

**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](#) –**

- |     |  |       |
|-----|--|-------|
| 20. | Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Universität Kassel | S. 84 |
| 21. | Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück | S. 91 |

Universität Kassel – Untere Königsstr. 71 – 34117 Kassel

An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
Hessischer Landtag  
Wiesbaden

Fachbereich  
Wirtschaftswissenschaften

 Institut für  
Wirtschaftsrecht

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

Professur für Öffentliches Recht,  
Völkerrecht und Europarecht  
Schwerpunkt Umweltrecht

Geschäftsführende Direktorin des  
Instituts für Wirtschaftsrecht

Untere Königsstr. 71  
D-34117 Kassel

E-Mail: Laskowski@uni-kassel.de  
Telefon: +49 (0)561-804 3222  
Telefax: +49 (0)561-804 3737  
Sekretariat: Ines Hiller-Plewa  
Telefon: +49 (0)561-804 3540

16.1.2022

**Anhörung des Hauptausschusses am 19. Januar 2022 zum  
Gesetzentwurf Fraktion der SPD**

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

**Stellungnahme**

**I. Ausgangspunkt**

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen (LV) (LT-Drs. 20/9505) soll das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Landtag von 18 auf 16 Lebensjahre abgesenkt werden. Infolgedessen würden die bislang vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossenen deutschen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Hessen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren das aktive Wahlrecht für Landtagswahlen und i.V.m. Art. 71 LV auch für Volksabstimmungen erhalten.

Die Verfassungsänderung bezweckt, gerade die junge Generation politisch einzubeziehen und ihre demokratische Teilhabe zu stärken – zumal gerade sie von aktuellen demokratischen Entscheidungen der Landespolitik mit

Langzeitauswirkungen künftig direkt betroffen ist.<sup>1</sup> Damit reagiert der Entwurf auf das deutlich sichtbare Engagement von Jugendlichen, sich bei „Langzeithemen“ wie Klima- und Umweltschutz durch politische Aktionen (z.B. Demonstrationen, Klimaklagen) aktiv am gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen.<sup>2</sup>

In anderen Bundesländern ist das aktive Wahlalter für die Landtagswahlen bereits auf 16 Jahre abgesenkt worden.<sup>3</sup>

Auch auf der Bundesebene bestehen aktuell Bestrebungen, das aktive Mindestwahlalter für die Wahlen zum Deutschen Bundestag in Art. 38 Abs. 2 GG auf 16 Lebensjahre abzusenken. Die Kommission des Deutschen Bundestages zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit hat in ihrem Zwischenbericht vom 1.9.2022 die Absenkung des aktiven Wahlrechts mehrheitlich empfohlen.<sup>4</sup>

Für die Wahlen zum Europäischen Parlament hat der Bundesgesetzgeber im Januar 2023 das aktive Wahlalter im Europawahlgesetz auf 16 Jahre gesenkt.<sup>5</sup> Dies entspricht der Forderung des Europäischen Parlaments in der Legislativen Entschließung vom 3.5.2022, ein Mindestwahlalter von 16 Jahren für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Europawahlen in allen Mitgliedstaaten zu regeln.<sup>6</sup> Zudem wurde durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative vom 9.11.2022 das Mindestalter für die Teilnahme bei der Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre herabgesetzt.<sup>7</sup>

## II. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (GG)

Der Landesverfassungsgesetzgeber trifft in Art. 73 Abs. 1 LV im Rahmen seiner Zuständigkeit eine Regelung dazu, wer an der Wahl zum Hessischen Landtag aktiv wahlberechtigt ist. Wahlberechtigt sind bislang nur diejenigen deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mit Wohnsitz in Hessen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Der Gesetzentwurf senkt das Mindestalter (nur) für das aktive Wahlrecht auf 16 Lebensjahre ab.

<sup>1</sup> Vgl. LT-Drs. 20/9505, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. auch Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines 6. Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes v. 20.9.2022, BT-Drs. 20/3499, S. 4.

<sup>3</sup> Zu den einzelnen Bundesländern vgl. LT-Drs. 20/9505, S. 2 und BT-Drs. 20/320, S. 27.

<sup>4</sup> BT-Drs. 20/3250, S. 27, 31.

<sup>5</sup> Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz - EuWG), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 11.1.2023, BGBl. 2023 I Nr. 11.

<sup>6</sup> P9\_TA(2022)0129 (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP), Ziff. 23 und Anlage zur Legislativen Entschließung: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Erwägungsgrund 17 und Art. 4 Abs. 1.

<sup>7</sup> BGBl. 2022 I, S. 2015, 2016; dazu BT-Drs. 20/2241, S. 8. Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.05.2019, S. 55), die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, das Mindestalter zur Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre zu senken.

## 1. Keine Bindung an Vorgaben des Bundeswahlrechts

Dem Landesgesetzgeber steht bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Landtagswahlen grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der insbesondere nicht durch das Bundeswahlrecht eingeengt wird.<sup>8</sup> Das für die Bundestagswahlen in Art. 38 Abs. 2 GG regelte Mindestalter für die aktive Wahlberechtigung von 18 Lebensjahren ist für die Wahlen zu den Landesparlamenten nicht – auch nicht analog – maßgeblich; die Länder können das Wahlalter daher abweichend von Art. 38 Abs. 2 regeln.<sup>9</sup>

## 2. Wahlrechtsgrundsätze - Allgemeinheit der Wahl

Der dem Landesgesetzgeber für die Ausgestaltung der Landtagswahlen (und Kommunalwahlen) zustehende Gestaltungsspielraum wird jedoch durch die Verpflichtung zur Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG beschränkt. Die Wahlrechtsgrundsätze sind zu wahren.<sup>10</sup> Ihre Beachtung und das Vertrauen in ihre Beachtung sind die Voraussetzungen einer funktionsfähigen Demokratie.<sup>11</sup>

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verlangt bundesverfassungsrechtlich, dass das Wahlrecht zu den Parlamenten der Länder den Wahlrechtsgrundsätzen, die auch in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG normiert sind (allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim), entspricht.<sup>12</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze sind auf Bundes- und Landesebene inhaltlich identisch.<sup>13</sup> Sie ergeben sich zudem aus Art. 72, Art. 73 Abs. 2 LV.<sup>14</sup>

Das Mindestwahlalter in Art. 73 Abs. 2 LV schränkt den Kreis der Wahlberechtigten verfassungsunmittelbar ein. Betroffen ist der Grundsatz der wahlrechtlichen Allgemeinheit.<sup>15</sup> Die Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass alle Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt sind und gewählt werden können.<sup>16</sup> Eine Beeinträchtigung sieht das BVerfG in dem „unberechtigten Ausschluss“ von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern „von der Teilnahme an der Wahl“, insbesondere dadurch, dass „bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts“ ausgeschlossen werden.<sup>17</sup> Jede und jeder Wahlberechtigte muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können.<sup>18</sup>

<sup>8</sup> BVerfGE 99, 1, 11 f.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG 17. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 14.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 6, 445, 447; ThürVerfGH, Urt. vom 25.09.2018 - VerfGH 24/17 -, LS 4, BeckRS 2018, 22849; BeckOK GG/Hellermann, GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 28 Rn. 15.

<sup>10</sup> BVerfGE 4, 31, 44; BeckOK GG/Hellermann, GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 28 Rn. 15.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 123, 39, 68 f.; s. auch BVerfGE 99, 1, 7f.; 134, 25 Rn. 12.

<sup>12</sup> BVerfGE 60, 175, 207; BeckOK GG/Hellermann, 53. Ed. 15.11.2022, GG Art. 28 Rn. 15.

<sup>13</sup> BVerfGE 120, 82, 102.

<sup>14</sup> Vgl. Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Erl. zu Art. 72.

<sup>15</sup> BVerfGE 132, 39, 51; 36, 139, 141; z.T. wird im Mindestwahlalter zusätzlich eine Begrenzung der Wahlgleichheit gesehen, so Butzer/Epping-Soffner, Hannoverscher Komm. zur Nds. Verf., 2. Aufl., Art. 8 Rn. 50.

<sup>16</sup> Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 15.

<sup>17</sup> BVerfGE 58, 202, 205.

<sup>18</sup> BVerfGE 71, 81, 94.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt jedoch keinem absoluten Differenzierungsverbot.<sup>19</sup> Aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl folgt jedoch, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Daher bedürfen Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer, „zwingender Gründe“, die „durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind“.<sup>20</sup> Der rechtfertigende Grund muss zur Verfolgung seines Zwecks verhältnismäßig sein.<sup>21</sup>

Zu diesen Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, zählen nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere die mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung<sup>22</sup>; zum erstgenannten Ziel gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl.<sup>23</sup>

Zur Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl lässt sich die Vorgabe eines Mindestwahlalters und der damit verbundene Ausschluss derjenigen deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die das Mindestwahlalter nicht erreichen, nach der Rechtsprechung des BVerfG (zuletzt 2012) verfassungsrechtlich rechtfertigen:

*„Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann (...) verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. So ist es von jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“.*<sup>24</sup>

Damit wird jedoch keinerlei Aussage dazu getroffen, welches Mindestalter verfassungsrechtlich zulässig ist.

Zwar lässt sich der o.g. Entscheidung aus dem Jahr 2012 entnehmen, dass das BVerfG das in Art. 38 Abs. 2 GG verankerte Mindestalter von 18 Lebensjahren für verfassungskonform erachtet. Daraus lässt sich aber lediglich schließen, dass das BVerfG in Bezug auf das vom Bundesverfassungsgesetzgeber 1970 vorgegebene

<sup>19</sup> BVerfGE 151, 1, 19.

<sup>20</sup> BVerfGE 151, 1, 19; s. auch BVerfGE 1, 208, 248f.; 95, 408, 418; 121, 266, 297f.; 132, 39, 48; ebenso zur Gleichheit der Wahl BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 320; 130, 212, 227f.

<sup>21</sup> BVerfGE 121, 266, 298; 129, 300, 321; 151, 1, 20.

<sup>22</sup> BVerfGE 151, 1, 19; 132, 39, 50; 129, 300, 320f.; 95, 408, 418.

<sup>23</sup> BVerfGE 151, 1, 19; 132, 39, 50.

<sup>24</sup> BVerfGE 132, 39, 51; vgl. auch BVerfGE 36, 139, 141 (1973): „So ist es etwa von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“; s. auch BVerfGE 42, 312, 341; BVerfG, Beschl. v. 9.10.2000 - 2 BvC 2/99 -, NVwZ 2002, 69, 70.

aktive Mindestwahlalter von 18 Jahren davon ausgeht, *jedenfalls* bei 18-Jährigen bestehe die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen in hinreichendem Maße.<sup>25</sup>

Mit der 27. Änderung des GG vom 31.7.1970<sup>26</sup> wurde das Wahlalter in Art. 38 Abs. 2 GG von 21 auf 18 Lebensjahre herabgesetzt. Bis zum Inkrafttreten des 27. Gesetzes zur Änderung des GG am 6.8.1970 war wahlberechtigt, wer das 21. Lebensjahr und wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hatte.

Seit 1970 gilt das in Art. 38 Abs. 2 GG verankerte Mindestalter von 18 Jahren verbreitet als „Garant“ für einen für die Wahlteilnahme erforderlichen Grad an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein.<sup>27</sup> Dies schließt jedoch eine Überprüfung und Neubewertung sowie Absenkung des Mindestalters durch den Gesetzgeber keinesfalls aus.

### 3. Überprüfungs- und Änderungspflicht des Gesetzgebers

Vielmehr ist der Gesetzgeber verpflichtet, eine die Allgemeinheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts wie die Regelung des Mindestwahlalters regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, „wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird“ – etwa durch eine Änderung der vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat.<sup>28</sup> Dabei muss sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen an der politischen Wirklichkeit orientieren.<sup>29</sup>

Mit dem Gesetzentwurf kommt der Landesgesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Überprüfungs- und Änderungspflicht nach.

Denn ob heute noch ein „zwingender“, durch die Verfassung legitimierter Grund besteht, um den Ausschluss von Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht in verhältnismäßiger Weise rechtfertigen zu können, erscheint doch recht fraglich und eher zweifelhaft:

Auf der Grundlage der tatsächlichen Entwicklungen und Gegebenheiten, die verfassungsrechtlich zu würdigen sind, spricht heute viel dafür, dass nicht erst bei 18-Jährigen generell davon ausgegangen werden kann, dass ein hinreichendes Maß an politischer Reife vorhanden ist, um am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen teilzunehmen. Die insofern notwendige allgemeine politische Einsichts-, Diskurs- und Urteilsfähigkeit zeigen inzwischen auch Jugendliche, unterhalb der Altersgrenze von 18 Jahren.

Die dem Wahlrechtsausschluss Minderjähriger zugrunde liegende Annahme, Jugendlichen unter 18 Jahren fehle allgemein und typischerweise die zur Teilnahme

<sup>25</sup> Vgl. BVerfGE 36, 139, 141; 42, 312, 341; BeckOK GG/Butzer, GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 38 Rn. 63.

<sup>26</sup> BGBl. 1970 I S. 1116.

<sup>27</sup> Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9.

<sup>28</sup> BVerfGE 132, 39, 48; s. auch BVerfGE 73, 40, 94; 82, 322, 338f.; 107, 286, 294f.; 120, 82, 108; 129, 300, 321f.

<sup>29</sup> BVerfGE 132, 39, 49; s. auch BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 321.

am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit, lässt sich angesichts des in jüngerer Zeit immer deutlicher werdenden politischen Engagements zahlreicher Jugendlicher unter 18 Jahren so nicht mehr aufrechterhalten. Denn das politische Interesse und Engagement junger Menschen für nationale, europäische und globale Zukunftsthemen wie den Klima- und Umweltschutz, ist in den letzten Jahren erkennbar gewachsen (z.B. Klima-Demonstrationen und Schulstreik, Klimaklagen zur Durchsetzung der Ziele des Pariser Abkommens).

Der Klima-Beschluss des BVerfG (2021)<sup>30</sup> stärkt in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtliche Position Minderjähriger – Klimaschutz als „intertemporaler Freiheitsschutz“. Es waren zudem gerade Verfassungsbeschwerden Minderjähriger, die zum Klima-Beschluss des BVerfG geführt haben; auch darin drückt sich das politische Engagement Jugendlicher unter 18 Jahren aus.

Schließlich sprechen aktuelle politikwissenschaftliche Studien (z.B. Faas/Leininger, Bertelsmann-Stiftung) dafür, dass die erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit nicht erst ab dem 18. Lebensjahr, sondern schon ab dem 16. Lebensjahr vorliegt. Die Studien stellten keine gravierenden Unterschiede zwischen den politischen Grundeinstellungen von Sechzehn- und Siebzehnjährigen sowie älteren Vergleichsgruppen fest.<sup>31</sup>

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein Festhalten an der Mindestaltersgrenze von 18 Jahren verfassungsrechtlich keinesfalls zwingend ist.

Es spricht nach hier vertretener Ansicht im Gegenteil viel dafür, den weiteren Ausschluss der Bürgerinnen und Bürger Hessens im Alter von 16 bis 18 Jahren vom aktiven Wahlrecht zur Wahl des Landtags als nicht mehr gerechtfertigt zu betrachten.<sup>32</sup>

#### **4. Erweiterung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten**

Der Gesetzentwurf senkt in rational nachvollziehbarer und moderater Weise die Mindestaltersgrenze für das aktive Wahlrecht um zwei Jahre ab.

Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre verletzt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht, denn der Kreis der Wahlberechtigten wird nicht eingeschränkt, sondern erweitert.

Zwar findet die Absenkung des Mindestwahlalters ihre Begrenzung in der Funktion

---

<sup>30</sup> BVerfGE 157, 30.

<sup>31</sup> Vgl. dazu den Zwischenbericht der BT-Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit vom 1.9.2022, Drucksache 20/3250, S. 30 m.w.N.

<sup>32</sup> Nach Soffner bewegt sich die Streitfrage „Mindestwahlalter 16 Jahre“ im Bereich „Behauptung und Gegenbehauptung“, die unterschiedliche Auffassungen zulässt, vgl. Butzer/Epping-Soffner, a.a.O., Art. 8 Rn. 54 dort Fn. 273.



der Wahl als dem zentralen politischen Integrationsvorgang der Demokratie.<sup>33</sup> Dies steht der Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre aber nicht entgegen, wie bereits oben dargelegt. Vielmehr spricht heute viel dafür, dass der für die Wahlteilnahme erforderliche Grad an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein allgemein schon bei jungen Menschen ab 16 Lebensjahren angenommen werden kann.

Daher darf der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums typischerweise das Mindestwahlalter von 16 Jahren zugrunde legen, eine Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre ist zulässig.<sup>34</sup> In der damit verbundenen Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten lässt sich eine Stärkung der Landtagswahlen als politischer Integrationsvorgang der Demokratie sehen.

Verfassungsrechtlich unerheblich ist schließlich, dass das aktive Mindestwahlalter und das passive Mindestwahlalter nach der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre auseinanderfallen würden. Dies zeigt ein Blick auf Art. 38 Abs. 2 GG: Bis 1974 fielen bei der Bundestagswahl das aktive und passive Wahlrechtsalter in Art. 38 Abs. 2 GG auseinander, erst durch die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters auf die Vollendung des 18. Lebensjahres in § 2 BGB im Jahre 1974 wurde diese Uneinheitlichkeit beendet.<sup>35</sup>

### III. Ergebnis

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) – Drucks. 20/9505 – ist verfassungskonform.

Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit (und Gleichheit) in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG wird gewahrt.

Der Gesetzentwurf setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht verfassungskonform auf 16 Jahre in verfassungsrechtlich zulässiger Weise herab und beendet den bisherigen Ausschluss der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Hessen im Alter von 16 bis 18 Jahren.

Der dem Landesgesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum wird eingehalten.

Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski

<sup>33</sup> Vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 25.09.2018 - VerfGH 24/17 -, LS 4, BeckRS 2018, 22849.

<sup>34</sup> Ebenso im Hinblick auf die Nds. Verf. Butzer/Epping-Soffner, a.a.O., Art. 8 Rn. 54.

<sup>35</sup> Vgl. Dreier-Morlok, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 14.





HOCHSCHULE OSNABRÜCK  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Prof. Dr. Hermann K. Heußner  
Professur für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit  
Breitscheidstr. 51  
34119 Kassel  
h.heussner@hs-osnabrueck.de  
0561/18825

An  
Hessischer Landtag  
– Hauptausschuss –  
Herrn Vorsitzenden Frank-Peter Kaufmann  
z.Hd. Frau Dr. Ute Lindemann  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden  
per Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de)  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

**Schriftliche Stellungnahme<sup>1</sup>**  
**zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)“**  
**der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/9505 v. 8.11.2022 –**  
**im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss des Hessischen Landtages am 19.1.2023**

**Zusammenfassung**

1. Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Wege der Verfassungsänderung ist zulässig.
2. Die Absenkung ist ein verfassungsrechtspolitisches Gebot.
  - 16- und 17-Jährige haben das notwendige Wissen und Interesse.
  - Die Schulen haben eine entsprechende Bildungspflicht.
  - Die notwendige Reife ist vorhanden.
  - Die zivilrechtlichen und strafrechtlichen Altersgrenzen sind für die Festlegung eines Wahlmindestalters ungeeignete Maßstäbe.
  - Lebenserfahrung ist ebenfalls ein ungeeigneter Maßstab
3. Ohne Wahlrecht für 16- und 17-Jährige fehlt es an der notwendigen Reziprozität von Rechten und Pflichten für diese Kohorten.
4. Das obligatorische Verfassungsreferendum erschwert Reformen, insbesondere Wahlrechtsreformen zugunsten von Personen, die bisher ausgeschlossen sind. Deshalb sollte das Obligatorische Verfassungsreferendum abgeschafft und die Verfassungsinitiative im Rahmen der Volksgesetzgebung eingeführt werden.

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme erfolgt an den Maßstäben des Verfassungsrechts und der Staatslehre.

## Gliederung

- I. Kein Verfassungsrechtliches Gebot
- II. Rechtliche Zulässigkeit
- III. Verfassungsrechtspolitisches Gebot
  - 1. Entwicklungsstand
    - a) Wissen, Interesse
      - aa) Empirische Forschung
      - bb) Bildungspflicht der Schulen
    - b) Reife
    - c) Zivilrechtliche und strafrechtliche Altersgrenzen
      - aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
      - bb) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
    - d) Lebenserfahrung
  - 2. Reziprozität von Rechten und Pflichten
- IV. Mehrheiten
- V. Fazit

### I. Kein Verfassungsrechtliches Gebot

Im Gegensatz zur Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen<sup>2</sup> besteht für die Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen kein verfassungsrechtliches Gebot. Denn bei Landtagswahlen enthält die Hessische Verfassung von Anfang an seit 1946 die verfassungsunmittelbare Schranke einer Wahlaltersgrenze: Zunächst von 21 und später von 18 Jahren. Da wegen des Grundsatzes der Einheit der Verfassung nicht von verfassungswidrigem Verfassungsrecht ausgegangen werden kann, wenn Einschränkungen des Allgemeinheitsgrundsatzes von Anfang an durch den Verfassungsgeber gegeben sind, kann es nicht verfassungswidrig sein, auch zukünftig am Wahlalter von 18 Jahren festzuhalten.

### II. Rechtliche Zulässigkeit

Rechtlich steht der Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre im Wege einer Verfassungsänderung nichts entgegen. Dies gilt schon deshalb, weil die Integrationsfunktion der Wahl nicht gefährdet ist. Denn 16 und 17-Jährige haben die für eine vernünftige Wahlentscheidung notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit (vgl. u. III.1.).

Selbst wenn dies zweifelhaft wäre, wäre eine Absenkung zulässig. Denn es ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die Zulassung der Kohorten der 16- und 17-Jährigen zur Landtagswahl, die ewigkeitsgarantierte Grundsätze gem. Art. 150 Abs. 1 S. 1 HV bzw. Art. 28 in Verbindung mit Art. 20, 79 Abs. 3 GG insgesamt aufgehoben würden. Vielmehr ist bei der Kollision des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl mit der Integrationsfunktion der Wahl im Hinblick auf den notwendigen Ausgleich dem Gesetzgeber ein Spielraum eröffnet.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme Heußner zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen in Anhörung im Hessischen Landtag v. 5.4.2022, S. 4 ff.

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 151, 1, 20. – Nach einer Ansicht in der Lit. und Rspr. hat der Gesetzgeber auch bei der Einschätzung der Wahlfähigkeit einen Einschätzungsspielraum (a.A. z.B. Heußner, Stellungnahme, a.a.O., S. 16 f.). Dieser erlaube es, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken. Für Landtagswahlen am Beispiel Bayerns s. Schwarz, BayVBl. 2022, S. 620; für Bundestagswahlen s. Schmahl, DVBl 2022, S. 961; für Europawahlen s. Seedorf, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 11. Aufl. 2021, § 12 Rn. 19.

### III. Verfassungsrechtspolitisches Gebot

Verfassungstheoretisch ist die Absenkung des Wahl- und Stimmlalters ist dringend geboten. Denn die bestehende Regelung entzieht den 16- und 17-Jährigen das demokratische Existenzminimum. Im Rahmen der Landtagswahlen und bei Volksabstimmungen, den wichtigsten demokratischen Rechten auf Landesebene, hat ihre Stimme den Zählwert „0“, sie sind ein demokratisches „nullum“.<sup>4</sup>

Verfassungsempirisch haben sich in keinem der Staaten, in denen das Wahlrecht 16 bisher – z.T. schon sehr lange – praktiziert wird, negative Wirkungen gezeigt. Dies gilt insbesondere für die Bundesländer Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Brandenburg und für die österreichischen Bundesländer und die österreichischen Nationalratswahlen. Dort haben 16-Jährige schon häufig an Wahlen teilgenommen: in Österreich auf allen politischen Ebenen seit 2007. Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.<sup>5</sup>

#### 1. Entwicklungsstand

Die 16- und 17-Jährigen haben in ihrer großen Mehrheit einen hinreichenden Entwicklungsstand. Zwar gibt es auch in diesen Alterskohorten Jugendliche, die diesen Entwicklungsstand noch nicht haben. Darauf kommt es aber bei der Festsetzung eines Wahlalters nicht an. Hier ist eine typisierende Betrachtung notwendig, welche auf den Entwicklungsstand der Mehrheit abstellt.<sup>6</sup>

##### a) Wissen, Interesse

###### aa) Empirische Forschung

Deutsche Jugendliche haben im Wesentlichen dasselbe politische Interesse wie 18-Jährige, das Gleiche gilt für das politische Wissen.

Am aussagekräftigsten sind die Erfahrungen in Österreich. Dort sind die allgemeinen politischen Verhältnisse zu großen Teilen mit Deutschland vergleichbar. Und dort gibt es die umfassendsten Erfahrungen mit dem Wahlalter 16. Denn auf allen politischen Ebenen wird das Wahlalter 16 ab 2007 praktiziert, insbesondere auch auf nationaler und europäischer Ebene. Österreich ermöglicht also eine „unique case study.“<sup>7</sup> Danach kann in Hinblick auf Wissen kaum ein Unterschied zwischen den 16- und 17-Jährigen einerseits und den 18-20-Jährigen andererseits festgestellt werden.<sup>8</sup> Ähnliches gilt für das politische Interesse bzw. „Attention to campaigns/politics“.<sup>9</sup> Auch im Bereich der „Parteienidentifikation“ und „Correct (party proximity) voting“ sind keine dauerhaften Muster zu

<sup>4</sup> Vgl. Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 502.

<sup>5</sup> Vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., [https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten\\_Wahlrecht.pdf](https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf) (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 415 f., 420, 422.

<sup>6</sup> Zur Typisierung vgl. Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 501 f.

<sup>7</sup> Aichholzer/Kritzinger, Voting at 16 in Practice: A Review of the Austrian Case, in: Eichhorn, Bergh (Ed.), Lowerung the Voting Age to 16, 2020, S. 81.

<sup>8</sup> Aichholzer/Kritzinger, a.a.O., S. 85.

<sup>9</sup> Aichholzer/Kritzinger, a.a.O., S. 90

finden, welche 16- und 17-Jährige von den 18- bis 20-Jährigen unterscheiden.<sup>10</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommen *Faas/Leininger*<sup>11</sup> und *Leininger/Faas*<sup>12</sup> im Hinblick auf deutsche Bundesländer.

### **bb) Bildungspflicht der Schulen**

Vom Vorhandensein der notwendigen Minimalkenntnissen ist in Hessen zudem auszugehen, weil gem. Art. 56 Abs. 4 HV die allgemeinbildenden Schulen in Hessen das haben Ziel, die Schüler

*„auf die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit.“*

Deshalb haben die allgemeinbildenden Schulen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 HSchG die Verpflichtung, die Schüler in die Lage zu versetzen

*„staatsbürgerliche Verantwortung zu übernehmen und sowohl durch individuelles Handeln als auch durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen mit anderen zur demokratischen Gestaltung des Staates und einer gerechten und freien Gesellschaft beizutragen“.*

Dementsprechend statuiert der Lehrplan Sozialkunde des Bildungsganges Realschule der Sekundarstufe I

*„die Schülerinnen und Schüler zur Gestaltung der Demokratie zu befähigen. Leitbild ist dabei der „demokratiekompetente Bürger“. (...)*

*„Die aktive Teilnahme am politischen Leben, das Verständnis der Rechts- und Wertnormen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die Bereitschaft, sich eigenverantwortlich und demokratisch in Staat und Gesellschaft zu engagieren (... ) sind die allgemeinen politischen Zielsetzungen des Faches Sozialkunde.“<sup>13</sup>*

Diese Anforderungen gelten der Sache nach nicht nur in der Realschule, sondern auch in den anderen Schulformen der Sekundarstufe I.<sup>14</sup>

Da Schüler bereits mit Abschluss der 9. Klasse den Hauptschulabschluss erwerben und damit die Vollzeitschulpflicht erfüllen können, §§ 23 Abs. 3 Satz 1, 59 Abs. 1 HSchG, ist davon auszugehen, dass die 16-Jährigen die allgemeinbildende Schule mit dem entsprechenden Lernstoff im Wesentlichen durchlaufen haben. In den Lehrplänen sind diese Inhalte bezogen auf die Landesebene bereits im 7. bzw. 9. Schuljahr angesiedelt.<sup>15</sup>

Freilich sind die Stundenkontingente sehr begrenzt. Um Interesse und Wahlbeteiligung mit Blick auf zukünftige stabile Wahlbeteiligungen und gute Qualität der Wahlentscheidung zu stärken, sollten die

<sup>10</sup> *Aichholzer/Kritzinger*, a.a.O., S. 93 ff.

<sup>11</sup> *Faas/Leininger*, Wählen mit 16, Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 2020, S. 31 ff.

<sup>12</sup> *Leininger/Faas*, Votes at 16 in Germany, Examining Subnational Variation, Eichhorn/Bergh, a.a.O.: S. 159 ff.

<sup>13</sup> Lehrplan „Sozialkunde“, Bildungsgang Realschule, Jahrgangsstufen 5 bis 10, S. 3, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/kultusministerium.hessen.de/files/2021-06/lprealsozialkunde.pdf> (12.1.2023).

<sup>14</sup> Vgl. Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Hauptschule, Jahrgangsstufen 5 bis 9/10, S. 3, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/kultusministerium.hessen.de/files/2021-06/lphauptsozialkunde.pdf> (12.1.2023); Lehrplan Politik und Wirtschaft, Gymnasialer Bildungsgang, Jahrgangsstufen 7 bis 13, S. 2, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/kultusministerium.hessen.de/files/2021-06/g9-politik-und-wirtschaft.pdf> (12.1.2023).

<sup>15</sup> vgl. Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Hauptschule, a.a.O., S. 9; Lehrplan „Sozialkunde“, Bildungsgang Realschule, a.a.O., S. 13; Lehrplan Politik und Wirtschaft, Gymnasialer Bildungsgang, a.a.O. S. 9.

sehr bescheidenen Stundenzahlen, insbesondere im Vorfeld der konkreten Wahlen, gesteigert werden.

## b) Reife

Die von den Gegnern einer Wahlaltersabsenkung angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.<sup>16</sup>

Dies zeigt insbesondere eine entwicklungspsychologische Studie von 2019,<sup>17</sup> auf die in einem Urteil des Supreme Courts von Neuseeland vom 21.11.2022 zur Rechtmäßigkeit des Wahlmindestalters von 18 Jahren hingewiesen wird.<sup>18</sup> In diesem Urteil stellte das Gericht fest, dass 18 Jahre im Hinblick auf die vor dem Gericht ausgetragene Argumentation<sup>19</sup> einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters darstellt.<sup>20</sup> Die Studie behandelt die Frage von Altersgrenzen im Recht.<sup>21</sup> Sie dürfte die größte und umfassendste Studie sein, die je zu dieser Thematik angefertigt wurde. Sie umfasst 5.404 Personen zwischen 10 und 30 Jahren aus elf verschiedenen Ländern.<sup>22</sup> Danach ist zwischen „cold cognition“ und „hot cognition“ zu differenzieren. Cold cognition ist Reife, die ausreicht, kompetente Entscheidungen zu treffen, wenn keine besonderen Zeitknappheits-, Versuchs- und Drucksituationen vorliegen. Dies gilt u.a. für Wahlentscheidungen.<sup>23</sup> Hot cognition ist demgegenüber die Reife, die erforderlich ist, um auch in Zeitknappheits-, Versuchs- und Drucksituationen in der Regel vernünftig entscheiden zu können, dies gilt z.B. in Fragen des Autofahrens, Alkoholkonsums und kriminellen Verhaltens.<sup>24</sup> Danach ist eine einheitliche Altersgrenze in den verschiedenen Rechtsgebieten nicht angemessen. Vielmehr ist auf die spezifischen Zwecksetzungen der Altersgrenzen und die dafür jeweils entscheidenden empirischen Reifegrade abzustellen.<sup>25</sup>

*Hurrelmann* ist sogar der Auffassung, dass bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen ist. Denn nach seiner Ansicht zeige „die kognitive Entwicklungsforschung (...), dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe

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

<sup>17</sup> *Grace et al.*, Adolescents` Cognitive Reaches Adult Levels Prior to Their Psychological Maturity: Evidence for a „Maturity Gap“ in a Multinational, Cross-Sectional Sample, in: *Law and Human Behavior*, Bd. 43, 2019, S. 69 ff., hier zit. nach Author manuscript, 6.6.2019, S. 1 ff.

<sup>18</sup> *Make it 16 Incorporated v. Attorney General* [2022], NZSC 134 [21. November 2022], <https://www.courtsofnz.govt.nz/assets/cases/2022/2022-NZSC-134.pdf> (7.12.2022).

<sup>19</sup> Vgl. *Make it 16 Incorporated v. Attorney General*, a.a.O., Rn. 57.

<sup>20</sup> Vgl. *Make it 16 Incorporated v. Attorney General*, a.a.O., Judgement of the Court, B, und Rn. 72.

<sup>21</sup> *Icenogle et al.*, a.a.O., S. 22 f.

<sup>22</sup> *Icenogle et al.*, a.a.O., S. 9.

<sup>23</sup> *Icenogle et al.*, a.a.O., S. 4, 18.

<sup>24</sup> *Icenogle et al.*, a.a.O., S., 4, 18 f.

<sup>25</sup> *Icenogle et al.*, a.a.O., S.18 f. Vgl. zur großen Bedeutung empirischer Fakten für die Festsetzung der Wahlaltersgrenze auch *Heger/Malkmus*, NVwZ 2022, S. 1767, 1770 f.

Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“<sup>26</sup> Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.

Entsprechend dieser Forschungslage hat – soweit ersichtlich – kein in parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters auf kommunaler oder Landesebene gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur bzw. Rechtsprechung behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt.<sup>27</sup>

### c) Zivilrechtliche und strafrechtliche Altersgrenzen<sup>28</sup>

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

Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit haben bzw. dazu in die Lage versetzt werden können (s. oben III.1.a),b)).

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.<sup>29</sup>

#### aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.<sup>30</sup>

Die Schutzkonstruktion der bedingten Strafmündigkeit, die bei über 90 Prozent der 14- bis 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, kann also kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

<sup>26</sup> Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *Gürlevik/Hurrelmann/Palentic* (Hrsg.): *Jugend und Politik*, 2016, S. 317 f.; *ders.*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palentic/Hurrelmann* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

<sup>27</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 35-37. Vgl. auch zuletzt Anhörung im Bundestag v. 10.10.2022 zur Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Europawahlen, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-inneres-wahlalter-913446> (16.1.2023).

<sup>28</sup> Vgl. – großenteils wörtlich – *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 503 f.

<sup>29</sup> Vgl. *Meyer* (Fn. 53), S. 28. – Zur Abwegigkeit, vom Volljährigkeitsalter auf die Wahlfähigkeit zu schließen zu wollen, vgl. auch eindrücklich *Heger/Malkmus*, NVwZ 2022, S. 1768.

<sup>30</sup> Vgl. Deutsches Jugendinstitut, *Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt*, Mai 2020, S. 7 f., [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere\\_ZDF\\_2020-05\\_final.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf) (3.8.2020). Vgl. *Heinz*, *Jugendkriminalität*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, *Kriminalität im Altersverlauf*, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

## bb) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Auch die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB sagt nichts über den Entwicklungsstand der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen aus. Denn die beschränkte Geschäftsfähigkeit setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 16- und 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch zwei oder ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.<sup>31</sup>

Aus dieser Schutzkonstruktion lässt sich nicht ableiten, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bei den meisten 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichtsfähigkeit und Reife bei der Abgabe von Willenserklärungen generell gegeben ist. Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr – ebenso wie im Hinblick auf das Wahlrecht – von hinreichender Reife auszugehen; jedenfalls dann, wenn keine besonderen Zeitknappheits-, Versuchs- und Drucksituationen vorliegen (vgl. o. III.1.b)). In diesen Fällen ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.

## d) Lebenserfahrung

Zuweilen wird als Argument mangelnde Lebenserfahrung der 16- und 17-Jährigen angeführt.<sup>32</sup> Lebenserfahrung ist jedoch ein untaugliches Kriterium. Denn der vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Topos zur Einschränkung des Allgemeinheitsgrundsatzes ist die Integrationsfunktion der Wahl und die damit verbundene Kommunikationsfunktion der Wahl.<sup>33</sup> Im Hinblick darauf bietet Lebenserfahrung jedoch keinen Abgrenzungswert. Die Lebenserfahrung ist unerheblich für die Kommunikationsfähigkeit von 16- und 17-Jährigen. Zudem hat die Lebenserfahrung des jeweiligen Alters einen Eigenwert, der durch die Lebenserfahrung anderer Alterskohorten nicht substituiert werden kann. Denn je nach Alter sind Erfahrungen der Vergangenheit bereits verblasst und/oder überformt. Deshalb können Lebenserfahrungen, die z.B. 16-Jährige in ihrem bisherigen Leben gemacht haben und bei diesen viel präsenter sind und entscheidender für die Politik sein können, als z.B. die Erfahrungen 60-Jähriger bzgl. ihrer Erfahrungen in ihrer Kindheit und Jugend, diese nicht ersetzen. Umgekehrt sind Lebenserfahrungen retrospektiv. Genauso muss aber Zukunftsgerichtetheit bei Wahlentscheidungen eine Rolle spielen. Diese ist jedoch bei Jüngeren viel länger als bei Älteren und deshalb viel bedeutender. Zudem kommen Kriterien wie etwa Reformfreude. Diese ist bei Jüngeren stärker ausgeprägt als bei Älteren, die häufig in eingefahrenen Routinen verhaftet sind.

<sup>31</sup> Vgl. *Spickhoff*, in: *MüKoBGB*, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

<sup>32</sup> Vgl. z.B. *Klein*, Öffentliche Anhörung im Bundestag zur Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen, Ausschuss für Inneres und Heimat, Prot. –Nr. 20/18, S. 24.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 151, 19, Rn. 44.



## 2. Reziprozität von Rechten und Pflichten<sup>34</sup>

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.<sup>35</sup>

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff. BGB können den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert bzw. bei diesen die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften nicht dauerhaft ausschließt. Zudem ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht gegeben, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.

## IV. Mehrheiten

Die Absenkung des Wahlrechts bei Landtagswahlen erfordert eine Verfassungsänderung. Im Hinblick auf Verfassungsänderungen nimmt Hessen in dreierlei Hinsicht eine Ausnahmestellung ein, die sehr problematisch ist:

Hessen ist in Deutschland das einzige Bundesland, in dem eine Verfassungsänderung seitens des Parlaments mit lediglich der Mehrheit der Landtagsmandate beschlossen werden kann, Art. 123 Abs. 2 HV. In allen anderen Bundesländern werden größere Mehrheiten verlangt. Sodann ist es zusammen mit Bayern,<sup>36</sup> wo aber seitens des Parlaments eine 2/3-Mehrheit notwendig ist,<sup>37</sup> das einzige Bundesland, das für Verfassungsänderungen seitens des Parlaments zusätzlich ein obligatorisches Verfassungsreferendum verlangt, Art. 123 Abs. 2 HV. Schließlich ist Hessen das einzige Bundesland, in dem die Bürger im Rahmen der Volksgesetzgebung keine Möglichkeit haben, die Verfassung zu ändern, Art. 124 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 123 Abs. 2 HV.<sup>38</sup>

Die Kombination doppelter Mehrheiten bei parlamentarischen Verfassungsänderungen hat unter verfassungs- und demokratietheoretischen Maßstäben negative Auswirkungen für die hier angestrebte Verfassungsänderung. Denn das obligatorische Verfassungsreferendum hat – jedenfalls in Fragen des Wahlrechts – eine bremsende Wirkung. Dies zeigt sich exemplarisch an der Geschichte der Absenkung des Alters für das passive Wahlrecht auf 18 Jahre bei Landtagswahlen. So hatten 1999 alle Bundesländer, die kein obligatorisches Verfassungsreferendum haben, das passive Wahlalter auf 18 Jahre abgesenkt.<sup>39</sup> Im Gegensatz dazu hatten beide Länder, die das obligatorische

<sup>34</sup> Vgl. – großenteils wörtlich – Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 504.

<sup>35</sup> Vgl. z. B. Depenheuer, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

<sup>36</sup> Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayLV.

<sup>37</sup> Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayLV.

<sup>38</sup> Mehr Demokratie e.V., Verfahrensregelungen, <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen> (12.1.2023).

<sup>39</sup> Vgl. Pestalozza, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 6. Auf. 1999, dort einschlägige Verfassungsbestimmungen.

Verfassungsreferendum aufweisen, immer noch das Mindestalter von 21 Jahren.<sup>40</sup> In Bayern wurden 18 Jahre erst 2003 eingeführt,<sup>41</sup> in Hessen sogar erst 2018.<sup>42</sup>

Diese retardierende Wirkung ist darauf zurückzuführen, dass es sich sowohl für das Parlament als auch die stimmberechtigten Bürger in Fragen der Wahlberechtigung um „Gesetzgebung in eigener Sache“ handelt. Die „Ins“ entscheiden darüber, ob die „Outs“ in den „Verein aufgenommen“ werden. Die Abgeordneten und Bürger müssen ihrer eigenen Machtverringering zustimmen.

Diese Problematik dürfte auch bei der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre virulent sein, wie sich in Umfragen zur Absenkung des Wahlalters bei Bundestagswahlen zeigt: So waren zwar im Januar 2022 immerhin 49 % der Befragten für eine Absenkung.<sup>43</sup> Drei Monate zuvor, im Oktober 2021 waren jedoch 68 % dagegen.<sup>44</sup> Dabei ist zu beachten, dass die ablehnende Haltung umso höher ist, je älter die Bürger sind,<sup>45</sup> das kumulierte Stimmengewicht älterer Bürger aufgrund des demografischen Wandels immer mehr zunimmt und ältere Bürger sich zudem deutlich überproportional an Wahlen beteiligen.<sup>46</sup>

Die aufgezeigte Problematik kann dadurch verkleinert werden, dass das obligatorische Verfassungsreferendum abgeschafft, die Notwendigkeit einer parlamentarischen 2/3-Mehrheit eingeführt und im Gegenzug die Verfassungsinitiative im Rahmen der Volksgesetzgebung auch in Hessen verankert wird. Dies gibt dem Parlament die Chance, die Absenkung des Wahlalters eigenständig zu beschließen und die Bürger in der Praxis von der neuen Regelung zu überzeugen.<sup>47</sup> Sollte dies nicht gelingen, hätten die Bürger mit Hilfe der Verfassungsinitiative die Möglichkeit, das alte Wahlalter wieder einzuführen.

Die Chancen, die Bürger zu überzeugen, sind gut. Denn in allen Bundesländern, wo das Wahlalter 16 bisher eingeführt worden ist, sind keine Volksbegehren gestartet worden, das Wahlalter wieder hoch zu setzen.<sup>48</sup>

Die nächste Landtagswahl findet in Hessen im Herbst 2023 statt. Dies ist der ideale Termin, um gleichzeitig über die hier vorgeschlagenen Reformen abzustimmen. Würde die Absenkung des

<sup>40</sup> Pestalozza, a.a.O., Art. 14 Abs. 2 BayLV; Art. 75 Abs. 2 HV.

<sup>41</sup> Wollenschläger, in: Meder, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 6.

<sup>42</sup> Hessisches Statistisches Landesamt, Die Volksabstimmungen in Hessen am 28.10.2018, 2019 S. 6, [https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft\\_derivate\\_00008984/BVII4\\_18\\_a.pdf](https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00008984/BVII4_18_a.pdf) (17.1.2023). 1995 war es im obligatorischen Verfassungsreferendum mit 62,7 % Nein-Stimmen gescheitert, vgl. Rux, 380; Jürgens/Rehmet, in: Heußner/Jung, 3. Aufl. 2011, Sr. 218 f.

<sup>43</sup> Statista, Umfrage: Absenkung des allgemeinen Wahlalters 2022, 13.12.2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1320859/umfrage/absenkung-des-allgemeinen-wahlalters/> (12.1.2023).

<sup>44</sup> Der Spiegel v. 19.10.2021, Große Mehrheit gegen Wählen ab 16, Civey Umfrage, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/spiegel-umfrage-grosse-mehrheit-gegen-absenkung-des-wahlalters-auf-16-a-b94a5793-c76a-4673-8aa6-bbdab613d746> (12.1.2023)

<sup>45</sup> Statista, a.a.O., Der Spiegel, a.a.O.;

<sup>46</sup> Vgl. z.B. Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen v. 26.9.2021, Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2021, Heft 4: Repräsentative Wahlstatistik, S. 10, [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8ad0ca1f-a037-48f8-b9f4-b599dd380f02/btw21\\_heft4.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8ad0ca1f-a037-48f8-b9f4-b599dd380f02/btw21_heft4.pdf) (12.1.2023).

<sup>47</sup> Vgl. Heußner, Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in: Mörschel/Efler (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013, S. 28. Zum ähnlich gelagerten Problem bei suspensiven fakultativen Gesetzesreferenden ebenda; Heußner/Pautsch, NJ 2020, S. 89 ff.; dieselben, LKV 2020, S. 58 ff.

<sup>48</sup> Zum Überzeugungseffekt der Praxis vgl. auch Faas/Leininger, a.a.O., S. 26 ff. bzgl. 15 bis 20-24-Jährige.

Wahlalters dann in der nächsten Legislaturperiode von der dann regierenden Koalition beschlossen – die Aussichten dafür dürften gut sein – könnte nach den neuen Mehrheitsregeln verfahren werden.

#### **V. Fazit**

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Wege der Verfassungsänderung ist zulässig. Die Absenkung ist ein verfassungsrechtspolitisches Gebot. 16- und 17-Jährige haben das notwendige Wissen und Interesse. Die Schulen haben eine entsprechende Bildungspflicht. Die notwendige Reife ist vorhanden. Die zivilrechtlichen und strafrechtlichen Altersgrenzen sind für die Festlegung eines Wahlmindestalters ungeeignete Maßstäbe. Lebenserfahrung ist ebenfalls ein ungeeigneter Maßstab. Ohne Wahlrecht für 16- und 17-Jährige fehlt es an der notwendigen Reziprozität von Rechten und Pflichten für diese Kohorten. Das obligatorische Verfassungsreferendum erschwert Reformen, insbesondere Wahlrechtsreformen zugunsten von Personen, die bisher ausgeschlossen sind. Deshalb sollte das Obligatorische Verfassungsreferendum abgeschafft und die Verfassungsinitiative im Rahmen der Volksgesetzgebung eingeführt werden.