

**Ausschussvorlage HAA 20/19**

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu der mündlichen/schriftlichen Anhörung im Hauptausschuss

zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der SPD**

**Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes  
Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)**

**– Drucks. [20/9505](#) –**

- |     |  |       |
|-----|--|-------|
| 8.  | Hessische Landeszentrale für Politische Bildung, HLZ, Wiesbaden      | S. 32 |
| 9.  | Hessischer Jugendring, Wiesbaden                                     | S. 37 |
| 10. | Mehr Demokratie Hessen e. V., Feldatal                               | S. 41 |
| 11. | Prof. Dr. Emanuel Towfigh, EBS, Wiesbaden                            | S. 44 |
| 12. | DGB Jugend Hessen-Thüringen, Frankfurt                               | S. 53 |
| 13. | Jusos Landesverband Hessen, Frankfurt                                | S. 55 |
| 14. | Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS, Wiesbaden                            | S. 56 |
| 15. | Prof. Dr. Katharina Gerarts, Internationale Hochschule Mainz         | S. 66 |
| 16. | Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte in Hessen e. V., Frankfurt | S. 73 |
| 17. | Prof. Dr. Dr. Hofmann, Goethe-Universität Frankfurt                  | S. 77 |
| 18. | Junge Liberale Hessen, Wiesbaden                                     | S. 81 |
| 19. | Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim                        | S. 82 |

**Stellungnahme der HLZ  
zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag  
„Gesetz zur Änderung des Artikels 73  
der Verfassung des Landes Hessen  
(aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)  
Drucksache 20/9505 vom 08.11.2022**

**Anhörung im Hessischen Landtag am 19.01.2023**

Die Gesellschaft Deutschlands, auch die hessische, wird gemeinhin als bunt, offen, plural und sensibel bezeichnet. Unstrittig ist, dass die Frage, was diese Gesellschaft zusammenhält, welche gemeinsamen Werte, Ziele und Überzeugungen sie verbindend zusammenhält, auf der Tagesordnung der politischen Agenda oben auf steht.

Die Wahlbeteiligung in Deutschland ist gering, zur Bundestagswahl 2021 kamen gerade einmal 76,6 Prozent der Menschen. Diese Prozentzahl reduziert sich weiter, wenn man von dieser diejenigen Stimmen abzieht, die Splitterparteien ohne Aussicht auf parlamentarische Repräsentanz, radikale, zum Extremismus tendierende Kräfte ohne programmatische Problemlösungsansätze erhalten haben. Vor allem Menschen mit geringem Einkommen nehmen weniger an Wahlen teil, was die Abstimmungen weniger repräsentativ macht. Könnte ein Wahlrecht ab 16, zumindest bei Landtagswahlen, diesen seit Jahren zu beobachtenden Trend aufhalten?

Spätestens seit „Fridays for Future“ und den „Black Lives Matter“-Protesten ist klar: Die Generation Z – also Jugendliche und junge Erwachsene, die zwischen 1995 und 2010 geboren wurden – ist alles andere als unpolitisch. Sie will mitbestimmen und hat gezeigt, dass sie oft zumindest mehr Gespür für dringend zu lösende Herausforderungen für sich reklamiert als in Parlamenten gewählte Politikerinnen und Politiker der älteren Generationen. Offen bleibt die Frage, ob diese jenseits des Gespürs auch die Fähigkeit und Reife besitzen, die Komplexität der Herausforderungen zu überblicken. Greta Thunberg, Gallionsfigur von „Fridays for Future“ gibt selbst ein Beispiel dafür, dass Protest und demokratische Teilhabe nicht zwingend in der gleichen Spur laufen müssen:

*„(...) Wir wissen, dass die meisten Politiker nicht mit uns sprechen wollen. Gut, wir wollen auch nicht mit ihnen reden. Wir wollen lieber mit den Wissenschaftlern reden, auf sie hören. Denn wir wiederholen nur, was sie sagen und seit Jahrzehnten gesagt haben. Wir wollen, dass Sie sich an das Pariser Klimaschutzabkommen und den Bericht des Weltklimarates halten. Wir haben keine anderen Programme oder Forderungen: Stellen Sie sich einfach hinter die Wissenschaft. Das ist unsere Forderung. (...)“* (Rede vor dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU in Brüssel am 21.02.2019, abgedruckt in: Greta Thunberg: Ich will, dass ihr in Panik geratet! Meine Reden zum Klimaschutz, Frankfurt 2019, Seite 57)

Die 80-Prozent-Marke bei der Wahlbeteiligung wurde im Bund seit 1998 nicht mehr geknackt. Auf Landes- und Kommunalebene sieht es noch schlechter aus. Der genaue Blick auf die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen in Hessen lohnt: Die Wahlbeteiligung ist hier in den vergangenen 25 Jahren relativ stabil (2018: 67,3%, 2013: 73,2% (gemeinsam mit der Bundestagswahl), 2009: 61,0%, 2008: 64,3%, 2003: 64,6%, 1999: 66,4%, 1995: 66,3%).

Der signifikante Einbruch in der Wahlbeteiligung ist also älteren Datums, denn zwischen 1954 und 1987 lag die Wahlbeteiligung stets über 80% (Ausnahme 1962 mit 77,7%).

Besorgniserregend sieht es jedoch bei den Kommunalwahlen aus: 2021 lag die Gesamtwahlbeteiligung nur bei 50,5%, in der Metropole Frankfurt bei 45,1%. Die Beteiligung wurde noch unterboten bei der Frankfurter OB-Wahl 2018 mit einer Wahlbeteiligung von 37,6% und einer Wahlbeteiligung der 18-14jährigen von ca. 20% (zum Vergleich: 1995: 39,7%). Obwohl die Politikthemen Kultur, Sport und Bildung/Schule starke kommunale Bezüge aufweisen, fühlen sich Erst- und Jungwähler dort, wo Demokratie im persönlichen Umfeld am erfahrbarsten ist, offenbar kaum noch angesprochen. Demokratie benötigt die Teilhabemöglichkeit. Diese gelingt über die Sprache. Nur wer des Deutschen mächtig ist, kann sich zu komplexen politischen Sachverhalten informieren, nachfragen oder sich mit Anliegen und Vorschlägen einbringen. Und nur wer das tut, geht letztlich auch wählen.

Was insgesamt auffällt: Vor allem sozial schwächere Menschen bleiben der Urne fern. Das ist schlecht für die Demokratie und verschärft bestehende Ungleichheiten. Die Wahlergebnisse bilden das Land sozial nicht mehr vollständig ab. Dabei soll nicht einem umfassenden Gleichheitsgebot das Wort geredet werden: Nur wenn es Mehrleistende gibt, kann auch der Sozialstaat funktionieren, in dem die Leistungen des Sozialstaats auch über Steuereinnahmen finanziert werden können. Wie man die Wahlbeteiligung steigern und stabil halten kann, darüber gibt es in der politischen Bildung unterschiedliche Ansichten. Forscherinnen und Forscher der Bertelsmann Stiftung beispielsweise beleuchten in der Studie „Wählen ab 16“, welche Auswirkungen ein gesenktes Wahlalter auf die Wahlbeteiligung haben würde.

Einige Parteien fordern, das Wahlrecht auf Bundesebene auf 16 Jahre zu senken. Sie sind davon überzeugt, dass Jugendliche ab 16 Jahren schon eine reife politische Meinung haben können. Ihnen solle deshalb die Möglichkeit gegeben werden, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Andere sind dagegen und wollen, dass das Wahlrecht an die Volljährigkeit gekoppelt bleibt. Ansonsten müsse man die Volljährigkeit und damit auch die Strafmündigkeit auf 16 Jahre absenken, meinen Vertreter dieser Parteien. Hier wird angeführt, man finde es widersprüchlich, Menschen ab 16 das Wählen zu erlauben, wenn sie noch nicht einmal selbst einen Handy- oder Mietvertrag abschließen dürften. Grünen-Vertreter entgegnen, dass auch 16-Jährige schon weitreichende Entscheidungen treffen dürfen, wenn sie zum Beispiel den Führerschein machen und dann „gefährliche Fahrzeuge“ lenken.

Das Wahlalter wurde in der Bundesrepublik 1970 schon einmal abgesenkt. Unter der sozialliberalen Koalition sank die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht von 21 auf 18 Jahre. Volljährig war man aber weiterhin mit 21, das änderte sich erst 1975. Seitdem genießen 18-Jährige auch das passive Wahlrecht, können also als Abgeordnete gewählt werden. In der damaligen DDR durfte man schon seit der Staatsgründung 1949 ab 18 wählen – eine wirkliche Wahl hatte man jedoch nicht. Freie, demokratische Wahlen gab es in der DDR nur ein einziges Mal zur letzten Volkskammerwahl 1990, nach der Friedlichen Revolution und dem Ende der SED-Diktatur.

Würde sich das politische Klima in Deutschland durch die 16- und 17-jährigen Wähler schlagartig ändern? Die Zahlen sprechen dagegen. Würde das Wahlalter gesenkt, kämen etwa 1,3 Millionen Menschen zu den aktuell rund 60,4 Millionen Wählern ab 18

dazu. Der Prozentzuwachs wäre in Hessen entsprechend. Der Stimmzuwachs für die Parteien würde somit im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegen. Schaut man sich das Abstimmverhalten bei den sogenannten U18-Wahlen (außerschulische Alternative zur Juniorwahl) an, fällt außerdem auf, dass die große Veränderung wohl auch mit wahlberechtigten Minderjährigen ausfallen würde: Bei der fiktiven Bundestagswahl 2021 bekamen sowohl Grüne, SPD und FDP als auch die CDU/CSU Zweitstimmenergebnisse zwischen 12 und 21 Prozent. Die Frage ist erlaubt, ob bei einem Wahlrecht ab 16 dann die übergroße Mehrheit der 16 bis 18jährigen eben an dieser Landtagswahl teilnehmen würden.

Wählen gilt als „vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“, so das Bundesverfassungsgericht. Soll das Wahlrecht in Hessen auch schon Jugendlichen ab 16 Jahren verliehen werden?

#### Pro-Argument: Langfristig steigende Wahlbeteiligung

Wie aber würde sich ein Wahlrecht ab 16 auf die Wahlbeteiligung auswirken? Die Studie „Wählen ab 16“ der Bertelsmann Stiftung ist dieser Frage auf den Grund gegangen. Das Ergebnis: Eine Mobilisierung der Erstwählerinnen und Erstwähler kann die Wahlbeteiligung langfristig verbessern. Die Forscher betonen aber gleichzeitig, dass Wählen mit 16 kein Selbstläufer ist. Es sei ein wesentlicher Gelingensfaktor, dass Jugendliche entsprechend auf ihre erste Wahl vorbereitet werden, die demokratischen Prozesse und Prinzipien verstehen und politische Hintergründe begreifen. Deshalb müsse Politik in der Schule auch eine große Rolle spielen. Übersetzt bedeutet dies, dass ohne eine stundenplangestützte Verbesserung der politischen Bildung, ohne eine Verbreiterung des Wissens um den Staatsaufbau des demokratischen Staates die reine Absenkung des Wahlalters die erwünschten Effekte von mehr Wahlbeteiligung potentieller Erst- und Jungwähler ausbleiben. Diese stundenplangestützte Verbesserung würde sich auch auf die Förderschulen wie auch auf die Beruflichen Schulen beziehen.

#### Kontra-Argument: Mehr soziale Ungleichheit

Genau hier setzen Kritiker an: Wählen mit 16 könnte soziale Ungleichheit noch verstärken. Jugendliche mit mittlerem Schulabschluss sind in der Regel mit 16 Jahren fertig. Nur wer Abitur macht, ist mit 17 oder 18 noch an der Schule. Dieser wichtige Ort für politische Bildung ist also nicht für alle gleich zugänglich. Politische Informiertheit hängt auch vom Bildungsstand der Eltern und dem sozialen Umfeld ab: Wird zu Hause oder im Freundeskreis überhaupt über Politik geredet? Wenn ja, wie? Schon heute ist die Wahlbeteiligung bei Erst- und Jungwähler besonders gering, wenn sie aus sozial benachteiligten Familien kommen. Kritiker des Wählens mit 16 sehen vor allem privilegierte Kinder als Gewinner eines abgesenkten Wahlalters.

#### Wertung aus Sicht der Politischen Bildung

Es geht keineswegs darum, der jungen Generation politisches Interesse abzuspochen. Viele junge Menschen beschäftigen sich speziell mit Blick auf die gigantischen Herausforderungen des Klimawandels oder der Digitalisierung sogar mehr mit Politik als ältere. Das war bereits seinerzeit bei der Debatte um Global2000 des Club of Rome, beim „Sauren Regen“ und dem Waldsterben, beim „NATO-Doppelbeschluss“ und die Friedensbewegung, bei der Anti-Atomkraftbewegung und der Debatte um Endlagerstätten für Atommüll zu beobachten. Dennoch gibt es aus Sicht der politischen Bildung Gründe, gegen eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf Landesebene zu sein.

Das erste Argument liegt in den Lehrplänen der Schulen. Es ist kein Geheimnis, dass es Schulen und Lehrkräfte nur noch schwer schaffen, Schülerinnen und Schülern die Zusammenhänge in einer zunehmend komplexen und rasanten Welt zu vermitteln. Dies trifft vor allem auf die Mittelstufe zu, weshalb die Oberstufe oder alternativ die Beruflichen Schulen einen wichtigen Part in der Entwicklung einer fundierten politischen Auffassungsgabe einnehmen. Exemplarisch sei darauf verwiesen, dass das Fach Erdkunde in der Stundentafel seit Jahrzehnten nur noch ein Schattendasein führt. Wieviel Prozent der hessischen Schülerinnen und Schüler finden die Krim, Transnistrien, Moldavien oder Weißrussland auf Anrieb auf der Landkarte? Was erfahren hessische Schülerinnen und Schüler über die deutsche Teilungsgeschichte, über die SED-Diktatur in der DDR, über die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Zukunftsperspektiven der Jugend in der DDR angesichts der Tatsache, dass viele Hessinnen und Hessen einen innerdeutschen Migrationshintergrund besitzen?

Hinzu kommt, dass das Fach „Politik und Wirtschaft“ nicht von Beginn an ein Bestandteil des Schulunterrichts ist und erst spät ein verpflichtendes Unterrichtsfach wird. In diesem Fach sind zudem die Vermittlung allgemeiner Wirtschaftskenntnisse weiter ausbaufähig. Bei einem Wahlrecht ab 16 Jahren auf Hessen-Ebene würde dies bedeuten, dass die Jugendlichen zum Zeitpunkt der Wahl im Unterricht nur wenig mit politischen Inhalten in Berührung gekommen sind, zumal die Kernthemen von Landespolitik Sicherheit und Polizei, Bildung, Kultur, Sport und Kirchenangelegenheiten sind.

Nun mag es sicher der Fall sein, dass sich viele Schülerinnen und Schüler außerhalb der Schule in bestimmten, medienwirksamen Einzelfragen eine politische Meinung bilden. In Zeiten von Falschinformation und Staatspropaganda (mit Blick auf Personengruppen mit deutschem Pass in Hessen, die aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion oder der Türkei stammen) und einer überwiegend über die sogenannten Sozialen Medien ablaufenden Meinungsbildung hält es die HLZ allerdings für wichtig, die zusätzlichen Jahre bis zur Erreichung der Volljährigkeit zu nutzen. Auf Wissen gestützte Bildung schafft eher das Gefühl für Mitverantwortung für den Zusammenhalt einer pluralen, offenen Gesellschaft als der enorme Ressourceneinsatz über Demokratieprogramme, die personalintensiv über Freie Träger-Strukturen abgewickelt werden. Bildung kommt nicht ohne Anstrengung aus, ist immer mit einer individuellen Leistung verknüpft. Schule kann nicht eine Zwangsliebensphase des Durchwinkens und Absitzens sein. Schule muss gerade für die sozial Schwächeren als Chance und Sprungbrett ermöglicht werden, denn „funktioniert“ das Sprungbrett, wird quasi von selbst über das individuell Erreichte Bindung zum Staat aufgebaut. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Eine Erweiterung der Stundentafel, etwa in Deutsch oder PoWi, in den Ländern bringt mehr als teure Programmangebote der staatlich finanzierten Freien Träger. Staatliche Schulpflicht ist auch eine Qualitätsverpflichtung des Staates.

Das wichtigste Argument ist jedoch, dass zwischen dem Beginn der Volljährigkeit und dem Wahlrecht ein berechtigter Zusammenhang besteht. Mit Erreichen der Volljährigkeit erhält man zahlreiche Rechte wie beispielsweise die Geschäftsfähigkeit und die Möglichkeit, alleine Auto zu fahren. Gleichzeitig gehen damit aber auch Pflichten einher und man ist mit 18 Jahren ausschließlich selbst für sein Handeln verantwortlich. Weshalb also sollte das Wahlrecht von der Volljährigkeit losgelöst werden? Sollten 16-jährige dann auch schon Auto fahren oder voll strafmündig sein? Diese Diskussion kann geführt werden, sollte sich dann aber auf die Volljährigkeit insgesamt beziehen.

Schülerinnen und Schüler können und sollen ihre Sorgen und politischen Themen schon früh lautstark zur Geltung bringen. Dies muss für unter 18-Jährige aber nicht gleich mit dem Wahlrecht einhergehen. Es gibt die kommunalen Jugendbildungswerke, Jugendparlamente, die Schülerversammlung und andere entsprechende Gremien wie etwa Jugendparlamente.

Altersgrenzen sind willkürlich gesetzt. Sie können niemals individuelle Besonderheiten berücksichtigen, weil sie eine große Zahl von Menschen – in diesem Fall Erstwähler – einheitlich beurteilen. Das wird dem Einzelnen nicht gerecht, es kann aber in der Summe sinnvoll sein. Das Festhalten an einer Altersgrenze von 18 Jahren im Wahlrecht ist ein solcher Fall.

Inhalte und Personen begeistern junge Menschen für Politik und nicht ein herabgesetztes Wahlalter.

Demokratie benötigt auch das Wissen um ihre zugegeben mitunter komplexe Funktionsweise, das Fällen selbst erarbeiteter Urteile. Diese Fähigkeit steigt nicht unbedingt bei allen Menschen mit zunehmendem Alter, aber sie nimmt in der Gesamtheit zu. Und sie ist mit 16 Jahren in vielen Fällen noch nicht so weit entwickelt, dass eine möglichst unabhängige Wahlentscheidung zustande kommt. Ja, die Altersgrenze von 18 Jahren ist in diesem Sinne für manchen Jugendlichen unbefriedigend. Doch für die Demokratie ist sie sinnvoll. Sinnvoll wäre zudem, in den im Landtag vertretenen Parteien gemeinsam darüber nachzudenken, wie Nichtwähler und Politikverdrossene, Wutbürger und Querdenker nachhaltig an die Wahlurne gebracht werden können.

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur

## **Absenkung des Wahlalters für Landtagswahlen**

Der Hessische Jugendring begrüßt die Initiative der SPD-Fraktion zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen zur Absenkung des Wahlalters für die Landtagswahlen auf 16 Jahre ausdrücklich.

Wie bereits bei einer Anhörung im Dezember 2022 dargelegt, sind wir der Ansicht, dass diese Reform des aktiven Wahlrechts sowohl für Kommunal- als auch Landtagswahlen sowie für die Teilnahme an kommunalen Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen auf Landesebene gelten muss.

Zur Begründung bringen wir gern erneut unsere Argumente für eine umfassende Absenkung des Wahlalters vor:

### **Rechtliche Dimension**

In einer repräsentativen Demokratie ist die Teilnahme an Wahlen die elementarste Form der politischen Mitbestimmung. Das allgemeine Wahlrecht ist ein Grundrecht aller Bürger\_innen, und die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl laut Art. 38 GG sprechen für ein Wahlrecht ohne Altersgrenze. Der Allgemeinheitsgrundsatz, so das Bundesverfassungsgericht „verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen. [...] Das Wahlrecht darf auch nicht von besonderen, nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (des Vermögens, des Einkommens, der Steuerentrichtung, der Bildung, der Lebensstellung) abhängig gemacht werden. [...] Das allgemeine Wahlrecht kann nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden.“<sup>1</sup> 2013 betont damalige Bundeswahlleiter Roderich Egeler auf Nachfrage: „Mit den Verfassungsprinzipien der allgemeinen und gleichen Wahl wäre es nicht vereinbar [zu prüfen], ob der Wähler geistig in der Lage ist, die Bedeutung der Wahl und der dabei zu treffenden Entscheidung zu würdigen und dementsprechend ‚vernünftig‘ zu wählen.“<sup>2</sup>

Weiterhin sind die Altersgrenzen, die innerhalb der deutschen Rechtsordnung benannt werden, maßgeblich darauf ausgerichtet, den Entwicklungsprozess von jungen Menschen zu schützen. Dazu finden sich neben dem Jugendschutz auch in anderen Rechtsbereichen, wie dem Zivil- und Strafrecht, zahlreiche Beispiele. Diese untermauern die Subjektposition ihrer Zielgruppe und den damit verbundenen Gleichklang von Verantwortungsübernahme und Beteiligungsanspruch. Neben der jahrzehntelangen Kontinuität der Rechtsprechung folgte der Gesetzgeber diesem

---

<sup>1</sup> BVerfGE 58, 202/205

<sup>2</sup> Bundeswahlleiter in einer E-Mailauskunft vom 27.08.2013, zitiert nach Gründinger, Wolfgang et al: Wahlrecht ohne Altersgrenze. Demokratietheoretische, jugendsoziologische und politische Hintergründe einer überfälligen Reform, S. 9 ([http://www.wir-wollen-waehlen.de/media/files/was\\_tun\\_wir\\_-\\_newsticker/PP-Wahlrecht.pdf](http://www.wir-wollen-waehlen.de/media/files/was_tun_wir_-_newsticker/PP-Wahlrecht.pdf))

Verständnis auch jüngst durch die Betonung der Leitgedanken des SGB VIII in der Begründung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes.<sup>3</sup>

Da der Akt des Wählens weder gesundheits- noch entwicklungsgefährdend ist, lassen andere rechtliche Altersgrenzen eine Beibehaltung des Wahlalters nur bedingt verständlich erscheinen: Mit 7 Jahren sind Kinder bereits beschränkt geschäftsfähig und mit 14 Jahren werden junge Menschen religionsmündig und eingeschränkt strafmündig. Mit Erlaubnis der Eltern dürfen Jugendliche schon ab 15 Jahren mit einem Moped am Straßenverkehr teilnehmen.

### **Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten**

Auch Jugendliche haben bereits staatsbürgerliche Pflichten. Als Auszubildende zahlen sie Steuern, und in vielfacher Form werden sie als zukünftige Leistungsträger\_innen unserer Gesellschaft adressiert, die gut gebildet und fit für den Arbeitsmarkt sein müssen.

Die Absenkung des Wahlalters wäre ein klares Signal an junge Menschen: Nicht nur ihre Pflichten und Verantwortlichkeiten sowie die an sie gestellten Erwartungen nehmen zu, sondern auch ihre Rechte als Bürger\_innen.

### **Entwicklungspsychologische Aspekte**

Dem häufig erhobenen Einwand, Jugendliche seien noch nicht reif genug, um wirklich verantwortungsvoll mit dem Wahlrecht umzugehen, ist entgegenzuhalten, dass Kinder und Jugendliche in vielen Lebensbereichen schon sehr früh Eigenständigkeit, Verantwortungsbewusstsein und Entscheidungsfähigkeit beweisen müssen. Mit 16 Jahren entscheiden viele bereits über einen wichtigen Aspekt ihres späteren Lebens, indem sie einen Ausbildungsberuf wählen. Einige gehen im selben Alter für ein ganzes Jahr fern der eigenen Familie im Ausland zur Schule. Jungen Menschen wird also sehr wohl zugetraut, eigenständig und verantwortlich wichtige Entscheidungen zu treffen.

Das Verantwortungsgefühl erstreckt sich dabei ebenso auf die politische Sphäre. Jugendliche besitzen ein hohes und tendenziell steigendes politisches Interesse, wie bereits im 15. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung anhand der Studienlage dargestellt wurde<sup>4</sup> und können ihre politischen Vorstellungen und Perspektiven mit Bezug zum aktuellen politischen Geschehen formulieren, wie beispielsweise die TUI-Jugendstudien von 2020<sup>5</sup> und 2021<sup>6</sup> deutlich aufzeigen.

Wahlen nehmen Jugendliche ebenfalls mehrheitlich als politischen Akt sehr ernst. Schon in der Shell-Jugendstudie von 2006 stellte konstatierte Prof. Klaus Hurrelmann: „Die Jugendlichen gehen mit sehr anspruchsvollen Maßstäben und Qualifikationsvorstellungen an den Wahlakt heran. Sie sind der Auffassung, es gehöre eine umfassende politische Information und eine genaue Kenntnis von Parteiprogrammen und politischen Zusammenhängen als Voraussetzung

<sup>3</sup> [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/5-21.pdf;jsessionid=31AEC398D7BAC5D0CB25CD67EF74B352.2\\_cid365?\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/5-21.pdf;jsessionid=31AEC398D7BAC5D0CB25CD67EF74B352.2_cid365?_blob=publicationFile&v=1)

<sup>4</sup> <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.tui-stiftung.de/unsere-projekte/junges-europa-die-jugendstudie-der-tui-stiftung/deutschlandbericht/>

<sup>6</sup> <https://www.tui-stiftung.de/unsere-projekte/junges-europa-die-jugendstudie-der-tui-stiftung/jugendstudie-2021/>



dazu. Hier sind die Jugendlichen erheblich anspruchsvoller als die ältere Bevölkerung, die teilweise ohne jede sorgfältige politische Vorabinformation an den Wahlvorgang herangeht.“<sup>7</sup> Warum sie nicht in der Lage sein sollten, an einer politischen Wahl teilzunehmen, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

### **Politische Bildung und Demokratieförderung**

Eine Absenkung des Mindestalters zur Teilnahme an Wahlen stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur weiteren Demokratisierung unserer Gesellschaft dar. Junge Menschen sind, wie nicht zuletzt die JUCO I<sup>8</sup> und II<sup>9</sup> anhand der Pandemiesituation verdeutlichen, in der Lage, komplexe Zusammenhänge zu hinterfragen, ihre persönliche Meinung zu bilden und ihre Interessen zu formulieren. Gefördert werden diese Befähigung sowie die Motivation zur Meinungsäußerung und Beteiligung mit politischer Bildung. Diese wird auch von Jugendlichen selbst als wichtiges Instrument zur Befähigung eingestuft und ist von großer Bedeutung.

Ausgehend von der These, dass demokratische Beteiligung nur durch „echte“ Beteiligung erlebt und erlernt werden kann, sollten Kinder und Jugendliche auch im Sinne der Demokratieförderung frühzeitig an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen, die sie betreffen, beteiligt werden. Der Grad der Beteiligung sollte dabei mit dem Alter und der persönlichen Reife zunehmen, um junge Menschen kontinuierlich in die demokratischen Prozesse zu integrieren. Dazu gehören auch Wahlen ab einem Alter, in dem sich junge Menschen dafür interessieren und aktiv werden wollen.

Dennoch gibt es in allen Altersgruppen – auch unter Jugendlichen – Menschen, die sich nicht für Politik interessieren und sich nicht damit beschäftigen möchten. Auf das Wahlrecht darf ein solches Desinteresse jedoch keinen Einfluss haben.

### **Generationengerechtigkeit**

Die Absenkung des Wahlalters auf allen Ebenen ist auch ein wichtiger Schritt hin zu mehr Generationengerechtigkeit. Junge Menschen sind in vielen Lebensbereichen mit den Auswirkungen politischer Entscheidungen konfrontiert, ohne aktuell wirklich Einfluss darauf ausüben zu können. Auch die Spätfolgen heutiger Politik werden sie managen müssen, z.B. im Hinblick auf die Umweltpolitik. Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Verfassungsbeschwerde zum Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2021 wider. Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders fraglich, Jugendlichen das zentrale demokratische Gestaltungsrecht abzusprechen, wenn die aktuellen politischen Entscheidungen ihre Freiheitsrechte perspektivisch dermaßen einschränken.<sup>10</sup>

Es ist im demokratischen Wettbewerb der Parteien begründet, dass sich Politiker\_innen an den Interessen und Wünschen ihrer Wähler\_innen orientieren. Diese Wähler\_innen sind heute im

---

<sup>7</sup> Jugendwerk der dt. Shell (Hrsg.): Shell Jugendstudie 2006

<sup>8</sup> <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1078>

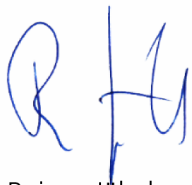
<sup>9</sup> <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1166>

<sup>10</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html;jsessionid=018CB5560B67C775CEA5F8550560659E.1\\_cid319](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=018CB5560B67C775CEA5F8550560659E.1_cid319)

Durchschnitt so alt wie noch nie zuvor. Leider lässt der voranschreitende demografische Wandel die Interessen und Rechte der jungen Generation noch viel stärker in den Hintergrund rücken – egal, ob es um die Zukunftsfähigkeit unseres Rentensystems, ein gerechtes Bildungssystem oder den Umgang mit natürlichen Ressourcen, Biodiversität oder Klimaschutz geht.

Ein Wahlrecht für jüngere Menschen kann hier zumindest eine kleine Korrektur bringen und die Sensibilität für Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit seitens der Politiker\_innen erhöhen.

Wiesbaden, 13. Januar 2023



Reiner Jäkel  
Geschäftsführer des Hessischen Jugendrings



An den Hessischen Landtag  
- Hauptausschuss -

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Hessen  
c/o Matthias Klarebach  
In der unteren Rabenau 13  
36325 Feldatal

### **Schriftliche Anhörung zu Gesetzentwurf, Fraktion der SPD**

#### **Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)**

- Drucks. 20/9505-

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hauptausschuss des Hessischen Landtags hat Mehr Demokratie Hessen mit dem Schreiben vom 01. Dezember 2022 zu einer schriftlichen und mündlichen Anhörung zu oben aufgeführtem Gesetz eingeladen. Dafür danken wir und nehmen wie folgt Stellung:

Die Frage nach dem Wahlalter ist so alt wie die Abhaltung von Wahlen selbst. Art. 20 Abs. 2 des GG besagt zwar, dass „alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird.“ Zugleich schränkt das Grundgesetz dieses Recht durch Art. 38 Abs. 2 ein, wonach „[w]ahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“ Dies gilt allerdings nicht für Landtags- und Kommunalwahlen. Das Wahlrecht ist ein grundlegendes Recht, das nur unter besonderen Bedingungen eingeschränkt werden darf. Den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Absenkung des Wahlalters begrüßen wir als Fachverband für Demokratie- und Wahlrechtsfragen ausdrücklich.

#### **Volljährigkeit und Wahl**

Für einen Ausschluss Einzelner müssen besondere Gründe vorliegen – ansonsten ist er illegitim. Diese Gründe liegen bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen nicht vor. Kritiker:innen der Wahlaltersabsenkung begründen ihre Ablehnung mit der Tatsache, dass Volljährigkeit und Wahlrecht zusammenfallen sollten. Die zivilrechtliche formale Volljährigkeit ist allerdings keine Begründung für den Entzug des Wahlrechts der 16- und 17-Jährigen und schließt die ausreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit von jungen Menschen diesen Alters nicht aus. Das Deutsche Kinderhilfswerk verweist darauf, dass Jugendliche andere weitreichende

Entscheidungen bereits vor der Vollendung der Volljährigkeit treffen können, bspw. einer Partei (ab 14 Jahren) oder in die Bundeswehr eintreten dürfen (ab 17 Jahren).<sup>1</sup>

### **Beteiligung junger Menschen – thematisch zukunftsweisend und demokratisch wertvoll**

Darüber hinaus belegen zahlreiche empirische Studien entgegen anderslautender Vorurteile, dass Jugendliche ab 16 über das notwendige politische Wissen und ausreichende Kompetenzen verfügen, um zu einer fundierten Wahlentscheidung zu kommen. Die Wahlforscher Thomas Faas und Arndt Leininger von der FU Berlin kommen angesichts eines Vergleichs der Landtagswahl in Sachsen und Brandenburg im Jahr 2019 zu dem Schluss, dass die Kompetenz und das politische Selbstbewusstsein von Jugendlichen besser als ihr Ruf und auf einem ähnlichen Niveau wie bei volljährigen Wahlberechtigten sind.<sup>2</sup> Obwohl Sachsen kein Wahlalter 16 bei Landtagswahlen hat und Brandenburg schon, waren hier keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Außerdem wollen Jugendliche wählen – das zeigen die beiden Forscher anhand von Befragungen, in denen die meisten der jungen Erwachsenen ein Wahlalter ab 16 präferieren.

Aufgrund ihres relativ geringen Anteils an der Gesamtbevölkerung und den größtenteils fehlenden Mitspracherechten werden junge Menschen häufig von der Politik „übersehen“, aber auch von der Wahl- und Einstellungsforschung wenig beachtet. Das hält Mehr Demokratie e.V. grundsätzlich für problematisch, da zentrale gesamtgesellschaftliche Themen wie Klimawandel, Zukunft der Arbeit oder Struktur der sozialen Sicherungssysteme sowie demographischer Wandel die politische Beteiligung jüngerer Menschen erfordern. Mit einem Wahlrecht ab 16 werden mehr Menschen in politische Entscheidungsprozesse eingebunden, die von der Umsetzung politischer Maßnahmen in ihrer Gegenwart und Zukunft direkt betroffen sind. Das schützt nicht nur vor politischer Marginalisierung der Interessen und Belange junger Menschen, sondern erhöht auch die Legitimation politischer Entscheidungsprozesse.

Auch aus demokratischer Sicht spricht einiges für eine Absenkung des Wahlalters. Das Verhältnis von Jugend und demokratischer Verfasstheit eines Staates ist entscheidend, da sich in diesem Verhältnis die Reproduktionsbedingungen einer demokratischen Gesellschaft widerspiegeln. Die Einbeziehung Minderjähriger hat systemstabilisierende bzw. -erhaltende Funktion.<sup>3</sup> Mit der Perspektive auf die politische Sozialisation junger Menschen lässt sich argumentieren, dass Jugendliche ab 16 meist noch in ihren Elternhäusern wohnen und mit erhöhter Wahrscheinlichkeit noch eine staatliche Bildungseinrichtung besuchen. Eine Vorbereitung auf die Wichtigkeit politischer Wahlen und die Möglichkeiten gezielter Ansprache Jugendlicher, um Beteiligung tatsächlich zu erhöhen, sind somit institutionell abgesichert.<sup>4</sup> Die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an den ersten Wahlen beeinflusst den „Wahlhabitus“ junger Menschen nachhaltig.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Deutsches Kinderhilfswerk (2016): Netzwerk Wahlalter 16 fordert Absenkung des Wahlalters in Berlin. Online: [www.dkhw.de/presse/schlagzeilen-archiv/schlagzeilen-details/netzwerk-wahlalter-16-fordert-absenkung-des-wahlalters-in-berlin/](http://www.dkhw.de/presse/schlagzeilen-archiv/schlagzeilen-details/netzwerk-wahlalter-16-fordert-absenkung-des-wahlalters-in-berlin/).

<sup>2</sup> Faas, Thorsten/Leininger, Arndt (2020): Wählen mit 16? Ein Empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung. OBS-Arbeitspapier 41. Frankfurt: Otto-Brenner-Stiftung.

<sup>3</sup> Winkelmann, Thorsten/Zimmermann, Julia (2020): Mehr Demokratie wagen? Wählen mit 16. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik. Jg. 69, Nr. 4. S. 501-510.

<sup>4</sup> Kritzinger, Sylvia/Zeglovits (2016): Wählen mit 16? – Chance oder Risiko? In: Tremmel, Jörg/Rutsche, Markus (Hrsg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien. Wiesbaden: Springer VS. S. 185-199.

<sup>5</sup> Plutzer, Eric (2002): Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review* 96 (1), S. 41-56.

## **Andere Länder – andere Erfahrungen**

In Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg dürfen sich 16- und 17-Jährige bereits an den Landtagwahlen beteiligen. In bereits elf Bundesländern wie Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen oder Schleswig-Holstein dürfen junge Menschen ab dem 16. Geburtstag ihre Stimme bei Kommunalwahlen abgeben. Zu den nächsten Europawahlen 2024 wurde das Wahlalter ebenso auf 16 Jahre abgesenkt. In der EU ist Österreich das einzige Land, in welchem man die nationale Regierung mit 16 wählen darf.<sup>6</sup> Mit der österreichischen Wahlrechtsreform 2007 ging in den bildungspolitischen Lehrplänen eine Erhöhung der Stundenanzahl im Politikunterricht ab der 8. Klasse einher. Unter anderem durch diese Variable ist das politische Interesse der Jugendlichen nun höher, als es vor der Reform war.<sup>7</sup> Die Begleitung der Wahlrechtsabsenkung mit Maßnahmen in der Schule oder im Rahmen der außerschulischen politischen Bildung hat starke Effekte auf die politische Sozialisation.<sup>8</sup> Studien über langfristige Auswirkungen auf das individuelle demokratische Verhalten stehen in diesem Kontext noch aus.

## **Zusammenfassung**

Die aufgeführten Gründe sprechen deutlich für die zeitgemäße Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Abgesehen von der CDU- und der AfD-Fraktion sind alle im Landtag vertretenen Fraktionen grundsätzlich für eine Absenkung des Wahlalters auf 16. Mehr Demokratie Hessen begrüßt die politischen Bemühungen, das Wahlalter abzusenken und fordert alle im Landtag vertretenen Fraktionen dazu auf, den bisherigen rechtlichen Missstand, der 16- und 17-Jährige vom grundlegendsten Recht unserer Demokratie ausschließt, auch tatsächlich zu beseitigen.

---

<sup>6</sup> [www.laenderdaten.de/staat/wahlrecht.aspx](http://www.laenderdaten.de/staat/wahlrecht.aspx), zuletzt abgerufen am: 08.11.21.

<sup>7</sup> Zeglovits, Eva (2013); Voting at 16? Youth suffrage is up for debate. *European View* 12 (2). S. 249-254.

<sup>8</sup> Kritzinger, Sylvia/Zeglovits (2016): Wählen mit 16? – Chance oder Risiko? In: Tremmel, Jörg/Rutsche, Markus (Hrsg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien. Wiesbaden: Springer VS. S. 185-199.



EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Empirische Rechtsforschung und  
Rechtsökonomik

EBS Law School  
T +49 611 7102 2253  
emanuel.towfigh@ebs.edu

11. Januar 2023

**Stellungnahme**  
zu dem  
**Entwurf eines Gesetzes**  
zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen  
zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Landtagswahlen  
(Drs. 20/9505)



### **A. Auftrag**

Der Hauptausschuss des hessischen Landtags hat eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 20/9505 der Fraktion der SPD erbeten.

Der Gesetzentwurf sieht die Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen vor, mit dem Ziel, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen auf 16 Jahre herabzusetzen.

### **B. Rechtslage in anderen Bundesländern**

Eine Reihe deutscher Bundesländer hat für Landtagswahlen bereits das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren eingeführt (Bremen, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg), bzw. entsprechende Pläne hierzu (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen).

### **C. Verfassungsrechtliche Würdigung**

Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen regelt die Stimmberechtigung für Landtagswahlen. Gemäß Art. 73 Abs. 1 HV sind stimmberechtigt alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben. Aus der örtlichen Begrenzung der Stimmberechtigung auf in Hessen gemeldete Bürger\*innen ergibt sich der Bezug dieser Vorschrift zur landesweiten Wahl zum hessischen Landtag.<sup>1</sup>

Einer Änderung des Art. 73 Abs. 1 HV mit dem Ziel der Herabsetzung dieser Altersgrenze von 18 auf 16 Jahre stehen, wie im Folgenden dargelegt wird, verfassungsrechtliche oder europarechtliche Gründe nicht entgegen.

---

<sup>1</sup> Sacksofsky, in: Hermes/Reimer (Hrsg.) Landesrecht Hessen, § 2 Rn. 12.



## I. Landesverfassungsrecht

### 1. Art. 123 iVm Art. 150 der Hessischen Landesverfassung

Gemäß Art. 123 Abs. 2 HV kommt eine Verfassungsänderung dadurch zustande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Eine Verfassungsänderung, die die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antastet, ist unzulässig (Art. 150 HV).

Eine Herabsenkung des Wahlalters für Landtagswahlen auf 16 Jahre steht nicht im Widerspruch zum demokratischen Grundgedanken der Verfassung. Die Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten verletzt gerade nicht die demokratischen Grundgedanken der Verfassung, sondern ist vielmehr geeignet, diesen durch eine Steigerung der Partizipation und der Erschließung neuer Wählergruppen zu stärken.

### 2. Art. 73 Abs. 2 Hessische Landesverfassung

Fraglich ist, ob Art. 73 Abs. 2 HV einer Herabsenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen entgegensteht. Art. 73 Abs. 2 HV stellt die Wahlrechtsgrundsätze für die Landtagswahl auf.

Gemäß Art. 73 Abs. 2 HV muss gewährleistet sein, dass Wahlen allgemein, gleich, geheim und unmittelbar sind. In der konkreten Ausgestaltung dieser Grundsätze kommt dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu.<sup>2</sup>

So stellt sich die Frage, ob eine Verfassungsänderung zur Herabsenkung des Wahlalters für die Wahlen zum Landtag von 18 Jahren auf 16 Jahre gegen diese landesverfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze verstößt.

#### a) Allgemeinheit der Wahl

Die Herabsenkung des Wahlalters könnte gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verstoßen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen sowie den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen zusteht. Eine Begrenzung des Wahlrechts auf bestimmte Personengruppen

---

<sup>2</sup> BVerfG Urt. d. Zweiten Senates v. 11.08.1954, - 2 BvK 2/54, in: BVerfGE 4, S. 31, 44; BVerfGE Urt. d. Zweiten Senats v. 16.07.1998, - 2 BvR 1953/95, in: BVerfGE 99, S.1, 11; BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328.





oder anknüpfend an bestimmte Eigenschaften soll damit ausgeschlossen werden.<sup>3</sup> Die Zulassung zur Wahl darf nicht von Voraussetzungen wie zum Beispiel dem Geschlecht, dem Beruf, der Bildung, oder dem Einkommen abhängig gemacht werden.

Anders als ein den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzender Ausschluss bestimmter Wähler\*innen würde die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre eine Erweiterung der Gruppe der Wahlberechtigten zur Folge haben.<sup>4</sup> Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kann darin folglich nicht gesehen werden.

Die Freiheit des Landesgesetzgebers ist jedoch nicht grenzenlos, er kann das Mindestalter für die (eigene, aktive) Teilnahme an Wahlen nicht beliebig festsetzen.<sup>5</sup> Er hat zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung und Ausübung des aktiven Wahlrechts ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft der Wählenden verlangt. Ein Weg, dieses Mindestmaß sicherzustellen, ist die Festlegung eines Mindestalters für die Teilnahme an Wahlen.<sup>6</sup> Bislang liegt dieses Mindestalter bei 18 Jahren. Für die Annahme, dass es durchschnittlichen 16-Jährigen an der erforderlichen Reife und Ernsthaftigkeit fehlen könnte, gibt es keine Anhaltspunkte. Eine Reihe empirischer Studien stützt vielmehr die Annahme, dass 16-Jährige über die für die Teilnahme an Wahlen notwendige Reife verfügen. So sind sie politisch interessierter als etwa die Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen und eher motiviert, sich politisch zu engagieren.<sup>7</sup> Die Fähigkeiten, sozial, ethisch und politisch zu denken, entwickeln sich besonders in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren, sie sind also mit 16 Jahren für eine Wahlteilnahme ausreichend ausgebildet und geprägt.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> S. Fuhrmann, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 29 Rn. 11; Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 38 Rn. 61.

<sup>4</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404; Waldhoff, Kommunalrecht: Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen, in: JuS 2018, 501.

<sup>5</sup> vgl. zur Möglichkeit eines Familienwahlrechts Oebbecke, Das Wahlrecht von Geburt an, in: JZ 2004, S. 987 ff.

<sup>6</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406; BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.

<sup>7</sup> Wagner/Johann/Kritzinger, Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice, in: Electoral Studies Vol. 31 (2012) S. 372, 376. Faas/Leininger, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Otto-Brenner Stiftung (Hrsg.), S. 53.

<sup>8</sup> Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentic (Hrsg.) Jugend und Politik, 2016, S. 311, 313 ff.



Mit einer Festlegung des Mindestalters für die Teilnahme an Landtagswahlen auf 16 Jahre wird der Gesetzgeber den Anforderungen an die Reife und Urteilskraft der Wähler\*innen somit gerecht. Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verstößt daher nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.

## b) Gleichheit der Wahl

Die Herabsenkung des Wahlalters ist ferner an den aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl folgenden Maßstäben zu messen. Der Wahlgrundsatz der gleichen Wahl gewährleistet allen Wähler\*innen die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal gleicher Weise.<sup>9</sup> So muss etwa die Zählwertgleichheit bzw. bei der Verhältniswahl die Erfolgswertgleichheit sichergestellt sein.<sup>10</sup> Darüber hinaus betrifft das Gebot der Wahlrechtsgleichheit aber auch den gesamten Wahlprozess. Das Wahlrecht darf nicht nach Kriterien differenzieren, die einer staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechen. Eine Unterscheidung etwa nach Geschlecht, Alter, Religion oder Bildungsstand wäre verfassungswidrig.

Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, inwieweit ein Wahlrecht bereits ab einem Alter von 16 Jahren den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzen könnte. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses unter Betreuung stehender Erwachsener von Wahlen<sup>11</sup> hat sich eine zuvor geführte Diskussion erledigt: Sie rankte sich um die Frage, ob das Wahlrecht für 16-Jährige einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl darstellt, wenn zwar volljährige Bürger\*innen, denen zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten dauerhaft ein Betreuer bestellt ist, von Wahlen ausgeschlossen sind, minderjährige Bürger\*innen zwischen 16 und 18 Jahren, die ebenfalls die Voraussetzungen einer Betreuung erfüllen würden, aber aufgrund der gesetzlichen Vertretung durch ihre Eltern (noch) nicht unter Betreuung stehen, bis zum Erreichen der Volljährigkeit hingegen an Wahlen teilnehmen dürfen.<sup>12</sup> Der hessische Landesgesetzgeber hat auf diese Rechtsprechung reagiert und die landesrechtliche Regelung im Landtagswahlgesetz entsprechend angepasst. Vom Wahlrecht ausgeschlossen ist danach nun nur noch, wer infolge

---

<sup>9</sup> BVerfG Urt. d. Zweiten Senats v. 03.07.2008, - 2 BvC 1, 7/07, in: BVerfGE 121, S. 266, 295; *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 90; *Lampert*, Die wahlrechtlichen Gleichheitssätze, JuS 2011, 884, 886;

<sup>10</sup> S. *Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 29, R. 15.

<sup>11</sup> BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats vom 15.04.2019 - 2 BvQ 22/19, in: BVerfGE 151, S. 152 ff.

<sup>12</sup> BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.



Richterspruchs das Wahlrecht nicht mehr besitzt (§ 3 Landtagswahlgesetz). Die Regelung des Art. 74 HV, wonach vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht, muss entsprechend verfassungskonform ausgelegt werden, da sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Widerspruch zur grundgesetzlich verbürgten Wahlrechtsgleichheit steht.

Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verletzt folglich nicht den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

### 3. Zwischenergebnis

Eine Herabsetzung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre verstößt nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Landesverfassung Hessen, eine entsprechende Verfassungsänderung ist möglich.

## II. Verfassungsrecht des Bundes

Die Herabsetzung des Wahlalters für Landtagswahlen muss auch mit dem Verfassungsrecht des Bundes vereinbar sein. Sie ist an den Maßstäben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 38 GG, den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG zu messen.

### 1. Art. 38 Abs. 2 GG

Eine Verletzung von Art. 38 Abs. 2 GG kommt nicht in Betracht, da dieser nur auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag anwendbar ist.<sup>13</sup>

### 2. Homogenitätsklausel, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG

Eine Änderung der Verfassung des Landes Hessen kann nur in Einklang mit der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG erfolgen.<sup>14</sup> Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verpflichtet die Länder, ihre verfassungsmäßige Ordnung in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des republikanischen, demokratische und sozialen Rechtsstaats auszugestalten, die Verfassungsautonomie der Länder findet hier ihre Grenzen.<sup>15</sup> Ein

---

<sup>13</sup> *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 100; VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406.

<sup>14</sup> *Sacksofsky*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.) Landesrecht Hessen, § 2 Rn. 13.

<sup>15</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 1.



Herabsenken des Mindestalters für Landtagswahlen verletzt die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht. Die Homogenitätsklausel bleibt gewahrt.

Unmittelbar auf Wahlen bezogen konkretisiert Art 28 Abs. 1 S. 2 darüber hinaus die Wahlgrundsätze auch für Landtagswahlen: Danach müssen Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein. Ein Herabsenken des Wahlalters von 18 Jahren auf 16 Jahre für Landtagswahlen verstößt im Ergebnis nicht gegen die grundgesetzlichen Wahlrechtsgrundsätze. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 73 Abs. 2 HV entsprechen denen des Grundgesetzes, sodass die obigen Ausführungen entsprechend gelten. Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der Gleichheit der Wahl wären durch die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verletzt.

### 3. Demokratieprinzip, Art 20 Abs. 2 GG

Der Gesetzentwurf verstößt auch nicht gegen das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Das aktive Wahlrecht bereits mit 16 Jahren könnte das Demokratieprinzip verletzen, wenn die Zugehörigkeit zum Staatsvolk an die Volljährigkeit geknüpft ist. Jedoch vermittelt allein die Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG) die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, eine Altersgrenze spielt hier keine Rolle.<sup>16</sup> Folglich kann eine Absenkung des Wahlalters das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht verletzen.

## III. Europarecht

Wahlen zum Landtag haben (wie auch die Wahlen zum Deutschen Bundestag) keine europarechtliche Dimension, da das Wahlrecht an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft ist (Art. 73 Abs. 1 HV, Art. 38 Abs. 3 GG iVm § 12 Abs. 1 BWahlG). Es gibt folglich keine europarechtlichen Vorgaben, denen die Verfassung des Landes Hessen bei der Regelung des Wahlalters entsprechen muss.

## D. Rechtspolitische Würdigung

Grundsätzlich obliegt die (insbesondere abschließende) rechtspolitische Beurteilung des Gesetzesvorhabens dem Parlament und in diesem Fall der Verfassungsänderung

---

<sup>16</sup> BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328, 3329.



der unmittelbaren Zustimmung des gegenwärtigen Wahlvolkes im Rahmen einer Volksabstimmung, auch wenn die Wissenschaft natürlich Sachargumente beisteuern kann.

In aller gebotenen Zurückhaltung soll hier nur auf einen Aspekt hingewiesen werden, der neben der Vielzahl angestellter rechtspolitischer Erwägungen zurzeit in der Debatte vielleicht noch etwas unbelichtet scheint: Empirische Studien zeigen, dass eine Herabsetzung des Wahlalters langfristige positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben kann, weil das Alter einer Person bei der Erstwahl ein starker Prädiktor dafür ist, ob eine Person später regelmäßig wählen wird oder nicht.<sup>17</sup> Schon jetzt nehmen junge Wahlberechtigte weniger regelmäßig ihr Wahlrecht wahr als ältere Bürger\*innen, sodass für die Zukunft mit stärker sinkender Wahlbeteiligung gerechnet werden muss.<sup>18</sup>

Die Teilnahme an Wahlen ist in großem Maße eine Frage der Gewohnheit.<sup>19</sup> Wer es einmal getan hat, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder tun. So gingen mehr als 93 % der Wähler\*innen der Wahl zum Europaparlament im Juni 2009 auch zur Bundestagswahl im September 2009.<sup>20</sup> Eine frühzeitige Einbindung von Erstwähler\*innen, könnte diesen Effekt verstärken und die Chance erhöhen, dass für Jugendliche die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Gewohnheit wird. Dabei bilden das Elternhaus, aber auch die Schulen wichtige Faktoren, denn Erstwähler\*innen nehmen häufiger an Wahlen teil, wenn sie diese in einem unterstützenden sozialen Umfeld erleben, in welchem sie zur Teilnahme an Wahlen motiviert werden.<sup>21</sup> Politische Bildung in den Schulen, aber auch Unterstützung im Elternhaus können helfen, den mit einer Wahlentscheidung zunächst einhergehenden Aufwand zu reduzieren, indem

---

<sup>17</sup> Schäfer/Roßteutscher/Abendschön, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

<sup>18</sup> Konzelmann/Wagner/Rattinger, Turnout in Germany in the Course of Time: Life Cycle and Cohort Effects on Electoral Turnout from 1953 to 2009, in: *Electoral Studies*, Vol. 31 (2012), S. 250–261; Blais/Gidengil/Nevitte, Where does turnout decline come from? in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (2004), S. 221–236.

<sup>19</sup> Brody/Snideman, Life Space to Polling Place: Relevance of Personal Concerns for Voting-Behavior, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 7 (1977), S. 337–360.

<sup>20</sup> Roßteutscher/Faas, Multi-Level Voting: A Stabilising Force or a Push towards Increasing Voter Volatility?, in: *German Politics*, Vol. 24 (2015), S. 26, 36.

<sup>21</sup> Bhatti/Hansen/Wass, The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride, in: *Electoral Studies* Vol. 31 (2012) S. 588, 592.



dort neben praktischen Hilfen (wie, wo und wann wählt man?) auch Informationen über Wahlprogramme und Kandidat\*innen vermittelt werden, bzw. der Zugang zu diesen Informationen erleichtert wird.<sup>22</sup> Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da die Wahlbeteiligung auch der Erstwähler\*innen ganz wesentlich von ihrem Bildungsgrad beeinflusst wird. Die Beteiligung an Wahlen ist bei gut (aus-)gebildeten jungen Wähler\*innen sehr viel höher als bei jungen Wähler\*innen mit geringerer Schulbildung.<sup>23</sup> Der Bedarf an entsprechender Information und Unterstützung ist folglich in diesen Bevölkerungsgruppen größer, und diese Erstwähler\*innen können durch die Absenkung des Wahlalters in größerer Zahl noch während ihrer Schullaufbahn erreicht werden. So könnte ein erster Schritt hin zu „Gewohnheitswähler\*innen“ (*habitual voters*) gemacht werden.<sup>24</sup> 18-jährige mit geringerer formaler Bildung stehen oftmals bereits im Beruf und sind daher nicht mehr so leicht für entsprechende Bildungsangebote zu erreichen.

## E. Gesamtergebnis

Der Gesetzentwurf Drs. 20/9505 der Fraktion der SPD zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) ist verfassungsmäßig. Einer Herabsetzung des Mindestwahlalters bei Landtagswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre stehen verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegen.

Aus rechtspolitischer Perspektive erscheint eine solche Herabsetzung im Interesse einer frühzeitigen Einbindung junger Menschen in das politische Geschehen sinnvoll.

Wiesbaden, den 11. Januar 2023

(gez.)

Prof. Dr. iur. Emanuel V. Towfigh

---

<sup>22</sup> zu den Informationskosten einer Wahlentscheidung vgl. *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 80 ff.

<sup>23</sup> *Schäfer/Roßteutscher/Abendschön*, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

<sup>24</sup> *Plutzer*, Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood, in: *American Political Science Review*, Vol. 96 (2002) S. 41, 42.

DGB-Jugend  
**Bezirk Hessen-Thüringen**



DGB-Jugend Hessen-Thüringen | Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77 | 60329 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag  
 Schlossplatz 1-3  
 65183 Wiesbaden

-Per E-Mail-

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)**

13. Januar 2023

Sehr geehrte Mitglieder des Hauptausschusses des Hessischen Landtags,

**Gregor Gallner**  
 Bezirksjugendsekretär  
 DGB-Jugend Hessen-Thüringen

gregor.gallner@dgb.de

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Die DGB-Jugend Hessen-Thüringen begrüßt die Initiative zur Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen. Die DGB-Jugend vertritt schon seit langem die Position, dass das Wahlalter für das aktive Wahlrecht bei allen Wahlen auf 16 Jahre gesenkt werden soll. Zur Begründung möchten wir einige Punkte ergänzen:

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77  
 60329 Frankfurt am Main

**Gesellschaft entwickelt sich weiter: Wahlalter ist kein Naturgesetz**

Bis in die 1970er Jahre lag das Wahlalter bei 21 Jahre. In Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und zuletzt in Baden-Württemberg wurde das aktive Wahlalter für Landtagswahlen bereits auf 16 Jahre abgesenkt. In über der Hälfte der Bundesländer wurde das Wahlalter bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt, es können also bereits über die die Hälfte der Ü16-Jährigen in Deutschland bei Kommunalwahlen wählen. Der Bundestag hat die Absenkung des Wahlalters für die Europawahl auf 16 Jahre beschlossen. Im Jahr 2021 wurde das Alter bei Betriebsratswahlen ebenfalls auf 16 Jahre gesenkt. 18 Jahre und damit die Kopplung an die uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit macht aus unserer Sicht nur für das passive Wahlrecht Sinn, vor allem in Hinblick auf Haftung und auch Jugendarbeitsschutz für gewählte Ämter. Für das aktive Wahlrecht ist diese Begründung jedoch nicht nachvollziehbar. Das Wahlalter ist kein unveränderbarer Naturzustand, sondern ist abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die gesellschaftliche Akzeptanz für ein Wahlalter mit 16 Jahren vorhanden ist. Die DGB-Jugend Hessen-Thüringen ist der Überzeugung, dass auch in Hessen die Zeit reif dafür ist. Im Übrigen vertreten wir die Position, dass nicht nur das Wahlalter gesenkt werden sollte, sondern es allen Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt in Hessen haben auch unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit möglich sein muss sich an Wahlen zu beteiligen.

### **Junge Menschen wollen mitbestimmen**

Demokratie lebt von Mitmachen, von Mitbestimmung. Junge Menschen tun dies bereits in vielfältiger Form. In Jugendverbänden, in Jugend- und Auszubildendenvertretungen, Schüler\*innenvertretungen, in Jugendhäusern aber auch beispielsweise in unabhängigen Initiativen oder bei Demonstrationen für mehr Klimaschutz. Junge Menschen sind Teil dieser Gesellschaft, treffen bereits früh wichtige Entscheidungen wie die Zugehörigkeit zu einer Religion, beginnen mit U18 Jahren eine Ausbildung, fangen an zu studieren, zahlen Steuern und Sozialabgaben und streiken auch für die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig wird ihnen die elementarste Form der politischen Mitbestimmung in der parlamentarischen Demokratie verwehrt.

In zahlreichen jüngeren Studien beklagen junge Menschen, dass sie kein Gehör bei der Politik finden und auch an politischen Entscheidungen nur unzureichend berücksichtigt werden. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass der Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung kleiner wird und es gibt die berechtigten Befürchtungen, dass auch ihr Einfluss dadurch noch geringer wird. Es ist nur gerecht auch schon jetzt junge Menschen an den Entscheidungen zu beteiligen, die vor allem sie in der Zukunft betreffen werden. Wahlen sind dazu sicherlich nicht die einzigen Möglichkeiten. Jedoch sind Wahlen elementar.

### **Praktische Erfahrung ermöglichen und Politische Bildung stärken**

Ein Argument gegen die Absenkung des Wahlalters ist oftmals die mangelnde „Reife“ und angeblich leichte Manipulierbarkeit junger Menschen. Reife, Manipulierbarkeit oder Desinteresse kommen jedoch in allen Altersgruppen vor und dürfen kein Grund sein, Grundrechte zu verwehren. Die beste Form Beteiligung und verantwortungsvolle Entscheidungen zu lernen ist praktische Erfahrung selbst. Deshalb ist es notwendig Mitbestimmung auf allen Ebenen zu ermöglichen und die politische Bildung, nicht nur in der Schule auszubauen. Eine Absenkung des Wahlalters wird jedoch nicht automatisch zu Beteiligung führen. Es ist notwendig, die Wahl im Vorfeld durch eine aktive Erstwähler\*innenkampagne zu begleiten. Hier muss die Gesellschaft sagen, wir brauchen euch junge Menschen und wollen, dass ihr auch bei den Wahlen mitbestimmt.

Die DGB-Jugend Hessen-Thüringen hofft, dass auch in Hessen das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt wird. Auch als Zeichen der Anerkennung und des Vertrauens in junge Menschen.

Mit freundlichen Grüßen



Gregor Gallner





**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zum Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen), Drucksache 20/9505**

Freitag, 13. Januar 2023

Die Jusos Hessen begrüßen die Initiative zur Absenkung des aktiven Wahlrechtes auf 16 Jahre bei Landtagswahlen ausdrücklich und fordern die Fraktionen im Landtag zur Zustimmung auf.

Mit diesem Schritt ginge Hessen einen entscheidenden Schritt in Richtung Zukunft und würde junge Menschen endlich besser an den Entscheidungen beteiligen, die ihre Zukunft betreffen. Seit vielen Jahren wird das von einem breiten Bündnis aus Jugendverbänden und Jugendorganisationen gefordert. Junge Menschen können mit 16 eine Ausbildung beginnen, bei Polizei und Bundeswehr an der Waffe lernen, sie zahlen Steuern, sie engagieren sich ehrenamtlich und übernehmen Verantwortung für unsere Gesellschaft. Gleichzeitig dürfen sie nicht an der Wahlurne über die zukünftige Politik in ihrem Bundesland mitentscheiden. Die demokratische Mitgestaltung des eigenen Lebens ist ein Baustein dafür, dass junge Menschen Demokratie lernen und diese auch selbst leben können. Eine umfangreiche Demokratisierung des Bildungssystems ist dafür ebenso entscheidend wie die möglichst frühe Beteiligung an demokratischen Wahlen – am besten von der Kommunal- bis zur Europawahl. Die Erfahrungen anderer Bundesländer, die den Schritt der Wahlalterabsenkung bereits gegangen sind, sprechen stark für eine solche Entscheidung.

Bei den Europawahlen werden zukünftig und erstmals 2024 auch die 16- und 17 -Jährigen in Hessen von ihrer Stimme Gebrauch machen können. Es ist Zeit, dass das auch für Landtagswahlen in Hessen endlich möglich gemacht wird!

Für die Jusos Hessen

Sophie Frühwald  
Landesvorsitzende

Vorsitz

Sophie Frühwald  
Landesvorsitzende Jusos Hessen

[s.fruehwald@hessenjusos.de](mailto:s.fruehwald@hessenjusos.de)

Landesgeschäftsstelle

Jusos Hessen  
Fischerfeldstraße 7-11  
60311 Frankfurt a.M.

Tel. 069 299 888 -300

[buero@hessenjusos.de](mailto:buero@hessenjusos.de)  
[www.hessenjusos.de](http://www.hessenjusos.de)



EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

An den Hauptausschuss  
des Hessischen Landtags

**Prof. Dr. Matthias Friehe**  
Qualifikationsprofessur für  
Staats- und Verwaltungsrecht

EBS Law School  
T +49 611 7102 2207  
matthias.friehe@ebs.edu

13. Januar 2023

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zu einem  
Gesetz zur Änderung des Artikels 73 der Verfassung des Landes Hessen  
(aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)  
Drucksache 20/9505**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf. Meinen Überlegungen schicke ich folgende Zusammenfassung voraus:

1. Die vorgesehene Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre würde aufgrund der Systematik der Hessischen Landesverfassung nicht nur für Landtags-, sondern auch für Kommunalwahlen gelten (näher unter A.II.).
2. Bei der Festlegung des aktiven Wahlalters ist der verfassungsändernde hessische Landesgesetzgeber an Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 150 Abs. 1 HV gebunden. Dabei besteht ein Gestaltungsspielraum, der allerdings sowohl „nach unten“ wie auch „nach oben“ hin durch den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Kommunikationsfunktion der Wahl begrenzt ist. Zulässig sind jedenfalls Festlegungen in einem Bereich zwischen 16 und 21 Jahren, mithin auch die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung des aktiven Wahlalters. Hingegen würde sich der Gesetzgeber mit einer Absenkung auf unter 16 bzw. eine Anhebung auf über 21 Jahre auf unsicheres Terrain begeben (näher unter B.).
3. Eine im Schrifttum intensiv diskutierte Alternative ist die Einführung eines Familienwahlrechts ab Geburt, das im Minderjährigen- oder jedenfalls Kindesalter stellvertretend von den Eltern wahrgenommen würde. Die Zulässigkeit eines solchen Familienwahlrechts wird im Schrifttum kontrovers beurteilt (näher unter C.).
4. Wenn der Gesetzgeber das aktive Wahlalter auf 16 Jahren absenkt, muss er dafür Sorge tragen, dass die Wahlen nicht im Schulunterricht behandelt werden, um eine unzulässige Wahlbeeinflussung zu verhindern (näher unter D.).



5. Für eine verfassungspolitische Bewertung sollte der Landtag den gesamten zulässigen Regelungsrahmen von 16 bis 21 Jahren in Betracht ziehen. Dabei lassen sich aus vorliegenden empirischen Studien keine klaren Hinweise für eine vorzugswürdige Regelung entnehmen. Vielmehr handelt es sich um eine normative Fragestellung. Für eine tendenziell niedrige Altersgrenze spricht der Gedanke möglichst breiter Partizipation. Für eine tendenziell höhere Altersgrenze spricht die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl als Ausdruck einer selbständigen und verantwortlichen politischen Entscheidung des jeweiligen (Erst-)Wählers. Es ist Sache des verfassungsändernden Gesetzgebers, zwischen beiden Maximen einen angemessenen Ausgleich zu finden (näher unter E.).

## A. Inhalt und rechtliche Folgen des Gesetzentwurfs

### I. Absenkung des Wahlalters

Der Gesetzentwurf zielt auf eine Änderung der Hessischen Verfassung dergestalt ab, dass das aktive Wahlalter von derzeit 18 auf künftig 16 Jahren abgesenkt werden soll (Art. 73 Abs. 1 HV in der Neufassung durch den Entwurf). Das passive Wahlalter, also das Recht, gewählt zu werden, bleibt hingegen unverändert bei 18 Jahren (Art. 75 Abs. 2 HV). Dies ist vom Entwurf aus Gründen des Minderjährigenschutzes ausdrücklich so gewollt. Künftig würden aktives und passives Wahlalter damit auseinanderfallen.

### II. Anwendungsbereich des abgesenkten Wahlalters, insbesondere Kommunalwahlrecht

Zutreffend geht die Gesetzesbegründung der SPD zunächst davon aus, dass mit der Neuregelung das aktive Wahlalter sowohl für Landtagswahlen als auch für die Teilnahme an Volksabstimmungen abgesenkt würde. Art. 73 HV steht – anders als die Bestimmung zum passiven Wahlalter für Landtagsabgeordnete – nicht im Abschnitt „IV. Der Landtag“, sondern im vorgeschalteten eigenen Abschnitt „III. Die Staatsgewalt“. Durch diese Regelungssystematik wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine allgemeine Bestimmung handelt, welche die Stimmberechtigung für alle Fälle regelt, in denen die Bürger unmittelbar die in ihren Händen liegende Staatsgewalt (Prinzip der Volkssouveränität, Art. 70 HV) durch Wahlen oder Abstimmungen ausüben (Art. 71 HV). Dazu gehört die Wahl der Landtagsabgeordneten (Art. 75 HV) ebenso wie die Teilnahme an verfassungsändernden Volksabstimmungen (Art. 123 Abs. 2 HV) und die Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV).

In der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf auf Drs. 20/6347 (Kommunales Wahlalter ab 16 Jahren) war zwischen den Vertretern der Rechtswissenschaft umstritten, ob sich die Festlegung des Wahlalters in Art. 73 HV auch auf Kommunalwahlen erstreckt (Stenographischer Bericht der 61. Sitzung des Innenausschusses vom 5.4.2022, S. 13 ff.). Ich halte an meiner seinerzeit geäußerten Auffassung fest, dass dies der Fall ist. Hierfür sprechen der Wortlaut und vor allem die Systematik. Art. 73 Abs. 1 HV spricht allgemein davon, dass „Stimmberechtigt“ ist, wer als in Hessen wohnhafter Deutscher ein bestimmtes Wahlalter erreicht hat. Die Stimmberechtigung ist jedenfalls nicht ausdrücklich auf Landtagswahlen und Volksentscheide begrenzt. Vielmehr handelt es sich um eine allgemeine Bestimmung über das Wahlalter. Dies ergibt sich auch aus der Systematik. Art. 73 HV steht in einem eigenen Abschnitt „III. Die Staatsgewalt“, während die verschiedenen Anwendungsfälle in nachgeordneten Abschnitten folgen. Das ist – wie soeben aufgezeigt – für die Abschnitte „IV. Der Landtag“ und „VI. Die Gesetzgebung“ der Fall.



Nach meiner Auffassung kann für den Abschnitt „IX. Die Staats- und Selbstverwaltung“ nichts anderes gelten. In der erwähnten mündlichen Anhörung hat mein Kollege Towfigh eingewandt, es müsse begrifflich zwischen Staats- und Selbstverwaltung unterschieden werden, und Art. 73 HV gelte nur für den Bereich der Ausübung von Staatsgewalt, nicht für die Ausübung von Selbstverwaltung (Wortbeitrag Towfigh in der mündlichen Anordnung, a. a. O., S. 15). Der weitere Verlauf der Anhörung hat allerdings selbst gezeigt, wie vielschichtig und letztlich uneindeutig diese Begriffe sind. Denn der Bereich der Selbstverwaltung wird üblicherweise auch als mittelbare Staatsgewalt bezeichnet (so auch Wortbeiträge Detterbeck, a. a. O., S. 27 und nochmals Towfigh, S. 28). Man kann sich sicherlich mit den beiden Kollegen auf den Standpunkt stellen, dass Art. 73 HV nur die *unmittelbare* Staatsgewalt meine. Zwingend ist das indes nicht. Denn der dritte Abschnitt ist nun einmal lediglich mit „III. Die Staatsgewalt“ überschrieben und differenziert nicht näher, ob es nun um unmittelbare oder mittelbare Staatsgewalt gehen soll.

Das ausschlaggebende Argument bleibt daher nach meiner Überzeugung die Anordnung der Gliederungsebenen: Die Hessische Verfassung hat zwei Gliederungsebenen. Auf höchster Gliederungsebene gibt es zwei Hauptteile, nämlich „Erster Hauptteil. Die Rechte des Menschen“ (Art. 1-63 HV) und „Zweiter Hauptteil. Aufbau des Landes“ (Art. 64-161 HV). Jeder Hauptteil ist sodann in Abschnitte gegliedert, die römisch nummeriert sind, wobei die Zählung im zweiten Hauptteil neu beginnt. Dadurch wird ein enger thematischer Zusammenhang der Abschnitte deutlich, die zu einem Hauptteil gehören. Die Hessische Verfassung kennt gerade keine „scharfe“ Trennung von mittelbarer und unmittelbarer Staatsgewalt, sondern ordnet beide demselben Hauptteil zu. Die Art. 70-74 HV bilden damit eine Art „Allgemeinen Teil“ wahlrechtlicher Bestimmungen, der in den nachfolgenden Abschnitten auf gleicher Gliederungsebene nur noch um spezifische Bestimmungen ergänzt wird. Nur so erklärt es sich auch, dass die Art. 134-138 HV gar keine eigene Bestimmung zu allgemeinen Kommunalwahlen, sondern lediglich für die (Ober-)Bürgermeister- und Landratswahlen (Art. 138 HV) enthalten. Träfe es zu, dass die Art. 70-74 HV nicht auf Kommunalwahlen anwendbar wären, so wären diese landesverfassungsrechtlich überhaupt nicht geregelt und es bliebe – landesverfassungsrechtlich, siehe aber Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG – offen, ob überhaupt Kommunalwahlen stattfinden müssten.

Dies leitet abschließend zu einem teleologischen Argument über, das ebenfalls dafür spricht, den Anwendungsbereich der Art. 70-74 HV auch auf Kommunalwahlen zu erstrecken. Andernfalls bliebe die Ausgestaltung von Kommunalwahlen nämlich völlig dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Obwohl der einfache Gesetzgeber im Wahlrecht durchaus einen bemerkenswerten Gestaltungsspielraum hat, erscheint es doch zielführend, dass wesentliche Umstände der Wahl verfassungskräftig abgesichert sind. Zu den Fragen, die traditionell nach Bundes- und Landesverfassungsrecht auf Verfassungsebene geregelt werden, gehört auch das Wahlalter (Art. 38 Abs. 2 GG; Art. 73 HV). Das geht übrigens auf eine Initiative der SPD in der Weimarer Nationalversammlung zurück. Während im Kaiserreich noch ein einfachgesetzlich geregeltes Wahlalter von 25 Jahren galt (§ 1 des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31.5.1869, BGBl. S. 145), gehörte es – zusammen mit der Einführung des Frauenwahlrechts – mit zur ersten Amtshandlung des Rats der Volksbeauftragten in der Novemberrevolution, das Wahlalter auf 20 Jahre abzusenken (Erklärung des Rats der Volksbeauftragten v. 12.11.1918, RGBl. S. 1303; § 2 der Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung v. 30.11.1918, RGBl. S. 1345). Gegen den Widerstand konservativer und liberaler Kräfte setzte die SPD durch, dass dieses Wahlalter in Art. 22 WRV verfassungskräftig festgeschrieben wurde und nicht dem einfachen



Gesetzgeber überlassen blieb (vgl. die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung, Reichstagsprotokolle Bd. 336, S. 241 ff.).

Nach alledem hätte die vorgesehene Verfassungsänderung nach meiner Überzeugung zur Folge, dass das bisher einfachgesetzlich auf 18 Jahre festgelegte aktive Wahlalter bei Kommunalwahlen (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HGO) verfassungswidrig würde und ein Wahlalter von 16 Jahren auch bei Kommunalwahlen verfassungskräftig abgesichert wäre.

Die Pointe des vorliegenden Gesetzentwurfs liegt darin, dass er dem Status quo eine entstehungsgeschichtliche Unsicherheit entgegensetzt. Denn ausweislicher der Gesetzesbegründung geht die SPD nicht davon aus, dass sich die Verfassungsänderung auch auf das Wahlalter bei Kommunalwahlen erstreckt. Hier stellt sich also die Frage, ob sich der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Annahme des Gesetzes die Auffassung des Antragstellers zu eigen machen würde – was nicht zwingend ist und auch vom Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens abhängen würde. Jedenfalls wäre es für den demokratischen Diskurs über das vorliegende Gesetz gerade angesichts der nach hessischem Verfassungsrecht vorgeschriebenen Volksabstimmung (Art. 123 Abs. 2 HV) eine schwere Hypothek, wenn nicht hinreichend klar wäre, worüber das Volk eigentlich abstimmt: nur über das Wahlalter bei Landtagswahlen und Volksabstimmungen, oder auch über das Wahlalter bei Kommunalwahlen.

#### **B. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Festlegung des Wahlalters**

Der Gesetzentwurf veranlasst mich dazu, nochmals den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Festlegung des aktiven Wahlalters zu umreißen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist – anders als der einfache Gesetzgeber – grundsätzlich frei darin, geltendes Verfassungsrecht zu ändern. Seine äußerste Grenze ergibt sich landesverfassungsrechtlich aus der Ewigkeitsklausel in Art. 150 Abs. 1 HV, wonach die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsformen unantastbar sind. Bundesverfassungsrechtlich ergeben sich die Grenzen aus der Konformitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG. Damit gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – allgemein, frei, gleich, geheim, unmittelbar – zwar nicht direkt, aber mittelbar über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, der sie aufgreift (*Schwarz*, BayVBl. 2022, 617 [618]).

Festlegungen zum Wahlalter sind am Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zu messen, und zwar sowohl „nach oben“ als auch „nach unten“. Einerseits verbürgt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität aller Staatsbürger und verbietet daher, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen vom Wahlrecht auszuschließen (BVerfGE 151, 1 [Rn. 42]). Andererseits dürfen demokratische Wahlen nicht als rein formales Zurechnungsprinzip missverstanden werden, sondern setzen einen freien und offenen Kommunikationsprozess zwischen Regierenden und Regierten voraus (BVerfGE 151, 1 [Rn. 45]). Diese Kommunikationsfunktion legitimiert nicht nur ein Mindestalter bei Wahlen, sondern verlangt sogar verfassungskräftig ein solches Mindestalter (ThürVerfGH NVwZ-RR 2019, 129 [132]; Breuer, NVwZ 2002, 43 [45]; Wernsmann, Der Staat 44 [2005], 43 [46]), sodass auch die Zulassung von zu jungen, noch nicht hinreichend einsichtsfähigen Bevölkerungsgruppen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt (Ziekow, VerwArch 2022, 47 [66 f.]).



Offensichtlich politisch Unmündige können auch nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber zur Wahl zugelassen werden (Brinktrine, JÖR NF 61 [2013], 557 [567]).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat einen Einschätzungsspielraum, ab wann Jugendliche bzw. junge Erwachsene hinreichend verstandesreif sind, um verantwortungsvoll im Sinne der oben beschriebenen Kommunikationsfunktion das Wahlrecht wahrnehmen zu können. Dies zeigt bereits der Umstand, dass verfassungsgeschichtlich – auch unter der Geltung des Grundgesetzes – das Wahlalter verschiedentlich angepasst wurde. Art. 79 Abs. 3 GG ist eine eng auszulegende Ausnahmvorschrift, die nur dann verletzt ist, wenn tragende Verfassungsprinzipien preisgegeben werden (Depenheuer, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht I, 2. Aufl. § 10 Rn. 51). Das Demokratieprinzip müsste durch die Anpassung des Wahlalters in einer Weise berührt sein, dass die Wahlen den Namen demokratisch fortan nicht mehr verdienen würden (vgl. Wernsmann, Der Staat 44 [2005], 43 [53]).

Die bestehenden, verfassungsrechtlich geregelten Altersgrenzen – Art. 38 Abs. 2 GG und entsprechende Bestimmungen in Landesverfassungen – sind von der Rechtsprechung seit jeher für verfassungskonform gehalten worden (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [341]; BVerfG, NVwZ 2002, 69; StGH Hessen, Beschl. v. 14.6.2006, P.St. 1912 Rn. 29 – juris; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 24.3.2021, Vf. 27-V-20, Rn. 17 – juris). Da dem deutschen Verfassungsrecht die Rechtsfigur des verfassungswidrigen Verfassungsrechts fremd ist, gibt es kein verfassungsrechtliches Gebot auf Absenkung (Schmahl, DVBl. 2022, 958 [959]; Ziekow, VerwArch 2022, 47 [81 f.]).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber könnte sich sogar entscheiden, die Altersgrenze anzuheben. Jedenfalls eine – in der Verfassung selbst vorgesehene – Altersgrenze von 21 Jahren ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Denn sie entspricht der Altersgrenze, die in der Urfassung des Grundgesetzes vorgesehen war und von 1949 bis zur Absenkung auf 18 Jahre im Jahr 1970 (G. v. 31.7.1970, BGBl. I 1161) galt. Dementsprechend kann auch ihre Wiedereinführung nicht nach Art. 79 Abs. 3 bzw. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verboten sein. Eine Anhebung auf über 21 Jahre könnte sich hingegen nicht mehr auf eine Entscheidung des pouvoir constituant von 1949 berufen und wäre dementsprechend schwieriger zu rechtfertigen. Immerhin hielt die Paulskirchenversammlung ein Wahlalter von 25 Jahren für angemessen (RGBl. 1849, 79) – sollte die seinerzeit für ihre Fortschrittlichkeit gefeierte Verfassung ihrerseits den Namen demokratisch nicht verdienen?

Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann sich aber auch dafür entscheiden, die Altersgrenze abzusenken. Jedenfalls gegen die Herabsetzung auf 16 Jahre gibt es keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Ein Verstoß gegen den von der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG) verbürgten und zugleich den Ländern als absolute Grenze auferlegten (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl läge nur dann vor, wenn 16- und 17jährige typischerweise eindeutig nicht in der Lage wären, an der Kommunikationsfunktion der Wahl mitzuwirken.

Als Kriterien für die Ermittlung und Bewertung einer entsprechenden Verstandesreife kommen sowohl normative als auch empirische Faktoren in Betracht. In normativer Hinsicht können Altersgrenzen zu anderen Rechtsfragen einen Hinweis darauf geben, welche Verstandesreife die Rechtsordnung Jugendlichen bestimmter Altersgruppen üblicherweise zugesteht bzw. auch abverlangt (Ziekow, VerwArch 2022,



47 [69 f.]). Hier ist an die grundsätzlich mit 14 Jahren eintretende Strafmündigkeit zu denken (§ 19 StGB), wobei die strafrechtliche Verantwortlichkeit durch die Anwendung des Jugendstrafrechts in vielerlei Hinsicht modifiziert ist. Während in der Vergangenheit auch mit der – beschränkten – Ehefähigkeit 16jähriger argumentiert wurde (Brinktrine, JÖR NF 61 [2013], 557 [558]), hat der Gesetzgeber die Ehemündigkeit 2017 ausnahmslos auf 18 Jahre angehoben (BGBl. I 2429).

In empirischer Hinsicht überzeugt aus meiner Sicht nach wie vor eine bereits Ende der 1990er-Jahre erschienene Studie, weil sie ihre Kriterien breit streut (Hoffmann-Lange/de Rijke, ZParl 27 [1996], 572). Die Autoren ziehen sowohl allgemeine soziobiographische Faktoren wie die Erwerbstätigkeit (a. a. O., S. 573), als auch Erkenntnisse zum politischen Interesse und zu politischen Kenntnissen heran. Über alle Faktoren hinweg haben die Autoren eher graduelle Unterschiede zwischen den 16- und 17jährigen einerseits und jungen Erwachsenen andererseits ermittelt (a. a. O., S. 583). Andererseits gab es in der Altersgruppe der 16- und 17jährigen Indizien für eine deutlich höhere Antwortunsicherheit, was die eigenen politischen Überzeugungen anbelangt (a. a. O., S. 581).

Im Ergebnis fehlt es an hinreichend eindeutigen Hinweisen auf eine fehlende politische Reife 16- und 17jähriger, die eine Einschränkung des Einschätzungsspielraums des verfassungsändernden Landesverfassungsgesetzgebers rechtfertigen würden. Die Teilnahme 16- und 17jähriger stellt den demokratischen Charakter der Wahl nicht infrage. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine entsprechende Absenkung des kommunalen Wahlalters aus bundesverfassungsgerichtlicher Perspektive gebilligt (BVerwGE 162, 244 [Rn. 14]). Die Argumentation des Gerichts, dass die Länder bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei sind (BVerwGE 162, 244 [Rn. 12]), gilt für Landtagswahlen gleichermaßen.

Einen schwieriger zu bewertenden Grenzfall in dieser Hinsicht würde hingegen ein Einschluss der 14- und 15jährigen darstellen, was hier aber nicht abschließend untersucht werden muss.

### **C. Mögliche Alternative: Familienwahlrecht**

Damit sich der Landtag ein umfassendes Bild über mögliche Alternativvorschläge machen kann, möchte ich an die intensive Diskussion zum „Familienwahlrecht“ im juristischen Schrifttum erinnern. Genau wie die Forderungen nach einer Absenkung des Wahlalters beruht auch die Idee des Familienwahlrechts maßgeblich auf dem Unbehagen darüber, dass ein größerer Teil des Staatsvolks vom Wahlrecht ausgeschlossen sei (Peschel-Gutzeit, NJW 1997, 2861). Das Familienwahlrecht ist insofern konsequent, als es ein „Wahlrecht von Geburt an“ (so der Titel bei Oebbeck, JZ 2004, 987) fordert. Allerdings soll dieses während der Minderjährigkeit oder jedenfalls im Kindesalter durch die Eltern wahrgenommen werden. Befürworter erhoffen sich so ein deutlich stärkeres – ihres Anteils am Staatsvolk entsprechendes – Gewicht für die Interessen von Familien und Kindern (Peschel-Gutzeit, NJW 1997, 2861 [2862]).

Das Konzept eines Familienwahlrechts hat bisher im politischen Raum nur wenig Resonanz gefunden. Ob die Einführung eines Familienwahlrechts die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG sprengen würde, wird im juristischen Schrifttum kontrovers beurteilt. Gegen die Zulässigkeit einer entsprechenden Verfassungsänderung spricht, dass ein in Stellvertretung wahrgenommenes Stimmrecht der Eltern für ihre Kinder im Ergebnis auf ein Mehrstimmenwahlrecht für Eltern hinausläuft und deshalb mit dem Grundprinzip „one man, one vote“ bricht (Brinktrine, JÖR NF 61 [2013], 557 [564]; Schroeder, JZ 2003, 917 [918 ff.]; v. Münch,



NJW 1995, 3165). Die Befürworter berufen sich hingegen auf einen weiten Spielraum für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Faktische Beschränkungen der Wahlrechtsgleichheit könnten durch einen Gewinn an Allgemeinheit der Wahl aufgewogen werden (Wernsmann, Der Staat 44 [2005], 43 [56 f.]). So sei in anderen Rechtsordnungen eine stellvertretende Wahrnehmung des Wahlrechts unter Umständen zulässig (Oebbecke, JZ 2004, 987 [989 f.]).

#### D. Schüler als Erstwähler

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre hätte zur Folge, dass mehr Erstwähler Schüler wären. Ich halte an meiner bereits in der Anhörung zum Gesetzentwurf auf Drs. 20/6347 (Kommunales Wahlalter ab 16 Jahren) geäußerten Auffassung fest, die Behandlung der Wahl im Schulunterricht unter diesen Umständen eine verfassungsrechtlich unzulässige Wahlbeeinflussung darstellen würde. Zur Vermeidung von Wiederholung nehme ich auf meine damaligen Ausführungen Bezug. Ergänzend füge ich hinzu, dass an dieser Auffassung auch der in der mündlichen Anhörung geäußerte Vorhalt nichts ändert, der Beutelsbacher Konsens verhindere eine Überwältigung der Schüler im Politikunterricht (so die Anzuhörende Kratzek, siehe das Protokoll auf S. 43 f.).

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim Beutelsbacher Konsens nicht um ein verbindliches Gesetz, sondern um eine Art Leitlinie handelt, die Standards im politisch-historischen Unterricht an Schulen regelt. Sie ist das Ergebnis einer Fachtagung im baden-württembergischen Beutelsbach 1976. Wesentliche Elemente sind das Überwältigungsverbot, die Beachtung kontroverser Positionen in Wissenschaft und Politik im Unterricht und die Befähigung der Schüler, in politischen Situationen ihre eigenen Interessen zu analysieren (eingehend zu Entstehung, Inhalt und Wirkungsgeschichte Sutor, APuZ 2002, 45/2002, online abrufbar <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/26627/politische-bildung-im-streit-um-die-intellektuelle-gruendung-der-bundesrepublik-deutschland/>).

Dieser Maßstab trägt dem Umstand Rechnung, dass der Staat die Verantwortung für das Schulwesen trägt (Art. 7 Abs. 1 GG) und deshalb zu einem an den Werten des Grundgesetzes orientierten Unterricht berechtigt und sogar verpflichtet ist. Zu Recht nimmt der Staat für sich als Bildungs- und Erziehungsauftrag in Anspruch, die Schüler zu staatsbürgerlicher Verantwortung zu erziehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 HSchG). Insofern deckt sich der Beutelsbacher Konsens mit dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmen für den Politikunterricht. Hingegen gilt für das Verbot staatlicher Wahlbeeinflussung ein viel strengerer Maßstab. Die Freiheit der Wahl verlangt, dass der Stimmabgabe ein freier und offener Prozess der Meinungsbildung vorausgeht (BVerfGE 44, 125 [139]). Dies verbietet nicht etwa nur eine „Überwältigung“ der Wähler durch staatliches Informationshandeln (so der Maßstab des Beutelsbacher Konsenses), sondern jegliche parteiergreifende Einwirkung auf den Wahlkampf (BVerfGE 44, 125 [142]). Die Staatsorgane haben sich im Wahlkampf neutral zu verhalten, womit jedwede Wahlbeeinflussung zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber verboten ist (BVerfGE 44, 125 [144; 146]). Wenn das Wahlalter auf 16 Jahren abgesenkt wird, muss der Gesetzgeber deshalb dafür Sorge tragen, dass in den staatlichen Schulen jede Wahlbeeinflussung ausgeschlossen ist, was letztlich voraussetzt, dass die Wahlen nicht im Unterricht behandelt werden.





### E. Verfassungspolitische Leitlinien

Handlungsspielräume des Gesetzgebers auszufüllen, ist Sache der Politik, hier des Landtags und des Hessischen Staatsvolks in einer Volksabstimmung. Die Aufgabe rechtswissenschaftlicher Empfehlungen in einem Gesetzgebungsverfahren sehe ich darin, dem Gesetzgeber seinen Handlungsspielraum zu verdeutlichen und mögliche Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsoptionen zu benennen.

Dementsprechend möchte ich in erster Linie unterstreichen, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf das aktive Wahlalter einen Handlungsspielraum hat. Nach der Rechtsprechung wie auch nach der insoweit nahezu einhelligen Literatur besteht keine Pflicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, das Wahlalter abzusenken (BVerfGE 42, 312 [341]; 36, 139 [141]; BVerfG, NVwZ 2002, 69; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 24.3.2021, Vf. 27-V20, Rn. 17 – juris; ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018, 24/17, NVwZ-RR 2019, 129 [132]; StGH Hessen, Beschl. v. 14.6.2006, P.St. 1912, Rn. 29 – juris; Schmahl, DVBl. 2022, 958 [959]; Schwarz, BayVBl. 2022, 617 [620]; Ziekow, VerwArch 2022, 47 [81 f.]; Breuer, NVwZ 2002, 43 [45]; v. Münch, NJW 1995, 3165 [3166]; a. A. zum Europawahlrecht Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 993 [996 f.]; unklar Heger/Malkmus, NVwZ 2022, 1764 [1769 ff.]) Dabei ist mir wichtig, dass der Handlungsspielraum des Gesetzgebers nicht nur, wie im laufenden Gesetzgebungsverfahren diskutiert, „nach unten“, sondern auch „nach oben“ besteht. Selbst wenn eine Anhebung des Wahlalters aktuell politisch kaum diskutiert wird (siehe aber jüngst dafür Schmahl, DVBl. 2022, 958 [962]), eröffnet sich doch für die Sicht auf die Altersgrenze von 18 Jahren eine ganz andere Perspektive, wenn der gesamte Handlungsspielraum des Gesetzgebers in den Blick genommen wird. Ausgehend vom zuvor gesagten erstreckt sich der Regelungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Landesebene jedenfalls auf eine Wahlaltersgrenze zwischen 16 und 21 Jahren. Hingegen würde sich der Landesverfassungsgeber mit einem Wahlalter unter 16 oder über 21 Jahren zunehmend auf unsicheres Terrain begeben. Betrachtet man also den gesamten Handlungsspielraum des Gesetzgebers, so bewegt sich das geltende Recht in der Mitte des Handlungsspielraums, während eine Absenkung auf 16 Jahren den Handlungsspielraum tendenziell nach unten ausschöpfen würde.

Ob der Gesetzgeber den Handlungsspielraum nach oben bzw. nach unten ausschöpfen will oder sich für einen Mittelweg entscheidet, ist eine Frage, die weniger nach empirischen als vielmehr nach normativen Gesichtspunkten entschieden werden sollte. Denn die vorliegenden empirischen Studien und Daten sind nicht dazu geeignet, eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung vorzuzeichnen. Zunächst ist festzuhalten, dass das vorliegende empirische Material ausgesprochen dünn ist. Zu den aktuelleren Studien gehört die Studie Faas/Leininger aus dem Jahr 2020 ([https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AP41\\_Wahlalter16.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf)). Sie beleuchtet die Frage politischer Reife indes nur punktuell. Die Daten sind im Umfeld der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen erhoben worden. Hintergrund dieser Auswahl war, dass zeitgleich in zwei Bundesländern gewählt wurde und in dem einen Bundesland – Brandenburg – ein Wahlalter von 16 Jahren, in dem anderen Bundesland – Sachsen – hingegen von 18 Jahren galt (a. a. O., S. 8). Die Studienautoren räumen selbst ein, dass ihre Studie keine Repräsentativität gewährleistet. Für die Studie sind 45.000 Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren zu einer Befragung eingeladen worden. Die Ergebnisse stützen sich auf die Antworten derjenigen 15 Prozent, die sich auf diese Einladung hin an der Online-Umfrage beteiligt haben (a. a. O., S. 17 f.). Dieses Studiendesign nimmt eine erhebliche Verzerrung der Ergebnisse in Kauf. Denn es ist anzunehmen, dass diejenigen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, überproportional oft



politisch interessiert waren. Dies nimmt den Ergebnissen etwa zum ermittelten Wissen über einfache politische Fragen – beispielsweise nach dem amtierenden Ministerpräsidenten – erheblich an Aussagekraft. Abgesehen von dem Risiko, dass die richtige Antwort bei der Online-Umfrage ergoogelt wurde, bestätigt sich hier nicht etwa, dass 75 Prozent der Jugendlichen und Erwachsenen den richtigen Ministerpräsidenten kennen würden (a. a. O., S. 33), sondern nur, dass 75 Prozent der (halbwegs) politisch interessierten Jugendlichen den richtigen Ministerpräsidenten kennen oder richtig ergoogelt haben. Problematisch erscheint mir außerdem der Ansatz, von vornherein nur Jugendliche mit jungen Erwachsenen zu vergleichen. Mir leuchtet nicht ein, warum der Maßstab für ein Mindestmaß an politischer Verantwortungsreife nur in der Binnendifferenzierung junger Menschen gesucht wird. Angebracht wäre ein Vergleich über alle Altersgruppen hinweg. Aus dieser Sicht deckt das Argument, eine Erstwahl im noch minderjährigen Alter ermögliche eine Art positive Betreuung durch Elternhaus und Schule (so Faas/Leininger, a. a. O., S. 53), nur auf, dass es Jugendlichen eben doch an eigenverantwortlicher Reife fehlt

Ausgehend davon, dass politisches Interesse und politische Verantwortungsreife nicht schlagartig über Nacht entstehen, sondern mit dem Alter kontinuierlich zunehmen, muss jede Wahlaltersgrenze aus empirischer Sicht letztlich willkürlich erscheinen (Hoffmann-Lange/de Rijke, ZParl 27 [1996], 572 [575]). Das ist nicht überraschend, sondern notwendige Folge von Stichtagsregelungen. Ein Stichtag ist aber beim Wahlalter unumgänglich, weil die politische Reife nicht personenabhängig im Einzelfall geprüft werden kann. Denn der Versuch, eine solche „Einzelfallgerechtigkeit“ herzustellen, verstieße wiederum gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, weil dann Dritte darüber entscheiden würden, wessen Stimme gezählt wird und welche nicht.

Der Gesetzgeber ist damit auf eine normative Festsetzung zurückgeworfen. Dabei lassen sich sowohl für ein tendenziell höheres als auch für ein tendenziell niedrigeres Wahlalter überzeugende Gründe finden. Wer sich für ein tendenziell höheres Wahlalter einsetzt, kann sich auf die Kommunikationsfunktion der Wahl berufen. Die Wahl soll nicht nur formaler Akt sein, sondern Teil eines kommunikativen Prozesses, bei dem die Stimmabgabe auf einem selbstbestimmten und wohlüberlegten Urteil beruht. Mit der Festsetzung eines tendenziell höheren Wahlalters nimmt der Gesetzgeber einerseits in Kauf, dass manche schon politisch verantwortungsreife Jugendliche noch kein Wahlrecht ausüben können. Andererseits stellt er sicher, dass möglichst viele Erstwähler tatsächlich schon über die entsprechende Verantwortungsreife verfügen. Wer sich für ein tendenziell niedrigeres Wahlalter einsetzt, kann sich auf den Gedanken einer möglichst breiten Partizipation berufen. Mit der Festsetzung eines tendenziell niedrigeren Wahlalters nimmt der Gesetzgeber einerseits in Kauf, dass sich Wähler an der Wahl beteiligen, die eigentlich noch nicht über ein mit durchschnittlichen Erwachsenen vergleichbares selbstbestimmtes und wohlüberlegtes politisches Urteil verfügen. Andererseits schließt er – jedenfalls in absoluten Zahlen – mehr Staatsbürger in den Wahlprozess ein.

Den richtigen Ausgleich zwischen beiden Maximen zu finden, ist innerhalb des aufgezeigten rechtlich zulässigen Rahmens Sache des verfassungsändernden Gesetzgebers. Dabei empfiehlt es sich, auch auf eine Kohärenz mit anderen – ebenfalls normativ bestimmten – Altersgrenzen zur Verantwortungsreife zu achten. Persönlich schließe ich mich der Auffassung von Hoffmann-Lange und de Rijke an, dass Wahlrecht und Volljährigkeit nicht voneinander entkoppelt werden sollten. Denn eine solche Entkoppelung „degradiert (...) die demokratische Mitwirkung zu einem Recht, das man ruhig auch schon Jugendlichen



verleihen kann, die man in anderer Hinsicht noch für unreif hält. Dies würde die Politik jedoch zu einem Lebensbereich sekundärer Bedeutung abwerten und der Demokratie eher zum Nachteil als zum Vorteil gereichen“ (ZParl 27 [1996], 572 [585]).

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Matthias Friehe

IU Internationale Hochschule - Große Bleiche 14-20 - 55116 Mainz

Hessischer Landtag  
An den Vorsitzenden des Hauptausschusses

Per E-Mail

👤 Prof. Dr. Katharina Gerarts  
*Professorin für Kindheitspädagogik*  
☎ +49 6131 493700  
📧 [katharina.gerarts@iu.org](mailto:katharina.gerarts@iu.org)

Mainz, 13. Januar 2023


**SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ZUR ABSENKUNG DES WAHLALTERS IN HESSEN //**  
**AKTENZEICHEN I 2.1**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die freundliche Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung im Hauptausschuss des Hessischen Landtages am 19. Januar 2023 zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) – Drucksache 20/9505.

Aufgrund anderweitiger beruflicher Verpflichtungen wird es mir leider nicht möglich sein, meine Stellungnahme mündlich beizutragen. Aus diesem Grund erhalten Sie meine schriftliche Stellungnahme anbei mit der freundlichen Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung.

Mit freundlichen Grüßen



**IU Internationale Hochschule**

Prof. Dr. Katharina Gerarts  
*Professorin für Kindheitspädagogik*

# **ABSENKUNG DES WAHLALTERS AUF 16 JAHRE BEI LANDTAGSWAHLEN IN HESSEN**

**SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ZUM**

**GESETZENTWURF DER FRAKTION DER SPD**

**GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES ARTIKEL 73 DER VERFASSUNG DES LANDES  
HESSEN (AKTIVES WAHLRECHT AB 16 BEI LANDTAGSWAHLEN)**

**- DRUCKS. 20/9505 -**

# Einführung

Mit der umfassenden Änderung der Hessischen Landesverfassung im Jahr 2018 wurden die Kinder- und Jugendrechte<sup>1</sup> im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention in weitreichender Art und Weise in die Hessische Landesverfassung aufgenommen.

In der vorangestellten Volksabstimmung stimmten 89% der teilnehmenden zur Wahl berechtigten Bürgerinnen und Bürger dafür, dass mit Artikel 4, Absatz 2 folgendes Gesetz in die Hessische Landesverfassung aufgenommen wurde:

*"Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt."*

Damit entspricht die Hessische Landesverfassung in sehr weitreichenden Teilen dem 1989 verabschiedeten völkerrechtlichen Vertrag der UN-Kinderrechtskonvention, welcher in der Bundesrepublik Deutschland den Rang eines Bundesgesetzes besitzt. Zur Berücksichtigung des Kindeswillens legt Artikel 12, Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention fest:

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

Darauf nimmt auch die EU-Grundrechte-Charta in Artikel 24, Absatz 1, Satz 3 Bezug. Hier heißt es hinsichtlich der Beteiligung von Kindern:

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

Die Berücksichtigung des Willens von Kindern und Jugendlichen ist damit auf internationaler, europäischer, nationaler und landesweiter Ebene rechtlich eindeutig angelegt und bedarf einer entsprechenden politischen und gesetzlichen Ausarbeitung. Die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre in Hessen ist dafür ein passendes Instrumentarium.

<sup>1</sup> Die Übersetzung der „Convention on the rights of the child“ in die deutsche Sprache als UN-Kinderrechtskonvention zieht mitunter die irrige Annahme nach sich, die Konvention spreche nur für Kinder, nicht jedoch für Jugendliche. Jedoch ist mit Artikel 1, UN-KRK festgelegt, dass „ein Kind jeder Mensch [ist], der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“. Aus diesem Grund spreche ich konsequent von Kinder- und Jugendrechten.

# Ausführungen

## HESSEN AUF DEM WEG ZU MEHR MITBESTIMMUNG VON JUNGEN MENSCHEN

In der von mir als Hessische Landesbeauftragte für Kinder- und Jugendrechte (LBKR) verantworteten Kinder- und Jugendrechte-Charta aus dem Jahr 2018<sup>2</sup> wurden eindeutige Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Hessen entwickelt.

Mithilfe eines quantitativen Verfahrens wurden die hessischen Ministerien, Landkreise, Städte und Gemeinden zur Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte befragt. Mittels qualitativer Verfahren (Gruppendiskussionen, Workshops und Dialogforen) wurden die Perspektiven von erwachsenen Expertinnen und Expertinnen sowie von Kindern ab dem Kindergartenalter bis hin zu Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte erhoben (Gerarts 2020<sup>3</sup>). Auf Basis dieser umfangreichen Erhebungen wurden eindeutige Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte in Hessen formuliert. Einige der Handlungsempfehlungen wurden umgesetzt, einige befinden sich in der Umsetzung, viele warten noch darauf, umgesetzt zu werden.

Das Land Hessen hat mit der Verankerung einer hauptamtlichen Stelle für eine Kinder- und Jugendrechtebeauftragte gezeigt, dass ihm die Belange und Bedürfnisse von jungen Menschen am Herzen liegt, wenngleich eine weisungsunabhängige Verortung von LBKR noch aussteht. Das Land Hessen nimmt die Rechte von Kindern und Jugendlichen ernst und bekennt sich zur UN-Kinderrechtskonvention.

Konsequent und logisch ist deshalb die Umsetzung der Handlungsempfehlung 3 aus der Hessischen Kinder- und Jugendrechte-Charta mit dem Titel „Mitbestimmung ermöglichen und fördern“. Diese Handlungsempfehlung befasst sich explizit mit der (politischen) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Neben der angestrebten flächendeckenden Einrichtung kommunaler Jugendparlamente (vgl. Koalitionsvertrag der Hessischen Landesregierung in der 20. Legislaturperiode) kann das Land Hessen mit der Herabsenkung des aktiven Wahlalters von 18 auf 16 Jahre seiner seit 2018 konsequent auf den Weg gebrachten Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte weiter entsprechen.

<sup>2</sup> [https://www.makista.de/wp-content/uploads/2018/06/KiRCharta-Hessen-2018\\_webfassung\\_doppelseiten.pdf](https://www.makista.de/wp-content/uploads/2018/06/KiRCharta-Hessen-2018_webfassung_doppelseiten.pdf). Derzeit nicht abrufbar über die Homepage des HMSI.

<sup>3</sup> Gerarts, Katharina (2020): Methodenbuch Kinderrechte. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Kinderrechten für Politik & Co. Frankfurt.

## JUNGE MENSCHEN WOLLEN ERNST GENOMMEN WERDEN UND SICH AN DEMOKRATIE BETEILIGEN

Das regelmäßig erhobene und von der Hessischen Landesregierung unterstützte LBS-Kinderbarometer bestätigt, dass ein mehrheitlicher Anteil der befragten Kinder und Jugendlichen in Hessen an (lokalen) Entscheidungsprozessen partizipieren wollen (hessenstiftung/LBS 2020<sup>4</sup>). Weitere Kinder- und Jugendstudien (World Vision 2013<sup>5</sup>, 2018<sup>6</sup>; Hurrelmann et al. 2019<sup>7</sup>) belegen das hohe politische Interesse von jungen Menschen und attestieren sogar dessen Wachstum. Nicht nur die Jugendbewegung „Fridays for future“ hat das hohe Engagement junger Menschen für aktuelle Themen der jungen und zukünftigen Generationen unter Beweis gestellt. Da eine politische Beteiligung über die Ausübung eines Wahlrechts bisher flächendeckend in Deutschland weder auf Landes- noch auf Bundesebene möglich ist, haben junge Menschen andere Mittel und Wege gesucht, sich in die politische Debatte einzubringen, um die sie berührenden Themen auf die politische Agenda zu heben.

In einer bereits 2009 von der Bertelsmann-Stiftung durchgeführten Befragung unter 16.000 Jugendlichen zwischen 12 und 18 Jahren waren fast 70% der Meinung, dass junge Menschen in der Politik mehr zu sagen haben und an sie betreffenden Angelegenheiten im Sinne von echter Partizipation beteiligt sein sollten<sup>8</sup>.

Echte Partizipation bedeutet, an Entscheidungen, die das eigene Leben oder das Zusammenleben in einer Gemeinschaft betreffen, beteiligt zu werden und Einfluss darauf nehmen zu können (Knauer 2016<sup>9</sup>). Partizipation ist damit a) konstitutives Merkmal der Demokratie sowie b) ein Grundrecht jedes Gesellschaftsmitglieds. Zentral ist hierbei, Kinder als vollwertige Menschen von Anfang an und zur Teilhabe berechnete (Rechts-)Subjekte (Rudolf 2014<sup>10</sup>) anzuerkennen. Kinder und Jugendliche haben damit ein Menschenrecht auf Mitbestimmung und Beteiligung. Sie wollen dieses Recht einsetzen und sich für die Belange ihrer Generation stark machen.

Im frappierenden Widerspruch zu diesem Wunsch stehen die aktuellen Ergebnisse des repräsentativen Kinderreports 2022<sup>11</sup>: Hier geben „lediglich 9 Prozent der befragten Kinder und Jugendlichen [...] an, dass die Politik in den letzten Jahren die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei Entscheidungen stark [...] berücksichtigt hat. 83 Prozent [der befragten Kinder und Jugendlichen im Alter von 10-17 Jahren] sehen das nicht so: So sind 66 Prozent der Meinung, dass die Politik in den letzten Jahren die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei Entscheidungen „eher wenig“ berücksichtigt hat, für 17 Prozent wurden die Interessen sogar „überhaupt nicht“ berücksichtigt“ (DKHW 2022: 8). Hier zeigt sich: Kinder und Jugendliche *wollen* sich beteiligen. Sie *wollen* politische Diskurse mitgestalten, sie sind interessiert an gesellschaftlichen Themen, sozialem Wandel und einem gerechten Miteinander zwischen den Generationen. Gesehen und gehört fühlen sie sich in ihren Anliegen jedoch nicht.

<sup>4</sup> hessenstiftung/LBS (2020): LBS-Kinderbarometer Deutschland 2020 – Länderbericht Hessen. Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern und Jugendlichen in Hessen. Ergebnisse des Erhebungsjahres 2019. Herfen.

<sup>5</sup> World Vision Deutschland e. V. (2013) „Wie gerecht ist unsere Welt?“. Kinder in Deutschland 2013. 3. World Vision Kinderstudie. Weinheim und Basel.

<sup>6</sup> World Vision Deutschland e. V. (2018). „Was ist los in unserer Welt?“. Kinder in Deutschland 2018. 4. World Vision Kinderstudie. Weinheim und Basel.

<sup>7</sup> Hurrelmann, Klaus et al. (2019): Jugend 2019 – 18. Shell Jugendstudie. Eine Generation meldet sich zu Wort. Weinheim und Basel.

<sup>8</sup> Bertelsmann-Stiftung (2009): Jugend und die Zukunft der Welt. Gütersloh.

<sup>9</sup> Knauer, Raingard/Sturzenhecker, Benedikt (Hg.) (2016): Demokratische Partizipation von Kindern. Weinheim.

<sup>10</sup> Rudolf, Beate (2014): Kinderrechte als Maßstab pädagogischer Beziehungen. In: Prengel, A./Winkhofer, U. (Hg.), Kinderrechte in pädagogischen Beziehungen. S. 21–31. Opladen.

<sup>11</sup> Deutsches Kinderhilfswerk (2022): Kinderreport Deutschland 2022. Rechte von Kindern in Deutschland: Generationengerechte Politik gemeinsam mit und im Interesse von Kindern. Berlin.



## ES BRAUCHT REALE PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN SOWIE AUSGEBAUTE FORMALE UND NON-FORMALE POLITISCHE BILDUNG

Die bereits benannte Bertelsmann-Studie sowie World Vision Kinderstudien kommen zu dem Ergebnis, dass zivilgesellschaftliche Partizipation vor allem vom eigenen Empfinden der Selbstwirksamkeit, d.h. Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten, abhängig ist (vgl. World Vision 2010). Partizipation kann demnach nur gelingen, wenn Kinder und Jugendliche entsprechende Erfahrungen sammeln, Wissen aufbauen und dies mit einem von Erwachsenen entgegengebrachten Zutrauen anwenden können und dürfen. Partizipation und Mitbestimmung müssen deshalb von klein an erlernt und angewendet werden<sup>12</sup>.

Politische Bildung für ein demokratisches Miteinander beginnt so gesehen bereits in der frühkindlichen Bildung, so wie es im Hessischen Bildungs- und Erziehungsplan (Modul 13: „Jede Stimme zählt“) angelegt ist. Ziel muss sein, die für die frühkindliche Bildung sowie die formale Bildung im hessischen Schulsystem vorgesehenen Partizipationsmöglichkeiten (vgl. Neunter Teil des Hessischen Schulgesetzes, § 121-126) tatsächlich und real umzusetzen.

Neben einer entsprechen nicht-adultistischen Haltung von Erwachsenen, die die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen selbstverständlich akzeptiert, sie ernst nimmt und in der Praxis ermöglicht, fördert und lebt, braucht es deshalb auch frühzeitige und umfassende politische Bildung im formalen und non-formalen Bildungssystem.

Ein herabgesetztes Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren muss deshalb unbedingt mit einer durchgängigen Kultur der Menschenrechtsbildung und Demokratieerziehung einhergehen, durch die die Legitimation unseres demokratischen Systems nachhaltig gestärkt wird.

National und international kann Menschenrechtsbildung als wesentliches Instrument angesehen werden, um eine „Kultur der Menschen- und Kinderrechte“ zu schaffen (Reitz 2015<sup>13</sup>). In ihren aktuellen Lebenssituationen müssen Kinder und Jugendliche befähigt werden, sich hier und jetzt für ihre eigenen sowie für die Menschenrechte anderer einzusetzen. Dies geht Hand in Hand mit Lernen für und Wissenserwerb von Demokratie und demokratischen Strukturen.

Zugleich sind Kinder und Jugendliche Akteure und Akteurinnen des Wandels, die zu einer Kultur der Menschenrechte in einer Gesellschaft beitragen können, weil sie durch ihr Handeln heute und später als Erwachsene die Zukunft wesentlich mitbestimmen. Mit der Verankerung eines aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren sowie einem damit einhergehenden deutlichen Ausbau von politischer sowie Menschenrechtsbildung kann genau dieser Verantwortungsbereitschaft von jungen Menschen entsprochen werden.

<sup>12</sup> Vgl. u. a. Hansen, Rüdiger / Knauer, Raingard / Sturzenhecker, Benedikt (2011): Partizipation in Kindertageseinrichtungen. So gelingt Demokratiebildung mit Kindern! Bonn.

<sup>13</sup> Reitz, Sandra (2015): Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Partizipation. Was aus menschenrechtlicher Sicht im Bildungsbereich getan werden muss. Berlin.

## Fazit

Die Kindheits- und Jugendforschung untermauert, dass Kinder und Jugendliche als eigenständige Persönlichkeiten mit vielfältigen Fähigkeiten und Wissensbeständen anzuerkennen sind<sup>14</sup>. Zudem sind sie laut Deutschem Grundgesetz anerkannte Rechtssubjekte. Ihre Beteiligung stellt deshalb den Schlüssel zu einer alle Altersgruppen umfassenden demokratischen Gesellschaft dar.

Als Pädagogin, Kindheitsforscherin und Expertin für Kinder- und Jugendrechte spreche ich mich eindeutig für die Herabsetzung des aktiven Wahlalters von 18 auf 16 Jahren aus.

Junge Menschen sind kognitiv und ihrer Entwicklung entsprechend eindeutig in der Lage, politische Willensentscheidungen vorzunehmen<sup>15</sup>. Die Beteiligung an einer demokratischen Wahl auf Landesebene (im Übrigen auch auf der Bundesebene) ist ein dafür vorhandenes Instrument, welches entsprechend der geforderten Verfassungsänderung in Hessen anzupassen und einzurichten ist. Mit der Entscheidung, jungen Menschen ab 16 Jahren die Möglichkeit zuzusprechen, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen, folgt das Land Hessen der konsequenten Umsetzung der Kinder- und Jugendrechte, wie sie bereits in der Hessischen Landesverfassung angelegt sind. Im Zusammenhang mit dem abgesenkten Wahlalter muss zudem unbedingt die politische und Menschenrechtsbildung in den Curricula der hessischen Schulen ausgebaut werden.

Mainz, den 13.01.2023



*Prof. Dr. Katharina Gerarts*

<sup>14</sup> Bühler-Niederberger, Doris (2022): Bildung und Erziehung aus kindheitssoziologischer Perspektive. In: Bauer / Bittlingmayer / Scherr (Hg.): Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. Wiesbaden

<sup>15</sup> Eine umfassende Publikation des Deutschen Kinderhilfswerks mit dem Titel „Absenkung des Wahlalters. Eine Auseinandersetzung mit Argumenten gegen eine Absenkung der Altersgrenzen bei politischen Wahlen“ setzt sich intensiv mit allen kritischen Fragen auseinander, die Jugendlichen mangelnde Fähigkeiten zur politischen Beteiligung mittels Wahlbeteiligung unterstellen, abrufbar unter [DKHW Absenkung Wahlalter.pdf](#)

Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte in Hessen e. V.  
c/o hoffmanns höfe • Heinrich-Hoffmann-Str. 3 • 60528 Frankfurt

An  
Der Vorsitzende  
des Hauptausschusses  
Schlossplatz 1–3  
65183 Wiesbaden

Ombudsstelle für Kinder- und  
Jugendrechte in Hessen e. V.

Geschäftsstelle  
c/o hoffmanns höfe  
Heinrich-Hoffmann-Str. 3, 60528 Frankfurt  
Gebäude Ost, 1. OG., Raum 12

Ihre Ansprechpartnerin: Natascha Freund  
Mobil: 069/6772 77 72  
Mail: [natascha.freund@ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de](mailto:natascha.freund@ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de)

Per E-Mail: [u.lindemann@ltg.hessen.de](mailto:u.lindemann@ltg.hessen.de); [a.czech@ltg.hessen.de](mailto:a.czech@ltg.hessen.de)

[www.ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de](http://www.ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de)

Datum 13.01.2023

Ihr Aktenzeichen: I 2.1.  
Schriftliche Anhörung zu  
Gesetzentwurf  
Fraktion der SPD  
Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen  
(aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)  
– Drucks. 20/9505 –

Sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,

unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 30.11.2022 bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen und mündlichen Stellungnahme den oben genannten Gesetzentwurf zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Landtagswahlen betreffend.

Wir befürworten die geplante Absenkung des Wahlalters ausdrücklich und verweisen auf die diesem Schreiben beiliegende Stellungnahme.

Mit der Publikation unserer Stellungnahme auf der Website des Hessischen Landtags sind wir einverstanden.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.



Natascha Freund  
stellv. Projektleiterin

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters

Wir von der Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte in Hessen e. V. unterstützen den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) – Drucks. 20/9505.

Als anerkannter Träger der freien Jugendhilfe informieren, beraten und begleiten wir junge Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe schwerpunktmäßig nach den §§ 27 ff. SGB VIII und angrenzenden Rechtsgebieten.

Oft bekommen wir von jungen Menschen die Rückmeldung, dass sie sich bei den sie betreffenden Belangen und Prozessen weder gehört fühlen noch beteiligt werden. Diese Erfahrung geht regelmäßig über die konkrete Jugendhilfemaßnahme hinaus und betrifft nicht selten auch andere Lebensbereiche junger Menschen.

Eine Senkung des Wahlalters begrüßen wir daher ausdrücklich.

Wir erleben junge Menschen regelmäßig als äußerst kompetent, engagiert und politisch interessiert, weshalb eine Beteiligung von jungen Menschen an Landtagswahlen in Form der Senkung des Wahlalters auf 16 unser Ansicht nach angemessen ist.

Insbesondere deshalb, weil politische Entscheidungen auf Landesebene sich weit auf das Leben der nachfolgenden Generationen auswirken und unserer Ansicht nach daher zwingend mehr junge Menschen unbedingt bei der Gestaltung der Zukunft mitberücksichtigt werden müssen.

Bereits jetzt sind viele junge Menschen für die Gesellschaft engagiert, weshalb sie auch politisch aktiv mitgestalten sollten und damit die Möglichkeit erhalten, sich selbstbestimmt politisch auszudrücken.

Die Absenkung des Wahlalters auf wenigstens 16 Jahre kann dabei die schon verbreitete und grundlegende Bereitschaft fördern, an demokratischen Prozessen mitzuwirken und auch dazu beitragen, die Wahlbeteiligung insgesamt zu erhöhen.

Denn durch die Möglichkeit bei Landtagswahlen mitwählen zu dürfen, werden junge Menschen unter 18 Jahren zu aktiven Mitgestaltern ihrer eigenen Zukunft, ohne dass politische Geschehen nur beobachten zu müssen.

Wählen gehen erzeugt und stärkt das politische Interesse gerade von Erstwählern, etabliert und festigt damit Wahlgewohnheiten und leistet dadurch einen nachhaltigen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung und Steigerung der Gesamtwahlbeteiligung insgesamt.

Die stärkere politische Beteiligung junger Menschen ist unserer Auffassung nach auch von herausragender gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Ganz aktuell erleben wir und vor allem junge Menschen, wie sich politische Entscheidungen unmittelbar in nahezu alle Lebensbereiche - ganz besonders - junger Menschen auswirken und das weit über die nächsten Jahre hinaus eine ganze Generation mit zum Teil irreversiblen Folgen leben muss.

Ganz besonders aus diesem Grund müssen junge Menschen die Chance bekommen, an demokratischen Prozessen mitzuwirken.

Die Absenkung des Wahlalters ist ein kleiner Schritt und ein geeignetes Instrument, junge Menschen auf verschiedenen Ebenen zu erreichen. Es trägt dazu bei, dass politisch getroffene Entscheidungen von einer breiten Mehrheit mitgetragen werden.

Wir unterstützen die Forderung sehr vieler junger Menschen nach mehr Beteiligung sowie kinder- und jugendgerechter Ausgestaltung an demokratischen Entscheidungsprozessen daher ausdrücklich.

Das Recht auf Beteiligung und Mitwirkung besteht gemäß Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention schon seit über 30 Jahren.

„Bereits heute sind die 16- und 17-Jährigen in Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein sowohl bei Kommunal- als auch bei Landtagswahlen aktiv wahlberechtigt; in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg gilt bei Kommunalwahlen das Wahlalter 16“ (<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/jugend-und-protest-2021/340349/waehlen-ab-16/>)

Nur in Hessen hält man neben 4 anderen Bundesländern nach wie vor am Wahlrecht ab 18 Jahren auf allen Ebenen fest. Dies ist vor dem Hintergrund der vielen sehr verantwortungsbewussten jungen Menschen unzeitgemäß und unserer Auffassung nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Daneben ist das Wahlrecht nach Artikel 38 GG ein Recht, das allen Bürger\*innen unabhängig davon zusteht, ob es tatsächlich ausgeübt wird oder nicht. Insofern könnte man unserer Ansicht nach sogar darüber diskutieren, ob nicht jede Altersgrenze - auch die auf 16 Jahre - willkürlich ist, insbesondere vor den Grundsätzen der allgemeinen und gleichen Wahl.

Denn in der Regel dienen rechtliche Altersgrenzen dem Schutz Minderjähriger. Andererseits können junge Menschen bereits mit 14 Jahren ihre Religion wählen und Mitglied einer Partei werden. Nicht wenige wählen vor Eintritt ihrer Volljährigkeit einen Ausbildungsplatz und haben dann die Pflicht, Steuern zu bezahlen. Konsequenterweise müssen junge Menschen dann auch das Recht bekommen, vor Eintritt ihrer Volljährigkeit an politischen Prozessen beteiligt zu werden.

— In Hessen findet Jugendbeteiligung insgesamt bislang noch unzureichend statt. Aus diesem Grund wurde am 23.02.2021 ein Konzeptpapier unter breiter Beteiligung verschiedener Akteure in der Jugendarbeit konsolidiert. In diesem wurde sich neben der Änderung von § 4c der Hessischen Gemeindeordnung, in der es um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen von einer Soll- zu einer Mussbestimmung geht, auch für eine Absenkung des Wahlalters ausgesprochen ([https://www.hessischer-jugendring.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Themen/Partzipation/KONZEPTPAPIER\\_Jugendbeteiligung-auf-Landesebene\\_final.pdf](https://www.hessischer-jugendring.de/fileadmin/user_upload/pdf/Themen/Partzipation/KONZEPTPAPIER_Jugendbeteiligung-auf-Landesebene_final.pdf)).

Die Absenkung des Wahlalters ist zusammenfassend in einer Zeit, in der politisch getroffene Entscheidungen direkten Einfluss auf das Leben junger Menschen und zukünftiger Generationen haben, insbesondere, wenn man an die Klima- und Energiewende denkt, unumgänglich und überfällig.

Wir sprechen uns ausdrücklich für eine Gesetzesänderung aus, mit der das Mindestalter für das aktive Wahlrecht für die Landtagswahl und in der Folge auch für die Teilnahme an Volksabstimmungen vom vollendeten 18. Lebensjahr auf das vollendete 16. Lebensjahr gesenkt wird.

Frankfurt am Main - Januar 2023

—

### **Anhörung im Hauptausschuss**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kaufmann,  
sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,  
sehr geehrte Frau Czech,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) (Drucks. 20/9505), die ich hiermit gerne nutzen möchte.

Bei der Erarbeitung dieser Stellungnahme haben mich meine beiden wissenschaftlichen Mitarbeiter, die Herren Alexander Heger und Moritz Malkmus, in einem solchen Maße unterstützt, dass es akademische Redlichkeit gebietet, sie beide als Co-Autoren zu führen. Ich wäre dankbar, wenn dies Ihrerseits berücksichtigt werden könnte.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab  
16 bei Landtagswahlen)  
- Drucksache 20/9505 -**

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf die Frage, ob die durch den Entwurf Drucks. 20/9505 vorgeschlagene Änderung des Art. 73 Abs. 1 der Hessischen Verfassung (HV), das aktive Wahlalter bei den Landtagswahlen in Hessen auf 16 Jahre abzusenken, aus rechtlicher Sicht zulässig ist und welche Vorgaben hierbei zu beachten sind. Maßstab für diese Frage sind (1.) die Grenzen aus dem Grundgesetz (GG) und (2.) der Hessischen Verfassung (HV), die sich für Änderungen der Landesverfassung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber (*pouvoir constitué*) ergeben. Da viele Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Festlegung eines Wahlalters bei landesrechtlich auszugestaltenden Wahlen ähnlich gelagert sind, ist ergänzend auf die Stellungnahme der Verfasser vom 31. Dezember 2021 zum Gesetzentwurf (Drucks. 20/6347) der SPD-Fraktion zur Absenkung des aktiven Kommunalwahlalters (Ausschussvorlage INA 20/43, S. 48 ff.) zu verweisen. Eine verfassungspolitische Einschätzung soll nicht abgegeben werden.

1. Dem Gesetzentwurf stehen keine ranghöheren Bestimmungen des Grundgesetzes entgegen.
  - a) Die im Rahmen der Bundestagswahlen geltende Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 GG findet hier keine Anwendung, da die genannte Vorschrift “nur Regelungen für die Wahl zum Deutschen Bundestag trifft [...] und daher für die Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Landesgesetzgeber *keine maßstabbildende Kraft entfaltet.*”<sup>1</sup>
  - b) Materielle Grenzen für Änderungen der Landesverfassung ergeben sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG.<sup>2</sup> Über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG wird zunächst mit Blick auf die “verfassungsmäßige Ordnung” in den Ländern ein “Mindestmaß an Homogenität“ sichergestellt.<sup>3</sup> Die Entsprechung mit “demokratischen Grundsätzen” erfordert an dieser Stelle nicht die Übertragung der sich aus Art. 38 Abs. 2 GG ergebenden Wahlaltersgrenze.<sup>4</sup> Daraus folgt, dass den Länder das Recht zukommt, das Wahlalter eigenständig zu regeln.<sup>5</sup> Aufgrund der „fundamentalen Bedeutung der Wahlen in einer

<sup>1</sup> BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 12, Hervorhebung nicht im Original.

<sup>2</sup> *Sacksofsky*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, Studienbuch, 9. Aufl. 2019, § 2 Rn. 11.

<sup>3</sup> BVerfGE 90, 60 (85); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 1; *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 15.

<sup>4</sup> Vgl. dazu statt vieler: Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 161 ff. sowie *Struzina* in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 69 (88).

<sup>5</sup> *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 42; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 93.



Demokratie”<sup>6</sup> konkretisiert Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG weitergehend, dass für die Wahlen zu den Landesparlamenten die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gelten, wobei den Ländern ein entsprechender Spielraum zusteht.<sup>7</sup>

aa) Die sich aus den in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG genannten Wahlrechtsgrundsätzen ergebenden Anforderungen sind auf Bundes- und Landesebene “*inhaltlich* identisch”<sup>8</sup>. Die Festlegung bestimmter Wahlaltersgrenzen tangiert die Allgemeinheit der Wahl.<sup>9</sup> Sie hat - in den Worten des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) - in einer solchen Weise zu erfolgen, “die auch anderen Verfassungsprinzipien hinreichend Geltung verschafft”<sup>10</sup>. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, “in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen, weil dadurch dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes Rechnung getragen wird.”<sup>11</sup> Denn die Teilnahme an dem argumentativen Diskurs in Gestalt der Stimmabgabe setze notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könnte.<sup>12</sup> Diese Feststellungen des BVerwG zu den nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG geltenden Wahlgrundsätzen sind von derart grundlegender Natur, dass sie nicht nur auf Kommunalwahlen sondern auch auf Landtagswahlen übertragen werden können. Folglich hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Kriterien zu ermitteln, nach denen sich die zur Ausübung des aktiven Wahlrechts erforderliche Verstandesreife ermitteln lässt.<sup>13</sup>

bb) Bei der Festlegung dieser Kriterien steht dem verfassungsändernden Gesetzgeber ein gewisser Spielraum zu.<sup>14</sup> Auch kann er die Tiefe der Sachverhaltsaufklärung grundsätzlich frei bestimmen.<sup>15</sup> Es wird jedoch nahegelegt, die Wahlaltersgrenze nach solchen Kriterien zu ermitteln, die sich an den empirischen Erkenntnissen zur geistigen Entwicklung heranwachsender Menschen orientieren, und sie in Bezug zu der konkreten Wahlentscheidung und den sie betreffenden gesellschaftlichen Zusammenhängen zu setzen. Zudem ist das Kriterium der Verstandesreife durch den (Verfassungs-)Gesetzgeber unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses zu dem Zweck der

<sup>6</sup> Waldhoff, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2022, § 10 Rn. 104.

<sup>7</sup> Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 85.

<sup>8</sup> BVerfGE 120, 82 (102) = NVwZ 2008, 407 (408), Hervorhebung nicht im Original; vgl. dazu Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 28 Rn. 15; Engels, in: Sachs/Engels (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 18.

<sup>9</sup> Heger/Malkmus, NVwZ 2022, 1764.

<sup>10</sup> BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 14. Diese im Kontext der Kommunalwahlen getroffene Entscheidung ist insoweit auf die hier gegenständliche Frage übertragbar, als sie die im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 geltenden Grundsätze generell betrifft.

<sup>11</sup> BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 14.

<sup>12</sup> BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 14.

<sup>13</sup> Heger/Malkmus, NVwZ 2022, 1764 (1770).

<sup>14</sup> Heger/Malkmus, NVwZ 2022, 1764 (1770).

<sup>15</sup> Vgl. BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 17.

Einschränkung auszugestalten.<sup>16</sup> Auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern können dabei berücksichtigt werden.

Das bloße Abstellen auf die ‘Einheit der Rechtsordnung’ dergestalt, dass an gleichen Altersgrenzen in unterschiedlichen Regelungsbereichen festzuhalten ist, bildet für sich genommen keinen tauglichen Abwägungsbelang innerhalb des verfassungsrechtlichen Ausgleichs der hier in Rede stehenden Grundsätze.

Die Entscheidung des (Verfassungs-)Gesetzgebers ist wiederum der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich.<sup>17</sup>

2. Dem Gesetzentwurf stehen auch keine Vorschriften der HV entgegen. Die Änderung des Art. 73 Abs. 1 HV ist nach Maßgabe des Art. 123 Abs. 1 HV möglich. Art. 150 HV ist hier nicht betroffen. Die Existenz einer internen Hierarchie, wonach weitere Verfassungsprinzipien ‘höherrangig’ sind, ist - wie auf Ebene des GG (Stichwort: verfassungswidriges Verfassungsrecht)<sup>18</sup> - nicht ersichtlich.

3. Auf Grundlage der obigen Ausführungen bestehen damit keine rechtlichen Bedenken gegen die vorgeschlagene Änderung des Art. 73 Abs. 1 HV.

Frankfurt am Main, den 14. Januar 2023

Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

Alexander Heger

Moritz Malkmus

<sup>16</sup> Zu möglichen Ansätzen: *Heger/Malkmus*, NVwZ 2022, 1764 (1770 f.).

<sup>17</sup> Bzgl. Landesverfassungsrecht: BVerfGE 103, 111 (124).

<sup>18</sup> Das BVerfG lehnt diese Figur ab, da “auf der Ebene der Verfassung selbst ranghöhere und rangniedere Normen in dem Sinne, dass sie aneinander gemessen werden könnten, grundsätzlich nicht denkbar sind (vgl. BVerfGE 3, 225 <231 f.>”, BVerfGE 142, 25 (66).

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

das Wahlrecht ist die grundlegende Form der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe in unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung.

Gerade in Zeiten großer Herausforderungen, die die Zukunft junger Menschen langfristig prägen, ist es notwendig, jungen Hessinnen und Hessen ein Recht auf Mitbestimmung zu geben.

Geschlossene Schulen, geschlossene Universitäten und geschlossene Ausbildungsbetriebe, die Coronapandemie hat beispielhaft gezeigt, dass die Interessen junger Menschen seitens der Landesregierung vernachlässigt werden.

Wenn Fußballstadien vor KiTas und Schulen geöffnet wurden, muss man leider erkennen, dass die Interessen Jugendlicher nicht ausreichend beachtet wurden.

Das liegt vor allem daran, dass in den Augen vieler politischer Entscheidungsträger Jugendliche keinen relevanten Wählerblock darstellen.

Wie sollen sich junge Menschen also darauf verlassen, dass ihre Interessen bei anderen zukunftsentscheidenden Fragen wie der Klimakrise, generationengerechter Finanz- oder Bildungspolitik berücksichtigt werden?

Mit einem Wahlrecht ab 16 für den Landtag geben wir politisch aktiven und interessierten Menschen die Möglichkeit, ihre Interessen zu vertreten und ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Wir ermöglichen damit nicht nur die so oft gewünschte politisch-gesellschaftliche Teilhabe, sondern es wird auch umgekehrt sichergestellt, dass die Interessen junger Menschen in der Landespolitik Berücksichtigung finden.

Gerade in unserer alternden Gesellschaft ist es dafür wichtig, jungen Menschen mehr Verantwortung zu übertragen und die Aufmerksamkeit zu schenken, die sie verdienen.

Die Landesebene ist für junge Menschen besonders relevant.

An Schulen und Hochschulen wird das Leben junger Menschen maßgeblich geprägt, trotzdem dürfen sie hier nur bedingt mitbestimmen.

Auf Landesebene wird über diese Bereiche entschieden, deswegen sollten Jugendliche gerade auf dieser Ebene mitentscheiden dürfen.

Aber sind 16-Jährige nicht zu unreif, um Entscheidungen über Politik zu treffen?

Nein, sind sie nicht. Jugendliche nehmen im Alter von 16 Jahren bereits in vielen Bereichen am gesellschaftlichen Leben teil, genießen viele Freiheiten und tragen die damit verbundenen Verantwortung. Sie entscheiden frei über ihre Religion, müssen sich strafrechtlich für ihre Handlungen verantworten, nehmen am Straßenverkehr teil, zahlen Steuern und können sogar bei der Bundeswehr an Waffen ausgebildet werden.

Und vor allem: sie sind bereits politisch aktiv!

In allen Parteien, die im Landtag vertreten sind, dürfen Menschen mit 16 Mitglied werden und sich einbringen. Es wird also 16-Jährigen zugetraut, Parteipolitik zu gestalten und Wahlprogramme zu beschließen, jedoch nicht später bei der Wahl Ihre Stimme abzugeben.

Wir finden 16-Jährige sind eigenständige, reife und verantwortungsbewusste Menschen, die eine Stimme in der Politik unseres Landes brauchen.

Aus dem Herzen eines freiheitlich-demokratischen Deutschlands in einem freiheitlich-demokratischen Europa muss ein Signal der demokratischen Mitbestimmung Jugendlicher ausgehen!

Das ist unsere Chancen als Hessinnen und Hessen mit dem Wahlrecht 16!



**HSGB**  
HESSISCHER STÄDTE-  
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main  
Vorab per E-Mail: [u.lindemann@ltg.hessen.de](mailto:u.lindemann@ltg.hessen.de)  
[a.czech@ltg.hessen.de](mailto:a.czech@ltg.hessen.de)

Vorsitzender des Hauptausschusses  
Herrn Frank-Peter Kaufmann MdL  
Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Referentin Frau Adrian  
Abteilung 2.1  
Unser Zeichen Adr/Scha

Telefon 06108 6001-51  
Telefax 06108 6001-57  
E-Mail [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom 01.12.2022

Datum 12.01.2023

## **Gesetzentwurf Fraktion der SPD**

### **Gesetz zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) – Drucks. 20/9505 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des o.g. Gesetzentwurfes und die Möglichkeit hierzu Stellung nehmen zu können.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich – wie auch zuletzt im Zusammenhang mit der durchgeführten Anhörung zum Gesetzentwurf für eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes – gegen eine Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahren aus. Es besteht nach wie vor die Auffassung, dass eine einheitliche Regelung über das Mindestwahlalter bei den Wahlen der verschiedenen Ebenen erhalten bleiben sollte. Insgesamt sollte abgewartet werden, ob auf Bundesebene eine entsprechende Initiative erfolgt. Gerade vor dem Hintergrund, dass Wahlen oftmals gebündelt durchgeführt werden, erscheint es nicht nachvollziehbar und vermittelbar, wenn verschiedene Wahlberechtigungen bestehen. Auch für die Wahldurchführung vor Ort würde das unterschiedliche aktive Wahlalter die Kommunen vor Herausforderungen stellen.

Nicht nachvollziehbar ist, dass eine Änderung des passiven Wahlrechtes bei Landtagswahlen nicht vorgesehen sein soll. Die Formulierung in der Gesetzesbegründung hierzu,

Hessischer Städte- und  
Gemeindebund e.V.  
Henri-Dunant-Str. 13  
D-63165 Mühlheim am Main  
Telefon 06108 6001-0  
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG  
Sparkasse Langen-Seligenstadt  
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31  
BIC: HELADEF1SLS  
Steuernummer: 035 224 14038

PRÄSIDENT  
Matthias Baaß  
ERSTER VIZEPRÄSIDENT  
Markus Röder  
VIZEPRÄSIDENT  
Thomas Scholz

GESCHÄFTSFÜHRER  
Harald Semler  
Johannes Heger  
Dr. David Rauber





dass die Abgeordneten des Landtags in besonderer Weise im Licht der Öffentlichkeit stehen und komplexe Aufgaben im Parlament und Wahlkreis zu erledigen hätten, gilt in entsprechender Weise und erst recht im Hinblick auf die aktive Wahlfähigkeit.

Darüber hinaus ist die Vollendung des 18. Lebensjahres Mindestvoraussetzung, um unbeschränkt am Rechtsverkehr teilnehmen zu können. Erst zu diesem Zeitpunkt besteht unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, beginnt die Ehemündigkeit und endet die elterliche Sorge. Am Rechtsverkehr teilnehmende Personen sind erst dann testier- sowie prozessfähig. Es ist auch aus diesem Grunde nicht nachvollziehbar, dass an die Wahlberechtigung geringere Anforderungen hinsichtlich der notwendigen Reife und der Einsichtsfähigkeit von jungen Erwachsenen gestellt werden, als dies in anderen Rechtsbereichen allgemein der Fall ist.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist deshalb weiterhin der Auffassung, dass eine entsprechende Initiative auf Bundesebene abgewartet werden sollte.

Wir bitten deshalb von dem Gesetzentwurf Abstand zu nehmen. Eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung am 19.01.2023 ist leider nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Heger

Geschäftsführer