

**– Ausschussvorlage INA 20/43 –
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur schriftlichen Anhörung
des Innenausschusses**

**Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16
bei Kommunalwahlen
– Drucks. [20/6347](#) –**

1.	GEW, Landesverband Hessen	S. 1
2.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 3
3.	Universität Marburg	S. 5
4.	Hessischer Jugendring	S. 8
5.	Hessischer Landkreistag	S. 12
6.	Hessischer Städtetag	S. 13
7.	Mehr Demokratie Hessen	S. 15
8.	Prof. Dr. Hermann Heußner, Hochschule Osnabrück	S. 18
9.	Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte e. V.	S. 35

// Vorsitzender //

GEW Hessen • Postfach 170316 • 60077 Frankfurt

An den
Hessischer Landtag

Der Vorsitzende des Innenausschusses
Herrn Christian Heinz

Telefon: 069 971293 -0
Fax: 069 971293 -93
E-Mail: info@gew-hessen.de
Web: www.gew-hessen.de

Frankfurt, den 2.12.2021

Per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de und m.mueller@ltg.hessen.de

Stellungnahme der GEW Hessen zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen – Drucks. 20/6347 –

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Heinz,

die GEW Hessen begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf, der das aktive Wahlrecht durch entsprechende Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung sowie der Hessischen Landkreisordnung ab einem Alter von 16 Jahren vorsieht. Damit sollen junge Menschen zwei Jahre früher als bislang bei den Kommunalwahlen in Hessen das aktive Wahlrecht ausüben können.

Die GEW Hessen teilt die in dem Gesetzentwurf dargelegte Einschätzung, dass die Chancen von Jugendlichen, Politik mitzugestalten und aktiv an politischen Entscheidungsprozessen teilzuhaben, unzureichend sind. Ein Absenken des Mindestalters bei den Kommunalwahlen kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Partizipationschancen für junge Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zu verbessern. Gerade die kommunale Ebene ist für zahlreiche lebensweltliche Fragen, die Jugendliche und junge Erwachsene unmittelbar betreffen, von großer Bedeutung. Das gilt beispielsweise für das örtliche Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen, für die kommunale Jugendarbeit sowie für die lokale und regionale Verkehrsplanung. Da ein Großteil der jungen Menschen über das Alter von 16 Jahren hinaus eine Schule besucht – sei es eine allgemeinbildende oder eine berufsbildende – sind für sie die Entscheidungen der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte sowie von einzelnen kreisangehörigen Städten in ihrer Eigenschaft als Schulträger von besonderer Relevanz. Daher ist es nur konsequent, den Schülerinnen und Schülern zumindest ab 16 Jahren das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen einzuräumen.

Gleichwohl sind über diese vorgesehene Änderung des Wahlrechts hinaus, die wie aufgezeigt nach Einschätzung der GEW Hessen in die richtige Richtung weist, in diesem Zusammenhang zwei weitere wichtige Aspekte zu berücksichtigen:

Erstens müssen die unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten der Schülerinnen und der Schüler an der Schule deutlich verbessert werden. Dazu ist eine Änderung des Schulgesetzes erforderlich. Gemäß dem Leitbild einer demokratischen Schule müssen die Kompetenzen der Schülerinnen- und Schülervertretung gestärkt werden. Das gilt für die einzelne Schule ebenso wie für die Vertretung auf Kreis- bzw. Stadt- und Landesebene. Darüber hinaus sind die Mitbestimmungsrechte aller schulischen Konferenzen, insbesondere die der Schulkonferenz, in der auch die Schülerinnen und Schüler vertreten sind, auszubauen. Demokratische Partizipation muss im schulischen Alltag verstärkt erlebt und erprobt werden können.

In diesem Sinne ist zweitens auch die politische Bildung an den Schulen nachhaltig zu stärken. Obwohl die Hessische Verfassung, ebenso wie das Hessische Schulgesetz, dieser eine hohe Bedeutung zumisst, leidet die politische Bildung im Schulalltag unter unzureichenden Rahmenbedingungen. Insbesondere das Fach Politik und Wirtschaft sowie das an den integrierten Gesamtschulen verankerte Fach Gesellschaftslehre werden viel zu oft fachfremd unterrichtet. An den berufsbildenden Schulen mangelt es sogar an einem Kerncurriculum für das Fach Politik und Wirtschaft.

Von daher sieht die GEW Hessen in diesem Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung. Um jungen Menschen einerseits Partizipation zu ermöglichen und sie andererseits im Sinne von Artikel 56 der Hessischen Verfassung auf „die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbstständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit“, sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen



Thilo Hartmann
Vorsitzender

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.v.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund Postfach 1351 63153 Mühlheim/Main

An den Vorsitzenden
des Innenausschusses
Herrn Christian Heinz MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Vorab per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

Abteilung 2.1

Referent(in) Frau Adrian/Frau Maier
Unser Zeichen Adr/Mai/jg

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51 / -41

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom 03.11.2021

Datum 10.12.2021

Gesetzentwurf Fraktion der SPD

Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen

– Drucks. 20/6347 –

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 in der Vergangenheit – gegen eine Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahren aus. Die Wahlfähigkeit junger Menschen sollte mit besonders viel Bedacht abgewogen werden. Gerade durch die neuen Medien besteht bei Jugendlichen die große Gefahr, dass Manipulationen erfolgen. Den Jugendlichen fällt es oftmals schwer, Aussagen in den sozialen Medien zu hinterfragen, sie nehmen sie als vorgegeben und feststehend an. Erst mit zunehmendem Alter erhalten sie die Fähigkeit, Aussagen zu relativieren und in Frage zu stellen.

Darüber hinaus besteht nach wie vor die Auffassung, dass eine einheitliche Regelung über das Mindestwahlalter bei den Wahlen der verschiedenen Ebenen erhalten bleiben sollte. Sowohl bei den Landtags- als auch bei den Bundestagswahlen besteht eine Wahlberechtigung erst, wenn das 18. Lebensjahr vollendet ist. Gerade vor dem Hintergrund, dass oftmals Wahlen gebündelt durchgeführt werden, erscheint es nicht nachvollziehbar und vermittelbar, wieso Jugendliche nur bei den Kommunalwahlen wählen

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • IBAN: DE66 5065 2124 0008 0500 31 • BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Dr. Thomas Stöhr • Erster Vizepräsident: Matthias Baaß • Vizepräsident: Markus Röder
Geschäftsführer:

Dr. David Rauber • Harald Semler • Johannes Heger



dürfen. Auch für die Wahldurchführung vor Ort würde das unterschiedliche aktive Wahlalter die Kommunen vor große Herausforderungen stellen.

Darüberhinaus ist auch zu berücksichtigen, dass die Vollendung des 18. Lebensjahres Mindestvoraussetzung ist, 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 insoweit 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.

Insgesamt ist es nicht nachvollziehbar, von einer einheitlichen Regelung im Hinblick auf das Wahlalter bei den Kommunalwahlen abzuweichen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich deshalb insgesamt dafür aus, dass das Wahlalter erst dann herabgesetzt wird, wenn dies auch auf der Bundes- und Landesebene erfolgt. Sofern das Wahlalter auf Bundes- bzw. Landesebene herabgesetzt würde, wäre es im Sinne einer Vereinheitlichung auch sinnvoll, auf der kommunalen Ebene das Wahlalter entsprechend anzupassen.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist aus alledem der Auffassung, dass abgewartet werden sollte, ob ggf. auf Bundesebene eine entsprechende Initiative erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen

Hege

Geschäftsführer

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG
 FACHBEREICH RECHTSWISSENSCHAFTEN
 LEHRSTUHL FÜR STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT
 Richter am Hessischen Staatsgerichtshof
Professor Dr. Steffen Detterbeck



Prof. Dr. Steffen Detterbeck • Philipps-Universität • Universitätsstr. 6 • 35032 Marburg

Brief: 35032 Marburg
 Paket: Universitätsstr.6
 35037 Marburg
 Sekr.: 06421-2823128
 Tel.: 06421-2823123
 Fax: 06421-2823209
 E-Mail: sekretariat-
 detterbeck@jura.
 uni-marburg.de

21. Dez. 2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“

I. Gesamtbewertung

Eine Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen ist zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, aber rechtspolitisch abzulehnen. Die Begründung des Gesetzentwurfs ist zudem völlig unzureichend.

II. Verfassungsrechtliche Problematik

Landes- oder bundesverfassungsrechtliche Vorgaben, die einer Absenkung des aktiven Kommunalwahlrechts auf 16 Jahre entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich.

Auch die bislang ohne verfassungsgerichtliche Korrektur erfolgte Absenkung des aktiven Kommunalwahlrechts auf 16 Jahre in verschiedenen Bundesländern ist ein Indiz für die Verfassungskonformität.

III. Rechtspolitische Problematik

1. Politische Reife und Einsichtsfähigkeit

Nahezu jede Altersgrenze hat Züge von Beliebigkeit oder gar Willkür. Die Altersgrenze für Volljährigkeit und Geschäftsfähigkeit ist nicht verfassungsrechtlich, sondern lediglich einfachgesetzlich im BGB geregelt. Die vom Bundesgesetzgeber gesetzte Altersgrenze von 18 Jahren für Volljährigkeit und grundsätzlich volle Geschäftsfähigkeit beruht auf der Annahme, dass erst ab diesem Alter von hinreichender Einsichtsfähigkeit in die Anforderungen und Konsequenzen rechtsgeschäftlichen Handelns auszugehen ist. Zwar bliebe es dem Bundesgesetzgeber unbenommen, diese Altersgrenze abzusenken. Allerdings hat er von dieser Möglichkeit aus gutem Grund keinen Gebrauch gemacht. Jeder Erziehungsberechtigte weiß aus eigener Anschauung, dass Reife und Einsichtsfähigkeit ihrer Kinder auch mit Eintritt der Volljährigkeit zum Teil erheblich defizitär sind. Auf Personen unter 18 Jahren trifft dies in verstärktem Maße zu.

Die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zu den Volksvertretungen von Bund und Ländern setzt hinreichende politische Einsichtsfähigkeit voraus, die der zuständige Gesetzgeber Personen unter 18 Jahren zu Recht nicht zuerkannt hat. Eine sachgerechte Beurteilung kommunalpolitischer Fragestellungen erfordert keine geringere Einsichtsfähigkeit als die Beurteilung landes- und bundespolitischer Themen. Kommunale Themen sind komplex und für die von ihnen Betroffenen zum Teil von weitreichender Bedeutung. Auch entscheiden kommunale Mandatsträger im Rahmen ihrer Budgethoheit über erhebliche Geldmittel.

Hinzu kommt, dass es auch für eine Festlegung des aktiven Kommunalwahlrechts auf 16 Jahre keine zwingenden Gründe gibt. Die Forderung nach einer Absenkung auf 14 Jahre etwa mit dem Hinweis auf die eingeschränkte strafrechtliche Schuldfähigkeit ab 14 Jahren wäre alles andere als fernliegend.

Das Kommunalwahlrecht ist keine Spielwiese zur Einübung staatsbürgerlichen Verhaltens. Eine Absenkung des aktiven Kommunalwahlrechts auf 16 Jahre wäre rechtspolitisch verfehlt.

2. Wechselwirkung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht

Auf Dauer wäre es schwer vermittelbar, aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen voneinander zu trennen. Einer Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren würde die Forderung folgen, dass 16jährige sich auch in die kommunalen Vertretungskörperschaften wählen lassen können. Hierfür sprechen nicht zuletzt die Erfahrungen nach der Herabsetzung des aktiven Wahlalters bei Bundes- und Landtagswahlen auf 18 Jahre: In beiden Fällen folgte nach einiger Zeit eine Anpassung des passiven Wahlalters an das zuvor herabgesetzte aktive Wahlalter.

Ein mit der Herabsetzung des passiven Wahlrechts verbundener Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern wäre erheblich. Mit der Ausübung eines kommunalen Mandates sind zahlreiche Präsenz- und Terminpflichten verbunden, die nicht nur mit elterlichen Erziehungspräferenzen, sondern auch mit

schulischen Anwesenheitszeiten kollidieren können. Infolgedessen stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber den Konflikt zwischen schulischer Anwesenheitspflicht, elterlichem Erziehungsmandat und kommunaler Mandatsfreiheit auflösen würde. Aufgrund der dargelegten rechtspolitischen Wechselwirkung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht bei Bundes- und Landtagswahlen in der Vergangenheit sollte diese Frage bereits bei der Erörterung des aktuellen Gesetzentwurfes mitbedacht werden.

3. Wechselwirkung zwischen kommunaler Ebene sowie Landes- und Bundesebene

Ebenso wenig ließe sich auf Dauer rechtfertigen, bei Kommunalwahlen andere Altersgrenzen als bei Bundes- und Landtagswahlen gelten zu lassen. Wenn in immer mehr Bundesländern das kommunale Wahlalter herabgesetzt wird, verstärkt dies Forderungen nach einer Herabsetzung des Wahlalters auf Landes- und Bundesebene, wie sie bereits jetzt erhoben werden.

Für eine solche Herabsetzung gelten aber auf beiden Ebenen hohe Hürden: Für eine Änderung des Wahlalters bei Bundestagswahlen muss das Grundgesetz geändert werden. Das Erreichen der dafür erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit ist auch nach der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag sehr unwahrscheinlich. Sehr hoch sind die Hürden auch auf Landesebene: Da das passive Wahlalter bei Landtagswahlen in der Hessischen Verfassung normiert ist, kann eine Änderung nur durch Volksabstimmung erfolgen. 1995 scheiterte die geplante Absenkung des passiven Wahlalters bei Landtagswahlen von 21 auf 18 Jahre. Erst 2018 erhielt sie – zusammen mit 14 weiteren Verfassungsänderungen – schließlich eine Mehrheit.

Der Landesgesetzgeber sollte mit der Herabsetzung des kommunalen Wahlalters nicht gleichlautende Forderungen zu Bundes- und Landtagswahlen verstärken, deren Erfüllung er anschließend nicht gewährleisten kann.

Auch mit den dargelegten rechtspolitischen Wechselwirkungen setzt sich die Gesetzesbegründung nicht einmal ansatzweise auseinander.

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion

Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen (Drucks. 20/6347)

Der Hessische Jugendring begrüßt die Initiative zur Absenkung des Wahlalters.

Gleichzeitig sind wir der Ansicht, dass diese Reform des aktiven Wahlrechts auch für die Landtagswahlen sowie für die Teilnahme an kommunalen Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen auf Landesebene gelten muss. In diesem Punkt bleibt der vorliegende Gesetzentwurf hinter der jugendpolitischen Forderung des Hessischen Jugendrings zurück, das Wahlalter generell auf 16 Jahre zu senken.¹ Zur Begründung möchten wir folgende Argumente für eine umfassende Absenkung des Wahlalters vorbringen:

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.“² 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.“³

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

¹ Vgl. Jugendpolitischen Forderungen des Hessischen Jugendring zur Landtagswahl 2018, S. 13

(https://www.hessischer-jugendring.de/fileadmin/user_upload/pdf/Positionspapiere/00_HJR_Broschuere_Jugendpolitische_Forderungen.pdf)

² BVerfGE 58, 202/205

³ Bundeswahlleiter in einer E-Mailauskunft vom 27.08.2013, zitiert nach Gründinger, Wolfgang et al: Wahlrecht ohne Altersgrenze. Demokratiethoretische, jugendsoziologische und politische Hintergründe einer überfälligen Reform, S. 9 (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.⁴

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 zugestanden, in der Lage zu sein, eigenständig und verantwortlich wichtige Entscheidungen zu treffen.

Das Verantwortungsgefühl erstreckt sich dabei ebenso auf die politische Sphäre. Sie besitzen ein hohes und tendenziell steigendes politisches Interesse, wie bereits im 15. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung anhand der Studienlage dargestellt wurde⁵ und können ihre politischen Vorstellungen und Perspektiven mit Bezug zum aktuellen politischen Geschehen formulieren, wie beispielsweise die TUI-Jugendstudien von 2020⁶ und 2021⁷ 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

⁴ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/5-21.pdf;jsessionid=31AEC398D7BAC5D0CB25CD67EF74B352.2_cid365?_blob=publicationFile&v=1

⁵ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>

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

⁷ <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.“⁸ 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 I⁹ und JuCo II¹⁰ 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.

3

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 diesjährigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Verfassungsbeschwerde zum Klimaschutzgesetz wider. Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders fraglich, Jugendlichen das zentrale demokratische Gestaltungsrecht abzusprechen, wenn die aktuellen politischen Entscheidungen ihre Freiheitsrechte perspektivisch dermaßen einschränken.¹¹

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

⁸ Jugendwerk der dt. Shell (Hrsg.): Shell Jugendstudie 2006

⁹ <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1078>

¹⁰ <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1166>

¹¹ 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, 21. Dezember 2022

Mario Machalet

Vorsitzender des
Hessischen Jugendrings

Jan Schmitz

Stellvertretender Vorsitzender des
Hessischen Jugendrings



Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des
Innenausschusses
Herrn Christian Heinz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 22.12.2021

Az. : Ru/we/062.3; 021.011

Ausschließlich per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de und
m.mueller@ltg.hessen.de

**Gesetzentwurf Fraktion der SPD, Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen (LT-Drs. 20/6347)
Ihr Schreiben vom 3. November 2021**

Sehr geehrter Herr Heinz,

gerne nimmt der Hessische Landkreistag die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme im Folgenden wahr.

Die Vertreterinnen und Vertreter der 21 hessischen Landkreise haben die Argumente für und gegen eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre in den Verbandsgremien eingehend beraten. Hierbei sind sehr unterschiedliche Auffassungen offenkundig geworden. Das Präsidium hat vor diesem Hintergrund einstimmig beschlossen, dass der Hessische Landkreistag im vorliegenden Anhörungsverfahren ausnahmsweise von einer inhaltlichen Stellungnahme zu dem dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Absenken des Wahlalters auf 16 Jahre absehen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Jan Hilligardt
Geschäftsführender Direktor

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail:
c.lingelbach@ltg.hessen
m.mueller@ltg.hessen.de

Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei
Kommunalwahlen
– Drucks. 20/6347 –

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Heinz,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf setzt sich mit der Reduktion des Wahlalters bei Kommunalwahlen auseinander. Damit soll ein größeres Maß der Partizipation junger Menschen bei der politischen Willensbildung erreicht werden.

Sofern, die Chancen von Jugendlichen, Politik mitzugestalten und aktiv an politischen Entscheidungen mitzuwirken, unzureichend sind. Und dies für alle politischen Ebene besser werden soll, erschließt es sich nicht, warum als erster Schritt Veränderungen auf der politischen Ebene erforderlich sein sollen, welche bereits den breitesten Zugang an Mitwirkung an der politischen Willensbildung für den Bürger und auch für Jugendliche bietet. Um das mit dem Gesetzesvorhaben angestrebte Ziel zu erreichen, wären stattdessen Konzepte zu

Ihre Nachricht vom:
03.11.2021

Ihr Zeichen:
I 2.2

Unser Zeichen:
ST 128/2021 Gi/Ma

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
marter@hess-staedtetag.de

Datum:
23.12.2021

Stellungnahme Nr.:
128-2021

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

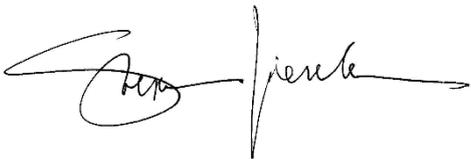
entwickeln, wie junge Menschen erfolgreicher in politische Entscheidungen aller staatlicher Ebenen einbezogen werden können.

Das kommunale Wahlrecht bietet sich nicht für Experimente an. Es unterliegt den gleichen verfassungsrechtlichen Maßgaben wie Landtags- und Bundestagswahlen. Es erschließt sich nicht, warum das Wahlvolk bei einer Kommunalwahl ein anderes sein soll, wie bei der Landtagswahl oder Bundestagswahl. Sofern lediglich auf der kommunalen Ebene beschränkt Geschäftsfähige das Wahlrecht erhalten sollen, wird implizit unterstellt, dass es einer geringeren menschlichen Reife bedarf einen Bürgermeister oder Gemeindevertreter zu wählen, als einen Landtagsabgeordneten oder Bundestagsabgeordneten. Diesen Eindruck sollte der Hessische Landtag keinesfalls erwecken.

Die grundsätzliche Frage, ob 16-Jährige, die im zivilrechtlichen Sinne nur bedingt geschäftsfähig sind, schon vollumfänglich wahlfähig sind, wird von unseren Mitgliedern unterschiedlich beantwortet. Insoweit enthalten wir uns dazu.

Abschließend geben wir jedoch zu bedenken, dass die Erhöhung der Zahl der Wahlberechtigten zu einer ablauforganisatorischen Mehrarbeit in unterschiedlichen Bereichen der Vorbereitung und Durchführung von Kommunalwahlen und auch zu finanziellen Mehraufwendungen, der Kommunen führen würde.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor



An den Hessischen Landtag
- Innenausschuss -

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 Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen
- Drucks. 20/6347-

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Innenausschuss des Hessischen Landtags hat Mehr Demokratie Hessen mit dem Schreiben vom 03. November 2021 zu einer schriftlichen 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 Europa-, 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 auf Kommunalebene begrüßen wir als Fachverband für Demokratie- und Wahlrechtsfragen ausdrücklich.

Bei der Hessischen Kommunalwahl am 14. März 2021 wurden etwa 100.000 16- und 17-Jährige ausgeschlossen. Dabei sieht das Gros der Bundesländer ein Kommunalwahlrecht ab 16 Jahren vor. Weder das Grundgesetz noch die Hessische Gemeindeordnung legen ein Wahlmindestalter von 18 Jahren auf kommunaler Ebene fest. Mit diesem systematischen Ausschluss verstößt die Kommunalwahl nach Ansicht von Prof. Dr. Hermann Heußner gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und ist damit verfassungswidrig.¹

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

¹ Kurzanalyse Heußner (2021):
https://hessen.mehr-demokratie.de/fileadmin/user_upload/HE/Kurzanalyse_Heussner.pdf

ausreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit von Kindern dieses Alters nicht aus. Das Deutsche Kinderhilfswerk verweist darauf, dass Jugendliche andere weitreichende Entscheidungen bereits vor der Vollendung der Volljährigkeit treffen können, bspw. einer Partei bei- (ab 14 Jahren) oder in die Bundeswehr eintreten dürfen (ab 17 Jahren).²

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.³ Obwohl Sachsen im Gegensatz zu Brandenburg kein Wahlalter 16 bei Landtagswahlen implementiert hat, war die politische Kompetenz in Sachsen bei der entsprechenden Altersgruppe ebenfalls ausgeprägt. Außerdem wollen Jugendliche wählen – das zeigen die beiden Forscher anhand von Befragungen, in denen die meisten Kinder ein Wahlalter ab 16 präferieren.

Aufgrund ihres relativ geringen Anteils an der Gesamtbevölkerung und der größtenteils fehlenden Mitspracherechte 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.⁴ 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

² 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/, zuletzt abgerufen am 21.12.2021.

³ 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.

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

abgesichert.⁵ Die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an den ersten Wahlen beeinflusst den „Wahlhabitus“ junger Menschen nachhaltig.⁶

Andere Länder – andere Erfahrungen

Ob in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen oder Thüringen – 16- und 17-Jährige dürfen sich in diesen Ländern an kommunalen Wahlen beteiligen. In Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Brandenburg dürfen 16- und 17-Jährige darüber hinaus am Zustandekommen des Landtags mitwirken. In der EU ist Österreich das einzige Land, in welchem man die nationale Regierung mit 16 wählen darf.⁷ 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.⁸ Die Begleitung der Wahlrechtsabsenkung mit Maßnahmen in der Schule oder im Rahmen der außerschulischen politischen Bildung hat starke Effekte auf die politische Sozialisation.⁹ 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 für eine Absenkung des Wahlalters auf 16. Die mitregierenden Grünen sind zwar grundsätzlich für das Wahlrecht 16, berufen sich aber auf den Koalitionsvertrag, laut welchem ein Wahlalter 16 nicht vereinbart sei. 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.

⁵ 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.

⁶ Plutzer, Eric (2002): Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review* 96(1), S. 41-56.

⁷ Lexas Länderdaten. Online: www.laenderdaten.de/staat/wahlrecht.aspx, zuletzt abgerufen am: 21.12.21.

⁸ Zeglovits, Eva (2013): Voting at 16? Youth suffrage is up for debate. *European View* 12(2). S. 249-254.

⁹ 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.



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
– Innenausschuss –
z.Hd. Frau Claudia Lingelbach
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden
per Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021 –

im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

Vorbemerkung

Die schriftliche Stellungnahme ist eine juristische Prüfung. Unter A. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der einfachgesetzlichen Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Rahmen des aktiven Wahlrechts bei den Hessischen Kommunalwahlen. Unter B. erfolgt die Prüfung der verfassungsrechtlichen Pflicht des Landtages, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken.

Die Stellungnahme bewegt sich auf der Linie von *Heußner/Pautsch*, Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, S. 993 ff.; *dies.*, In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2020, S. 497 ff.; *dies.*, Die Absenkung des Kommunalwahlalters in Hessen – Verfassungsgebot und Auftrag an den Gesetzgeber?, in: Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis (apf) 2021, S. 49 ff., und entsprechenden, u.a. vom Verf. als Verfahrensbevollmächtigter betriebenen Wahlprüfungsbeschwerden bzw. Einsprüchen und Klagen vor dem BVerfG, dem VG Kassel und VG Gießen und beim Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Aus diesen Aufsätzen und Schriftsätzen wird zu großen Teilen wörtlich zitiert.

Zusammenfassung

A. Die Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren bei den Hessischen Kommunalwahlen mit einfacher Mehrheit im Landtag ist verfassungsrechtlich zulässig. Art. 38 Abs. 2 Halbs. 1 GG stellt keine Schranke dar. Ebenso wenig enthält die Hessische Verfassung ein Wahlmindestalter für Kommunalwahlen. Es besteht auch kein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, der die Absenkung des Wahlalters ausschließen würde.

B. Der Entzug des aktiven Wahlrechts für 16- und 17-Jährige bei den Hessischen Kommunalwahlen ist verfassungswidrig. Der Landtag ist deshalb verpflichtet, das Wahlalter auf 16 Jahre herabzusetzen.

I. Da es keine verfassungskräftiges Wahlmindestalter bei Kommunalwahlen gibt, steht das aktive Wahlrecht auch Kindern und Jugendlichen zu.

II. Der Entzug des aktiven Wahlrechts in §§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO, 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HKO ist verfassungswidrig, da er sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lässt.

1. Der Entzug des Wahlrechts ist nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. Es müssen zwingende Gründe vorliegen.

2. Ein Grund könnte die mangelnde Einsichts- und Urteilsfähigkeit von 16- und 17-Jährigen sein. Dieser Grund ist jedoch nicht gegeben. Denn die 16- und 17-Jährigen haben in der Regel hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit.

3. Das Volljährigkeitsalter von 18 Jahren kann den Entzug des Wahlrechts nicht rechtfertigen. Es stellt keinen funktionell zwingenden Grund dar. Es hat keine maßstabbildende Kraft. Insbesondere liegt kein Widerspruch zwischen dem Wahlalter 16 und sonstigen Altersgrenzen von 18 Jahren vor. Dies zeigen u.a. der intraföderale Verfassungsvergleich und die Schutzzwecke der unterschiedlichen Altersgrenzen.

4. Die Wahlaltersgrenzen von 18 Jahren in Art. 38 Abs. 2 Halbs. 1 GG und in Art. 73 Abs. 1 a.A. für die Bundestags- bzw. Landtagswahlen bilden keine Grundlage für eine analoge Anwendung bei den Hessischen Kommunalwahlen.

5. Da kein zwingender Grund für den Entzug des Wahlrechts gegeben ist, eröffnet sich für den Landtag kein Spielraum für die Abwägung zwischen kollidierenden Verfassungsbelangen.

III. Da alle volljährigen Bürger¹ ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das aktive Wahlrecht besitzen, müssen erst Recht alle einsichts- und urteilsfähigen Bürger das Wahlrecht haben, also auch alle 16- und 17-Jährigen. Alles andere wäre absurd und eine sachwidrige, gegen die Verfassung verstoßende Ungleichbehandlung.

¹ Mit dem generischen Maskulinum sind alle Geschlechter mitgemeint.

Gliederung

A. Zulässigkeit der Einführung

- I. Art. 38 GG
- II. Hessische Verfassung
- III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

B. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung

I. Kinder- und Jugendliche Inhaber des aktiven Kommunalwahlrechts

II. Entzug durch Gemeinde- und Landkreisordnung nicht gerechtfertigt

1. Maßstab der Rechtfertigung

- a) Strenge Prüfung
- b) Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

2. Integrationsfunktion der Wahl

- a) Keine Geeignetheit
 - aa) Reife
 - bb) Bildung
- b) Typisierung nicht zulässig
 - aa) Vermeidbarkeit
 - bb) Ausmaß der Ungleichbehandlung

3. Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

- a) Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte
- b) Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl
- c) Kein Widerspruch zwischen Wahlalter 16 und sonstigen Altersgrenzen 18
 - aa) Intraföderaler Verfassungsvergleich
 - bb) Volljährigkeitsalter, Gleichlauf mit Straf- und Zivilrecht
 - aaa) Funktion der Wahlen
 - bbb) Keine maßstabsbildende Kraft
 - ccc) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen
 - (1) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
 - (2) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit
 - (3) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
 - ddd) Reziprozität von Rechten und Pflichten

4. Keine Analogie

- a) Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG
- b) Art 73 Abs. 1 a.A. HV

5. Keine Spielraum des Gesetzgebers

III. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages
2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

C. Ergebnis

A. Zulässigkeit der Einführung

Das Mindestalter für Kommunalwahlen kann in Hessen durch den Landtag mit einfacher Mehrheit eingeführt werden. Denn es gibt in Hessen kein verfassungskräftig festgeschriebenes Wahlmindestalter bei Kommunalwahlen. Es gibt keine verfassungsunmittelbaren Schranken, die der Absenkung auf 16 Jahren entgegenstünden.

I. Art. 38 GG

Das Wahlmindestalter von 18 Jahren in Art. 38 Abs. 2 Halbs. 1 GG stellt keine verfassungsunmittelbare Schranke für das kommunale Wahlrecht dar. Denn diese Vorschrift enthält keine Vorgaben für Kommunalwahlen. Sie bezieht sich nur auf die Bundestagswahlen und hat keine maßstabsbildende Kraft für den Landesgesetzgeber (vgl. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 47. Edition, Stand: 15.5.2021, Art. 38 Rn. 111, 109).

II. Hessische Verfassung

Auch die Hessische Verfassung enthält keine unmittelbare Schranke. Denn Art. 73 bezieht sich auf Art. 71. Und hier ist nur von „Volkswahlen“ die Rede. Diese sind jedoch nur die Wahlen zum Landtag, nicht auch die Wahlen zu den Gemeinde- und Kreisparlamenten. Denn Kommunalwahlen beschränken sich nur auf einem räumlich begrenzten Teil des Volkes (*Stein*, in: *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, 16. Lfg. 1999, Art. 71 Erl. 2). Dem entspricht es, wenn Art. 138 HV, der die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte regelt, von den „Bürgern“ und nicht vom Volk spricht. Ebenfalls sind nur Landtag, Landesregierung, die Gerichte und der Staatsgerichtshof und der Rechnungshof die „verfassungsmäßig bestellten Organe“ gem. Art. 71 (*Stein*, in: *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, a.a.O., Art. 71 Erl. 4), nicht hingegen die Gemeindevertretungen oder Bürgermeister.

Der Meinung, dass die HV kein Wahlmindestalter auf kommunaler Ebene vorschreibt, folgt auch die Staatspraxis. So hat 1998 die Koalition aus SPD und Grünen das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre gesenkt, ohne Art. 73 Abs. 1 HV zu ändern (vgl. Art. 4 Nr. 5 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze v. 8.6.1998, GVBl. 214, 219). In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es ausdrücklich, dass „weder das Grundgesetz, noch die Hessische Verfassung entgegenstehen“ (LT-Drs. 14/3550, S. 14). Als nach dem Regierungswechsel 1999 die Koalition aus CDU und FDP die Absenkung wieder rückgängig machte (Art. 1 Nr. 3 Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung v. 23.12.1999, GVBl. 2000, 2) berief sie sich nicht auf einen etwaigen Verstoß der Absenkung gegen die HV (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung, LT-Drs. 15/425, S. 25, 30).

III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

Es gibt auch keinen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz, der die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen verbietet. Dementsprechend haben der VGH Mannheim, das BVerwG und der VerfGH Thüringen die Absenkung des kommunalen Wahlmindestalters auf 16 Jahre durch den einfachen Gesetzgeber zugelassen (VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 35 ff.; BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C 8/17 -, juris Rn. 13 ff.; VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 27/17, juris Rn. 168 ff.).

B. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung

Der Landtag hat die Pflicht, das Wahlalter auf 16 Jahre herabzusetzen. Denn der Entzug des Wahlrechts ist verfassungswidrig.

I. Kinder- und Jugendliche Inhaber des aktiven Kommunalwahlrechts

Der Wahlgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl gilt gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und als allgemeines demokratisches Rechtsprinzip in Verbindung mit Art. 1 HV auch für die Kommunalwahlen in Hessen (vgl. *Dietlein/Ogorek*, BeckOK Kommunalrecht Hessen, 12. Edition, Stand: 1.8.2020, System. Einf. zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 111-113). Danach darf kein Staatsbürger unberechtigt von der Wahl ausgeschlossen werden (*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 15). Die Allgemeinheit der Wahl garantiert, dass alle Staatsbürger an der Kommunalwahl teilnehmen können. Da grundsätzlich alle Grundrechte (bzw. grundrechtsgleichen Rechte) auch Kindern und Jugendlichen zustehen (*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Art. 19 Rn. 10), und es in Hessen keinen verfassungskräftigen Ausschluss vom Wahlrecht gibt (s.o. A., S. 4) steht auch das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in Hessen unabhängig vom Alter allen Staatsbürgern, also auch Kindern und Jugendlichen zu.

II. Entzug durch Gemeinde- und Landkreisordnung nicht gerechtfertigt

Mit der Festsetzung des Wahlmindestalters von 18 Jahren in §§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO, 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HKO entzieht der Landtag einfachgesetzlich den Kindern und Jugendlichen das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen. Dies stellt einen Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dar. Dieser Eingriff ist rechtswidrig, da er verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

1. Maßstab der Rechtfertigung

a) Strenge Prüfung

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

Der Wahlrechtsentzug ist nach dieser Rechtsprechung an strenge Kriterien geknüpft. Denn der

„Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert.“ (BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.).

Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern daher äußerste Zurückhaltung.

So sichert

„(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“ (BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen).

Zwar unterliegt

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

dass sie als „**zwingend**“ qualifiziert werden können.“ (BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen. Hervorheb. durch Verf.)

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). **Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).**“ (BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen. Hervorheb. durch Verf.)

b) Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

Diese strikte verfassungsrechtliche Kontrolle ist nach Auffassung des BVerfG auch deshalb notwendig,

„(w)eil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der **Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.**“ (BVerfGE 129, 300 (322 f.) m.w.N.)

Diese Gefahr besteht auch bei der Festsetzung eines kommunalen Mindestwahlalters durch den Landtag. Denn junge Wähler präferieren deutlich andere Parteien als ältere Wähler. Dieser Trend gilt allgemein und auch in Hessen. Dies ergibt sich aus den repräsentativen Wahlstatistiken. Für die unter 18-Jährigen ergibt sich dies aus den sog. „U18-Wahlen“. Die „U18-Wahlen“ sind unverbindliche Wahlen von Minderjährigen, die neun Tage vor den offiziellen Wahlen stattfinden. Sie werden vom Bundesjugendring koordiniert (vgl. Was ist U18, <https://www.u18.org/was-ist-u18> (3.8.2020)).

So erhalten kleine Parteien, welche bei den Landtagswahlen 2018 in Hessen an der 5 %-Klausel scheiterten, in den jüngeren Wählerkohorten deutlich höhere Stimmenanteile als bei älteren Wählern.

- Zusammen erreichten diese Parteien in Hessen bei den Bundestagswahlen 2017 bei den unter 18-Jährigen 13,5 % (Deutscher Bundesjugendring, Bundeskoordinierung, U18, Bundestagswahl 2017, Wahlergebnisse, <https://www.u18.org/vergangene-wahlen/2017-bundestag/wahlergebnisse> (3.8.2020): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD) insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch nur 4,4 % (vgl. Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 4, Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen in den Ländern, Zweitstimmen, S. 102, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf (3.8.2020): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD);
- bei den Landtagswahlen 2018 in der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahre 12,7 % (Männer) bzw. 14,0 % (Frauen), insgesamt jedoch nur 6,1 % (Männer) und 7,4 % (Frauen) (Hessisches Statistisches Landesamt, Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung bei den Landtagswahlen in Hessen am 28. Oktober 2018, Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik, 2. korr. Aufl. August 2019,

S. 8, https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/BVII3-2_5j16.pdf (1.10.2020): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD);

- bei den Europawahlen 2019 bei den unter 18-Jährigen 19,9 % (Deutscher Bundesjugendring, Bundeskoordinierung, U18, Europawahl 2019, Wahlergebnisse, <https://www.u18.org/vergangenewahlen/2019-europa/wahlergebnisse-deutschlandwahlergebnisse> (1.10.2020): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD), insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch lediglich 11,7 % (Der Bundeswahlleiter, Stimmenanteile, Europawahl 2019, Hessen, <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/ergebnisse/bund-99/land-6.html> (1.10.2020) und daraus eigene Berechnungen (alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD);
- bei den Bundestagswahlen 2021 bei den unter 18-Jährigen 14,5 % (Deutscher Bundesjugendring, Bundeskoordinierung, U18, Bundestagswahl 2021, Wahlergebnisse, in: hessenschau v. 21.9.2021, <https://www.hessenschau.de/politik/knapper-sieger-bei-u18-bundestagswahl-in-hessen,u18-wahl-102.html>; Ergebnis für AfD bezieht sich auf Bundesebene, Fachkräfteportal der Kinder- und Jugendhilfe, Die Ergebnisse der U18-Bundestagswahl <https://www.jugendhilfeportal.de/fokus/demokratie/artikel/die-ergebnisse-der-jugendwahl-sind-da/> (28.12.2021): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD), insgesamt (ohne unter 18-Jährige) jedoch nur 7,9 % (vgl. Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Hessen, Zweitstimmenanteile, <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99/land-6.html> (28.12.2021): alle Parteien ohne CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD).

Der kumulierte Stimmenanteil der kleinen Parteien ist in der Gruppe der Erst- bzw. U18-Wähler im Vergleich zu den Wählern insgesamt also ca. zwei- bis dreimal so hoch.

Dies bedeutet, dass es bei den Landtagsabgeordneten in Hessen, die den „größeren“ Parteien angehören, welche bei den Landtagswahlen 2018 die 5-Prozent-Hürde übersprungen haben (CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, AfD), tendenziell ein Interessen- bzw. Rollenkonflikt vermutet werden muss und daher im Rahmen der Gesetzgebung in eigener Sache die besonders strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle des Wahlrechtsausschlusses der unter 18-Jährigen notwendig ist.

2. Integrationsfunktion der Wahl

Nach Auffassung des BVerfG zählt

„(z)u den Gründen, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und mithin Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu legitimieren, (...) das mit demokratischen Wahlen verfolgte Ziel der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes. (...)“ Dazu *„gehört die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl. Dem liegt zugrunde, dass Demokratie, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt. (...) Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“* (BVerfGE 151, 1, (Rn. 44 f. m.w.N.).

Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen (Strelen, in: Schreiber (Hrsg.) BWG, 10.

Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4 bzgl. Bundestagswahlen.). Die Rechtfertigung der Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl setzt voraus, dass die differenzierende Regelung zur Verfolgung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist (vgl. o. B.II.1.a, S. 6; BVerfGE 151, 1, 20 Rn. 46 m.w.N.). Dies ist jedoch nicht der Fall.

a) Keine Geeignetheit

Anhand dieses strengen Maßstabes lässt sich der Entzug des Wahlrechts für 16- und 17-Jährige nicht rechtfertigen. Denn bei dieser Personengruppe besteht die Möglichkeit zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess in hinreichendem Umfang. 16- und 17-Jährige haben in der Regel die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess notwendige Vernunft und Reife.

aa) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich. (*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/Gode-werth* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73).

Dies ergibt sich daraus, dass

„(d)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. (...) Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“ (*Hurrelmann*, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: *Gürlevik/Hurrelmann/Palentien* (Hrsg.): Jugend und Politik, 2016, S. 317 f.; *ders.*, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: *Palentien/Hurrelmann* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl., 1998, S. 287 f.)

Gilt dies für 14-Jährige, ist dies bei 16- und 17-Jährigen erst Recht gegeben.

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

bb) Bildung

Reife und Vernunft scheitern auch nicht an mangelnder Bildung. Denn ein bestimmter Bildungsstand ist grundsätzlich kein zulässiger Differenzierungsgrund, um Menschen vom Wahlrecht auszuschließen (*Butzer*, in: *Epping, Hillgruber* (Hrsg.), Grundgesetz, 49. Edition, 15.11.2021, Art. 38 Rn. 61). Es ist deshalb nur zulässig, minimale Kenntnisse der politischen Zustände und des Wahlsystems zu verlangen, die unumgänglich sind, um ein hinreichendes Maß an politischer Kommunikation zu ermöglichen. Denn das Wahlrecht darf nicht von der Qualität des Schulsystems oder der sozialen Herkunft abhängen.

Zum anderen ist von solchen Minimalkenntnissen jedoch in jedem Fall auszugehen (vgl. auch *Faas, Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 30.6.2020, S. 33 f., https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf (Abruf am 14.8.2020)). Denn gem. Art. 56 Abs. 4 HV haben die allgemeinbildenden Schulen in Hessen das 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 macht das Kerncurriculum „Politik und Wirtschaft“ es zur Verpflichtung der Sekundarstufe I – Hauptschule – , dass die Schüler die Fähigkeit erwerben,

„am demokratischen Meinungsbildungsprozess teilzuhaben und die Chancen zur Einflussnahme auf den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozess einzuschätzen.“ (Bildungsstandards und Inhaltsfelder. Das neue Kerncurriculum für Hessen Sekundarstufe I – Hauptschule, S. 17, Hessisches Kultusministerium, https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/kerncurriculum_politik_und_wirtschaft_hauptschule.pdf (30.9.2020).

Diese Anforderung gilt nicht nur in der Hauptschule, sondern auch in den anderen Schulformen der Sekundarstufe I, vgl. Hessisches Kultusministerium, Bildungsstandards und Inhaltsfelder. Das neue Kerncurriculum für Hessen Sekundarstufe I – Realschule, S. 17, https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/kerncurriculum_politik_und_wirtschaft_realschule.pdf (30.9.2020); Hessisches Kultusministerium, Bildungsstandards und Inhaltsfelder. Das neue Kerncurriculum für Hessen Sekundarstufe I – Gymnasium, S. 17, https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/kerncurriculum_politik_und_wirtschaft_gymnasium.pdf (30.9,2020).

Die Schüler sollen die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten reflektiert nutzen können. (Dasselbe, S. 38. Diese Anforderung gilt auch in den anderen Schulformen der Sekundarstufe, I, vgl. Dasselbe, S. 38.)

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 kommunale Ebene bereits im 7. Schuljahr angesiedelt (vgl. Hessische Kultusministerium, Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Hauptschule, Jahrgangsstufen 5 bis 9/10, S. 7, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lphauptsozialkunde.pdf> (3.10.2020); Hessische Kultusministerium, Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Realschule, Jahrgangsstufen 5 bis 10, S. 9, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lprealsocialkunde.pdf> (3.10.2020); Hessische Kultusministerium, Lehrplan Politik und Wirtschaft, Bildungsgang Gymnasium, Jahrgangsstufen 7 bis 13, S. 9, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/g9-politik-und-wirtschaft.pdf> (3.10.2020)).

b) Typisierung nicht zulässig

Verfassungsmäßigkeit ist auch nicht unter dem Aspekt der Typisierung gegeben. Denn

„(z)war ist der Gesetzgeber berechtigt, die Durchführbarkeit der Masseveranstaltung Wahl durch verallgemeinernde Regelungen sicherzustellen, die nicht allen Besonderheiten Rechnung tragen müssen (...). Insoweit können grundsätzlich auch Praktikabilitätsabwägungen Berücksichtigung finden. (...) (D)ie Vorteile der Typisierung müssen (jedoch) im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (...). Voraussetzung hierfür ist, dass die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar sind, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (...).“ (BVerfGE 151, 1, 45 (Rn. 105 m.w.N.).

Die Typisierung, wonach generell alle nicht Volljährigen von der Wahl ausgeschlossen werden, wird im Hinblick auf die 16- und 17-Jährigen diesen Anforderungen jedoch nicht gerecht.

aa) Vermeidbarkeit

Eine Typisierung macht die Einbeziehung der 16- und 17-Jährigen nicht notwendig. Die Einbeziehung ist ohne Schwierigkeiten vermeidbar. Das Wahlalter muss lediglich auf 16 Jahre herabgesetzt werden. (*Heußner/Pautsch, Die Absenkung des Kommunalwahlalters in Hessen – Verfassungsgebot und Auftrag an den Gesetzgeber?*, apf 2021, S. 49, 52.).

bb) Ausmaß der Ungleichbehandlung

Auch das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht gering. Denn der Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl ist nicht geringfügig. Dafür ist wesentlich, dass das Wahlrecht das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat ist. (BVerfGE 151, 1, 46 (Rn.106 m.w.N.)) Dies hat auch das BVerfG stets besonders hervorgehoben:

„Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“ (BVerfGE 123, 267, 340 (Rn. 210)). Dieser „Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert. (BVerfGE 123, 267, 341 (Rn. 211); 142, 123, 189 (Rn. 124)).

Das Wahlrecht stellt deshalb gewissermaßen das demokratische „Existenzminimum“ dar. Beim Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dergestalt, dass das Wahlrecht entzogen wird, handelt es sich um den denkbar schärfsten Eingriff in das Wahlrecht. Denn der Zählwert wird von „1“ auf „0“ gesetzt. Das demokratische Existenzminimum wird entzogen. (Vgl. *Heußner, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines elterlichen Stellvertreterwahlrechts*, in: *Stiftung für die Recht zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, S. 241.). Der Eingriff ist also schärfer als ein Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und schärfer als ein Eingriff in die Zählwertgleichheit, bei dem bestimmten Personen zwar mehr Stimmen eingeräumt werden als anderen, jeder aber zumindest eine Stimme hat. (*Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 497, 502*).

Bei 16- und 17-Jährigen umfasst der Ausschluss zwischen ein oder zwei Jahre. Dies hat gravierende Folgen. Denn erst nach Ablauf der Wahlperiode besteht die Möglichkeit, mithilfe von Wahlen Einfluss nehmen zu können. Bei den Kommunalwahlen in Hessen sind es fünf Jahre, § 36 Satz 1 HGO. Dabei ist zu beachten, dass jede Wahl und insbesondere die dadurch indirekt bewirkten Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung massive Auswirkungen auf das politische Leben und damit auf jeden Einzelnen haben, die zeitlich unabsehbar und irreversibel sein können. (*Heußner/Pautsch, apf 2021, S. 52*).

3. Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Eine Erlaubnis zum Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl lässt sich auch nicht mithilfe des Grundsatzes der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung im Hinblick auf die Festsetzung eines Wahlmindestalters von 18 Jahren in Art. 73 Abs. 1 HV bei Landtagswahlen bzw. im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren begründen.

a) Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

Zunächst ist nicht erkennbar, inwiefern sich aus dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung eine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte ableiten lassen könnte. Denn dieser Topos hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Funktion, den Gesetzgeber zu einem gewissen Maß an Rationalität und Abgewogenheit anzuhalten (*Grzeszick*, VVDStRL 71 (2012), 49, 55 ff.).

b) Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

Sofern man dennoch annehmen wollte, dass der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung als Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte herangezogen werden kann, scheidet dies hier jedenfalls aus, weil dieser Grundsatz kein von der Verfassung legitimierter Grund ist, der das gleiche Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl hat. So ist die Allgemeinheit der Wahl als Kernelement des Demokratieprinzips, das ein besonders wichtiger und aussagekräftiger Grundsatz der Ewigkeitsgarantie darstellt, ein Zentralprinzip, das durch Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 2 GG iVm Art. 28 GG maximal geschützt ist (vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 3, 3. Aufl. 2015 Art. 79 Abs. Rn. 36, 38). Demgegenüber ist der Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Art. 20 Rn. 89) eine unbenannte Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Solche sind in ihrer richterrechtlichen Dogmatik jedoch nicht ewigkeitsgarantiert (vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), a.a.O., Art. 79 Abs. 3 Rn. 53). Sodann ist die Allgemeinheit der Wahl nicht nur in Art. 20 Abs. 2 garantiert, sondern auch in Art. 1 GG verankert (s.o.). Wegen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG gilt dieser für den Bund geltende Garantiefumfang auch für die Länder, da die in Art. 28 Abs. 1 und 2 garantierten Grundsätze auch den Ewigkeitsbeständen gem. Art. 79 Abs. 3 GG entsprechen (vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), a.a.O., Art. 28 Rn. 53, 61).

Insbesondere fällt schwer ins Gewicht, dass die Allgemeinheit der Wahl hier nicht nur in ihrer objektivrechtlichen Dimension garantiert ist – um diese kann es demgegenüber beim Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in der hier vorliegenden Konstellation allenfalls gehen – sondern auch in ihrer subjektivrechtlichen Dimension (s.o. B.I., S. 5). Dessen Gewicht wird daran augenfällig, dass bei einem Eingriff aufgrund einer Wahlaltersgrenze von 18 Jahren das Wahlrecht für alle Bürger unter 18 Jahren vollständig entzogen wird (s.o. B.II.2.b)bb, S. 10). Im Hinblick auf den objektivrechtlichen Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung könnte ein Wahlmindestalter von 16 Jahren jedoch allenfalls eine Modifikation bedeuten, ohne dass verfassungsrechtlich garantierte, subjektive Rechtspositionen betroffen wären.

Im Hinblick auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren kommt hinzu, dass diese keinerlei Anknüpfungspunkte in der Verfassung selbst haben.

c) Kein Widerspruch zwischen Wahlalter 16 und sonstigen Altersgrenzen 18

Im Übrigen scheidet ein Eingriff aufgrund des Grundsatzes der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch aus, weil ein Wahlmindestalter von 16 Jahren keinen Widerspruch zur Festsetzung eines Wahlmindestalters von 18 Jahren in Art. 73 Abs. 1 HV bei Landtagswahlen bzw. im Hinblick

auf die an das zivilrechtliche Volljährigkeitsalter geknüpften zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren darstellt.

aa) Intraföderaler Verfassungsvergleich

Dass unterschiedliche Wahlmindestalter bei verschiedenen Wahlen kein Widerspruch zur Einheit der Rechtsordnung darstellen, zeigt schon der intraföderale Verfassungsvergleich. So besteht in sechs Bundesländern ein in der Verfassung festgelegtes Wahlmindestalter von 18 Jahren und gleichzeitig bei Kommunalwahlen ein Mindestalter von lediglich 16 Jahren. Dies sind Baden-Württemberg (Art. 26 Abs. 1 BaWüLV, § 12 Abs. 1 iVm § 14 BW-GemO), Berlin (Art. 39 Abs. 3 BlnLV, § 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 WahlG BE), Niedersachsen (Art. 8 Abs. 2 NdsLV, § 48 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG), Nordrhein-Westfalen (Art. 31 Abs. 2 S. 1 NRW-LV, § 7 NRW-KWahlG), Sachsen-Anhalt (Art. 42 Abs. 2 SaAnLV, § 21 Abs. 2 S. 1 iVm § 23 Abs. 1 S. 1 KVG-LSA) und Thüringen (Art 46 Abs. 2 ThürLV, § 1 Nr. 1 ThürKWG).

bb) Volljährigkeitsalter, Gleichlauf mit Straf- und Zivilrecht

Ein Widerspruch im Hinblick auf die Altersgrenzen im Zivil- und Strafrecht scheidet außerdem aus, weil die Altersgrenzen unterschiedlichen Zwecken dienen. Denn während die Normen des Zivil- und Strafrechts ausschließlich dem Schutz von Kindern und Jugendlichen dienen, geht es beim Wahlrecht um die Fähigkeit, am politischen Kommunikationsprozess teilnehmen zu können. Die Altersgrenzen aus den genannten Rechtsgebieten sind deshalb nicht miteinander vergleichbar. Die Altersgrenzen des Zivil- und Strafrechts üben keine präjudizierende Wirkung auf Altersgrenzen im Wahlrecht aus. Das Wahlalter dennoch an diesen Grenzen auszurichten hieße, dass sich der Gesetzgeber auf sachfremde Erwägungen stützen würde. Im Einzelnen gilt:

aaa) Funktion der Wahlen

Ein Widerspruch zum Volljährigkeitsalter scheidet aus, weil die Wahlen ihre Funktion genauso gut erfüllen, wenn ein solcher Gleichlauf nicht besteht. Es sind keine Tätigkeiten erkennbar, welche erst mit Erreichen der Volljährigkeit erlaubt sind, die für die sinnvolle Ausübung des Wahlrechts erforderlich wären (vgl. Meyer, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorsats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 28, https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019)).

Dies bestätigt rechtsvergleichend die Regelung des Grundgesetzes für die Bundestagswahlen, bei denen ein Wahlmindestalter besteht. Denn Art. 38 Abs. 2 GG differenziert zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter. Das Wahlalter ist nicht automatisch auch das Volljährigkeitsalter. Denn das aktive Wahlrecht setzt mit 18 Jahren ein, das passive jedoch erst mit Erreichen der Volljährigkeit. Zwischen 1970 und 1975 hatte diese Differenzierung auch praktische Auswirkungen. Denn das aktive Wahlalter wurde bereits 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während die Volljährigkeit erst 1975 von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde. (Meyer, a.a.O., S. 26 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (11.12.2019)).

bbb) Keine maßstabsbildende Kraft

Dem Volljährigkeitsalter des Zivilrechts und den daran anknüpfenden Normen des Zivil- und Strafrechts kommt im Hinblick auf das Wahlalter keine maßstabsbildende Kraft zu. So weist nämlich die Rechtsordnung Personen unter 18 Jahren eine Vielzahl von Rechten und Pflichten zu (vgl. BVerwG, Urteil v. 13.6.2018 – 10 C (8/17 –, juris Rn. 23).

Umgekehrt geht auch der Gesetzgeber bei Personen ab 18 nicht davon aus, dass ein Gleichlauf von Rechten und Pflichten für das aktive Wahlrecht bestehen muss. Denn einerseits ist anzunehmen, dass in Hessen Tausende Volljährige, welche an schwerer bzw. fortgeschrittener Demenz leiden, das Wahlrecht haben (vgl. u. B.III.2., S. 17). Andererseits führt diese Erkrankung jedoch dazu, dass diese sich in einem dauerhaften, die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, so dass sie gem. § 104 Nr. 2 BGB geschäftsunfähig, gem. § 827 Satz 1 BGB zivilrechtlich deliktsunfähig und gem. § 20 StGB strafrechtlich schuldunfähig sind. Auch bei den Betreuten, für die ein Einwilligungsvorbehalt besteht und deren Willenserklärungen deshalb wie diejenigen von beschränkt Geschäftsfähigen behandelt werden, §§ 1903 Abs. 1 i.V.m. § 108 ff. BGB, besteht kein Gleichlauf. (*Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 (998)).

ccc) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen

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 Reife und Bildung besitzen (vgl. o. B.II.2.a, S. 8). Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters. (vgl. *Meyer*, a.a.O., S. 28).

(1) 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. (Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, April 2019, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Z-D-F_Jugendgewalt_Apr2019.pdf (27.5.2019). 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> (27.5.2019)).

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

(2) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit

Dieselbe Überlegung gilt für die Regelung der zivilrechtlichen Deliktsfähigkeit gem. § 828 Abs. 3 BGB. Danach sind 7- bis 17-Jährige für Schäden nicht verantwortlich, wenn sie bei Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit notwendige Einsicht haben. Auch diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die Schäden anrichten und bei denen die erforderliche Einsicht noch nicht gegeben ist, zu schonen. Ebenso wie im Strafrecht ist aber davon auszugehen, dass bei der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen diese Schutzkonstruktion gar nicht zum Tragen kommt bzw. die Verantwortlichkeit bejaht wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die meisten 16- und 17-Jährigen niemanden vorsätzlich schädigen und insofern in Form vorsätzlicher Sachbeschädigung und Körperverletzungen Straftaten begehen. Denn die allermeisten Jugendlichen begehen keine Straftaten (vgl. soeben B.II.3.c)bb)ccc)(1), S. 13). Und falls dies aus Fahrlässigkeit geschehen sollte, können sie sich – wie Volljährige – bei Sachschäden dagegen versichern. Die Schutzkonstruktion,

die sich bei den meisten 16- und 17-Jährigen nicht realisiert, darf deshalb nicht dafür ins Feld geführt werden, ihnen das Wahlrecht zu nehmen. (*Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 (998)). Genau dies ist vorliegend jedoch geschehen. Ein den Jugendlichen zum Schutz gedachter Rechtsgedanke führte vorliegend zur Beeinträchtigung ihrer Rechte.

(3) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Schließlich gilt diese Überlegung auch für die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB. Denn diese setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen. (Vgl. *MüKoBGB/Spickhoff*, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6).

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

Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr von hinreichender Reife auszugehen (vgl. o. B.II.2.a)aa), S. 8). Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit. (*Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 (998, 999)).

ddd) Reziprozität von Rechten und Pflichten

Auch die zuweilen geforderte Reziprozität von Rechten und Pflichten (vgl. z. B. *Depenheuer*, der von „Korrelation“ spricht, 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> (15.5.2019)) kann keine Widersprüchlichkeit und damit den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund (s. o. B.II.3.a), S. 11). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. o. B.II.3.c)bb)ccc), 13 f.).

Schließlich ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Entscheidungen ertragen. Das Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht belassen, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist. (*Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993, 998 f.).

4. Keine Analogie

a) Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG

Eine Analogie aufgrund von Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG ist ausgeschlossen. Denn die Verfassungsräume der Länder und des Bundes stehen grundsätzlich getrennt nebeneinander (vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 28 Rn. 42).

b) Art. 73 Abs. 1 a.A. HV

Auch Art. 73 Abs. 1 a.A. HV kann auf das allgemeine Wahlrecht bei den hessischen Kommunalwahlen nicht analog angewendet werden. Dagegen spricht schon, dass der Ausschluss einer bestimmten Altersgruppe von der Wahl eine Ausnahme vom Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist und Ausnahmenvorschriften in der Regel nicht analogiefähig sind. Darüber hinaus ist im Bereich der Grundrechte eine analoge Anwendung von Eingriffsvorbehalten unzulässig (*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Vor Art. 1 Rn. 40). Sind aber Gesetzesvorbehalte analogieunfähig, muss dies auch für die analoge Anwendung von Ausnahmenvorschriften gelten, die zu Einschränkungen führen.

Hinzu kommt, dass eine Analogie eine Lücke im Recht voraussetzt. Es ist aber nicht erkennbar, dass eine planwidrige Lücke gegeben ist.

Selbst wenn man von einer Lücke ausgehen wollte, scheitert die Lückenfüllung am Gesetzeszweck. Um eine Vorschrift – hier Art. 73 Abs. 1 a.A. HV – analog anwenden zu können, muss der Zweck der getroffenen Regelung ermittelt werden, um zu prüfen, ob die Gesetzgebung die getroffene Regelung auch für den ungeregelten Sachverhalt vorsehen würde (*Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 10. Aufl. 2018, Rn. 889). Der Zweck von Mindestwahlaltern besteht darin, den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherzustellen (*Strelen*, in: *Schreiber*, BWG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9, 4). Die Frage ist also, ob die verfassungsändernde Gesetzgebung die Wahlaltersgrenze von genau 18 Jahren für diesen Zweck auch für die Kommunalwahlen vorsehen würde. Dafür ist insbesondere wichtig, welcher Zeitpunkt für die Analogiebetrachtung zu wählen ist: 1946 bzw. 1970 (Senkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre) oder der heutige Zeitpunkt.

Analogie ist rechtsfortbildende Auslegung (vgl. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Einf. Rn. 45; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Art. 20 Rn. 65 mwN). Je jünger das analog anzuwendende Gesetz ist, desto eher ist die historische Zwecksetzung heranzuziehen. Je älter das Gesetz ist, desto mehr ist jedoch im Rahmen der objektivierenden Auslegung auf die heutigen Wertungen zu achten (*Zippelius/Würtenberger*, Dt. Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 7 Rn. 21, 25). Es geht darum, die dem Gesetz zum Zeitpunkt der Auslegung innewohnende Bedeutung zu ermitteln (*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Art. 20 Rn. 60). Es ist zu fragen, welche Gerechtigkeitsvorstellungen das Gesetz heute zu repräsentieren hätte, wenn es heute erlassen würde. Es ist ex nunc zu interpretieren (*Zippelius*, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl. 2012, S. 20, 42). Verfassungsinterpretation, die auf den heutigen Wertungshorizont abstellt, darf bei Rechtsfortbildung, also Analogie, nicht zum Transport überkommener Rechtsanschauungen in die Gegenwart führen, die dauerhaft keinen dafür notwendigen Konsens in der Rechtsgemeinschaft mehr haben.

Dies bedeutet hier: Art. 73 Abs. 1 a.A. HV hat die formale Wirkung, dass die Wahlberechtigung erst mit 18 eintritt. Der heute konsensfähige Zweck besteht darin, dass die Kommunikationsfähigkeit sichergestellt werden soll. Bei welchem Alter diese typischerweise eintritt, ist zwischen den politischen Parteien aber umstritten. Dies bedeutet, dass Art. 73 Abs. 1 a.A. HV nicht analog angewendet werden kann. Würde man heute ein Wahlmindestalter von 18 Jahren bei Kommunalwahlen mit Verfassungsrang festlegen wollen, wäre nicht zu erwarten, dass die notwendigen Hürden einer Verfassungsände-

rung genommen werden könnten. Denn dazu zählt neben einer Mehrheit im obligatorischen Verfassungsreferendum eine Mehrheit im Landtag. Diese umfasst mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder des Landtages, Art. 123 Abs. 2 HV. Diese ist jedoch nicht zu erwarten. Denn in den Wahlprogrammen für die Landtagswahl 2018 fordern SPD und Grüne die Absenkung des Kommunalwahlalters auf 16 Jahre. Dieselbe Forderung erhebt Die Linke. Auch die FDP hat auf Bundesebene beschlossen, das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre zu senken (Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für Hessen 2019-2024, S. 92, https://www.spd-hessen.de/wp-content/uploads/sites/269/2018/09/SPD_Regierungsprogramm_12092018.pdf (11.6.2021); Das Grüne Regierungsprogramm 2019-2024, S. 64, <https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/09/Regierungsprogramm-2018-Web.pdf> (11.6.2021); Fraktion Die Linke, Entschließungsantrag Wahlalter auf 16 senken, LT-Drs. 20/4902 v. 26.1.2021; FDP, Bundesparteitag, 19.9.2020, Beschluss zu Bundestags- und Europawahlen, file:///C:/Users/Herrmann/AppData/Local/Temp/51424-2020-09-19-bpt-der-zukunft-eine-stimme-geben-wahlrecht-ab-16-1.pdf (11.6.2021). Diese Parteien stellen zusammen 78 Landtagsabgeordnete, also die Mehrheit der Mandate von derzeit 137 Sitzen (Der Landeswahlleiter für Hessen, Endgültiges Ergebnis der Landtagswahl in Hessen, 16.11.2018, <https://wahlen.hessen.de/pressemitteilungen/endg%C3%BCltiges-ergebnis-der-landtagswahl-hessen> (11.6.2021).

Forderungen nach Absenkung des Wahlalters sind keine kurzfristigen „Kapriolen“. Sie bilden einen langfristigen Trend. 16-Jährige durften bereits 1996 in Niedersachsen erstmals an Kommunalwahlen teilnehmen, und 2011 erstmals in Bremen an Landtagswahlen. Mittlerweile liegt das Mindestalter bei Kommunalwahlen in acht Flächenländern bei 16 Jahren. Gleiches gilt für die Landtagswahlen in vier Bundesländern (vgl. Zicht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen, 21.5.2018, <https://www.wahlrecht.de/kommunal/>; (4.7.2021), § 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 WahlG BE; § 6 Abs. 1 Nr. 1 HbgBezVWG; Zicht, Übersicht über die Wahlsysteme bei Landtagswahlen, 27.10.2019, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm> (4.7.2021)).

Schließlich scheidet eine analoge Anwendung auch aus, um damit Wertungswidersprüche zu vermeiden (zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen im Wege der Analogie (vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, a.a.O., Art. 20 Rn. 65). Denn der Gedanke der Einheit der Rechtsordnung erlaubt es gerade nicht, auf Art. 73 Abs. 1 a.A. HV zu rekurrieren und dessen Wahlaltersgrenze auf die Kommunalwahlen zu übertragen (s.o. B.II.3., S. 11 f.).

5. Kein Spielraum des Gesetzgebers

Der Landtag hat keinen gesetzgeberischen Spielraum, den 16- und 17-Jährigen das Kommunalwahlrecht zu entziehen. Zwar ist es nach Auffassung des BVerfG grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 151, 20 f. Rn. 46). Dieser Spielraum ist hier jedoch nicht eröffnet. Denn er setzt voraus, dass kollidierende Verfassungsbelange gegeben sind, die einen „zwingenden“ Eingriffsgrund darstellen. Dies ist jedoch nicht der Fall. 16- und 17-Jährige haben in der Regel die für Wahlen notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit, so dass die Integrationsfunktion der Wahl keinen Eingriff erforderlich macht (s.o. B.II.2.a), S. 8 ff.)._Ebenso wenig kann die Einheit der Rechtsordnung bzw. der Gleichlauf mit dem Straf- und Zivilrecht als zwingender Eingriffsgrund hergeleitet werden (s.o. B.II.3., S. 11 ff.).

Die Ausführungen im Urteil des BVerwG v. 13.6.2018 (Az. 10 C 8/17 -, juris Rn. 13 ff.) zur Zulässigkeit des Kommunalwahlrechts von 16- und 17-Jährigen in Baden-Württemberg stehen dem nicht entgegen. Dort ist zwar davon die Rede, dass der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum besitze (a.a.O., Rn. 14). Bei der Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl habe er auf eine hinreichende Verstandesreife der Wahlberechtigten zu achten. Dies bedeutet aber nicht, dass auch dann, wenn diese Verstandesreife gegeben ist, wovon das BVerwG ausgeht (vgl. a.a.O., Rn. 15 ff.; vgl. o. A.III., S. 4), es weiterhin zulässig ist, 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht zu entziehen. Das

BVerwG hat lediglich entschieden, dass das aktive Kommunalwahlrecht für 16- und 17-Jährige verfassungsrechtlich zulässig ist. Zur Frage, ob es verfassungsrechtlich geboten ist oder auch insoweit ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, hat es keine Stellung genommen.

III. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

Die vorangehenden Ausführungen unter B. führen bereits für sich betrachtet zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der 16 und 17-Jährigen vom Kommunalwahlrecht. Hinzu kommt die Ungleichbehandlung der 16- und 17-Jährigen mit den Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit.

1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages

Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten (BVerfGE 151, 1, 44 f. Rn. 102 f.).

Die Parlamente hatten zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen konnten sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen konnten sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben. In Hessen – wie auch sonst überall – wurde der zweite Weg beschritten. Aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und anderer Vorschriften (GVBl. 2019, S. 310) ist der Wahlrechtsausschluss Vollbetreuter gem. § 31 Nr. 1 HGO a.F., § 22 Abs. 3 Nr. 1 HKO a.F. 2019 gestrichen worden. Nunmehr sind auch die vollbetreuten Menschen wahlberechtigt, vgl. § 31 HGO n.F., § 22 Abs. 3 HKO n.F. Insgesamt ist davon auszugehen, dass weit mehr als 32.500 volljährige Einsichts- und Urteilsunfähige Personen wahlberechtigt sind (*Heußner/Pautsch*, apf 2021, 53).

2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

Die Einbeziehung aller volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit in den Kreis der aktiv Wahlberechtigten muss dazu führen, dass erst recht alle Personen, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen, das aktive Wahlrecht besitzen. Wie dargestellt, ist in der Gruppe der 16- und 17-Jährigen – dies sind ca. 108.000 Deutsche und EU-Bürger (*Heußner/Pautsch*, apf 2021, 53) – bei der großen Mehrheit von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen (vgl. o. B.II.2.a, S. 8 f.). Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd. Der Wahlrechtsausschluss verstößt damit gegen den Gleichheitssatz. (*Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, 993 (999)).

C. Ergebnis

Die Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren bei den Hessischen Kommunalwahlen mit einfacher Mehrheit im Landtag ist verfassungsrechtlich zulässig. Der Entzug des aktiven Wahlrechts für 16- und 17-Jährige bei den Hessischen Kommunalwahlen ist verfassungswidrig. Der Landtag ist verpflichtet, das Wahlalter auf 16 Jahre herabzusetzen.

Kassel/Osnabrück, den 30.12.2021

Hermann Heußner



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

Ihr Ansprechpartner: Frank Dorsch-Irslinger

Telefon: 069/6772 77 72

Fax: 069/6772 77 70

Mail: frank.dorsch-irslinger@ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de

www.ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de

An
den Vorsitzenden
des Innenausschusses
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

Datum 30.12.2021

**Betreff: Ihr Aktenzeichen: I 2.2.
Schriftliche Anhörung zu
Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16
bei Kommunalwahlen
– Drucks. 20/6347 –**

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

unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 03.11.2021 bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen.

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

Peter Röder
1. Vorsitzender

Frank Dorsch-Irslinger
Projektleitung

Stellungnahme

Das Team der Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte in Hessen e. V. und der Verein unterstützen den Gesetzentwurf.

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.

Sehr oft bekommen wir von jungen Menschen die Rückmeldung, dass sie sich nicht gehört fühlen und an den sie betreffenden Prozessen zum Teil gar nicht beteiligt werden. Das geht regelmäßig über die konkrete Jugendhilfemaßnahme hinaus und betrifft nicht selten auch andere Lebensbereiche der jungen Menschen.

Eine Senkung des Wahlalters begrüßen wir daher ausdrücklich. Darüber hinaus sprechen wir uns an dieser Stelle bereits für eine Senkung des Wahlalters auch für Landtags- und Bundestagswahlen aus.

Wir erleben junge Menschen in unserer Arbeit überwiegend als äußerst kompetent, engagiert und politisch interessiert, weshalb eine Beteiligung von jungen Menschen an (wenigstens) Kommunalwahlen in Form der Senkung des Wahlalters überfällig ist.

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

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, sind mit 16 Jahren ehefähig und nach dem Jugendgerichtsgesetz mit 14 Jahren strafrechtlich verantwortlich. Nicht wenige wählen vor Eintritt ihrer Volljährigkeit einen Ausbildungsplatz und haben dann die Pflicht, Steuern zu bezahlen. Junge Menschen müssen aus unserer Sicht angesichts dieser Verantwortung, die man jungen Menschen in anderen Lebensbereichen zutraut dann aber auch das Recht bekommen, vor Eintritt ihrer Volljährigkeit an politischen Prozessen beteiligt zu werden.

In den meisten Bundesländern ist dieses Recht inzwischen auch umgesetzt. In 4 Bundesländern dürfen Jugendliche bereits ab 16 Jahren aktiv sowohl bei Kommunal- als auch Landtagswahlen wählen. In 7 Bundesländern gilt das für Kommunalwahlen. Lediglich in 5 Bundesländern, darunter Hessen, gilt das Wahlrecht nach wie vor ab 18 Jahren. (Quelle: <https://www.bpb.de/apuz/jugend-und-protest-2021/340349/waehlen-ab-16-pro-und-contra>)

Dies ist nicht mehr zeitgemäß. Die Absenkung des Wahlalters wäre ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, die u. a. mehr Beteiligung von Kinder- und Jugendlichen vorsieht. In einer Zeit, in der die freiheitlich demokratische Grundordnung ganz besonders anfällig ist, muss der Stimme von jungen Menschen mehr Gewicht verliehen werden. Mit den Folgen von Entscheidungen, die heute getroffen werden, müssen junge Menschen in der Zukunft leben. Sie sollten daher unbedingt an der Gestaltung ihrer Zukunft beteiligt werden.

Viele junge Menschen sind bereits (politisch) aktiv und wollen mitgestalten. So hat beispielsweise die Fridays for Future Bewegung gezeigt, dass sich junge Menschen organisieren und Einfluss auf Politik und Gesellschaft nehmen können.

Das einzige Argument gegen die Absenkung des Wahlalters, wonach jungen Menschen mangelnde Reife und fehlende politische Bildung vorgehalten wird, weshalb man sie nicht vor der Volljährigkeit an Wahlen beteiligen sollte, wird bereits vor diesem Hintergrund widerlegt.

Der Rückgang der Wahlbeteiligung insgesamt zeigt doch aber viel eher, dass politisches Interesse keine Frage des Alters ist. Andersherum zeigt eine Untersuchung einer eigens erstellten repräsentativen Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dass gerade junge Menschen bereit wären, politische Verantwortung zu übernehmen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten (vgl. Kurzexpertise „Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Bundestags und Landtagswahlen“, S. 5 mit weiteren Nachweisen).

Bereits jetzt ist jeder zweite Jugendliche gesamtgesellschaftlich betrachtet laut dem 15. Kinder- und Jugendbericht, der von einer unabhängigen Sachverständigenkommission im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegeben worden ist, ehrenamtlich aktiv (vgl. S. 235 Abschnitt 3.6.3 des 15. Kinder- und Jugendberichts). Das Engagement junger Menschen hat dabei zwar nicht originär mit parteipolitischer Arbeit zu tun, ist aber durchaus als Ausdruck gesellschaftspolitischen Handelns zu verstehen. Folglich sollten junge Menschen auch politische Teilnahmemöglichkeiten erhalten. Die Absenkung des Wahlalters auf wenigstens 16 Jahre kann dabei die schon verbreitete und grundlegende Bereitschaft an demokratischen Prozessen mitzuwirken fördern und festigen und trägt darüber hinaus zu einer höheren Wahlbeteiligung und politischer Bildung insgesamt bei.

Dies hat die Studie der Bertelsmann Stiftung von 2013 deutlich gezeigt, in der das Partizipationsverhalten in Deutschland untersucht worden ist. Auf Seite 23 der Studie (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Studie_Waehlen_ab_16_2015.pdf) heißt es:

„Die Voraussetzungen für eine langfristige Stabilisierung der Gesamtwahlbeteiligung durch eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre sind in Deutschland seit mehr als zwei Jahrzehnten nicht mehr so gut gewesen wie sie derzeit sind. Wählen kann nur, wer wählen darf, und nur wer

(mit-)wählt, muss sich auch entscheiden. Eine Herabsetzung des Wahlalters macht aus unbeteiligten Beobachtern betroffene Mitmacher, und das eigene Mitmachen erzeugt und fördert wiederum das eigene Interesse und Engagement. Es gilt deshalb: Wählen gehen erzeugt und stärkt das politische Interesse von Erstwählern, etabliert und festigt frühzeitig ihre Wahlgewohnheit und kann damit einen nachhaltigen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung und Steigerung der Gesamtwahlbeteiligung leisten.

Die stärkere politische Beteiligung junger Menschen ist unsere 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 junger Menschen auswirken und das weit über die nächsten Jahre hinaus eine ganze Generation mit zum Teil irreversiblen Folgen umgehen 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.

Dies deckt sich mit der Forderung vieler jungen Menschen nach mehr politischer Entscheidungskompetenz.

So fordert beispielsweise der Bundesjugendring eine Senkung des Wahlalters (auf 14): <https://www.dbjr.de/artikel/wahlalter-senken-keine-debatte> und der Landesjugendring Rheinland-Pfalz e. V. das aktive Wahlrecht für junge Menschen nach Vollendung des 16. Lebensjahres auf Kommunal- und Landesebene in Rheinland-Pfalz. (<https://www.ljr-rlp.de/themen-und-positionen/positionen-und-beschluesse>)

In Hessen spricht sich der Hessische Jugendring für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre und des passiven Wahlalters auf 18 Jahre für Kommunal- und Landtagswahlen aus (https://www.hessischer-jugendring.de/fileadmin/user_upload/pdf/Positionspapiere/00_HJR_Broschuere_Jugendpolitische_Forderungen.pdf)

Die neue Bundesregierung will „mehr Fortschritt wagen“ und laut Koalitionsvertrag sogar das aktive Wahlalter für die Wahlen zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre senken und hat vor „[...] das Grundgesetz ändern, um das aktive Wahlalter für die Wahl zum Deutschen Bundestag auf 16 Jahre zu senken.“

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 12)

Auch in Hessen sollte man sich für mehr Jugendbeteiligung einsetzen. Diese findet 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).

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 beispielsweise an die Klima- und Energiewende denkt, unumgänglich und überfällig.

Sämtliche Studien zum Thema Absenkung des Wahlalters zeigen, dass sich junge Menschen sehr für aktuelle Themen interessieren und ihren Lebensraum mitgestalten wollen. Dabei nehmen sie weder extreme Positionen ein noch sind sie schlechter, unwissender oder unmotivierter als ältere Menschen über politische Themen informiert (vgl. S. 18 der Kurzexpertise „Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Bundestags- und Landtagswahlen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

Wir unterstützen die Forderung junger Menschen nach mehr Beteiligung sowie kinder- und jugendgerechter Ausgestaltung an demokratischen Entscheidungsprozessen ausdrücklich. Die Forderung basiert auf einem schon lange bestehenden Recht auf Beteiligung und Mitwirkung, das in der UN-Kinderrechtskonvention in Artikel 12 festgeschrieben ist.

Frankfurt am Main Dezember 2021