und bereitgestellt, § 38 Absatz 2 Satz 2 EuWO. Sie werden kostenlos von den Landesvereinen des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e. V. (DBSV) auch an Nichtmitglieder ausgegeben. Ferner werden mit jeder Schablone Begleitinformationen zum Schablonenaufbau und zum Stimmzettel ausgegeben. So können blinde und sehbehinderte Wählerinnen und Wähler am Wahltag in der Wahlkabine oder zuvor per Briefwahl selbstständig ihren Stimmzettel ausfüllen. Auf dem Stimmzettel selbst ist nicht zu erkennen, dass eine Wahlschablone benutzt wurde. Die Kosten für die Herstellung und Bereitstellung der Stimmzettelschablonen trägt gemäß § 50 Absatz 4 BWG i. V. m. § 25 Absatz 1 EuWG der Bund.

Anlage 22

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. K., 69502 Hemsbach

- Az.: EuWP 31/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, die gesetzlichen Rahmenbedingungen der deutschen Bewerber für ein Mandat im Europäischen Parlament seien indirekt diskriminierend ausgestaltet. Der gesetzlich garantierte Kündigungsschutz in § 3 Absatz 3 Europaabgeordnetengesetz (EuAbgG) teile die Bewerber für ein Mandat aufgrund ihrer beruflichen Herkunft in zwei Gruppen auf. „Mitarbeiter von finanzkräftigen Firmen, Konzernen und vor allem vom öffentlichen Dienst“ seien bevorzugt, da sich ihre finanzkräftigen Arbeitgeber den gesetzlichen Kündigungsschutz selbst nach langer Abwesenheit ihrer Mitarbeiter logistisch und finanziell leisten könnten. Dem gegenüber stünden die Mitarbeiter „finanzschwacher Firmen, Selbstständige, Freiberufler, Handwerker usw.“, die weder finanziell noch logistisch in der Lage seien, die gesetzliche Garantie zu leisten. Der neutral formulierte Kündigungsschutz wirke sich insofern ungleich aus. Richtigerweise müsse der Gesetzgeber den Zugang zum Mandat soweit möglich für alle gleich gestalten. Dies würde bedeuten, dass alle Bürger und Bürgerinnen in Zukunft bei Übernahme eines berufspolitischen Mandats ihren alten Arbeitsplatz aufgeben müssten. Dafür solle dann jeder Mandatsträger eine einmalige, gleichhohe finanzielle Entschädigung aus der Staatskasse bekommen. Neben der Gleichbehandlung hätte dies den Nebeneffekt, dass die Gewaltenteilung in den „berufspolitischen Ämtern des Deutschen Staates wiederhergestellt werde“.

Wie bereits bei entsprechenden Einsprüchen gegen Wahlen zum Deutschen Bundestag wendet sich der Einspruchsführer zudem gegen die bisherigen Prüfungen des Wahlprüfungsausschusses in dieser Sache. Er verlange nicht vom Wahlprüfungsausschuss, dass dieser die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften überprüfe. Vielmehr zeige er einen offensichtlichen und mandatserheblichen gesetzlichen Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl auf, der diese indirekte Diskriminierung erzeuge. Der Wahlprüfungsausschuss müsse lediglich belastbar prüfen, ob dem so sei. Hierzu solle externer Sachverstand hinzugezogen werden. Ausweislich des Berichts des OSCE/ODIHR-Wahlexpertenteams zur Bundestagswahl am 22. September 2013 müsse der Wahlprüfungsausschuss alles prüfen.

In einem weiteren Schreiben vom 24. Juni 2019 hat der Einspruchsführer seinen Vortrag wie folgt erweitert: Durch die stark angestiegene Anzahl der Briefwähler werde die freie und geheime Wahl gravierend eingeschränkt. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht bislang die mit der Briefwahl einhergehenden Einschränkungen der freien und geheimen Wahl zu Gunsten der Allgemeinheit der Wahl für verfassungskonform gehalten. Doch hätte es bereits in seinem Beschluss vom 9. Juli 2013 (2 BvC 7/10) indirekt „vor einer deutlichen Zunahme der Briefwähler, die Konflikte in sich trägt“ gewarnt. Jedoch sei es auch davon ausgegangen, dass die Versprechung des Gesetzgebers, ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen sei nicht zu befürchten, zutreffend sei. Nunmehr sei die Zahl der Briefwähler förmlich „explodiert“, von beispielsweise 18,4% der Briefwähler bei der Europawahl 2009 hin zu 28,4% bei der Europawahl 2019. Nicht mehr die Allgemeinheit der Wahl sei der zwingende Grund für die Briefwahl, sondern die Förderung der Bequemlichkeit der Wähler. Seitdem es seit 2008 keiner Begründung für die Beantragung von Briefwahlunterlagen mehr bedürfe, machten die Parteien zunehmend Werbung für die Briefwahl, so dass davon auszugehen

sei, dass die Zahl der Briefwähler weiter steigen werde. Bürger und Politiker glaubten, die Briefwahl und Urnenwahl seien gleichwertige Formen des Wählens. Die Prognose des Gesetzgebers, auf die sich das Bundesverfassungsgericht gestützt habe, sei damit unzutreffend gewesen. Er, der Einspruchsführer, halte einen Anteil von 10 bis 20% für legitim, denn diese 20% seien zwischen 1957 und 2005 nie überschritten worden. Erst nach der bedingungslosen Freigabe der Briefwahl sei es zu den Steigerungsraten gekommen. Damit verhinderte oder behinderte Wähler an der Wahl teilnehmen könnten und damit die Allgemeinheit der Wahl gestärkt werde, sei die Briefwahl legitim. Alle anderen Wahlberechtigten hätten jedoch kein Recht, die „minderwertige Briefwahl“ auszuüben, die weder beweisbar geheim noch beweisbar frei sei. Um die demokratische Qualität der Wahl zu schützen, müssten diese Wahlberechtigten ihre Stimme in der Öffentlichkeit des Wahllokals in einer geschützten Wahlkabine abgeben. Die schleichende Abschaffung der freien und geheimen Wahl gehe so weit, dass die zuständigen Stellen es den Bürgern, z. B. durch einen Online-Service, besonders einfach machten, Briefwahlunterlagen zu beantragen. Im Ergebnis profitierten nur einige Parteien stärker von der Möglichkeit der Briefwahl als andere, so dass sich das Wahlergebnis verändere. Um die Zahl der Briefwähler wieder auf ein vertretbares Maß abzusenken und gleichwohl die Allgemeinheit der Wahl zu fördern, könnten ab einem bestimmten Termin „Dauerwahlkabinen“ in den Rathäusern aufgestellt werden, wo die Wahlberechtigten vor Ort ihre Stimme öffentlich, geheim und frei abgeben könnten. Für Kranke und anderweitig Verhinderte könnte wieder eine Begründungspflicht eingeführt werden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist bereits unzulässig, soweit der Einspruchsführer Vorschläge für eine Änderung des Europaabgeordnetengesetzes im Hinblick auf finanzielle Entschädigungen von Abgeordneten bei Mandatsannahme macht. Gemäß § 26 Absatz 1 EuWG wird im Wahlprüfungsverfahren über die Gültigkeit der Wahl und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl entschieden. Der Einspruchsführer macht jedoch konkrete Vorschläge zu einer Gesetzesänderung, die nicht Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens sein kann. Es bleibt dem Einspruchsführer unbenommen, seine Vorschläge im Rahmen eines Petitionsverfahrens vorzubringen.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Der Einspruchsführer wendet sich gegen die Regelung des § 3 Absatz 3 EuAbgG, wonach eine Kündigung oder Entlassung wegen des Erwerbs, der Annahme oder Ausübung des Mandats unzulässig ist. Zwar beginnt der Kündigungsschutz gemäß § 3 Absatz 3 Satz 3 EuAbgG bereits mit der Aufstellung des Bewerbers durch das dafür zuständige Organ des Wahlvorschlagsberechtigten, so dass ein Bezug zur Vorbereitung der Wahl theoretisch denkbar wäre. Jedoch trägt der Einspruchsführer keinen konkreten Sachverhalt vor, bei dem diese Vorschrift in einer Weise diskriminierend angewandt worden ist, dass sie einen Wahlfehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl darstellen würde. Der Einspruchsführer stellt vielmehr darauf ab, dass die – an sich neutral formulierte – Vorschrift jedenfalls indirekt zu Ungleichbehandlungen führe. Damit rügt er in der Sache die Verfassungswidrigkeit der Regelung. Hierzu ist er – wie bereits bei seinen vorangegangenen Wahleinsprüchen, die sich unter anderem gegen die parallele Regelung des § 2 Absatz 3 Abgeordnetengesetz (AbgG) richteten (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/6300, Anlage 23; 18/1160, Anlage 5; 19/1990, Anlage 26) – erneut darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Beschlusspraxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch zuletzt die Beschwerde des Einspruchsführers gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages, mit dem dieser den Einspruch des Einspruchsführers gegen die Bundestagswahl 2017 zurückgewiesen

hatte, verworfen (2 BvC 8/18; Beschluss des 2. Senats vom 20. Dezember 2018). Zwar hatte sich der Einspruchsführer in jenem Einspruch gegen § 2 Absatz 3 AbgG gewandt. Jedoch ist diese Norm wortlautgleich zu § 3 Absatz 3 EuAbgG. Es ist nicht ersichtlich, dass der Einspruchsführer zur nunmehr angegriffenen Norm Argumente vorträgt, die über die bisher vorgetragenen hinausgehen und die zu einer anderen Bewertung führen könnten.

2. Soweit der Einspruchsführer sich gegen die in § 24 Absatz 1 Europawahlordnung (EuWO) vorgesehene Möglichkeit der Erteilung eines Wahlscheins samt Ausstellung der Briefwahlunterlagen wendet, gilt auch hier, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen (s. oben unter 1.). Ungeachtet dessen sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung zu zweifeln. Das Bundesverfassungsgericht hat die Neuregelung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Wahlscheins durch Artikel 2 Nr. 7 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2378), bei der auf das Begründungserfordernis verzichtet wurde, zuletzt in seinem Beschluss vom 9. Juli 2013 (2 BvC 7/10, BVerfGE 134, 25) verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Dabei hat es auch darauf abgestellt, dass der Normgeber bei der Neuregelung in den Blick genommen habe, dass eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar mache, in Konflikt geraten könne. Jedoch habe der Gesetzgeber jedenfalls für die Bundestagswahl mit Verweis auf Erfahrungen bei Landtagswahlen begründet, dass ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten sei. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Einschätzung in verfassungsrechtlich relevanter Weise verfehlt oder auf die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht übertragbar sein könne (BVerfGE 134, 25 [32]). Zwar trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungspflicht. So kann sich eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern (BVerfGE 129, 300 [321 f.]). Allein der Anstieg des Prozentsatzes der Briefwähler auf nunmehr 28,4 % vermag die bisherige verfassungsrechtliche Beurteilung jedoch nicht in Frage zu stellen. Denn die gesetzgeberische Erwägung, die Allgemeinheit der Wahl im Hinblick auf die zunehmende Mobilität in der heutigen Gesellschaft und die verstärkte Hinwendung zu individueller Lebensgestaltung durch einen erleichterten Zugang zur Briefwahl zu sichern, trifft mehr denn je zu. Darüber hinaus ist die vom Einspruchsführer beschriebene weitere grenzenlose Anstieg der Zahl der Briefwähler nicht zu befürchten, zumal bereits bei der ersten Wahl zum Europäischen Parlament nach Wegfall des Begründungserfordernisses im Jahr 2014 eine Zunahme der Briefwähler auf insgesamt 25,3 % zu verzeichnen war, so dass der weitere Anstieg auf nunmehr 28,4 % als eher moderat bezeichnet werden kann. Ob die vom Einspruchsführer vorgeschlagene Wiedereinführung der Pflicht zur Glaubhaftmachung von Gründen dieser Entwicklung Einhalt bieten kann, ist zu bezweifeln, zumal das Bundesverfassungsgericht die Erwägung, dass diese Pflicht praktisch nutzlos, da nicht umfassend kontrollierbar, sei, nicht beanstandet hat. Das Leitbild der Urnenwahl bleibt – auch bei einer der zunehmend digitalisierten Lebenswirklichkeit angepassten, erleichterten Antragstellung – erhalten.

Anlage 23

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau R. K., 52066 Aachen

- Az.: EuWP 32/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. Juni 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihr vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 24

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. H., 96193 Wachenroth

- Az.: EuWP 33/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er wendet sich gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19), mit dem Menschen mit Behinderung, die unter Vollbetreuung stehen sowie als schuldunfähig Verurteilten das Recht zugesprochen wurde, an der Europawahl teilzunehmen. Er sei Vater und Betreuer eines zu 100 Prozent schwerstbehinderten Sohnes, der zu keiner Willensäußerung in der Lage sei, dem also die Möglichkeit fehle, darüber zu entscheiden, wen oder was er wähle. Europaweit gelte der Grundsatz, dass die Wahl allgemein, unmittelbar, frei und geheim erfolge. Als frei werde eine Wahl dann bezeichnet, wenn jeder Wähler seine Stimme selbst unbeeinflusst abgeben könne; das Wahlgeheimnis schütze den Wähler bei einer geheimen Wahl davor, dass seine Wahlentscheidung beobachtet oder nachträglich rekonstruiert werden könne. Er, der Einspruchsführer habe am 26. Mai 2019 sowohl seine eigene als auch die Stimme seines schwerstbehinderten Sohnes abgegeben. Beide Stimmen seien gezählt worden. In seinem Bekanntenkreis gebe es etliche Eltern oder Betreuer, die für ihre hilflosen Betreuten in dieser Form wählten. Dies sei eine ungerechtfertigte Sonderstellung, da sie zwei Stimmen hätten abgeben können.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl entnommen werden, der Auswirkung auf die Zusammensetzung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland hätte.

1. Die Tatsache, dass der Einspruchsführer nicht nur seine eigene, sondern auch die Stimme seines Sohnes abgegeben hat, begründet einen Wahlfehler.

a) Gemäß § 6 Absatz 4 Europawahlgesetz (EuWG) darf das Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausgeübt werden. Wähler, die des Lesens unkundig sind oder wegen einer körperlichen Beeinträchtigung gehindert sind, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, können sich gemäß § 50 Absatz 1 Europawahlordnung (EuWO) einer Hilfsperson bedienen. Diese hat sich gemäß § 50 Absatz 2 EuWO auf die Erfüllung der Wünsche des Wählers zu beschränken. Der Einspruchsführer hat bei der Stimmabgabe für seinen Sohn jedoch nicht als Hilfsperson seines Sohnes gehandelt, sondern seine eigene Wahlentscheidung an die Stelle der seines Sohnes gesetzt. Denn ausweislich der Angaben des Einspruchsführers war der Sohn wegen seiner schweren Behinderung zu einer Willensäußerung nicht in der Lage. Er konnte damit keine Wünsche im Hinblick auf eine Wahlentscheidung, die der Einspruchsführer als Hilfsperson hätte erfüllen können. Der Einspruchsführer hat damit das Wahlrecht zweimal ausgeübt und somit gegen § 6 Absatz 4 EuWG verstoßen.

b) Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil entschieden, dass § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 EuWG und § 6a

Absatz 2 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 2 und 3 EuWG bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis (§§ 17, 17a EuWO) sowie bei Einsprüchen und Beschwerden gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Wählerverzeichnisse (§ 21 EuWO) nicht anzuwenden sind. Damit konnten solche Personen, die bislang gemäß § 6a Absatz 1 Nummern 2 und 3 EuWG vom Wahlrecht ausgeschlossen waren, sich für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 ins Wählerverzeichnis eintragen lassen und an der Wahl teilnehmen. Das Wahlrecht ging aber nicht auf etwaige als Betreuer bestellte Personen, auch nicht als Stellvertreter über, sondern blieb bei den bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 6 a Absatz 1 Nummer 2 und 3 EuWG vom Wahlrecht Ausgeschlossenen.

c) Wenn der Einspruchsführer das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für verfehlt hält, vermag das an der Beurteilung des Sachverhalts durch den Wahlprüfungsausschuss und den Deutschen Bundestag nichts zu ändern. Der Deutsche Bundestag ist gemäß § 31 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Es ist jedoch darauf zu verweisen, dass der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen hat. Vielmehr er durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage sind, einen eigenen Wählerwillen zu bilden.

2. Jedoch vermag dieser Wahlfehler den Wahleinspruch nicht erfolgreich zu begründen. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag schon früher stets angeschlossen haben, können nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Bundestagswahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1710, Anlage 73; 19/7660, Anlage 12; BVerfGE 89, 243 [254]). Die zweifache Stimmabgabe des Einspruchsführers hat sich angesichts des vom Bundeswahlausschuss am 24. Juni 2019 festgestellten Ergebnisses der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/37_19_endgueltiges_ergebnis.html) nicht auf die Verteilung der Sitze der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ausgewirkt.

Daran ändert auch nichts, dass der Einspruchsführer von weiteren Personen berichtet, die ebenfalls zweifach eine Stimme abgegeben hätten. Denn es reicht nicht aus, dass pauschal behauptet wird, es hätten sich Wahlfehler zugetragen. Vielmehr müssen hierzu konkrete, der Überprüfung zugängliche Tatsachen dargelegt werden. Denn gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes, die gemäß § 26 Absatz 2 EuWG auch für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gelten, findet die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf zu begründenden Einspruch statt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen, 17/2200, Anlage 22; 18/4000 (neu), Anlagen 1 bis 46). Der allgemeine Verweis darauf, dass Personen, die als Betreuer für andere Wahlberechtigte bestellt sind, das Stimmrecht auch für die von ihnen Betreuten ausüben können und dies möglicherweise auch getan haben, ist hierfür nicht hinreichend. Es bleibt unklar, um welche und wie viele Wahlberechtigte es geht. Zudem wäre im Ergebnis auch nicht nachprüfbar, wie sich deren mögliche doppelte Stimmabgabe auf das Wahlergebnis tatsächlich ausgewirkt hätte, da sich wegen des Wahlgeheimnisses das Abstimmungsverhalten der Betroffenen nicht ermitteln ließe. Es ließe sich also nicht feststellen, inwieweit die Wahl in Deutschland durch die verbotene mehrfache Stimmabgabe beeinflusst worden ist (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4000 (neu), Anlagen 1 bis 46).

Anlage 25

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn K. M., 10555 Berlin

- Az.: EuWP 34/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 13. Juni 2019 an den Bundeswahlleiter, der es mit Schreiben vom 17. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet hat, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, der Zugang zum „Wahllokal Kopstadtplatz 10“ in Essen sei für ihn mit Reisegepäck nicht barrierefrei und sicher zu erreichen gewesen. Er verweise auf vorhergehende Versuche, sich gegen die Briefwahl sowie den Slogan „Leipzig wählt anders“ zu wehren, u. a. beim Bundesverfassungsgericht. Mit Schreiben vom 1. Juli 2019 hat er seinen Vortrag ergänzt. In diesem verweist er unter anderem auf beim Bundestag eingereichte Petitionen sowie auf ein rentenrechtliches Verfahren beim Sozialgericht Duisburg. Mit Schreiben vom 11. Juli 2019 schließlich wiederholt er, dass mit seinem Reisegepäck das nicht hinreichend ausgeschilderte Wahllokal unerreichbar gewesen sei, weshalb ihm die Teilnahme an der Wahl nicht möglich gewesen sei. Auch eine Einsicht in das Wählerverzeichnis sei ihm unmöglich gewesen. Es sei nicht hinreichend gewesen, dass im Sozialamt in der Lindenallee in Essen eine offizielle Aufforderung zur Teilnahme an der Direktwahl „vom 17. April bis zum 3. Mai 2019“ ausgelegen habe. Er habe die gesetzlichen Grundlagen nicht in einer Bibliothek nachprüfen können, da er dort von „rüpelhaften Lesern“ gestört worden sei. Sein ordentlicher Reiseaufenthalt in der Stadt Essen seit Anfang Februar 2015 sei hinreichend dokumentiert gewesen, so dass er sich nicht selbst um die Eintragung ins Wählerverzeichnis hätte kümmern müssen. Nach einem sechsmonatigen Aufenthalt in Berlin sei er dort automatisch ins Wählerverzeichnis eingetragen worden. Dasselbe Verfahren habe er in Essen erwartet.

Der **Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen** hat zu dem Einspruch im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Nach dem vorgetragenen Sachverhalt habe der Einspruchsführer versucht, im Wege der Briefwahl vor Ort zu wählen. Der Stadtwahlleiter Essen habe die Einlassungen des Einspruchsführers zurückgewiesen. Er habe erklärt, die Direktwahl im Gebäude des Wahlamts Kopstadtplatz 10 sei barrierefrei möglich gewesen. Das Gebäude habe einen breiten, ebenerdigen Zugang zum Aufzug, der auch mit Rollstühlen oder Rollatoren mühelos durchquert werden könne. Der Wahlbereich werde mit dem Aufzug in der 1. Etage direkt und ohne Barrieren oder Türen erreicht. Die Ausschilderung vor dem Gebäude weise ausführlich und in großer Schrift auf den Zugang zum Wahlamt hin. Weshalb der Einspruchsführer Reisegepäck mit in den Wahlraum genommen habe und wieso ihm der Zugang trotz der Barrierefreiheit nicht möglich gewesen sei, erschließe sich nicht. Nach Einschätzung des Landeswahlleiters sei der Einspruch insofern unbegründet.

Der **Einspruchsführer** hat sich zu der Stellungnahme wie folgt geäußert: Er habe an der Wahl nicht im Rahmen der Briefwahl, sondern als „Direktwahl“ teilnehmen wollen und sei davon ausgegangen, dass dies aufgrund seines langen Aufenthalts in Essen möglich wäre. Die Information des Sozialamts stehe im Widerspruch zur tatsächlichen Gesetzeslage. Sein Reisepass weise „die ordentliche Eintragung zur Stadt Essen“ auf. Er halte sich für gewöhnlich nicht mit der Suche nach Örtlichkeiten auf, sondern befinde sich auf der Reise. Er könne sein Reisegepäck nicht aus der Hand geben, weshalb er, entgegen der Behauptung des Stadtwahlleiters, den Wahlraum gar nicht betreten habe. Seiner Gegenäußerung fügt er Kopien bei, auf denen unter der Überschrift „Wahl zum EU-Parlament 2019“ stichwortartig Informationen gegeben werden zum „Wo“, nämlich beim „Wahlamt der Stadt Essen, Kopstadtplatz 10 (rechts neben dem Fahrradladen)“, zum „Wann“ nämlich zwischen Mittwoch 17. April

und Freitag, 3. Mai 2019 und zu der Frage „Was nehme ich mit“, nämlich eine Bescheinigung der postalischen Erreichbarkeit aus der Lindenallee, falls im Personalausweis nicht die Stadt Essen angegeben sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden. Insbesondere begründet es keinen Wahlfehler, dass der Einspruchsführer nicht an der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 teilgenommen hat.

Es ist nach dem Vortrag nicht abschließend geklärt, ob der Einspruchsführer ins Wählerregister eingetragen war und damit nach § 6 und § 4 Europawahlgesetz (EuWG) in Verbindung mit § 14 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) hätte wählen dürfen. Bei lebensnaher Auslegung des Vortrags des Einspruchsführers ging dieser aufgrund seines langjährigen Aufenthalts in der Stadt Essen sowie der Ausstellung des Reisepasses auf die Stadt Essen davon aus, dass er im Wählerverzeichnis der Stadt geführt worden sei, weshalb er am Tag der Wahl selbst im Wahlamt, Kopstadtplatz 10, an der Wahl teilnehmen wollte. Allein die Tatsache, dass sein Reisepass von der Stadt Essen ausgestellt wurde, ist für eine Eintragung ins Wählerverzeichnis jedoch nicht hinreichend und auch ein längerfristiger Aufenthalt an einem Ort führt nicht zur Eintragung ins Wählerregister von Amts wegen. Vielmehr hätte der Einspruchsführer gemäß § 15 Absatz 1 Europawahlordnung (EuWO) entweder in der Stadt Essen gemeldet sein oder aber die Eintragung ins Wählerregister dort beantragen müssen (§ 15 Absatz 2 EuWO). Die vom Einspruchsführer gerügten Informationen des Sozialamts Essen, von denen er wohl eine Kopie beigefügt hat, hätten zwar so ausgelegt werden können, dass vom 17. April bis zum 3. Mai 2019 bereits die Wahl stattfinden sollte, obwohl es sich tatsächlich um den Zeitraum handelte, innerhalb dessen eine Eintragung ins Wählerverzeichnis hätte beantragt werden können. Doch wäre dieses Missverständnis spätestens bei Vorsprache im Wahlamt aufgeklärt worden, so dass ihm im vorliegenden Fall keine für die Teilnahme des Einspruchsführers an der Wahl zentrale Bedeutung zuzumessen ist. Es kann dem Vortrag des Einspruchsführers auch nicht abschließend entnommen werden, ob er zuvor versucht hat, Einsicht ins Wählerverzeichnis zu nehmen, um zu überprüfen, ob er ins Wählerregister eingetragen war. Letztlich können diese Fragen hier jedoch auch dahinstehen. Denn entscheidend in diesem Fall ist, dass er es, wohl wegen seines Reisegepäcks, unterlassen hat, überhaupt das Wahlamt zu betreten, um zu wählen, oder – was in Ausnahmefällen gemäß § 26 Absatz 4 Satz 2 EuWO möglich ist – am Wahltag selbst einen Wahlschein zu beantragen. Ausweislich des nachvollziehbaren Vortrags des Landeswahlleiters war das Wahlamt, Kopstadtplatz 10 in Essen jedoch barrierefrei. Dass der Einspruchsführer für sich keine Möglichkeit sah, mit seinem Reisegepäck das Gebäude zu betreten und dort sein Wahlrecht auszuüben, beruht auf seiner Entscheidung und ist nicht der fehlenden Barrierefreiheit des Gebäudes zuzuschreiben.

Anlage 26

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn F. T., 76131 Karlsruhe

- Az.: EuWP 35/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, in vielen Ländern Europas gebe es Regelungen, die die Wahlfreiheit einschränkten oder verzerrend wirkten und nach deutschen Maßstäben verfassungswidrig seien. Deutschland stünden derzeit im Europäischen Parlament 96 Sitze zu, jedoch blieben gemäß § 2 Absatz 5 Satz 3 Europawahlgesetz (EuWG) einzelne Sitze unbesetzt, wenn auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze entfielen, als Bewerber auf der Liste der Partei benannt seien. Es sei offensichtlich, dass Deutschland in diesem Fall Souveränität einbüße. Das Problem werde dadurch verschärft, dass andere europäische Wahlsysteme nicht einmal den demokratischen Mindeststandards entsprächen. Zudem diskriminiere diese Regelung Wahlvorschläge mit wenigen oder gar keinen benannten Bewerbern. Die Regelung des § 2 Absatz 5 Satz 3 EuWG sei nur schwer mit Artikel 20 Absatz 2 i. V. m. Artikel 116 Grundgesetz (GG) vereinbar, denn die Wirkungslosigkeit von Stimmen und die Fremdbestimmung seien undemokratisch. Das Wahlrecht müsse bei Europawahlen bereits formal die maximale Souveränität Deutschlands sicherstellen. Das Auslosen freier Sitze an das deutsche Wahlvolk sei ein milderes und geeigneteres Mittel, um das Problem mangelnder namentlicher Bewerber zu lösen. Insbesondere sei der Erfolg der „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ erheblich beeinflusst worden. Das unnötigerweise auf namentliche Benennung fixierte Wahlrecht habe der Wählergemeinschaft keine andere Option gelassen, als eine leere Liste einzureichen. Dieser Wahlvorschlag sei jedoch schlechter gestellt als diejenigen Wahlvorschläge, die dem Konzept einer namentlichen Benennung folgten.

Seines Erachtens wirkten Sperrklauseln so, dass Wähler ihre Stimme nicht „wegschmeißen“ wollten, wenn die Mitbestimmung bei der Rangfolge der Großparteien noch möglich sei. Durch eine starre Listenwahl werde die Möglichkeit genommen, die Hierarchie in den Großparteien unmittelbar zu beeinflussen. Dieser Effekt lasse sich in Deutschland messen, wo die „sonstigen Parteien“ bei Europawahlen in der Summe regelmäßig um sechs bis sieben Prozentpunkte besser abschnitten als bei der vorausgegangenen Bundestagswahl. Dem würden auf Bundesebene Vorwände wie die Arbeitsfähigkeit des Parlaments entgegengehalten; in der Sache handele es sich um die Aushöhlung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative. Eine Lösung könnte sein, die Parteien, die weniger als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen erhielten, in einer „Volksfraktion“ zusammenzuführen. Diese Plätze würden dann durch Los im Wahlvolk verteilt. Dadurch würde das Volk besser repräsentiert als durch Zuschlagen der Plätze zu den Parteien, denen gerade nicht die Stimme gegeben worden sei. Hierdurch würde eine neutrale Fraktion entstehen, deren Abgeordnete allein ihrem Gewissen unterworfen wären. Dies berge viele Vorteile, die im Einzelnen aufgeführt werden.

Da das geltende Wahlrecht eine solche Lösung derzeit nicht zulasse, habe die „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ als „Lospartei“ einen Wahlvorschlag für die Europawahl eingereicht, der eine leere Liste enthalten habe, die unbesetzten Sitze hätten verlost werden sollen. Die Bundeswahlleitung habe jedoch die Ansicht vertreten, eine solche Liste sei unzulässig. Dabei habe die Bundeswahlleitung verkannt, dass sich die Literatur lediglich mit der Zulässigkeit einer Einzelperson auf einer Liste beschäftige; eine leere Liste sei nicht thematisiert worden. Die „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ habe sich bewusst für

eine Teilnahme mit einer leeren Liste entschieden, um auf das Problem der namentlichen Benennungspflicht aufmerksam zu machen. Die Sammlung der Unterstützungsunterschriften sei jedoch problematisch gewesen, da Wahlkampfmittel angesichts der Bedenken der Bundeswahlleitung nicht guten Gewissens hätten eingeworben werden können. Zudem sei das Einreichen von Unterschriften für eine leere Liste mit dem nur langfristigen Ziel einer Volksfraktion, das derzeit juristisch nicht durchsetzbar sei, schwierig. Die notwendige Anzahl von 4.000 gültigen Unterstützungsunterschriften habe nicht erreicht werden können. Eine andere Formulierung des § 2 Absatz 5 Satz 3 EuWG, beispielsweise „Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so werden diese Sitze, mit proportionaler Berücksichtigung der Stimmherkunft, unter den Wahlberechtigten verlost.“, hätte einen anderen Wahlkampf ermöglicht. Die Erfolgschancen der „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ seien erheblich beeinträchtigt worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

1. Der Einspruch ist bereits unzulässig, soweit der Einspruchsführer Vorschläge für eine Änderung des Europawahlgesetzes, namentlich von § 2 Absatz 5 Satz 3 EuWG macht. Gemäß § 26 Absatz 1 EuWG wird im Wahlprüfungsverfahren über die Gültigkeit der Wahl und die Verletzung von Rechte bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl entschieden. Der Einspruchsführer macht jedoch konkrete Vorschläge zu einer Gesetzesänderung, die nicht Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens sein kann. Es bleibt dem Einspruchsführer unbenommen, seine Vorschläge im Rahmen eines Petitionsverfahrens vorzubringen.

2. Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

a) Es liegt kein Wahlfehler darin, dass der Wahlvorschlag der „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ vom Bundeswahlausschuss in dessen 1. Sitzung am 15. März 2019 nicht zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 zugelassen wurde. Gemäß § 14 Absatz 2 Nr. 2 EuWG hat der Bundeswahlausschuss Wahlvorschläge zurückzuweisen, wenn sie den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die dazu erlassene Wahlordnung aufgestellt sind, es sei denn, dass in diesen Vorschriften etwas anderes bestimmt ist. Gemäß § 9 Absatz 5 EuWG müssen gemeinsame Listen für alle Länder von Parteien oder sonstigen politischen Vereinigungen, die nicht im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge im Wahlgebiet mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind, von 4.000 Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Diese Voraussetzung war nach Angaben des Einspruchsführers nicht erfüllt. Bereits aus diesem Grund hatte der Bundeswahlausschuss den Wahlvorschlag der „Wählergemeinschaft für eine repräsentative Volksvertretung“ zurückzuweisen. Ob darüber hinaus weitere Gründe vorlagen, den Wahlvorschlag zurückzuweisen, insbesondere ob ein Wahlvorschlag, auf dem keine Bewerber aufgeführt sind, den Anforderungen des § 9 Absatz 2 EuWG entspricht, kann insofern dahinstehen. Gegen die – wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstandende – Entscheidung des Bundeswahlausschusses ist keine Beschwerde eingelegt worden.

b) Soweit sich der Einspruchsführer gegen die Regelung des § 2 Absatz 5 Satz 3 EuWG wendet, ist zunächst festzuhalten, dass diese Regelung bei der Besetzung der 96 Sitze, die der Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Parlament zustehen, keine Anwendung gefunden hat. Auf allen Listen, von denen Bewerber gewählt wurden, waren hinreichend viele Bewerber benannt. Angesichts der Anzahl der weiteren benannten Kandidaten steht auch nicht zu erwarten, dass eine der zum Zug gekommenen Listen bei einer etwaigen Berufung eines Listennachfolgers gemäß § 24 Absatz 1 EuWG erschöpft sein wird, so dass dieser Sitz dann gemäß § 24 Absatz 1 Satz 5 EuWG unbesetzt bleiben würde. Soweit der Einspruchsführer jenseits der Anwendung im konkreten Fall die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 2 Absatz 5 Satz 3 EuWG rügt, ist zu beachten, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt etwa Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 18/5050, Anlage 3; 19/1450, Anlagen 3 bis 14). Ungeachtet dessen sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung zu zwei-

feln. Es entspricht dem Grundgedanken demokratischer Legitimation, dass in ein Parlament nur solche Wahlbewerber einziehen oder nachrücken können, die am Wahltag selbst als Bewerber zur Wahl standen, auch als Bewerber auf einer Liste. Der das Demokratieprinzip ausprägende Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl fordert nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Wahlverfahren, „in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigenen Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann“ (zuletzt BVerfGE 121, 266 [307]). Folgerichtig müssen Plätze, die nicht durch gewählte Bewerber besetzt werden können, unbesetzt bleiben. Eine – etwa durch Losentscheid – nachträgliche Bestimmung eines Parlamentsmitglieds hingegen würde gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl und damit letztlich gegen das Demokratieprinzip verstoßen, weil für den Wähler beim Wahlakt nicht erkennbar war, welche Personen zur Wahl stehen und zwischen Wähler und Gewählten eine weitere (Los-)Instanz treten würde (Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 15).

Anlage 27

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. T., 46459 Rees

- Az.: EuWP 36/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 23. Juni 2019 Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Mai 2019 eingelegt.

Der Einspruchsführer vermutet – wie bereits bei Einsprüchen gegen vorangegangene Wahlen, die er entweder als Einspruchsführer oder als Bevollmächtigter eingelegt hat – offenbar einen kritikwürdigen und strafrechtlich relevanten Zusammenhang zwischen der Verpackungsrichtlinie, dem „Grünen Punkt“/„Dualen System Deutschland“ und Parteispenden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. Der Einspruchsführer hätte nämlich nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Wahlfehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 17/2250, Anlage 11; 18/3100, Anlage 26; BVerfGE 40, 11 [30]). Dies hat er nicht getan. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, sind als unsubstantiiert zurückzuweisen (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1160, Anlage 53; 18/3100, Anlage 7; 19/1990, Anlage 14; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]).

Anlage 28

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. M., 99817 Eisenach

- Az.: EuWP 38/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 24. Juni 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 29

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des J. T., 20095 Hamburg

- Az.: EuWP 39/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat am 15. Juni 2019 über das Online-Formular des Petitionsausschusses Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. In der Sache trägt er vor, dass Mitarbeiter der Bahnhofsmission in Hamburg Post an einen Postboten zurückgegeben hätten. Er habe sich innerhalb der „zu beachtenden Fristen“ beim Bundeswahlleiter beschwert. Den Informationen des Landeswahlleiters Hamburg sei nicht zu entnehmen, wie sich eine nichtsesshafte Person, die sich nicht mit einem Ausweis identifizieren könne, zu verhalten habe, um ihre Stimme abzugeben. Der Einspruchsführer wurde vom Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses auf die schriftform- und fristgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs hingewiesen. Mit unterschriebenem Schreiben vom 29. Juli 2019, das am 30. Juli 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer vorgetragen, dass sein am 24. Mai 2019 ausgestellter Personalausweis durch Vorenthaltung des Original-PINs entwertet worden sei, wodurch Dritten der Zugang zu seinem Führungszeugnis ermöglicht worden sei. Er fügt eine Sammlung von Rechtsgrundlagen zur Europawahl 2019 sowie zur Wahl zu den Bezirksversammlungen in Hamburg am 26. Mai 2019 bei. Er beklagt, dass in den Sammlungen das Betäubungsmittelgesetz bzw. der Hinweis auf § 203 Strafgesetzbuch fehle. Am 10. August 2019 hat der Einspruchsführer diverse E-Mails an den Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages gesandt, in denen er unter anderem eine neue E-Mail-Adresse mitteilt; der Bezug zum Wahlprüfungsverfahren bei weiteren E-Mails erschließt sich nur schwerlich. Zudem hat das Sozialgericht Frankfurt am Main umfangreichen Schriftwechsel mit dem Einspruchsführer mit Schreiben vom 21. August 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet, da dieser sich gegen „Änderungen der Durchführungsbestimmungen zu der Wahl des Europäischen Parlaments“ wende. Ein weiteres Schreiben per Telefax folgte am 28. August 2019.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig. Der über das elektronische Petitionsformular des Deutschen Bundestages eingereichte Einspruch vom 15. Juni 2019 entspricht nicht dem Schriftformerfordernis des § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG). Es entspricht ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages, dass zur Schriftform grundsätzlich auch die eigenhändige Unterschrift des Einspruchsführers oder seines Verfahrensbevollmächtigten gehört. Ausschließlich per E-Mail eingelegte Einsprüche wurden aus diesem Grund stets als unzulässig zurückgewiesen (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1850, Anlagen 41 und 55; 16/900, Anlagen 31 und 32; 17/6300, Anlage 1; 18/1160, Anlagen 65 bis 75; 19/1990, Anlage 19). Für andere auf elektronischem Wege eingelegte Einsprüche wie etwa Online-Petitionen kann nichts anderes gelten (vgl. Bundestagsdrucksachen 18/1160, Anlagen 71 bis 73; 19/1990, Anlage 30). Das Schreiben vom 29. Juli 2019 entsprach zwar dem Schriftformerfordernis, insbesondere war es handschriftlich unterschrieben, jedoch ist es nicht fristgemäß beim Deutschen Bundestag eingegangen. Gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 WahlPrG müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Für die Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 lief diese Frist am 26. Juli 2019

um 24 Uhr ab. Der Einspruch ist erst am 30. Juli 2019 eingegangen. Da die Einspruchsfrist eine Ausschlussfrist ist, kann sie vom Wahlprüfungsausschuss nicht verlängert werden. Gleiches gilt für die nachfolgenden Schreiben des Einspruchsführers, die allesamt nach Ablauf der Einspruchsfrist beim Deutschen Bundestag eingegangen sind.

Anlage 30

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. A., 10625 Berlin

- Az.: EuWP 40/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit E-Mail vom 3. Juni 2019 an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat der Einspruchsführer in einer Petition die „Aufhebung der EU-Wahl von 2019 und Neuwahl“ begehrt. Der Petitionsausschuss hat die E-Mail zuständigkeitshalber an den Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages weitergeleitet. Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer auf die schriftformgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs hingewiesen. Der Einspruchsführer hat sich daraufhin nicht noch einmal gemeldet. In der Sache wendet er sich dagegen, dass in der Europäischen Union ca. 8 Millionen Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit wohnen, die bei der Wahl zum Europäischen Parlament ihre Stimme potentiell doppelt abgeben könnten, ohne dass dies kontrolliert werde. Er fordert die Einrichtung einer zentralen Wahlbehörde der Europäischen Union.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig. Gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) i. V. m. ist ein Wahleinspruch schriftlich beim Deutschen Bundestag einzureichen. Eine E-Mail genügt nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses nicht dem Schriftformerfordernis des § 2 Absatz 3 WahlPrG. Es entspricht ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages, dass zur Schriftform grundsätzlich auch die eigenhändige Unterschrift des Einspruchsführers oder seines Verfahrensbevollmächtigten gehört. Ausschließlich per E-Mail eingelegte Einsprüche wurden aus diesem Grund stets als unzulässig zurückgewiesen (vgl. zuletzt etwa Bundestagsdrucksache 19/1990, Anlage 19).

Anlage 31

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau N. W., 31020 Bernsdorf

- Az.: EuWP 41/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 28. Juni 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihr vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 32

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau C. R., 04299 Leipzig

- Az.: EuWP 43/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 28. Juni 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 33

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn Dr. T. K., 24521 Aumühle
2. der Frau G. K., ebenda

- Az.: EuWP 45/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Das Verfahren wird eingestellt.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 29. Juni 2019 haben die Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie tragen vor, am 3. Mai 2019 Briefwahlunterlagen beim Amt Hohe Elbegeest beantragt zu haben, die sie jedoch bis zu ihrem Urlaubsantritt am 17. August 2019 trotz mehrfacher Nachfrage, nicht erhalten hätten. Der Landeswahlleiter des Landes Schleswig-Holstein hat zu dem Vortrag der Einspruchsführer Stellung genommen. Die Einspruchsführer haben, nachdem ihnen die Stellungnahme zur Kenntnis gegeben wurde, mit Schreiben vom 2. September 2019 ihren Einspruch zurückgenommen.

Entscheidungsgründe

Das Verfahren wird antragsgemäß eingestellt (§ 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 6 des Wahlprüfungsgesetzes).

Anlage 34

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau L. H., 01097 Dresden

- Az.: EuWP 46/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 30. Juni 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 35

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn E. F., 88477 Schönebürg

- Az.: EuWP 48/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 2. Juli 2019 hat das Landratsamt Biberach einen Einspruch des Einspruchsführers gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt in dem Schreiben, das sich auch gegen mehrere Kommunalwahlen richtet, vor, er lege den Einspruch nicht nur für sich, sondern auch für seine Mutter, die „behördlich entführt“ worden sei, ein. Es lägen Fälle von Wahlbetrug vor, detaillierte Unterlagen werde er nachreichen. Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer mit Schreiben vom 10. Juli 2019 auf das Erfordernis einer Begründung eines Wahleinspruchs hingewiesen. Der Einspruchsführer hat sich daraufhin nicht mehr gemeldet.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig, denn er enthält keine Begründung. Wie dem Einspruchsführer mitgeteilt worden ist, ist ein Einspruch gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz schriftlich beim Deutschen Bundestag einzureichen und zu begründen. Der Einspruchsführer spricht in seinem Schreiben lediglich pauschal davon, dass „Wahlbetrug“ vorliege. Dem Schreiben des Einspruchsführers ist jedoch kein Sachverhalt zu entnehmen, aus dem sich ergibt, inwiefern Rechte bei der Vorbereitung oder Durchführung der Europawahl verletzt worden sind. Die bloße Ankündigung, weitere Unterlagen nachzureichen reicht nicht aus (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1850, Anlage 45).

Anlage 36

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. D. K. G.,
vertreten durch Frau I. S., 48161 Münster

- Az.: EuWP 49/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 an den Kreiswahlleiter für den Kreis Steinfurt hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Das Schreiben wurde am 27. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet.

Zur Begründung des Einspruchs wird die Verfassungswidrigkeit der Parteien- und Wahlfinanzierung angeführt. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat die Betreuerin des Einspruchsführers erklärt, dass sie ihre Einwilligung zur Führung des Wahleinspruchsverfahrens nicht erteile.

Entscheidungsgründe

Der Wahleinspruch ist unzulässig. Mangels Einwilligung seiner Betreuerin in die Verfahrensführung konnte der Einspruchsführer nicht wirksam Einspruch einlegen.

Anlage 37

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau E. M., 45239 Essen

- Az.: EuWP 50/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 1. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 38

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn E. O., 91056 Erlangen

- Az.: EuWP 51/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 39

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau I. A. S., 48268 Greven,
diese vertreten durch Herrn Dr. D. G.,
dieser vertreten durch Frau I. S., 48161 Münster

- Az.: EuWP 52/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 an den Kreiswahlleiter für den Kreis Steinfurt wurde für Frau I. A. S. durch Dr. D. G. Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Das Schreiben wurde am 27. Juni 2019 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet.

Zur Begründung des Einspruchs wird die Verfassungswidrigkeit der Parteien- und Wahlfinanzierung angeführt. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat die Betreuerin des als Vertreter angegebenen Dr. D. G. erklärt, dass sie ihre Einwilligung zur Führung des Wahleinspruchsverfahrens nicht erteile.

Entscheidungsgründe

Der Wahleinspruch ist unzulässig. Der Einspruch ist nicht wirksam eingelegt worden, da Dr. D. G. – mangels Einwilligung seiner Betreuerin in die Verfahrensführung – keine rechtswirksame Vertretung übernehmen konnte.

Anlage 40

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

eingelegt von Herrn Dr. D. K. G.,
vertreten durch Frau I. S., 48161 Münster

- Az.: EuWP 53/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 27. Juni 2019 vom Kreiswahlleiter für den Kreis Steinfurt an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, wurde für Herrn Dr. S. v. A. durch Dr. D. K. G Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Die Einspruchsschrift ist von Dr. D. K. G. unterschrieben. Eine Vollmacht liegt nicht bei.

Zur Begründung des Einspruchs wird die Verfassungswidrigkeit der Parteien- und Wahlfinanzierung angeführt. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat die Betreuerin von Dr. D. K. G. erklärt, dass sie ihre Einwilligung zur Führung des Wahleinspruchsverfahrens nicht erteile.

Entscheidungsgründe

Der Wahleinspruch ist unzulässig. Der Einspruch ist jedenfalls nicht wirksam eingelegt worden, da Dr. D. K. G. – mangels Einwilligung seiner Betreuerin in die Verfahrensführung – keine rechtswirksame Vertretung übernehmen konnte.

Anlage 41

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

eingelegt von Herrn Dr. D. K. G.,
vertreten durch Frau I. S., 48161 Münster

- Az.: EuWP 54/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 27. Juni 2019 vom Kreiswahlleiter für den Kreis Steinfurt an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, wurde für Herrn M. G. durch Dr. D. K. G Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Die Einspruchsschrift ist von Dr. D. K. G. unterschrieben. Dem Einspruch beigefügt ist eine Vollmacht für die Anfechtung der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, die jedoch nicht von M. G. unterschrieben ist. Der als Vertreter angegebene Dr. D. K. G. erklärt, dass M. G. „wegen manifestem Auschwitzsyndrom“ an der Unterschriftsleistung verhindert sei.

Zur Begründung des Einspruchs wird die Verfassungswidrigkeit der Parteien- und Wahlfinanzierung angeführt. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat die Betreuerin von Dr. D. K. G. erklärt, dass sie ihre Einwilligung zur Führung des Wahleinspruchsverfahrens nicht erteile.

Entscheidungsgründe

Der Wahleinspruch ist unzulässig. Der Einspruch ist jedenfalls nicht wirksam eingelegt worden, da Dr. D. K. G. – mangels Einwilligung seiner Betreuerin in die Verfahrensführung – keine rechtswirksame Vertretung übernehmen konnte.

Anlage 42

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau L.-A. H., 57299 Burbach

- Az.: EuWP 55/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 6. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 43

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau C. W., 22307/Hamburg

- Az.: EuWP 56/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 24. Juni 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Sie habe zum Zeitpunkt der Europawahl die gymnasiale Oberstufe besucht und sei durch den dort vermittelten Schulstoff mindestens genauso befähigt gewesen, an der Wahl teilzunehmen, wie volljährige Menschen, die die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit nicht (mehr) hätten, jedoch nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) sowie der Entscheidung des Gesetzgebers gleichwohl an Wahlen teilnehmen dürften. Insoweit liege eine Ungleichbehandlung vor.

Sie habe in Hamburg an den zeitgleich stattfindenden Bezirkswahlen teilnehmen dürfen, für die ebenfalls Einsichts- und Urteilsfähigkeit notwendig sei. Der Ausschuss von der Europawahl sei somit ungerechtfertigt.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt. Zudem dürfe sie in Hamburg an den Bezirkswahlen teilnehmen.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger

gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Dem Einspruch beigefügt ist eine Entscheidung des Kreiswahlleiters für den Bezirk Hamburg-Nord, mit der eine Beschwerde der jetzigen Einspruchsführerin gegen die Entscheidung der Wahldienststelle des Bezirksamts Hamburg-Nord abgewiesen wurde. Die jetzige Einspruchsführerin hatte Einspruch gegen die Richtigkeit des Wahlberechtigtenverzeichnisses zur Europawahl am 26. Mai 2019 erhoben, da sie dort nicht als Wahlberechtigte aufgeführt gewesen sei. Jedoch sei die Entscheidung der Wahldienststelle im Bezirksamt Hamburg-Nord, die jetzige Einspruchsführerin nicht einzutragen, rechtsrichtig ergangen, da die jetzige Einspruchsführerin die Voraussetzung des vollendeten 18. Lebensjahres gemäß § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG nicht erfüllt habe. Sie hätte nach dieser Vorschrift vorbehaltlich weiterer Wahlrechtsvoraussetzungen erst dann in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden dürfen, wenn sie am oder vor dem 26. Mai 2001 geboren worden sei, was bei ihr nicht der Fall gewesen wäre. Für die Klärung der Frage der Vereinbarkeit der zugrundeliegenden Vorschrift mit dem Grundgesetz seien weder die Wahldienststelle noch die Kreiswahlleitung für den Bezirk Hamburg-Nord zuständig.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen.

Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Entscheidung der Kreiswahlleitung für den Bezirk Hamburg-Nord, mit der die Beschwerde der Einspruchsführerin gegen die Entscheidung der Wahldienststelle des Bezirksamtes Hamburg-Nord, die Einspruchsführerin nicht in das Wahlberechtigtenverzeichnis für die Europawahl am 26. Mai 2019 einzutragen, abgewiesen wird, begründet keinen Wahlfehler. Das Wählerverzeichnis ist ein Verzeichnis der Wahlberechtigten, § 14 Absatz 1 Europawahlordnung (EuWO). Eine Voraussetzung der Wahlberechtigung zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ist gemäß § 6 EuWG die Vollendung des 18. Lebensjahres am Wahltag. Da die Einspruchsführerin am Wahltag erst 16 Jahre alt war, konnte sie nicht ins Wählerverzeichnis eingetragen werden. Das Wählerverzeichnis war insofern nicht unrichtig, so dass auch die gegen die Ablehnung der Eintragung eingelegte Beschwerde keinen Erfolg haben konnte.

2. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage.

a) Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

b) Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine

integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

c) Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit

anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist. Das von der Einspruchsführerin vorgebrachte Mindestwahlalter von 16 Jahren bei Bezirkswahlen in Hamburg hingegen entfaltet keine maßstabsbildende Wirkung. Denn die Länder sind im Rahmen des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei (BVerfGE 4, 31 [44 f.]; BVerfGE 99, 1 [11]; BVerwGE 104, 323 [329]; zuletzt BVerwG, Urteil vom 13.6.2018 – 10 C 8/17, NJW 2018, 3328 [3329]). Etwaige Diskrepanzen zwischen Landes- und Bundesrecht sind dabei hinzunehmen.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 44

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn L. K., 90425 Nürnberg

- Az.: EuWP 57/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 45

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. S., 22045 Hamburg

- Az.: EuWP 59/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 16. Juli 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er rügt die Beeinflussung von Wahlbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch die Veröffentlichung von deutschen Wahlergebnissen in Form von Hochrechnungen vor Schließung der Wahllokale in allen Mitgliedstaaten. In den deutschen Medien, insbesondere in der ARD und im ZDF, seien am Wahlabend des 26. Mai 2019 nach 18 Uhr fortlaufend Hochrechnungen präsentiert worden, die auf amtlichen Wahlergebnissen einzelner Stimmbezirke beruhten. Dadurch entstehe die Gefahr einer Beeinflussung derjenigen EU-Bürger, die auch noch nach 18 Uhr ihre Stimme in anderen Mitgliedstaaten hätten abgeben können. Eine freie Wahl sei dadurch nicht gewährleistet.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist bereits insoweit unzulässig, als gemäß § 26 Absatz 1 Europawahlgesetz Einspruch beim Deutschen Bundestag allein gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland erhoben werden kann. Die vom Einspruchsführer gerügte Beeinflussung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus anderen Mitgliedstaaten hingegen kann nicht Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens beim Deutschen Bundestag sein (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4000 [neu], Anlage 40).

Darüber hinaus ist der Einspruch aber auch unbegründet. Der Vortrag des Einspruchsführers vermag keinen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften, insbesondere nicht gegen Artikel 10 Absatz 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten im Europäischen Parlament (DWA), zu begründen. Denn bei der vom Einspruchsführer beanstandeten Veröffentlichung von Hochrechnungen handelt es sich nicht um „amtliche Bekanntgaben“ i. S. d. Artikel 10 Absatz 2 DWA. Ein Mitgliedstaat darf das ihn betreffende Wahlergebnis gemäß Artikel 10 Absatz 2 DWA erst dann amtlich bekanntgeben, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler innerhalb des Wahlzeitraums als Letzte wählen, abgeschlossen ist. Die letzten Wahllokale schlossen in Italien am 26. Mai 2019 um 23 Uhr. Der Bundeswahlleiter gab am 27. Mai 2019 um 3:50 Uhr das vorläufige amtliche Ergebnis der Wahl der 96 Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 bekannt. Erst am 24. Juni 2019 stellte der Bundeswahlausschuss das endgültige Wahlergebnis fest. Die vom Einspruchsführer gerügte Medienberichterstattung hingegen beruhte auf Teilergebnissen einzelner Stimmbezirke, die am Abend der Wahl nach 18 Uhr als Hochrechnungen von Wahlforschungsinstituten präsentiert wurden, ohne das amtliche Ergebnis vorwegnehmen zu können. Schließlich ist auch jenseits eines Verstoßes gegen Wahlrechtsvorschriften nicht ersichtlich, inwieweit Hochrechnungen in einem Mitgliedstaat die Wahlfreiheit von EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten beeinflusst haben sollen. Eine unzulässige Beeinflussung des Wahlverhaltens von Wahlberechtigten Mitgliedstaaten kann angesichts der Unterschiedlichkeit der Parteienland-

schaft und des Wahlverhaltens der Wähler in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten nur schwerlich nachgewiesen werden. Der Einspruchsführer trägt hierzu auch nichts vor.

Anlage 46

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. B., 46242 Bottrop

- Az.: EuWP 60/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 16. Juli 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 47

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. K., 06846 Dessau-Roßlau

- Az.: EuWP 61/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 48

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. N., 53225 Bonn

- Az.: EuWP 64/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 13. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 49

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. N., 53225 Bonn

- Az.: EuWP 65/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 13 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstelle müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 13-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen. Junge Menschen im Alter des Einspruchsführers nähmen seit vielen Jahren selbstständig am gesellschaftlichen Leben teil, beispielsweise in der Schule oder in Einrichtungen der Jugendhilfe. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 13-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt; die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die aktuelle politische Debatte um den Klimaschutz zeige, wie sehr junge Menschen im Alter des Einspruchsführers in der Lage seien, sich mit politischen Themen auseinander zu setzen. Aktuelle entwicklungspsychologische Untersuchungen kämen zu der Erkenntnis, dass Kinder schon in jungen Jahren in der Lage seien, komplexe kognitive Zusammenhänge zu erfassen, wenn sie sich für die Thematik interessierten.

Der Ausschluss der unter 18-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 13 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde

Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 18-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 13-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 13-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für die Beteiligten im Rechtsverkehr und sage nichts über die Fähigkeiten der Jugendlichen aus. Es sei auch davon auszugehen, dass die zivilrechtliche Deliktsfähigkeit von 13-Jährigen in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Beschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 13-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 13 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 13-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132,

39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen.

Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408

[418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die gar erst das 13. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen etwa im Alter von 13 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt. Ein Mindestalter von 13 Jahren ist hingegen in keinem Mitgliedstaat vorgesehen.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 50

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der J. N., 53225 Bonn

- Az.: EuWP 66/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 9 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstelle müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bereits bei Kindern im Grundschulalter müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen. Junge Menschen im Alter der Einspruchsführerin nähmen seit vielen Jahren selbstständig am gesellschaftlichen Leben teil, beispielsweise in der Schule. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 9-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt; die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die aktuelle politische Debatte um den Klimaschutz zeige, wie sehr junge Menschen im Alter des Einspruchsführers in der Lage seien, sich mit politischen Themen auseinander zu setzen. Aktuelle entwicklungspsychologische Untersuchungen kämen zu der Erkenntnis, dass Kinder schon in jungen Jahren in der Lage seien, komplexe kognitive Zusammenhänge zu erfassen, wenn sie sich für die Thematik interessierten. Sie selbst habe sich bereits im Alter von 7 Jahren für die Kommunal- und Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen interessiert. Vor der Europawahl habe sie – teilweise mit Hilfe ihres Vaters – den Wahl-O-Mat genutzt. Sie sei der Ansicht, dass auch Kinder eine Wählerstimme haben sollten, schließlich seien sie von den Folgen der Politik betroffen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Sie selbst halte sich für einsichts- und urteilsfähig, so dass sie erst

Recht das Wahlrecht haben müsse. Der vom Gesetzgeber gewählte Weg könne auch ein Weg für Kinder sein: Eine Person ihres Vertrauens könne ihr erklären, was sie nicht verstehe, aber sie entscheide.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden.

Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die

Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parla-

ments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die gar erst das 9. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung

gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen etwa im Alter von nur neun Jahren eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt. Ein Mindestalter von 9 Jahren oder ein von der Einspruchsführerin erwogenes „assistiertes Kinderwahlrecht“ ist hingegen in keinem Mitgliedstaat vorgesehen.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 51

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn T. F., 66009 Saarbrücken

- Az.: EuWP 67/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 13. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt.

Er trägt vor, dass gegen die Wahlrechtsgrundsätze verstoßen worden sei, da die Wahl durch den „Einsatz von Satellitenradar“ manipuliert worden sei. Bei der Wahl sei zudem nicht sichergestellt gewesen, dass Überwachungs- und Kontrolltechniken der sog. „Five Eyes“-Staaten während des Wahlkampfes ausgeschaltet worden seien. Der Staat habe eine Schutzpflicht, einen fairen Wahlkampf zu ermöglichen; dieser sei er nicht nachgekommen. Er gehe davon aus, dass das Ergebnis der Wahl ohne diese Maßnahmen anders ausgefallen wäre. Er beklagt zudem, dass im Wahlkampf keine Beweissicherung für Verletzungen der Wahlrechtsgrundsätze vorgesehen sei. Der Staat habe nicht den Nachweis erbracht, dass die Wahlgrundsätze nicht durch moderne, technische Systeme gestört worden seien. Zudem sei der Grundsatz der Wahlfairness verletzt, da die Spitzenkandidaten letztlich durch die Staats- und Regierungschefs „abserviert“ worden seien. Für die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat (mit Ausnahme Deutschlands) könne nur äußerer Zwang durch Radar ursächlich sein. Die Partei Volt hätte nicht zugelassen werden dürfen, da sie zwar noch nicht totalitär- und verfassungsfeindlich sei, jedoch versuche, aus den elektromagnetischen Feldern des Politikbetriebs in Europa Vorteile zu erlangen. Der Wahlkampf hätte erst nach dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union beginnen dürfen. Wegen des bevorstehenden Austritts hätten solche britischen Parteien, die für den sog. Brexit geworben hätten, einen europafeindlichen Wahlkampf betrieben, was Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben dürfe. In Großbritannien hätten ausländische EU-Bürger nicht an der Wahl teilnehmen dürfen, weil es keine Stimmzettel gegeben habe. Britische Wahlbehörden hätten es unterlassen, Wahlscheine aus den Heimatländern der Wähler anzufordern.

Der Einspruchsführer beantragt, ihm die Auslagen für den Einspruch nach § 19 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) zu erstatten.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

1. Der Einspruch ist bereits unzulässig, soweit der Einspruchsführer Fehler bei der Durchführung der Wahl in Großbritannien rügt. Gemäß § 26 Absatz 1 Europawahlgesetz kann Einspruch beim Deutschen Bundestag allein gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland erhoben werden. Die vom Einspruchsführer gerügte Beeinflussung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus anderen Mitgliedstaaten hingegen kann nicht Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens beim Deutschen Bundestag sein (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4000 [neu], Anlage 40).

2. Soweit der Zuspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Der Einspruchsführer hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein die Gültigkeit der Wahl berührender Fehler ergibt (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 5; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 17/2250, Anlage 11; 18/1160, Anlage 11; BVerfGE 40, 11 [30]). Er hat aber nur nicht weiter belegte Verdachtsmomente geäußert und auf eine – gesetzlich nicht vorgesehene – Beweis(sicherungs)pflicht des Staates abgestellt. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

3. Der Antrag des Einspruchsführers auf Ersatz seiner notwendigen Auslagen wird abgelehnt. Nach § 19 Absatz 1 Satz 2 WahlPrG können dem Einspruchsführer notwendige Auslagen erstattet werden, wenn dem Einspruch stattgegeben wird oder der Einspruch nur deshalb zurückgewiesen wird, weil der geltend gemachte Mangel keinen Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt hat. Beide Alternativen liegen hier nicht vor.

Anlage 52

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau R. T., 10437 Berlin

- Az.: EuWP 68/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 12. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihr vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 53

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn G. W., 40878 Ratingen

- Az.: EuWP 69/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 18. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass seine Stimme, die er für die Partei „Volksabstimmung“ abgegeben habe, im Stimmbezirk 7072 in Ratingen nicht gezählt worden sei. Der Kreiswahlleiter des Kreises Mettmann habe ihm mitgeteilt, dass eine Stimme, die für die Partei „Volksabstimmung“ im genannten Stimmbezirk abgegeben worden sei, ungültig gewesen sei. Der Einspruchsführer erklärt, diese Stimme könne nur seine sein; seine Stimmabgabe sei jedoch nicht ungültig gewesen, wie er dem Kreiswahlleiter auch mitgeteilt habe. Da es sich „wahrscheinlich“ um eine Wahlfälschung handele, erhebe er insgesamt gegen das festgestellte Wahlergebnis Einspruch. Ihm sei auch eine Unregelmäßigkeit in einem anderen Fall bekannt geworden. Er beantragt deshalb, die Stimmzettel aller Stimmbezirke öffentlich nachzuprüfen.

Den Schriftwechsel mit dem Kreiswahlleiter des Kreises Mettmann hat der Einspruchsführer seinem Einspruch beigefügt. Der Kreiswahlleiter führte in seinem Schreiben vom 8. Juli 2019 aus, dass aufgrund der Eingabe des Einspruchsführers die Wahlniederschrift für den Wahlbezirk 7072 erneut geprüft worden sei, ohne dass dabei Unstimmigkeiten zu Tage getreten seien. Da ausweislich der Niederschrift eine ungültige Stimme abgegeben worden sei, sei nicht auszuschließen, dass diese zwar für die Partei „Volksabstimmung“ abgegeben worden, jedoch als ungültig gewertet worden sei. Eine weitergehende Prüfung durch den Kreiswahlleiter sei nicht angezeigt. Das Wahlergebnis für den Kreis Mettmann sei am 3. Juni 2019 durch den Kreiswahlausschuss festgestellt worden, ohne dass dieser von seinem Recht, Feststellungen des Wahlvorstandes zu berichtigen und abweichend über die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen zu beschließen, Gebrauch gemacht hätte.

Der Einspruchsführer hat daraufhin dem Kreiswahlleiter geantwortet, dass es für ihn wichtig sei, festzustellen, ob seine Stimme als ungültig gewertet worden sei oder nicht. Insbesondere interessiere ihn der Grund für die Ungültigkeit, falls eine solche vorliegen sollte. Er selbst sei als Bewerber der Partei „Volksabstimmung“ angetreten, weshalb es unwahrscheinlich sei, dass er einen ungültigen Stimmzettel abgegeben habe. Es bestehe der Verdacht, dass sein Stimmzettel nachträglich „ungültig gemacht“ worden sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Es ist nach den Ausführungen des Einspruchsführers sowie des Kreiswahlleiters des Kreises Mettmann zwar nicht abschließend zu klären, ob die Stimme des Einspruchsführers tatsächlich ungültig war oder aber die Stimmauszählung in diesem Fall fehlerhaft vorgenommen wurde. Jedoch kann diese Frage dahingestellt bleiben. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder sein könnten (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]). Die – möglicherweise fehlerhafte – Bewertung eines einzelnen Stimmzettels als ungültig,

wodurch die Partei „Volksabstimmung“ eine Stimme weniger erhalten hat, wird keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben. Denn die Partei „Volksabstimmung“ hat insgesamt 0,2 Prozent aller Stimmen erlangt und ist damit deutlich von einem Mandatsgewinn entfernt geblieben.

2. Weitere Ermittlungen des Wahlprüfungsausschusses zu der Frage, ob eine subjektive Rechtsverletzung des Einspruchsführers dadurch vorliegt, dass seine Stimme möglicherweise zu Unrecht nicht für die Partei „Volksabstimmung“ gewertet wurde, sind ebenfalls nicht anzustellen. Insbesondere kann die vom Einspruchsführer geforderte Neuauszählung der Stimmen im Wahlbezirk 7072 des Kreises Mettmann unterbleiben. Denn gemäß § 5 Absatz 3 Satz 2 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) sind weitere Ermittlungen zur Prüfung einer subjektiven Rechtsverletzung in der Regel nur dann anzustellen, wenn eine Auswirkung der Rechtsverletzung auf die Verteilung der Sitze im Parlament nicht auszuschließen ist. Angesichts des Wahlergebnisses der Partei „Volksabstimmung“ kann dies jedoch ausgeschlossen werden (s. oben unter 1.).

3. Auch für weitere Neuauszählungen in anderen Wahlbezirken besteht nach dem Vortrag des Einspruchsführers kein Anlass. Gemäß § 2 Absatz 1, 3 WahlPrG erfolgt die Prüfung der Wahl durch den Wahlprüfungsausschuss nur auf begründeten Einspruch. Der Einspruchsführer erwähnt jedoch lediglich einen möglichen weiteren Fall einer Unregelmäßigkeit bei der Stimmauszählung, ohne darzulegen, in welchem Stimmbezirk und aufgrund welcher Beobachtungen dies der Fall sein könnte. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 54

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. H. F., 53721 Siegburg

- Az.: EuWP 71/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt.

1. Er trägt vor, Meinungsforschungsinstitute und Medien hätten die Wahl in unzulässiger Art und Weise zum Nachteil kleinerer Parteien beeinflusst, so dass keine Chancengleichheit gegeben sei. Im Ergebnis hätten 0,2 % der Wahlberechtigten die Partei „Volksabstimmung“ gewählt, während 99,8 % die Bedeutung von Volksabstimmungen nicht erkannt hätten. Vielmehr hätten 76 % der Wähler wieder „schwarz, rot, grün und gelb“ gewählt, ohne zu erkennen, dass sie sich mit ihrer Stimmabgabe selbst schädigten. Die Bundeszentrale für politische Bildung hätte mit Hilfe des Wahl-O-Mat wahrheitswidrige „Schmähpropaganda“ über die Partei „Volksabstimmung“ verbreitet. Wahlwerbung kleinerer Parteien bleibe unbeachtet, wenn die Medien nicht darüber berichteten. Im Stimmbezirk 100 in Siegburg habe die Partei nur zwölf der insgesamt abgegebenen 605 Stimmen erhalten, obwohl jeder Haushalt Werbematerial der Partei „Volksabstimmung“ erhalten habe. Es sei zu prüfen, ob Wahlen unter diesen Rahmenbedingungen den Anforderungen des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) entsprächen.

2. Er rügt des Weiteren Unregelmäßigkeiten im Wahlbezirk 7072 in Ratingen. Ihm sei von einem Bewerber der Partei „Volksabstimmung“ mitgeteilt worden, dass dieser im Wahlbezirk 7072 in Ratingen seine Stimme für die Partei „Volksabstimmung“ abgegeben hätte. Das Wahlergebnis dieses Stimmbezirks weise jedoch null Stimmen für die Partei „Volksabstimmung“ aus. Der zuständige Kreiswahlleiter habe daraufhin erläutert, gemäß der Niederschrift des Wahlvorstands im Wahlbezirk 7072 sei dort eine ungültige Stimme abgegeben worden. Es sei nicht auszuschließen, dass diese für die Partei „Volksabstimmung“ abgegeben worden sei. Der Bewerber, der selbst Einspruch eingelegt habe, gehe davon aus, dass weitere Unregelmäßigkeiten bei der Stimmauszählung vorlägen. Darüber hinaus sei auch nicht ausgeschlossen, dass Stimmen für kleine Parteien bei der Verarbeitung der Wahlergebnisse in den Wahlcomputern verschwinden würden. Die Programmierungen seien nicht oder nur schwer kontrollierbar.

3. Auch sei der Wählerwille missachtet worden, da den Wahlberechtigten als Präsident der Kommission der Europäischen Union Frans Timmermans oder Manfred Weber „versprochen worden“ seien; diese seien auch mehrheitlich gewählt worden. Tatsächlich sei aber unter Ausschluss der Öffentlichkeit eine Kandidatin als Präsidentin vorgeschlagen worden, die gar nicht auf dem Stimmzettel zur Wahl gestanden hätte.

4. Kleine Parteien würden durch den Wahl-O-Mat diskriminiert. Die Partei „Volksabstimmung“ habe die 81 Fragen der Bundeszentrale für politische Bildung beantwortet. Aus diesen Fragen seien sodann 38 ausgewählt und mit einem von der Bundeszentrale für politische Bildung verfassten Vorwort ins Netz gestellt worden. Dieses Vorwort habe diskriminierende, wahrheitswidrige, partei- und wahlschädigende Formulierungen enthalten. So habe die Partei nie wegen rechtsextremistischer Bestrebungen unter Beobachtung des Verfassungsschutzes NRW gestanden. Sie habe auch kein „national-konservatives Profil“ und setze sich nicht für die „Schließung der deutschen Grenzen“ und die „Rückkehr zur D-Mark“ ein, sondern wolle Volksabstimmungen über diese Themen durchführen. Die Bundeszentrale sei der Aufforderung, das Vorwort von ihrer Internetseite zu löschen, nicht

nachgekommen. Gerichtliche Rechtsbehelfe seien nicht erfolgreich gewesen. Auch Strafanzeigen und Strafanträge hätten keine Wirkung erzielt. Das Verwaltungsgericht Köln habe jedoch in einem anderen Verfahren einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Recht auf Chancengleichheit anerkannt, da der Wahl-O-Mat zunächst nur die Möglichkeit geboten habe, die Angaben der Nutzer mit acht verschiedenen Parteien zu vergleichen. Die bis dahin unbekannte Partei Volt, die das Verfahren angestrengt hatte, habe durch entsprechende Pressemitteilungen bundesweit Aufmerksamkeit erhalten und dadurch bei der Wahl einen Sitz im Europäischen Parlament errungen. Insgesamt würden Wahlen durch den Wahl-O-Mat manipuliert; mindestens jeder zweite Wähler sei durch die insofern verbreitete Propaganda beeinflusst worden.

5. Schließlich hätten „einflussreiche Kreise“ die Europawahl in Deutschland und Österreich dadurch beeinflusst, dass sie mit einer „Video-Falle mit Beteiligung deutscher Medien“ in Österreich eine Regierungskrise herbeigeführt hätten. Meinungsstarke erfolgreiche Wahlpropaganda mit dem YouTube-Star Rezo hätten der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei den Erstwählern zu einem Ergebnis von 36 % verholfen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Ausführungen des Einspruchsführers zur fehlenden Wirkung der Wahlwerbung kleiner Parteien begründen keinen Wahlfehler. In der Sache könnte sein Vortrag auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien hindeuten, der auch für den Bereich der Wahlwerbung im Rundfunk gilt (Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 65). Jedoch bleiben die Ausführungen des Einspruchsführers allgemein. Insbesondere legt er nicht dar, welche Medien sich diskriminierend gegenüber der Partei „Volksabstimmung“ verhalten hätten. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25). Zur Rüge der fehlenden Wirkung von Werbematerial, das umfassend an Haushalte verteilt worden sei, ist anzumerken, dass es in der Natur der Wahl liegt und Ausdruck der freien Wahl ist, dass sich Wahlberechtigte trotz Zugangs von Werbematerialien einer Partei für eine andere Partei entscheiden können.

2. Nach den Ausführungen des Einspruchsführers sowie des Kreiswahlleiters des Kreises Mettmann ist zwar nicht abschließend zu klären, ob die eine für die Partei „Volksabstimmung“ abgegebene Stimme tatsächlich ungültig war oder aber die Stimmauszählung in diesem Fall fehlerhaft vorgenommen wurde. Jedoch kann diese Frage dahingestellt bleiben. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder sein könnten (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]). Die – möglicherweise fehlerhafte – Bewertung eines einzelnen Stimmzettels als ungültig, wodurch die Partei „Volksabstimmung“ eine Stimme weniger erhalten hat, hätte keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung gehabt. Denn die Partei „Volksabstimmung“ hat insgesamt 0,2 Prozent aller Stimmen erlangt und ist damit deutlich von einem Mandatsgewinn entfernt geblieben. Auch für weitere Neuauszählungen in anderen Wahlbezirken besteht nach dem Vortrag des Einspruchsführers kein Anlass. Gemäß § 26 Absatz § 2 Absatz 1 und 2 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) erfolgt die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Die Begründung muss mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen für eine Nachprüfung enthalten (BVerfGE 40, 11, 30; 48, 271, 276; 85, 148, 159 f.; 89, 291, 304 f.). Für den Wahlprüfungsausschuss besteht weder eine Verpflichtung noch eine tatsächliche Möglichkeit, bloß vermuteten Wahlfehlern durch umfangreiche Ermittlungen und Erhebungen selbst nachzugehen. Der Einspruchsführer erwähnt hier lediglich einen möglichen weiteren Fall einer Unregelmäßigkeit bei der Stimmauszählung, ohne darzulegen, in welchem Stimmbezirk und aufgrund welcher Beobachtungen dies der Fall sein könnte. Auch diese Rüge muss insofern als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (s. o. unter 1.)

3. Die Wahl Ursula von der Leyens zur Präsidentin der Europäischen Kommission begegnet in wahlrechtlicher Hinsicht keinen Bedenken. Zwar haben einige europäische Parteifamilien im Vorfeld der Wahl sog. „Spitzenkandidaten“ benannt, die als Bewerber zur Wahl zum Europäischen Parlament antraten. Dass die mit dieser Benennung verbundenen Erwartungen im Ergebnis jedoch nicht erfüllt wurden, sondern eine Person, die nicht als Bewerberin zur Wahl angetreten war, mit Parlamentsmehrheit zur Kommissionspräsidentin gewählt wurde, begründet jedoch keinen Wahlfehler. Die Motive der Wähler für ihre Wahlentscheidung, z. B. das Ausgehen von irrigen Voraussetzungen, fallen weitgehend in den Bereich der nur schwer nachprüfbaren höchstpersönlichen Willensbildung. In diesem Bereich kann das Wahlrecht lediglich die Freiheit der Entscheidung, nicht aber deren Richtigkeit gewährleisten (vgl. Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 35). Im vorliegenden Fall finden die gehegten – und im Ergebnis enttäuschten – Erwartungen im geltenden Recht keine Grundlage. Nach Artikel 17 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Dass der Kandidat oder die Kandidatin sich auch um ein Mandat im Europäischen Parlament beworben hat, ist keine Voraussetzung. Die Vorgabe, das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen bedeutet nicht, dass eine Rechtspflicht zum Vorschlag des Kandidaten, dessen Partei die meisten Stimmen bei der Europawahl auf sich vereinen konnte, besteht (vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 17 EUV Rdnr. 47). Ebenso wenig kann daraus abgeleitet werden, dass allein einer der Bewerber, die als „Spitzenkandidat“ zur Wahl angetreten sind, in das Amt des Kommissionspräsidenten gewählt werden kann. Das vom Europäischen Parlament favorisierte „Spitzenkandidatenmodell“ (vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018 über die Überarbeitung der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission [2017/2233(ACI)]) ist insofern vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Vorschlagsrecht dem Europäischen Rat zukommt und dass es für die Wahl selbst einer Mehrheit im Europäischen Parlament bedarf.

4. Auch die vom Einspruchsführer gerügte Diskriminierung im Hinblick auf die Informationen, die der Wahl-O-Mat zur Partei „Volksabstimmung“ bereitgehalten hat, begründet keinen Wahlfehler. Der Wahl-O-Mat wird von der Bundeszentrale für politische Bildung erstellt. Selbst wenn diese – was hier offen bleiben kann – als staatliche Stelle angesehen würde (vgl. VG Köln, Beschl. v. 18. März 2011, 6 L 372/11) vermag der Wahlprüfungsausschuss nicht festzustellen, dass die bereitgestellten Informationen parteiergreifend die Bildung des Wählerwillens beeinflusst hätte. Dies wäre allenfalls dann möglich, wenn die Grenzen einer zulässigen Meinungsäußerung i. S. d. Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG überschritten worden wären, so dass es zu einer unzulässigen Wahlbeeinflussung gekommen wäre. Objektiv unrichtige Äußerungen zu Fakten oder Verhältnissen können massiv auf die Willensbildung einwirken, so dass eine Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit gegeben sein kann, wenn zugleich keine Möglichkeit hinreichender Gegenwehr, z. B. im Wege des Rechtsschutzes möglich gewesen ist (vgl. Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 29). Unabhängig von der Frage, ob die dargestellten Informationen im Wahl-O-Mat objektiv der Wahrheit entsprachen oder nicht, war es dem Einspruchsführer im vorliegenden Fall durch die Inanspruchnahme von Rechtsschutz möglich, sich hiergegen zu wehren. Aus welchen Gründen er im gerichtlichen Verfahren keinen Erfolg hatte, legt der Einspruchsführer jedoch nicht näher dar. Er hat lediglich den unbegründeten Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts beigefügt. Zwar ist das Wahlprüfungsverfahren in den Fällen, in denen auch vor der Wahl Rechtsschutz hätte erlangt werden können, nicht per se ausgeschlossen, jedoch hätte der Einspruchsführer darlegen müssen, aus welchen Gründen er die gerichtlichen Entscheidungen für verfehlt hält. Dies hat er versäumt.

5. Schließlich kann auch dem allgemein gehaltenen Vortrag des Einspruchsführers zur Wirkung der Regierungskrise in Österreich sowie der eines You Tube-Videos kein Sachverhalt entnommen werden, der auf einen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften hin konkret zu überprüfbar ist. Auch dieser ist insofern als unsubstantiiert zurückzuweisen (s. o. unter 1.).

Anlage 55

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn E. P., 69207 Sandhausen

- Az.: EuWP 72/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, die Firma Unitymedia habe am Vormittag des 22. Januar 2019 die Verbreitung der Deutschlandfunksender eingestellt, ohne dass hierfür eine technische Ursache oder eine Gestattung seitens der Landesmedienanstalten vorgelegen habe. Die Einstellung sei sowohl auf den digitalen als auch auf den traditionellen UKW-Frequenzen im Kabelnetz erfolgt. Er habe die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg ausdrücklich auf die entsprechende höchstrichterliche Rechtsprechung zur Notwendigkeit des ungehinderten, freien Informationszugangs hingewiesen. Dies sei jedoch erfolglos geblieben. Da es sich nicht um ein lokal begrenztes Ereignis handele, sei die Wahl in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt ungültig. Der Einspruchsführer führt umfänglich aus, dass die von Unitymedia empfohlenen Alternativen zum Empfang der Deutschlandfunk-Programme, z. B. über Satellitenempfangsanlagen, UKW-Empfänger mit Stab- und Wurfantenne, den Abschluss eines zusätzlichen kostenpflichtigen Vertrages zur Einrichtung eines WLAN-Netzes oder ein Ausweichen auf DAB+ kein hinreichendes Äquivalent zum Informationszugang im Rundfunk-Kabelnetz darstellten. Die Firma Unitymedia nutze ihre monopolartige Machtposition gegenüber Bewohnern von Eigentumswohnungen, Krankenhäusern und Heimen durch die unvermittelte Ausspeisung der Deutschland-Programme unzulässig aus. Der unmittelbar aus Artikel 5 des Grundgesetzes abgeleitete Grundversorgungsanspruch, der die Informationsfreiheit gewährleisten solle, sei nicht gegeben. Dies sei im entscheidenden Wahlkampfzeitraum vor der Europawahl besonders gravierend, da die relevanten Themen in den Deutschlandfunk-Programmen verstärkt berichtet würden, und damit in die Wahlentscheidung einflössen. Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folge, dass der Bürger einen Anspruch auf Zugang zu dem von ihm finanzierten Deutschlandfunk-Programmen habe. Die Freiheit zur Auswahl des bevorzugten Radioprogramms liege beim Bürger, Ersatzangebote durch einzelne andere hochwertige Programme seien bei der Wahrnehmung der informationellen Selbstbestimmung irrelevant.

Seine Versuche, vor der Wahl bei der Wahlleitung des Landkreises sowie bei vier Parteien gegen diesen Zustand vorzugehen, seien sämtlich erfolglos gewesen. Insbesondere der Hinweis, sich im Internet über die Suchmaschinen und sozialen Netzwerke zu informieren, so dass die Deutschlandfunk-Programme nicht erforderlich seien, verkenne, dass im Deutschlandfunk Aspekte aufgegriffen würden, nach denen nie gezielt gesucht worden wäre. Internetinformationen auch außerhalb der sozialen Netzwerke hingegen seien hochgradig algorithmisch gesteuert. Die redaktionelle Auswahl von Rundfunksendungen sei aufgrund ihrer Struktur und Publizität einer öffentlichen Kritik zugängig, was bei personalisierten Informationsangeboten im Internet vollständig entfalle.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

Der Vortrag des Einspruchsführers könnte allenfalls dann einen Wahlfehler begründen, wenn sein Zugang zu Rundfunkprogrammen in einer Art und Weise eingeschränkt worden wäre, dass er keine freie Wahlentscheidung hätte treffen können. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl schützt die Wahlberechtigten vor Beeinflussungen, die geeignet sind, ihre Entscheidungsfindung und letztlich ihre Wahlentscheidung in unzulässiger Weise ernsthaft zu beeinträchtigen. Die Wahlentscheidung muss in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gefällt werden können (vgl. BVerfGE 20, 56 [97]; 66, 369 [380]). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine die Freiheit der Wahl beeinträchtigende, unzulässige Wahlbeeinflussung durch die Medien dann vorliegen, wenn das Gesamtprogramm der Wahlsendungen inhaltliche Ausgewogenheit und Sachlichkeit vermissen lässt (vgl. BVerfGE 48, 271 [277 f.]). Hierfür ist im vorliegenden Fall nichts ersichtlich: Die für den Einspruchsführer unproblematisch zu empfangenden Rundfunkprogramme sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen weisen in ihrer Gesamtheit eine erhebliche Bandbreite an Meinungen auf. Darüber hinaus erlaubt die Vielzahl von Informationsmöglichkeiten im Vorfeld einer Wahl, auch über die Presse oder die Öffentlichkeitsarbeit der Parteien selbst, eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Programmen der einzelnen Wahlvorschlagsträger. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl bezieht sich auf die informierte Wahlentscheidung; nicht auf die Entscheidung darüber, welche Informationsangebote hierzu genutzt werden. Auch der Einspruchsführer trägt nicht vor, dass er sich insgesamt nicht hätte adäquat informieren können. Er stellt lediglich darauf ab, dass er die Sender des Deutschlandradios über eine bestimmte Empfangsquelle nicht empfangen konnte. Die dem Einspruch zugrundeliegende Frage, ob aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein Anspruch auf Zugang zu einzelnen Rundfunkprogrammen in einer bestimmten Empfangsart folgt, ist im Wahlprüfungsverfahren nicht zu entscheiden.

Anlage 56

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau S. W., 99817 Eisenach

- Az.: EuWP 76/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 14. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 57

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau R. H., 99817 Eisenach

- Az.: EuWP 77/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 14. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstelle müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihr vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 58

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. S., 99817 Eisenach

- Az.: EuWP 78/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 59

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. U. L., 69115 Heidelberg

- Az.: EuWP 80/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 23. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er rügt sinngemäß die Verfassungswidrigkeit der ersatzlosen Streichung von § 6a Absatz 1 Nr. 2 Europawahlgesetz (EuWG). Es verstoße gegen die Verfassung, namentlich gegen das Verfassungsgebot der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes, Personenkreise, die aus medizinischen Gründen erkennbar nicht die notwendige Einsichtsfähigkeit besäßen, um hinreichend verantwortungsbewusst eine Wahlentscheidung zu treffen, nicht vom Wahlrecht auszuschließen. Auch diejenigen Personen seien vom Wahlrecht auszuschließen, bei denen eine förmliche, gerichtlich angeordnete Betreuung ausschließlich an § 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB scheitere. Die Mehrheit der Richter des Thüringer Verfassungsgerichtshofs habe in einem Urteil vom 25. September 2018 (ThürVerfG 24/17, - juris -) gravierende Zweifel daran angebracht, ob der völlige Verzicht auf einen Wahlausschluss für die Personen, bei denen eine gerichtlich angeordnete Vollbetreuung vorliege, noch vom gesetzgeberischen Ermessen gedeckt sei.

Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/17) zu Recht festgestellt, dass durch die Erklärung der Ungültigkeit des wortlautgleichen § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWG) „ein Zustand entstünde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre, als die bisherige Lage [...].“ Insofern sei die wenige Monate später vom Bundesgesetzgeber beschlossene Abschaffung des Wahlrechtsausschlusses gerade nicht zugelassen worden. Es hätte andere gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten gegeben. Die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. April 2019 (2 BvQ 22/19) in einem Eilverfahren getroffene Aussage, dass auch die völlige Abschaffung des bisherigen Wahlausschlusses für Vollbetreute eine verfassungskonforme Möglichkeit sein könne, werde lediglich postuliert, jedoch nicht begründet. Die gesetzgeberische Regelung sei nicht nur rechtspolitisch verfehlt, sondern auch unverhältnismäßig. Die Gesetzesbegründung setze sich mit Alternativen nicht auseinander, sondern behaupte eine intensive Abwägung aller Umstände nur pauschal und unsubstantiiert. Die völlige Abschaffung des Verfassungsguts der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sei nicht erforderlich und unangemessen. Der gesetzgeberische Spielraum sei überschritten. Angesichts der hohen Zahl der Betroffenen sei – da es bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland keine Sperrklausel gebe – die Mandatsrelevanz gegeben. Es seien keine Gründe ersichtlich, weshalb dem Wahlergebnis in Deutschland ein besonderer Bestandsschutz zukommen solle.

Er führt weiter aus, dass auch die Briefwahlvorschriften insofern verfassungswidrig geworden seien. Die bisherigen Prämissen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität dieser Vorschriften stellten erkennbar nur auf volljährige und geschäftsfähige Wähler ab (vgl. BVerfGE 59, 119 Rdnr. 25 ff.), denn nur diese könnten sich gegen die „Fürsorge“ Dritter beim Ausfüllen der Briefwahlunterlagen, also gegen Eingriffe in das Wahlgeheimnis, angemessen zur Wehr setzen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden.

Der Einspruchsführer beruft sich auf die Verfassungswidrigkeit der Rechtslage zum Wahlausschluss im Rahmen der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland. Er rügt mit Blick auf einen fehlenden Wahlrechtsausschluss von Personen, die erkennbar nicht die notwendige Einsichtsfähigkeit für den Wahlakt besitzen, ein gesetzgeberisches Unterlassen. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Beschlusspraxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtslage nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14). Erst recht gilt dies, wenn das Bundesverfassungsgericht – wie hier – bereits in der Sache entschieden, die bisherige Rechtslage für verfassungswidrig erklärt und eine neue Rechtslage für die angegriffene Wahl durch Urteil herbeigeführt hat (Urteil vom 15. April 2019, 2 BvQ 22/19). Der Deutsche Bundestag ist an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 31 Absatz 1 BVerfGG gebunden. Das Bundesverfassungsgericht erklärte: „Daneben bleibt der Gesetzgeber frei, darüber zu entscheiden, wie er zukünftig den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihrer Integrationsfunktion zum Ausgleich bringt. Insbesondere bleibt es ihm unbenommen, entsprechend der Beschlusslage des Deutschen Bundestages (vgl. Bundestagsdrucksache 19/8261) eine Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz mit Regelungen zur Assistenz, zum Manipulationsschutz und zur Konkretisierung des Straftatbestands der Wahlfälschung zu verbinden“ (BVerfG, Urteil vom 15. April 2019, 2 BvQ 22/19 Rdnr. 53). Es hat damit ausdrücklich festgehalten, dass es die seit dem 1. Juli 2019 geltende Rechtslage (BGBl. I S. 834) für mit der Verfassung vereinbar hält. Eine Gesetzesänderung, wie der Einspruchsführer sie für notwendig hält, noch vor der Wahl am 26. Mai 2019 war insofern nicht geboten. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers hat das Bundesverfassungsgericht in seiner vorausgegangenen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 13 Nr. 2 und 3 BWG (Entscheidung vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/17) auch nicht erklärt, dass durch die Abschaffung dieser Regelung „ein Zustand entstünde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als die bisherige Lage“. Vielmehr hat es von einer Nichtigerklärung der Norm abgesehen und diese lediglich für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, um der – nunmehr erfolgten – gesetzgeberischen Entscheidung nicht vorzugreifen (ebd. Rdnr. 138).

Wegen der Bedenken des Einspruchsführers im Hinblick auf die Manipulationsanfälligkeit der Briefwahl gerade bei dem betroffenen Personenkreis weist der Wahlprüfungsausschuss darauf hin, dass der Wähler oder eine etwaige Hilfsperson bei der Briefwahl gemäß § 36 Absatz 2 BWG bzw. § 59 Absatz 3 Satz 3 Europawahlordnung an Eides statt zu versichern haben, dass der Stimmzettel persönlich oder gemäß dem erklärten Willen des Wählers gekennzeichnet worden ist. Eine falsche Versicherung an Eides statt ist gemäß § 156 Strafgesetzbuch (StGB) strafbewehrt. Zudem hat der Gesetzgeber mit Gesetz vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) § 107a Absatz 1 StGB einen neuen Satz 2 angefügt, wonach unbefugt auch wählt, wer im Rahmen zulässiger Assistenz entgegen der Wahlentscheidung des Wahlberechtigten oder ohne eine geäußerte Wahlentscheidung des Wahlberechtigten eine Stimme abgibt.

Anlage 60

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Wählervereinigung Einiges Deutschland,
vertreten durch U. K.

- Az.: EuWP 81/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Telefax vom 24. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin vertreten durch U. K. Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie erklärt zunächst den Deutschen Bundestag, das Bundesverfassungsgericht und „die Wahlkommission“ für befangen, weil alle Entscheidungen über Wahlen selbst getroffen würden. In der Sache trägt sie vor, das Europäische Parlament habe noch nie verfassungsgemäß besetzt werden können, da die Anzahl der Wahlberechtigten nicht in Übereinstimmung mit der staatlichen Grenze vom 27. Oktober 1918 bestimmt worden sei. Auch habe das deutsche Volk noch nie einen verfassungskonformen Bundestag wählen können; alle Wahlen seit dem 28. Oktober 1918 seien ungültig. Zudem seien die Regelungen über die Staatsangehörigkeit nach Artikel 116 des Grundgesetzes (GG) ungültig. Die Schlussfolgerung, die Staatsbürgerschaft der DDR führe zur deutschen Staatsangehörigkeit, sei falsch, denn die DDR habe nie die Rechtsnachfolge „der Zeit 1933 – 1945“ angetreten. Somit erfülle kein Bürger der DDR die Voraussetzungen des Artikel 116 GG. Auch sei die Wiedervereinigung ungültig. Die Verfassungswidrigkeit des Artikels 116 GG sei dem Bundeswahlleiter seit 2014 bekannt gewesen. Details seien in der Anfechtung der Bundestagswahl erläutert worden. Um die Wahlgesetzgebung zur Europawahl verfassungskonform zu gestalten, müsse der „kaiserliche Bundesrat“ das Frauenwahlrecht und einen Beitritt zur EU beschließen.

Wegen der Einzelheiten des schwer nachzuvollziehenden Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Es bestehen bereits formale Bedenken gegen die Zulässigkeit des Einspruchs. Der Vertreter der Einspruchsführerin hat keine Wohnungsanschrift angegeben, unter der er tatsächlich zu erreichen ist, sondern lediglich eine Telefaxnummer. Zwar wird die Angabe einer sog. ladungsfähigen Anschrift nach dem Wortlaut des Wahlprüfungsgesetzes nicht ausdrücklich verlangt. Dies ist jedoch auch im Falle der Zivilprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung nicht anders. Gleichwohl ist für beide Prozessarten anerkannt, dass eine ordnungsgemäße Klageerhebung zumindest im Regelfall die Angabe einer ladungsfähigen Anschrift voraussetzt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 57; 16/3600, Anlage 27; 17/1000, Anlage 5; 18/1810, Anlagen 9, 57). Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag haben die Frage, ob dieser Grundsatz auch im Wahlprüfungsverfahren gilt, bislang offengelassen (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 58; 17/1000, Anlage 5; 18/1810, Anlagen 9, 57). Letztlich kann diese Frage auch im vorliegenden Verfahren unbeantwortet bleiben. Es kann zudem dahinstehen, ob der Einspruch möglicherweise bereits unzulässig ist, weil ihm die gemäß § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz erforderliche nachvollziehbare Begründung fehlt.

II.

Denn der Einspruch ist jedenfalls unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften entnehmen.

1. Soweit die Einspruchsführerin Befangenheitserklärungen stellt, bedarf dies keiner näheren Erörterung. Der Wahlprüfungsausschuss, der wohl mit „Wahlkommission“ umschrieben ist, ist gemäß § 3 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) mit der Vorbereitung der Entscheidung des Bundestages über die Einsprüche betraut. Die Ablehnung des Wahlprüfungsausschusses wegen Befangenheit ist ebenso unzulässig wie die Ablehnung des gesamten Bundestages wegen Befangenheit (vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 49 Rdnr. 32). § 17 WahlPrG regelt den Ausschluss einzelner Abgeordneter im Wahlprüfungsverfahren abschließend.

2. Im Hinblick auf die Bestimmung des Kreises der Wahlberechtigten, ist – soweit der Vortrag überhaupt nachvollziehbar ist – kein Wahlfehler festzustellen. Der Kreis der deutschen Wahlberechtigten zur Wahl des Europäischen Parlaments ist klar gesetzlich bestimmt. Gemäß § 6 Absatz 1 Europawahlgesetz (EuWG) sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die bestimmte weitere Voraussetzungen, wie z. B. die Volljährigkeit erfüllen. Gemäß Artikel 116 GG ist Deutscher vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat. Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sind insbesondere im Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2218), geregelt. Der gesetzliche Vorbehalt befugt den Gesetzgeber insbesondere dazu, die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Eigenschaft als Vertriebene und Flüchtlinge festzulegen, wie er es unter anderem im Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 19. Mai 1953, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010), getan hat (vgl. Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, Art. 116 GG Rdnr. 11). Es gibt damit klare gesetzliche Regelungen, nach denen sich bestimmen lässt, wer Deutscher i. S. des Artikels 116 Absatz 1 GG ist und damit eine der Voraussetzungen für die Wahlberechtigung i. S. d. § 6 Absatz 1 EuWG erfüllt.

3. Die weiteren Thesen der Einspruchsführerin unter anderem zur Verfassungswidrigkeit des Artikel 116 Grundgesetz und zur Ungültigkeit der Wiedervereinigung Deutschlands sind aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages nicht einmal ansatzweise nachvollziehbar; auf eine weitere inhaltliche Auseinandersetzung wird im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens verzichtet.

Anlage 61

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. N., 25767 Osterrade

- Az.: EuWP 85/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 14 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstelle müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 14-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlung anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus.

Auch sonst gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 StGB, § 1 I, II Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne.

Der Ausschluss der 14-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 14 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit,

dass 14-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 14-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 14-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 14-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 14-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen. Bei den meisten 14-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Beschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 14-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 14 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 14-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber

habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungs-

rechtlich 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die gar erst das 14. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen etwa im Alter von 14 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt. Ein Mindestalter von 14 Jahren ist hingegen in keinem Mitgliedstaat vorgesehen.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit

anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 62

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. J., 36124 Eichenzell

- Az.: EuWP 86/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 22. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 63

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau M. D., 71665 Vaihingen

- Az.: EuWP 87/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 24. Juli 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 64

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn N. M., 94375 Stallwang

- Az.: EuWP 88/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Juli 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, dass er nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da er am Wahltag 17 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 17-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Hauptschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 17-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 17-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt der Einspruchsführer unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 17-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Der Ausschluss der 17-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 17 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 17-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit hätten so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Million volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass hunderttausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Haben diese jedoch das Wahlrecht, müssten erst recht alle Bürger das Wahlrecht haben, die einsichts- und urteilsfähig seien.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 17 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann er, der Einspruchsführer, 18 Jahre alt werde, habe sich sein Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse festzustellen, dass der Ausschluss von 17-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Er, der Einspruchsführer, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass er am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand seines Einspruchs. Nur so sei eine materiellrechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise er im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 17-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem

Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der vom Einspruchsführer vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist dieser zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische

Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl

teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 65

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau A.-C. M., 22309 Hamburg
vertreten durch Frau N.-R., 22344 Hamburg

- Az.: EuWP 89/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 26. Juli 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie wendet sich gegen mehrere Wahlen, unter anderem gegen die zu den Bezirksversammlungen in Hamburg, zum Deutschen Bundestag sowie zum Europäischen Parlament. Soweit der umfangreich vorgetragene Sachverhalt nachvollziehbar ist, geht es ihr in der Sache zunächst nicht um die Möglichkeit, selbst zu wählen, sondern um Hinweise und Lösungsvorschläge u. a. für Probleme im Rahmen der Strafverfolgung, der Sozialgerichtsbarkeit, der EU-Gesetzgebung, zum Beispiel bei der Datenschutzgrundverordnung, sowie weiterer Aspekte der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. Die Wahl zum Europäischen Parlament sei nicht legitim gewesen. Es fehlten hinreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger. Die Möglichkeit zeitgleicher Wahlen werde missbraucht. Hinsichtlich der Wahlen am 26. Mai 2019, zu denen eine „fristgerechte Anmeldung“ „incl. Kandidatur“ erfolgt sei, trägt sie vor, ein Mitarbeiter des Bezirksamts Hamburg-Nord habe je einen „Schriftsatz“ an den Bundes- und einen an den Landeswahlleiter gesandt. Diese seien „auf den langen Dienstweg“ gegeben worden. Sie habe „Wahlstrafanzeige“ erstattet, die jedoch zurückgewiesen worden sei.

Mit Schreiben vom 9. August 2019 hat die Betreuerin der Einspruchsführerin erklärt, dass der Einspruch als gegenstandslos zu betrachten sei.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig. Mangels Einwilligung der Betreuerin in die Verfahrensführung konnte die Einspruchsführerin nicht wirksam Einspruch einlegen.

Anlage 66

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn L. L., 75236 Kämpfelbach

- Az.: EuWP 90/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Telefax vom 26. Mai 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er trägt vor, das Europawahlgesetz widerspreche den Artikeln 1, 2 und 3 Grundgesetz (GG), da man einer „Partei“ oder „Interessengemeinschaft“ angehören müsse, um kandidieren zu können. In Deutschland sei jeder Bürger wählbar, der die Voraussetzungen für die Wählbarkeit am Wahltag erfülle. Der Nachweis erfolge über eine Wählbarkeitsbescheinigung, die auch nach der Wahl noch eingereicht werden könne. Eine Zugehörigkeit zu einer „Organisation/Partei“ sei eine „eindeutige Diskriminierung“ dieser Personen. Er kündigt an, weitere Gründe nachzusenden. Mit E-Mail vom 3. August 2019 hat der Einspruchsführer diverse Dateien an den Deutschen Bundestag gesandt, deren Inhalt entweder nicht lesbar ist oder die sich nicht öffnen lassen.

Mit Schreiben vom 9. September 2019 ergänzt er seinen Vortrag und erklärt, es sei rechtlich nicht nachvollziehbar, weshalb man, um auf die „Wahlliste“ eingetragen werden zu können, zunächst 4.000 Stimmen benötige. Dies sei eine eindeutige Benachteiligung für kleinere Wählergemeinschaften, aber insbesondere für „Einzelkandidaten“. Zehn Wochen vor der Wahl müsse der „Einzelkandidat“ seinen Wahlkampf starten. Parteien, die bereits im EU-Parlament vertreten seien, benötigten diese Voraussetzungen nicht. Diese würden bevorzugt, was gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße. Es gebe keine gesetzliche Regelung, dass eine Person nicht gewählt werden dürfe, falls sie nicht auf dem Stimmzettel aufgeführt sei. Dies sei in gesetzlicher Hinsicht jederzeit möglich, sofern der Kandidat die Wahlrechtsvoraussetzungen erfülle. Er habe seine Wählbarkeitsbescheinigung an den Bundeswahlleiter übersandt und sei insofern wählbar. Auf den Stimmzetteln müsse vermerkt werden, dass auch EU-Bürger, die die Wählbarkeitsvoraussetzung erfüllten, gewählt werden können. Bei Bürgermeisterwahlen sei jeder Kandidat wählbar, unabhängig davon, ob er auf dem Stimmzettel stehe. Auch die Medienberichterstattung habe nicht dem Gleichheitsgrundsatz entsprochen. Die „großen Parteien“ hätten die Möglichkeit erhalten, in den „Öffentlich-rechtlichen Fernsehsendungen“ ihre Positionen darzulegen, die „Klein-Parteien“ seien insofern vernachlässigt worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

1. Der Einspruch ist hinsichtlich des Sachvortrags des Einspruchsführers in seinem Schreiben vom 9. September 2019 wegen Verfristung unzulässig. Gemäß § 2 Absatz 4 Wahlprüfungsgesetz müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 lief die Einspruchsfrist, die eine nicht verlängerbare Ausschlussfrist ist, am 26. Juli 2019 um 24 Uhr ab. Diese Frist gilt nicht nur für den Einspruchsschriftsatz, sondern auch für den gesamten folgenden Sachvortrag. Nach Fristablauf kann der Anfechtungsgegenstand eines bereits eingelegten Einspruchs nicht mehr erweitert werden (vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 14/1560, Anlage 30; 17/4600, Anlage 29; 18/1710, Anlage 42).

2. Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, mithin kein Wahlfehler entnommen werden. Jenseits der Frage, ob der Vortrag des Einspruchsführers hinreichend begründet ist, bezweifelt er in der Sache die Verfassungswidrigkeit von Regelungen des Europawahlgesetzes (EuWG), wonach Wahlvorschläge nur von Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen eingereicht werden können. Diesbezüglich ist er zunächst darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag in ständiger Beschlusspraxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14). Dessen ungeachtet haben der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung. Denn anders als der Einspruchsführer meint, ist auch zur Wahl des Europäischen Parlaments gemäß § 6b EuWG grundsätzlich jeder wählbar, der gemäß Absatz 1 Deutscher i. S. d. Artikels 116 Absatz 1 GG ist und das 18. Lebensjahr vollendet hat und für den kein Wahlrechtsausschluss vorliegt. Ebenso sind Unionsbürger wählbar, die in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und am Wahltag die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen und das 18. Lebensjahr vollendet haben. Von der Wählbarkeit zu trennen ist die Frage des Wahlvorschlagsrechts, das gemäß § 8 Absatz 1 EuWG Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen zukommt. Gemäß § 10 Absatz 1 EuWG darf ein Bewerber oder Ersatzbewerber eines Wahlvorschlags nur benannt werden, wenn er nicht Mitglied einer anderen Partei ist. Die Mitgliedschaft des Bewerbers beim Vorschlagsträger selbst ist jedoch keine zwingende Voraussetzung (vgl. zur Parallelvorschrift des § 21 Bundeswahlgesetz, Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rdnr. 9).

Anlage 67

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau N. D., 34131 Kassel

- Az.: EuWP 91/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 26. Juli 2019 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie trägt vor, dass sie nicht an der Wahl habe teilnehmen dürfen, da sie am Wahltag 16 Jahre alt gewesen sei und § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Europawahlgesetzes (EuWG) alle unter 18-Jährigen vom Wahlrecht ausschließe. Diese Regelung sei verfassungswidrig, da sie das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) verletze.

Weder das Europarecht noch das Grundgesetz sähen für die Europawahl ein Mindestwahlalter vor. Insbesondere schreibe Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG kein Mindestwahlalter vor, da diese Regelung ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung nur für Bundestagswahlen gelte. Eine analoge Anwendung dieser Regelung scheide aus. Denn die dabei heranzuziehende objektivierende Auslegung, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellen müsse, ergebe, dass keine von dem allgemeinen Konsens getragene Rechtsüberzeugung existiere, wonach das Wahlmindestalter genau 18 Jahre betragen müsse. Zudem sei bei verfassungsrechtlichen Analogien zu berücksichtigen, dass Grundrechtsbegrenzungen grundsätzlich analogiefeindlich seien und das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für Verfassungsänderungen zu äußerster Zurückhaltung gemahne.

§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG greife in das Recht auf Allgemeinheit der Wahl gemäß Artikel 3 Absatz 1 GG ein. Damit müsse die einfachgesetzliche Festlegung des Wahlalters auf 18 Jahre den Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl stelle. Insbesondere müssten zwingende Gründe vorliegen, die jedoch nicht gegeben seien. Damit stelle sich der Eingriff als Verletzung des Rechts auf Allgemeinheit der Wahl dar. Als zwingender Grund sei die mangelnde Kommunikations-, also Einsichts- und Urteilsfähigkeit anerkannt. Bei 16-Jährigen müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass diese die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besäßen, denn diese hätten in der Regel den Realschulabschluss absolviert bzw. befänden sich nach Ablegen des Haupt- oder Realschulabschlusses in einer Berufsausbildung oder besuchten die gymnasiale Oberstufe. Lernziel allgemeinbildender Schulen sei, umfassende Bildung, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen zu vermitteln, die für ein selbstverantwortliches Leben notwendig seien. Schüler sollten befähigt werden, soziale und politische Mitverantwortung zu übernehmen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass 16-Jährige über die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügten, um als Staatsbürger verantwortlich an der Wahl teilzunehmen. Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16-Jährigen werde durch empirische Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren sei willkürlich. Die kognitive Entwicklungsforschung zeige, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfinde, der sie dazu befähige, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steige in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechend Urteil abzugeben. Regeln und Werte könnten nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intention der Handlungen anderer könnten erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden, führt die Einspruchsführerin unter Verweis auf die entsprechende Literatur aus. Gelte dies für 14-Jährige, sei dies bei 16-Jährigen erst recht und mit großer Sicherheit gegeben.

Auch ansonsten gehe die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif seien, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – teilweise schwerwiegende – Konsequenzen ihres Handelns zu tragen. Dies zeige sich insbesondere an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die gemäß § 19 Strafgesetzbuch (StGB), § 1 Absatz 1, 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein könne. In der Praxis gingen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 % der 16-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig seien.

Der Ausschluss der 16-Jährigen könne auch nicht auf eine notwendige Typisierung bei dem Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht gestützt werden. Denn die Einbeziehung sei ohne Schwierigkeit vermeidbar, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt würde. Außerdem sei der Ausschluss vom Wahlrecht nicht nur geringfügig, denn es handele sich um das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat. Jede Wahl habe massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein könnten. Zudem bestehe erst wieder nach Ablauf der Legislaturperiode die Möglichkeit, dass 16-Jährige, die nicht wählen dürften, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen könnten. Bei Europawahlen seien dies fünf Jahre.

Häufig werde zur Begründung des Wahlmindestalters von 18 Jahren angeführt, dass dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten hergestellt werde. Damit könne ein Ausschluss der unter 16-Jährigen jedoch nur begründet werden, wenn dies ein von der Verfassung legitimierter Grund sei, der dasselbe Gewicht habe wie die Allgemeinheit der Wahl. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Wahlen könnten ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn diese Reziprozität nicht bestünde. Davon gehe das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 2 aus, denn dort werde zwischen Wahl- und Volljährigkeitsalter differenziert. Das aktive Wahlrecht setze mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 habe diese Differenzierung praktische Auswirkungen gehabt.

Selbst wenn eine Rechte-Pflichten-Reziprozität grundsätzlich ein von der Verfassung legitimierter Grund sein könnte, könne dies den Ausschluss der 16-Jährigen nicht rechtfertigen. Die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gemäß §§ 106 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bereits mit sieben Jahren einsetze und unterschiedslos auch für 16- und 17-Jährige gelte, sei lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besäßen und daher vor sich selbst geschützt werden müssten. Bei den meisten 16-Jährigen sei jedoch von hinreichender Reife auszugehen, so dass für diese das Schutzsystem eher Last als Schutz sei. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit verhindere die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften auch nicht endgültig, sondern mache sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, die wiederum verpflichtet seien, die wachsende Fähigkeit und das Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führe nicht endgültig dazu, dass 16-Jährige zivilrechtlich handlungsunfähig seien; der Ausschluss vom Wahlrecht besitze demgegenüber Endgültigkeit. Bei den meisten 16-Jährigen sei auch von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen, so dass auch deren zivilrechtliche Deliktsfähigkeit in der Regel gegeben sei. Das Schutzsystem des § 827 BGB sei nur für eine Minderheit notwendig. Insbesondere schädigten die meisten niemanden, erst recht nicht vorsätzlich. Gegen fahrlässige Sachbeschädigungen könnten Versicherungen abgeschlossen werden. Diese Schutzkonstruktion könne nicht dafür ins Feld geführt werden, den 16-Jährigen das Wahlrecht zu nehmen. Gleiches gelte für das Jugendstrafrecht, da die meisten 16-Jährigen strafrechtlich verantwortlich seien, in der Regel jedoch gar nicht straffällig würden. Lediglich ca. 5 % aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren würde straftatverdächtig. Die Schutzkonstruktion, die bei über 90 % der 16-Jährigen nicht zum Tragen komme, könne kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

Bundesverfassungsgericht und Bundestag hätten allen Vollbetreuten das Wahlrecht zurückgegeben. Damit besäßen so gut wie alle volljährigen Bürger das Wahlrecht. Da es weit über eine Millionen volljährige demente Bürger gebe, sei davon auszugehen, dass Hundertausende Bürger das Wahlrecht besäßen, ohne die dafür notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit aufzuweisen. Hätten diese das Wahlrecht, müssen erst recht alle Bürger, die einsichts- und urteilsfähig seien, das Wahlrecht haben.

Es sei auch verfassungswidrig, die in Deutschland lebenden EU-Bürger, die noch nicht 18 Jahre alt seien, von den Europawahlen auszuschließen. Insofern sei auch § 6 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig. Denn gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) hätten EU-Bürger entsprechend den rechtlichen Vorgaben des EU-Landes, in dem sie wohnten, das Wahlrecht zu den

Europawahlen. Alle deutschen Staatsbürger, die 16 Jahre alt seien, hätten jedoch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EuWG verfassungswidrig sei.

Da mit diesem Einspruch die Verletzung eines subjektiven Rechts aus Artikel 3 Absatz 1 GG gerügt werde, müsse keine Mandatsrelevanz dargelegt werden. Unabhängig davon, wann sie, die Einspruchsführerin, 18 Jahre alt werde, habe sich ihr Einspruch auch nicht erledigt. Denn es bestehe ein öffentliches Interesse, festzustellen, dass der Ausschluss von 16-Jährigen von der Europawahl verfassungswidrig sei. Sie, die Einspruchsführerin, sei auch einspruchsfähig. Dagegen könne nicht angeführt werden, dass sie am Wahltag noch nicht wahlberechtigt gewesen sei, denn die Frage der Wahlberechtigung sei gerade Gegenstand ihres Einspruchs. Nur so sei eine materiell-rechtliche Überprüfung des ihm vorenthaltenen Wahlrechts möglich.

Zur Begründung verweise sie im Übrigen auf Heußner/Pautsch, Kurzgutachten, Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen bei Europawahl verfassungswidrig, (https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-04-09__Heussner_Pautsch_Kurzgutachten_EU-Wahl.pdf).

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter wie folgt Stellung genommen:

1. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europäischer Direktwahlakt) richte sich das Wahlrecht insoweit in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gebe einen Gestaltungsrahmen für nationale Wahlrechtsregelungen vor. In Deutschland seien nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 EuWG bei den Europawahlen alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die am Wahltage das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

2. Das Erreichen des Mindestalters von 18 Jahren als Wahlrechtsvoraussetzung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [51]). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für Europawahlen aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergebe (BVerfGE 129, 300 [319]), gebiete, dass jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben könne (BVerfGE 36, 139 [141]). Dies bedeute nicht etwa ein verfassungsrechtliches Verbot jeglicher Differenzierung (BVerfGE 28, 220 [225]; 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]). Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl durch den Gesetzgeber seien verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien (BVerfGE 132, 39 [48]; 28, 220 [225]).

3. Als Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Anwendungsbereich der Allgemeinheit der Wahl habe das Bundesverfassungsgericht die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes anerkannt, zu dem auch der Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen gehöre (BVerfGE 132, 39 [50 f.]). Da dies die Fähigkeit voraussetze, an einem solchen Kommunikationsprozess mit einigem Verständnis teilzunehmen, sei vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft werde (BVerfGE 132, 39 [51]).

4. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 95, 408 [418 f.]; 132, 39 [48]; BVerfG 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 139). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liege nur vor, wenn eine Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet sei oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreite (BVerfGE 132, 39 [48]). Die Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre gewährleiste in hinreichendem Maße das Vorhandensein eines für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grades an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein beim Wahlberechtigten und damit einer hinreichenden Kommunikationsfähigkeit. Da es mit dem Grundsatz der Demokratie unvereinbar wäre, individuell zu prüfen, ob ein hinreichender Grad an Reife und Vernunft bestehe sowie kein eindeutiger Maßstab für eine solche Prüfung existiere, könne die Festsetzung eines bestimmten Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts nur generalisierend erfolgen.

5. Daran sei auch durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834)

keine Änderung eingetreten. Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung, nach der eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes gerechtfertigt sein könne und dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen, nicht aufgegeben, sondern bekräftigt (BVerfG a.a.O. Rn. 44 ff., 90, 139). Das Bundesverfassungsgericht habe die Wahlrechtsausschlüsse des § 13 Nr. 2 und 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) nicht etwa deswegen aufgehoben, weil es auf die Fähigkeit, einen eigenständigen Wählerwillen zu bilden, und auf die Einsicht in das Wesen und die Bedeutung von Wahlen nicht mehr ankomme, sondern weil der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG a.F. die Gruppe der zur Besorgung ihrer Angelegenheiten Unfähigen nur lückenhaft erfasste (BVerfG a.a.O. Rn. 103, 106, 111). Zum anderen habe auch der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) nicht etwa die Wahlteilnahme von entscheidungsunfähigen Personen zugelassen. Vielmehr habe der Gesetzgeber durch die Regelung der Grenzen der Assistenz in § 13 Absatz 5 BWG und § 6 Absatz 4a EuWG sowie die ausdrückliche strafrechtliche Sanktionierung der Stimmabgabe für eine entscheidungsunfähige Person in § 107a Absatz 1 Strafgesetzbuch klargestellt, dass an der Wahl nur Personen teilnehmen können, die entscheidungsfähig und in der Lage seien, einen eigenen Wählerwillen zu bilden. Dass seit dem Gesetz vom 18. Juni 2019 nach der gesetzgeberischen Entscheidung im Wesentlichen alle Volljährigen das Wahlrecht haben, stelle das Abgrenzungskriterium der Volljährigkeit in § 6 Absatz 1 EuWG nicht in Frage, sondern bestätige es.

6. Bei der Festsetzung eines Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen müsse der Gesetzgeber insbesondere auch den Aspekt der Einheit der Rechtsordnung und die ihr zugrundeliegenden Wertungen berücksichtigen. Eine Herabsetzung des Mindestalters für die Teilnahme an den Europawahlen würde im Widerspruch zu der Entscheidung des Verfassungsgebers stehen, bei Bundestagswahlen, also den im Zeitpunkt der Verfassungsentstehung allein zu regelnden Wahlen des Bundes, das erforderliche Mindestmaß an politischer Mündigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres anzunehmen (Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG). Der Gesetzgeber habe an dieser Wertung des Verfassungsgebers auch bei der Einführung der bundesweiten Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments festgehalten. Gründe dafür, dass bei der Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein geringerer Grad an Reife und Vernunft erforderlich sei, seien angesichts der heutigen Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich. Die Volljährigkeit und damit die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit erlangten Jugendliche mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (§§ 106, 828 Absatz 3 Bürgerliches Gesetzbuch); ferner seien diese unter 18 Jahren nur bedingt strafrechtlich verantwortlich (§§ 1, 3 Jugendgerichtsgesetz). Mit diesen Regelungen werde jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene geistige Entwicklung von Jugendlichen genommen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn man davon ausginge, dass Jugendliche unter 18 Jahren politisch entscheidungsfähig seien, sie aber nur bedingt privatrechtliche Verpflichtungen eingehen könnten und für verursachte Schäden haften müssten sowie nur bedingt für strafrechtlich verantwortlich erachtet würden. Mit einer Entkoppelung der Altersgrenzen für Volljährigkeit und Wahlfähigkeit bestünde die Gefahr, dass die Politik zu einem Lebensbereich nachrangiger Bedeutung abgewertet werde.

7. Etwas anderes folge auch nicht daraus, dass nach Artikel 39 Absatz 1 EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union alle Unionsbürger bei der Europawahl in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates haben. Denn Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten stehe das Wahlrecht danach nur nach den hiesigen Bedingungen zu und Unionsbürger in ihrem Herkunftsmitgliedstaat könnten sich nicht darauf berufen, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen an der Europawahl teilnehmen könnten. Denn die Bedingungen des Wahlrechts würden nach Artikel 39 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta und nach Artikel 8 Absatz 1 des Direktwahlakts vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin vorgetragenen Rüge, dass § 6 Absatz 1 Nummer 1 EuWG in Bezug auf das Wahlalter verfassungswidrig sei, ist diese zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57; 19/9450, Anlagen 3 bis 14; zur Wahl des Europäischen Parlaments Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 1; 18/4000 (neu), Anlage 2). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Zwar garantiert der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der sich für die Wahl zum Europäischen Parlament aus Artikel 3 Absatz 1 GG ergibt, das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Die angegriffene Regelung, nach der eine Voraussetzung der Wahlberechtigung die Vollendung des 18. Lebensjahres ist, schränkt diesen Grundsatz ein. Jedoch ist der Grundsatz nicht schrankenlos gewährleistet; der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203]). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Sie können nur durch solche Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (vgl. BVerfGE 42, 312 [340 f.]; 132, 39 [48]) und sich insofern als „zwingend“ darstellen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]).

2. Die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes durch die Anknüpfung des Wahlakts an ein Mindestwahlalter stellt einen solchen sachlich legitimierten Grund für die Einschränkung der allgemeinen Wahl dar (zuletzt m. w. N. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1203 f.]). Demokratie setzt freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden voraus. Der Wahlakt selbst fügt sich hier ein; nur auf dieser Grundlage kann er seine integrative Wirkung entfalten (BVerfG a.a.O.). 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 (BVerfGE 132, 39 [51]). Die Festlegung eines Mindestwahlalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments liegt dabei im Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers. Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [48]; 121, 266 [303]; 95, 408 [420]). Dabei müssen die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich seien und im Lichte der politischen Wirklichkeit bewertet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 95, 408 [418]). Für die Beurteilung eines „zwingenden Grundes“ ist trotz des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 120, 82 [106]). Allerdings ist der Gesetzgeber auch dazu befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die strenge demokratische Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, NJW 2019, 1201 [1204]; BVerfGE 132, 39 [49]). Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (BVerfGE 132, 39 [49]).

3. Unter Beachtung dieser Maßstäbe rechtfertigt die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes eine differenzierte Behandlung von volljährigen und minderjährigen Bürgerinnen und Bürgern. Mit der Einführung eines Mindestwahlalters auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments bezweckt der Gesetzgeber, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger wählen, die auch ein Mindestmaß an Einsichts- und (Wahl-)Entscheidungsfähigkeit mitbringen. Damit soll die Wahl als entscheidender

Willensakt im Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes gesichert werden (vgl. Strelen, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 12 Rdnr. 9). Dass ein Mindestwahlalter an sich geeignet ist, um ein notwendiges Maß an Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, ist unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat ein Mindestwahlalter mit der Allgemeinheit der Wahl als vereinbar angesehen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [340 f.]). Bei Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geht der Gesetzgeber davon aus, dass diese regelmäßig nicht in der Lage sind, an einer Wahl des Europäischen Parlaments mit der notwendigen Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit teilzunehmen (in Bezug auf das Mindestwahlalter BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2000, 2 BvC 2/99, NVwZ 2002, 69; BVerfGE 42, 312 [342 f.]). Ob die für die Teilhabe an einer Wahl des Europäischen Parlaments notwendige politische Reife auch bei einzelnen Personen vorliegt, die erst das 17. oder gar das 16. Lebensjahr erreicht haben, kann hier dahinstehen. Denn dem Gesetzgeber ist bei der Gestaltung eines Mindestwahlalters eine generalisierende Regelung gestattet, da die Prüfung einer etwaigen Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht möglich ist. Mit der Festlegung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum jedenfalls nicht überschritten, sie ist nicht willkürlich. Zwar mildert ein weniger hohes Mindestwahlalter die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl entsprechend ab. Gleichzeitig besteht aber bei Jugendlichen im Alter von 16 bzw. 17 eine höhere Gefahr, den notwendigen Grad von Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit noch nicht erreicht zu haben. Dass die für den Wahlakt notwendige politische Reife in bestimmten Fällen bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres vorhanden sein kann, ändert nichts an der Sachgerechtheit des vorhandenen Mindestwahlalters von 18 Lebensjahren (vgl. etwa in Bezug auf Bundestagswahlen Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlage 29; 18/1160, Anlage 59). Zwar setzt sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. November 2015 [2015/2035 (INL)] für ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren ein. Bindungswirkung hat diese Empfehlung für den Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Direktwahlakt liegt die Zuständigkeit – vorbehaltlich der Vorschriften des Direktwahlakts – für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bei den Mitgliedstaaten. Nur wenige Mitgliedstaaten – Österreich und Malta – sind der Empfehlung des Europäischen Parlaments gefolgt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Entscheidung für ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren im Gleichlauf mit dem Volljährigkeitsalter getroffen, das sowohl im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Die volle Geschäfts- und Deliktsfähigkeit wird erst mit 18 Jahren erreicht; der Gesetzgeber hat damit anerkannt, dass die Entwicklung der Einsichts- und Entscheidungsfähigkeit bei Kindern und Jugendlichen fließend ist und mit 18 Jahren typischerweise ein Grad erreicht ist, der zur vollverantwortlichen Teilnahme am Geschäftsverkehr berechtigt. Dass der Gesetzgeber diesen Gedanken auf das in seinen Wirkungen weitreichende Recht zur Teilnahme an gesamtstaatlichen oder gar EU-weiten Wahlen übertragen hat, ist nicht zu beanstanden. Es vermag zudem nicht zu überzeugen, dass ein Mindestwahlalter von 18 Lebensjahren bei Wahlen des Europäischen Parlaments gegen die Verfassung verstößt, wenngleich selbiges Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen in Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist.

Ferner ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrechtsausschlüssen von Vollbetreuten und schuldunfähig untergebrachten Straftätern keine Schlussfolgerungen, die zu einer anderen Beurteilung des Mindestwahlalters bei Wahlen des Europäischen Parlaments führen (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14 , NJW 2019, 1201), wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme überzeugend darstellt. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gesetzgeberischen Entscheidung hinsichtlich der Wahlrechtsausschlüsse dürfen nur solche Personen an der Wahl teilnehmen, die entscheidungsfähig und zur freien Bildung ihres eigenen Wählerwillens fähig sind. Allen Wahlberechtigten ist gemeinsam, dass sie das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Anlage 68

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn F. E., 63067 Offenbach am Main

- Az.: EuWP 97/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Telefax vom 27. Juli 2019 Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Er wendet sich in der Sache dagegen, dass er aufgrund seines Alters von 16 Jahren am Wahltag von der Wahl ausgeschlossen gewesen sei. Das Recht auf Allgemeinheit der Wahl sei dadurch verletzt worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig, da er nicht fristgemäß eingelegt wurde. Gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 4 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Für die Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 lief diese Frist am 26. Juli 2019 um 24 Uhr ab. Der Einspruch ist erst am 27. Juli 2019 eingegangen. Da die Einspruchsfrist eine Ausschlussfrist ist, kann sie vom Wahlprüfungsausschuss nicht verlängert werden.

Anlage 69

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der I. E., 63067 Offenbach am Main

- Az.: EuWP 98/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführerin hat mit Telefax vom 27. Juli 2019 Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 eingelegt. Sie wendet sich in der Sache dagegen, dass sie aufgrund ihres Alters von 14 Jahren am Wahltag von der Wahl ausgeschlossen gewesen sei. Das Recht auf Allgemeinheit der Wahl sei dadurch verletzt worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig, da er nicht fristgemäß eingelegt wurde. Gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 4 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Für die Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 lief diese Frist am 26. Juli 2019 um 24 Uhr ab. Der Einspruch ist erst am 27. Juli 2019 eingegangen. Da die Einspruchsfrist eine Ausschlussfrist ist, kann sie vom Wahlprüfungsausschuss nicht verlängert werden.

Anlage 70

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn I. H., 44625 Herne

- Az.: EuWP 99/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Telefax vom 9. August 2019 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland eingelegt. In der Sache begehrt er die Neufeststellung des Stimmergebnisses im Stimmbezirk 3182 „Gemeindezentrum Regenkamp“ im Wahlgebiet Herne. Er habe seine Stimme einer „kleineren Partei“ gegeben, die im veröffentlichten Ergebnis jedoch mit null Stimmen ausgewiesen worden sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unzulässig, da er nicht fristgemäß eingelegt wurde. Gemäß § 26 Absatz 2 Europawahlgesetz i. V. m. § 2 Absatz 4 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Für die Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 lief diese Frist am 26. Juli 2019 um 24 Uhr ab. Der Einspruch ist erst am 9. August 2019 eingegangen. Da die Einspruchsfrist eine Ausschlussfrist ist, kann sie vom Wahlprüfungsausschuss nicht verlängert werden.

Anlage 71

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn A. S., 67677 Enkenbach-Alsenborn
2. des Herrn Dr. M. C. H., 80639 München,
- zugleich als Gruppenbevollmächtigter -
und weitere Einspruchsführer

- Az.: WP 1/19 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 17. Oktober 2019 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben, das am 21. August 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer zu 2) als Gruppenbevollmächtigter beantragt, nach dem Wegfall eines Überhangmandats in Bayern, der am 1. Juli 2019 durch das Ausscheiden der direkt gewählten Abgeordneten Marlene Mortler aus dem Bundestag entstanden sei, den Mandatsausgleich neu zu berechnen und mindestens um ein Ausgleichsmandat zu kürzen. Der Einspruchsführer zu 2) hatte als Gruppenbevollmächtigter von mehr als 190 Personen Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt und im Laufe des Verfahrens seinen Vortrag um den Antrag erweitert, die Zahl der insgesamt neun Ausgleichsmandate in Baden-Württemberg um mindestens einen Sitz zurückzuführen, nachdem mit dem Ausscheiden des direkt gewählten Abgeordneten Dr. Stephan Harbarth dort ein Überhangmandat entfallen sei. Der Deutsche Bundestag hatte den Wahleinspruch zurückgewiesen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/9450, Anlage 13).

Er trägt vor, die Abgeordnete Mortler sei in ihrem Wahlkreis 246 (Roth) als Wahlkreisbewerberin gewählt worden. Sie habe ihr Direktmandat am 1. Juli 2019 niedergelegt. Der vakante Sitz sei am 2. Juli 2019 durch die Listenbewerberin Dr. Astrid Freudenstein nachbesetzt worden. Damit sei ein Direktmandat durch einen Listenplatz eingetauscht worden. Mit dem Wegfall des Direktmandats falle in Bayern auch eines der sieben bayerischen Überhangmandate weg. Dies könne nicht ohne Rückwirkung auf die acht bayerischen Ausgleichsmandate bleiben. Sie müssten neu berechnet und um mindestens ein Ausgleichsmandat herabgesetzt werden. Dies sei bis jetzt nicht geschehen und auch nicht zu erwarten, weil der Deutsche Bundestag bereits auf die „Verkürzung der Überhangmandate“ im Fall des Ausscheidens des Abgeordneten Dr. Stephan Harbarth nicht reagiert habe und zudem hinnehme, dass der Ausgleich den Überhang übersteige. Der Gruppenbevollmächtigte verweist auf die entsprechende Entscheidung des Deutschen Bundestages in der Wahlprüfungssache WP 193/17, Bundestagsdrucksache 19/9450, Anlage 13. Wie in jenem Fall gehe es auch im Hinblick auf die Mandatsniederlegung der Abgeordneten Mortler um den Austausch eines Direktmandats durch einen Listenplatz. Dies führe nicht nur zu einer weiteren, unzulässigen Verkürzung der 299 direkt gewählten Abgeordneten, die in § 1 Bundeswahlgesetz (BWG) angeordnet würden. Es führe zudem – gegebenenfalls – zu einer Verkürzung der Überhänge, die eine Neuberechnung und Anpassung der Ausgleichsmandate verlangten, wenn die gesetzliche Regelung von Überhang und Ausgleich nicht zur Willkür verkommen solle.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführer wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Das Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) regelt in erster Linie die Anfechtung der Wahlen zum Deutschen Bundestag. Gemäß § 2 Absatz 5 WahlPrG sind die Vorschriften über die Zulässigkeit von Wahleinsprüchen auch beim späteren Erwerb einer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag entsprechend anwendbar. Demgemäß unterliegt die Entscheidung des Landeswahlleiters gemäß § 48 Absatz 1 BWG über die Berufung eines Listennachfolgers in ständiger Praxis der Nachprüfung im Wahlprüfungsverfahren (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/10578 und 14/6201). Der Einspruch ist form- und fristgerecht beim Deutschen Bundestag eingegangen. Die Einspruchsfrist gemäß § 2 Absatz 4, 5 WahlPrG ist durch das am 21. August 2019 eigegangene Schreiben gewahrt. Der Einspruchsführer zu 2) ist einspruchsberechtigt. Offen bleiben kann, ob der Beitritt von über 190 Personen zum Wahleinspruch WP 193/17 sich auch auf diesen Antrag bezieht und der Einspruchsführer zu 2) insofern als Gruppenbevollmächtigter anzusehen ist.

2. Der Erwerb der Mitgliedschaft der Abgeordneten Dr. Astrid Freudenstein im 19. Deutschen Bundestag ist rechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 BWG wird der Sitz eines Abgeordneten, der nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, aus der Landesliste derjenigen Partei besetzt, für die der ausgeschiedene Abgeordnete bei der Wahl angetreten ist. Die Abgeordnete Marlene Mortler war für die CSU in Bayern angetreten; nach ihrem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag war der Sitz damit durch die auf der Landesliste der CSU nachfolgende Wahlbewerberin Dr. Astrid Freudenstein zu besetzen. Diese Regelung steht nicht im Widerspruch zu § 1 Absatz 2 BWG, nach dem von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt werden. Denn diese Regelung bezieht sich auf die Wahl selbst. Dass mit der Wahl am 24. September 2017 299 Wahlkreisbewerber in den 19. Deutschen Bundestag gewählt wurden, wird in dem Einspruch nicht bestritten. Ein darüber hinausgehender Bestandsschutz von 299 direkt gewählten Abgeordneten kann dieser Regelung jedoch nicht entnommen werden.

3. Soweit Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 48 BWG im Hinblick auf die Berufung von Listennachfolgern bei ausscheidenden direkt gewählten Abgeordneten in Ländern, in denen für die Partei auf der ersten Stufe der Sitzverteilung ein (fiktiver) Überhang festgestellt wurde, geäußert werden, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Darüber hinaus bestehen keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtslage. Denn anders als in dem Einspruch angeführt wird, können nach geltendem Wahlrecht keine Überhangmandate mehr entstehen. Vielmehr wird der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar sind und darum keine Überhangmandate entstehen. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate und insofern mit Zweitstimmen „unterlegt“ (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8). Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber bei der Neuregelung des Wahlrechts im Jahr 2013 die im Jahr 2008 in § 48 Absatz 1 Satz 2 a.F. eingefügte Regelung zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Listennachfolge bei Überhangmandaten, mit der ein Nachrücken in „freigewordene Überhangmandate“ verhindert wurde, wieder gestrichen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11819).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333