

Gutachten
zur gesetzlichen Umsetzung der Absenkung des aktiven Wahlalters
für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus auf 16 Jahre

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst auf Grund einer Bitte der Fraktion Die Linke mit einem Gutachten über die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus beauftragt. Hierbei ist folgende Frage zu behandeln:

Welche gesetzlichen Grundlagen müssen geändert werden um ein aktives Wahlrecht ab Vollendung des 16. Lebensjahres in der Verfassung von Berlin und dem Landeswahlgesetz rechtssicher zu verankern?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

II. Gutachten

A. Einleitung

Vorab ist festzustellen, dass es verfassungsrechtlich zulässig wäre, das aktive Wahlalter von 18 auf 16 Jahre abzusenken.¹ Demzufolge haben bereits die Länder Bremen (2011), Brandenburg (2011), Hamburg (2013) und Schleswig Holstein (2013), sowie zuletzt Baden-Württemberg (2021) das aktive Wahlalter für Landtagswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre gesenkt. Auch für die Bundestagswahl wird eine Absenkung diskutiert und in Erwägung gezogen.² Darüber hinaus ist es rechtlich zulässig und wohl auch sachgerecht, zwischen aktivem und passivem Wahlrecht zu differenzieren und das Wahlalter für das passive Wahlrecht bei Vollendung des 18. Lebensjahres zu belassen.³

Im Folgenden wird geprüft, welche Gesetze geändert werden müssten, um das Mindestalter für das aktive Wahlrecht für die Abgeordnetenhauswahl und in der Folge auch für die Teilnahme an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksabstimmungen vom vollendeten 18. Lebensjahr auf das vollendete 16. Lebensjahr abzusenken.

B. Änderungsbedürftige Vorschriften

1. Änderung des Artikels 39 Absatz 3 der Verfassung von Berlin⁴:

Artikel 39 VvB hat bisher folgenden Wortlaut:

¹ Vgl. zur Absenkung des Wahlalters u. a. 3. Sitzung der „Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ vom 28. April 2022, abrufbar unter [Deutscher Bundestag - Öffentliche Sitzungen](#).

² Vgl. 3. Sitzung der „Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“ vom 28. April 2022, abrufbar unter [Deutscher Bundestag - Öffentliche Sitzungen](#).

³ Vgl. zu den Argumenten den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD des Landtags von Baden-Württemberg über „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen“, Drucksache 17/1281, S. 16.

⁴ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2021 (GVBl. S. 502).

„Artikel 39

(1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl gewählt.

(2) Parteien, für die im Gebiet von Berlin insgesamt weniger als fünf vom Hundert der Stimmen abgegeben werden, erhalten keine Sitze zugeteilt, es sei denn, daß ein Bewerber der Partei einen Sitz in einem Wahlkreis errungen hat.

(3) Wahlberechtigt sind alle Deutschen, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in Berlin ihren Wohnsitz haben.

(4) Wählbar sind alle Wahlberechtigten, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben.

(5) Alles Nähere, insbesondere über den Ausschluß vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit sowie über das Ruhen des Wahlrechts, wird durch das Wahlgesetz geregelt.“

Zur Absenkung des Wahlalters müsste Art. 39 Abs. 3 VvB geändert werden. Dazu könnte entweder in Art. 39 Abs. 3 VvB die Angabe „18. Lebensjahr“ durch die Angabe „16. Lebensjahr“ ersetzt werden oder Art. 39 Abs. 3 neu gefasst werden.

Zu beachten ist, dass gemäß Art. 100 VvB für die Änderung der Verfassung eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses erforderlich ist.

2. Änderung des Landeswahlgesetzes

Des Weiteren müsste § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes⁵ geändert werden. § 1 Abs. 1 LWG lautet bisher wie folgt:

§ 1

Wahlrecht

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Tage der Wahl

⁵ Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz - LWG) vom 25. September 1987, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2021 (GVBl. S. 414).

1. *zum Abgeordnetenhaus das 18. Lebensjahr vollendet haben und zu den Bezirksverordnetenversammlungen das 16. Lebensjahr vollendet haben,*
2. *seit mindestens drei Monaten ununterbrochen in Berlin ihren Wohnsitz haben,*
3. *nicht nach § 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.(...)*

Zur Absenkung des Wahlalters für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus müssten entweder in § 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG die Angabe „18. Lebensjahr“ durch die Angabe „16. Lebensjahr“ ersetzt werden oder mit Blick auf das bereits abgesenkte Wahlalter für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen die Wörter „das 18. Lebensjahr vollendet haben“ gestrichen werden.

3. Landeswahlordnung

Die Landeswahlordnung enthält keine Regelungen über das aktive Wahlalter. Eine Anpassung entfällt daher.

4. Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheide

Schließlich ist zu prüfen, ob die Verfassung - im Hinblick auf Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide - oder das Abstimmungsgesetz⁶, das einfachgesetzlich die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksinitiativen regelt, geändert werden müsste.

a) Volksinitiativen

Für Volksinitiativen ist das Wahlalter bereits auf 16 Lebensjahre gesenkt (vgl. Art. 61 VvB und §§ 1 und 5 AbstG). Eine Anpassung ist daher nicht erforderlich.

⁶ Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz - AbstG) vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304) , zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 787).

b) Volksbegehren, Volksentscheide

Die einschlägige Vorschrift in der Verfassung lautet:

Artikel 63

(1) Ein Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 20 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens 7 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(2) Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Teilnehmer und zugleich mindestens die Hälfte der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(3) Ein Volksbegehren, das die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt und die Mehrheit der Teilnehmer zustimmt.

Wer wahlberechtigt ist, ergibt sich aus Art. 39 Abs. 3 VvB und aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 LWG. Ist in diesen Vorschriften das Wahlalter auf das vollendete 16. Lebensjahr abgesenkt, gilt dies auch für Volksbegehren und Volksentscheide.

Eine Änderung der Verfassung ist daher im Hinblick auf Volksbegehren und Volksentscheide nicht erforderlich.

Auch das Abstimmungsgesetz bedarf keiner Änderung:

An Volksbegehren sind alle zum Abgeordnetenhaus von Berlin Wahlberechtigte teilnahmeberechtigt (§ 10 AbstG). Bei einem Volksbegehren ist stimmberechtigt, wer am Tag der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt ist (§ 22 Abs. 2 AbstG). Bei einem Volksentscheid ist stimmberechtigt, wer am Abstimmungstag zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt ist (§ 33 Abs. 1 AbstG). Wer zum Abgeordnetenhaus wahlberechtigt ist, ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes. Wird das Wahlalter durch eine Änderung des Landeswahlgesetzes auf das vollendete 16. Lebensjahr gesenkt, greift mit dem Inkrafttreten der Änderung das abgesenkte Wahlalter auch für Volksbegehren und Volksentscheide.

5. Inkrafttreten

Im Hinblick auf die derzeit anhängigen Wahlprüfungsverfahren bzgl. der Wahl zum Abgeordnetenhaus vom 26. September 2021 empfiehlt es sich aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, dass die Vorschriften zur Absenkung des aktiven Wahlalters in geräumigem Abstand zu der Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs und deren Umsetzung in Kraft treten. Das Inkrafttreten sollte daher nicht vor dem 1. Januar 2024 erfolgen.

C. Ergebnis

Zur Absenkung des aktiven Wahlalters vom vollendeten 18. Lebensjahr auf das vollendete 16. Lebensjahr für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus bedarf es einer Änderung des Art. 39 Abs. 3 der Verfassung von Berlin sowie einer Änderung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes. Änderungsbedarf für weitere Vorschriften ist nicht ersichtlich. Gemäß Art. 100 VvB ist für die Änderung der Verfassung eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses erforderlich.

* * *