

**– 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](#) –**

10.	Juniorprof. Arndt Leininger PhD, Technische Universität Chemnitz	S. 40
11.	Prof. Dr. Rainer Hofmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main	S. 48
12.	Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh, EBS Universität für Wirtschaft und Recht	S. 61
13.	Jonathan Faust	S. 71
14.	Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen	S. 73
15.	Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS Universität für Wirtschaft und Recht	S. 77
16.	Tom Kewald	S. 80
17.	Deutsches Jugendinstitut	S. 83
18.	Prof. Dr. Franz Reimer, Justus-Liebig-Universität Gießen	S. 98
19.	Landesschüler/innenvertretung Hessen	S. 101



Philosophische Fakultät

JP Politikwissenschaftliche Forschungsmethoden

Institut für Politikwissenschaft

Technische Universität Chemnitz · 09107 Chemnitz

Hessischer Landtag

Schlossplatz 1–3

65183 Wiesbaden

– per E-Mail an c.lingelbach@ltg.hessen.de u. m.mueller@ltg.hessen.de –

Jun.-Prof. Arndt Leininger, Ph.D.

Telefon: +49 371 531-33357

Fax: +49 371 531-83357

E-Mail: arndt.leininger@phil.tu-chemnitz.de

Internet: www.tu-chemnitz.de/polmeth

Ort, Datum: Chemnitz, 23.12.21

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf Drucks. 20/6347 (Wahlrecht ab 16)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ihrer Bitte vom 3. November 2021 folgend nehme ich hiermit schriftlich Stellung zu dem Gesetzentwurf Drucks. 20/6347 (Wahlrecht ab 16). Vorgeschlagen wird darin die Herabsetzung des Mindestalters zur Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre. Ich kommentiere dieses Vorhaben auf Basis der aktuellen wissenschaftlichen Literatur sowie meiner eigenen empirischen Forschung zu dem Thema.

Pro und Contra Wahlalter 16

In Deutschland trat vor nunmehr mehr als einem halben Jahrhundert im Jahre 1970 eine Änderung des Grundgesetzes in Kraft, mit der neben der Volljährigkeit das aktive Wahlrecht für Bundestagswahlen von damals 21 auf 18 Jahre gesenkt wurde. Seitdem gilt in Deutschland wie auch in vielen anderen etablierten Demokratien auf nationaler Ebene das Wahlalter 18. Mittlerweile bröckelt jedoch der vormals in fast allen Ländern gültige politische Konsens, dass das richtige Wahlalter bei 18 Jahren liege (Blais Massicotte & Yoshinaka 2001). In den letzten Jahren haben mehrere Länder – darunter unser Nachbarland Österreich welches bereits 2007 das Wahlalter für sämtliche Wahlen auf 16 Jahre absenkte – das Wahlalter auf verschiedenen Regierungsebenen auf 16 Jahre gesenkt, und in vielen weiteren wird diese Frage aktiv diskutiert. Dabei sind entsprechende Reformen auf der subnationalen Ebene deutlich stärker ausgeprägt – so auch in Deutschland.

Derzeit haben elf Bundesländer das Wahlalter für Landtagswahlen, Kommunalwahlen oder beide Wahlen auf 16 Jahre abgesenkt. Vier Bundesländer – Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein – haben das Wahlalter sowohl für Landtags- als auch für Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. Sieben Länder – Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – haben das Wahlalter nur für Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. Somit gibt es in Deutschland drei Gruppen von Bundesländern: erstens jene die das Wahlalter auf 16 Jahre für Landtags- und

Dienst- u. Paketanschrift: Technische Universität Chemnitz

Straße der Nationen 62 · 09111 Chemnitz

Postanschrift: Technische Universität Chemnitz · 09107 Chemnitz · GERMANY

Bankverbindung: Hauptkasse des Freistaates Sachsen · Deutsche Bundesbank

IBAN: DE22 8600 0000 0086 0015 22 · BIC: MARKDEF1860



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Kommunalwahlen abgesenkt haben, zweitens jene welche dies ausschließlich für Kommunalwahlen getan haben und jene in denen ein Mindestwahlalter von 18 Jahren nachwievor für beide Arten von Wahlen gilt. Keines der zuvor genannten Bundesländer hat dabei das Wahlalter für Landtagswahlen gesenkt, bevor es das Wahlalter für Kommunalwahlen gesenkt hat. Nur zwei Bundesländer – Brandenburg und Hamburg – haben das Wahlalter für beide Wahlarten gleichzeitig gesenkt. Dieses Muster spiegelt einerseits die Idee wider, dass es am sichersten sei, Reformen zuerst auf der untersten und mutmaßlich bürgernächsten Regierungsebene zu testen, und andererseits eine starke und anhaltende Skepsis gegenüber der Ausweitung des Wahlrechts auf Minderjährige (vgl. Leininger & Faas 2020). Der hier zur Debatte stehende hessische Reformvorschlag folgt diesem Muster.

Ähnliche Diskussionen um das Wahlalter gibt es auch in anderen Bundesländern und auch die Argumente ähneln sich im In- wie auch im Ausland. Eichhorn & Berg (2020) charakterisieren die sich ausbreitende Debatte über das Wahlrecht mit 16 so, dass diese sich um vier zentrale Streitpunkte drehe: erstens um rechtliche und normative Fragen, zweitens um die politische Reife 16- und 17-Jähriger, drittens die Auswirkungen einer Senkung des Wahlalters auf die politischen Einstellungen und das Verhalten junger Menschen und viertens die möglichen langfristigen politischen Folgen eines niedrigeren Wahlalters. Als empirischer Politikwissenschaftler nehme ich hier primär zu den bisherigen empirischen Erkenntnissen betreffend der Punkte zwei bis vier Stellung (zu den normativen Argumenten siehe beispielsweise Tremmel & Wilhelm 2015 oder Faas & Köneke 2021).

Politische Reife junger Bürger:innen

Ein von Gegner:innen einer Absenkung des Mindestwahlalters prominent ins Feld geführtes Argument lautet, 16- und 17-Jährige seien noch nicht reif genug um zu wählen. Konkret heißt es, sie würden sich nicht genug für Politik interessieren, somit nicht genug wissen und damit nicht in der Lage sein zu wählen. Befürworter:innen einer Senkung des Wahlalters verweisen im Gegenzug häufig auf besonders engagierte Jugendliche, die sich beispielsweise in Bewegungen wie #fridaysforfuture engagieren und denen man kaum die Reife und damit auch nicht das Recht auf die Wahlteilnahme absprechen könne. Sie argumentieren weiter: die breitere Masse an Jugendlichen würde sich nicht für Politik interessieren, weil sie nicht mitbestimmen dürfen. Dürften sie wählen, würde sich das auch positiv auf ihr Interesse auswirken.

Mittlerweile liegen zur politischen Reife Jugendlicher, welche in der Politikwissenschaft als politisches Interesse, politisches Wissen oder auch politische Selbstwirksamkeit¹ operationalisiert wird, erste Studien vor. Frühe Studien zeigten sich noch skeptisch mit Blick auf die politische Reife Jugendlicher, nahmen jedoch nur Kontexte in den Blick wo diese (noch) nicht wahlberechtigt waren. In einer der frühesten Studien zum Thema untersuchen Chan und Clayton (2006) anhand von Daten aus dem britischen Haushaltspanel Unterschiede im politischen Engagement von 16-, 17- und 18-Jährigen. Sie zeigen, dass 16- und 17-Jährige, die nicht wahlberechtigt sind, deutlich weniger an Politik interessiert sind, sich weniger wahrscheinlich mit einer Partei identifizieren und weniger über aktuelle politische Themen wissen als ältere Bürger:innen, die wahlberechtigt sind. Sie kommen zu dem Schluss, dass es keine gute Idee ist, jüngeren Bürger:innen das Wahlrecht einzuräumen, weil „too many of them

1 Die politische Selbstwirksamkeit bezeichnet die subjektiven Einschätzungen von Bürger:innen bezüglich ihrer persönlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten, sich politisch Gehör zu verschaffen und gehört zu werden.



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

would vote incompetently, in a way that would be detrimental to our democracy“ (Chan & Clayton, 2006, S. 538). Auf Grundlage der Australian Election Study (AES) legt McAllister (2014) ebenfalls Ergebnisse vor, die seiner Meinung nach gegen eine Senkung des Wahlalters sprechen: Jüngere Befragte seien im Allgemeinen weniger politisch interessiert als ältere Befragte. Da die AES jedoch nur Wahlberechtigte befragt, bleibt McAllisters Annahme, dass die Ergebnisse bei 16- und 17-Jährigen noch schlechter ausfallen würden, reine Spekulation.

Im Gegensatz dazu vergleichen Wagner, Johann und Kritzingler (2012) österreichische 16- und 17-jährige Wahlberechtigte mit älteren Wähler:innen und kommen zu einem optimistischeren Ergebnis. Die Wahlberechtigten unter 18-Jährigen sind weder besonders unfähig noch unwillig, sich effektiv zu beteiligen. Wagner et al. stellen sogar fest, dass „instead, 18- to 21-year-olds are if anything the more problematic group“ (2012, 381). Hart und Atkins (2011), die sich mit einer Reihe von Indikatoren für politisches Engagement befassen, bestätigen diese Ansicht, indem sie Daten über 16- und 17-jährige Amerikaner:innen untersuchen. In ähnlicher Weise untersuchen Stiers, Hooghe und Goubin (2020), ob 16- bis 17-Jährige weniger kongruent mit ihrer ideologischen Einstellung wählen als ältere Wähler:innen und stellen fest, dass dies nicht der Fall ist.

Auch bei meinen eigenen Befragungen – in den Jahren 2017 bis 2018 in Schleswig-Holstein und 2019 in Brandenburg und Sachsen (Faas & Leininger 2020) – zeigte sich, dass 16- und 17-Jährige, ja sogar 15-Jährige genauso interessiert sind wie junge Erwachsene. Dies zeigte sich sowohl in Brandenburg, wo 16-Jährige schon wählen dürfen, als auch in Sachsen, wo genau wie bei der Bundestagswahl das Mindestwahlalter 18 gilt. Gleiches gilt für das politische Wissen als auch die politische Selbstwirksamkeit. Mangelnde politische Reife konnten wir bei Jugendlichen im Vergleich zu jungen Erwachsenen also nicht feststellen.

Spezifische Erkenntnisse zu Hessen sind mir nicht bekannt, jedoch gibt es keinen Grund anzunehmen, dass 16- und 17-jährige Hessinnen und Hessen ihr Wahlrecht, wenn es ihnen zuteil würde, weniger kompetent und verantwortungsvoll wahrnehmen würden als es bereits jetzt wahlberechtigte junge Erwachsene tun – so wie es auch in Brandenburg und Sachsen oder auch Österreich bereits der Fall ist. Was also die politische Reife betrifft, so gibt es kaum empirische Anhaltspunkte, dass 18 ein geeigneteres Mindestwahlalter darstellt als 16. Weitet man den Blick auf weitere empirische Aspekte so spricht sogar einiges dafür, dass ein Wahlalter 16 besser geeignet sein könnte.

Auswirkungen einer Senkung des Wahlalters auf die politischen Einstellungen und das Verhalten junger Menschen

Wie aber steht es um das Argument von Befürworter:innen einer Wahlaltersabsenkung, dass junge Menschen in der Breite wenig Anlass haben, sich politische Informationen über Wahlen anzueignen, bevor sie wählen dürfen? Aus einer solchen Perspektive sollte man nicht erwarten, dass Interesse und Wissen einem einfachen Reifungsprozess folgen, sondern eher einer kalten Nutzenkalkulation: Sobald die Menschen wählen dürfen, beschäftigen sie sich mit Wahlen, aber nicht unbedingt vorher. Die Scheu, sich gezielt über Wahlen, Parteien und Kandidaten zu informieren, könnte nicht auf mangelnde politische Reife zurückzuführen sein, sondern auf eine bewusste Entscheidung der Nicht-Wahlberechtigten. Welche Rolle spielt also die Wahlberechtigung in der politische Sozialisation junger Menschen und ab welchem Alter sollte



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

diese greifen?

Auch zu dieser Frage gibt es mittlerweile erste Studien. Bergh (2013) analysiert Daten aus Norwegen, wo in einigen, aber nicht allen Gemeinden das Wahlalter bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre gesenkt wurde. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre keine Auswirkungen auf die Kompetenz- und Interessenunterschiede zwischen 16- und 17-jährigen und älteren Wählern hat. Wurde das Wahlalter jedoch gesenkt, stieg das politische Interesse sowohl bei 16- und 17-Jährigen als auch bei jungen Erwachsenen – neben der Tatsache, dass Politik bei einem größeren Teil der jungen Menschen zu einem relevanten Thema wurde ist dies mutmaßlich auch eine Folge des einmaligen experimentelle Charakter dieses großangelegten Tests.² Stiers, Hooghe und Dassonneville (2020) analysieren mit einer Jugendwahl³ für 16- und 17-jährige Bürger:innen in der belgischen Stadt Ghent ein Wahlrechtsexperiment, das am selben Tag wie die eigentliche Kommunalwahl stattfand. Die gesonderte Jugendwahl wurde ebenfalls von der Stadtverwaltung organisiert und stark beworben wurde und mit Aufklärungsmaßnahmen in Schulen verbunden. Stiers und Ko-Autor:innen finden einen kleinen, aber positiven und signifikanten Effekt auf die Aufmerksamkeit der Jugendlichen für Politik.

Eine Studie von Zeglovits und Zandonella (2013) nimmt die Einführung des neuen Wahlalters 16 in Österreich in den Blick. Sie beruht auf einem Vergleich von zur Europawahl 2004 nicht wahlberechtigter 16- und 17-jähriger Österreicher mit wahlberechtigten 16- und 17-Jährigen, die nach der Nationalratswahl 2008 befragt wurden. Zwischen diesen beiden Wahlen hat Österreich das Wahlalter für alle Wahlen auf 16 Jahre gesenkt. Sie stellen fest, dass 16- und 17-jährige Wahlberechtigte, die nach der Nationalratswahl befragt wurden, ein größeres politisches Interesse zeigen. Dies kann jedoch auch ein einmaliger Effekt der erstmaligen Umsetzung der Reform sein oder auf die größere Bedeutung der nationalen Wahlen im Vergleich zu den Europawahlen zurückzuführen sein. Eichhorn (2018) vergleicht im Vorfeld der Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich 2015 junge Schotten und Schottinnen, die beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum 2014 im Alter von 16 Jahren wählen durften, mit jungen Engländer:innen und stellt fest, dass Erstere ein stärkeres politisches Interesse zeigen. Es bleibt jedoch unklar, ob das höhere Interesse der jungen Schott:innen auf ihren Status als ehemals Wahlberechtigte oder auf die einzigartige Kampagne zur schottischen Unabhängigkeit zurückzuführen ist.

Nach aktueller Studienlage bleibt noch unsicher, ob sich die Erlangung der Wahlberechtigung positiv auf grundsätzliche politische Orientierungen – ob Politik als interessant und relevant für das eigene Leben eingeschätzt wird – auswirkt auch wenn einige Studien dies andeuten. Auf Basis meiner eigenen Erhebungen konnte ich dies jedenfalls nicht feststellen. Wahlberechtigte Jugendliche, wie sich auch in anderen Studien zeigt, suchen und bekommen aber verstärkt Informationen über Politik durch Nutzung des Wahlomats oder durch Gespräche im sozialem Umfeld, sobald sie die Wahlberechtigung erlangen. Eine Absenkung des Wahlalters allein wird nicht ausreichen, um Jugendliche stärker in Politik zu involvieren. Jedoch würde eine Absenkung des Wahlalters mit sich bringen, dass deutlich mehr (potentielle) Erstwähler:innen

2 In Norwegen wurde in Folge dieses Testlaufs das Wahlalter nicht abgesenkt. Es gilt dort weiterhin ein Mindestwahlalter von 18 Jahren.

3 Vergleichbar mit den an vielen deutschen Schulen anlässlich von Bundes- und Landtagswahlen durchgeführten U-18-Wahlen oder Juniorwahlen.



noch bei Ihren Eltern leben und zur Schule gehen, wo sie Informationen über die bevorstehende Wahl einfacher erhalten können als wenn sie Elternhaus und Schule schon verlassen haben.

Langfristigen politischen Folgen eines niedrigeren Wahlalters

Kurzfristig führt eine Absenkung des Wahlalters natürlich zu einer minimalen Absenkung der Wahlbeteiligung, denn jüngere Menschen gehen unterdurchschnittlich häufig wählen (Bhatti, Hansen & Wass 2012).⁴ Da sich die Berechnungsgrundlage der Wahlbeteiligung durch Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten jedoch ändert sind entsprechende Vergleiche wenig sinnvoll. Auch der Einfluss der zusätzlichen Teilnahme von 16- und 17-Jährigen auf das Wahlergebnis ist vernachlässigbar.⁵

Ein niedrigeres Wahlalter könnte sich jedoch langfristig positiv auf die Höhe der Wahlbeteiligung auswirken. Eine Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre führt nämlich dazu, dass mehr (potentielle) ErstwählerInnen zu Hause wohnen und noch zur Schule gehen. Somit sind sie einfacher durch Maßnahmen der politischen Bildung zu erreichen, Eltern Gespräche und am Wahltag mit zum Wahllokal nehmen. Positiv auf Wahlteilnahmen auswirkt. Und tatsächlich zeigt ein Blick auf die repräsentative Wahlstatistik: 18- bis 20-Jährigen wählen systematisch häufiger als Wahlberechtigte von Anfang- bis Ende-20. Dies ist neben dem der erstmaligen Wahlberechtigung darauf zurückzuführen, dass sich ein Teil dieser Altersgruppe eben noch nicht in einer Umbruchsphase des Lebens befindet, sondern noch im Elternhaus lebt, zur Schule geht und weiteren sozialen Netzwerken⁶ verankert ist. Dies gilt umso mehr für 16- und 17-Jährige. Für diese Altersgruppe liegen bisher noch wenige Daten aus der repräsentativen Wahlstatistik vor, doch dort wo sie wählen dürfen, liegt ihre Wahlbeteiligung nochmals über der der 18- bis 20-Jährigen. Gleiches wird auch aus Österreich berichtet (Zeglovits & Aichholzer 2014).

Somit könnte sich ein niedrigeres Wahlalter langfristig positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken. Denn wir wissen aus der politikwissenschaftlichen Forschung: Wer in Folge der erstmaligen Wahlberechtigung wählt, wird dies auch mit großer Wahrscheinlichkeit in der Zukunft tun (Fowler 2006, Aldrich 2011, Dinas 2012, Coppock & Green 2016) – sie oder er hat also gute Chancen zur Gewohnheitswählerin oder zum Gewohnheitswähler zu werden. Die Gewohnheit, sich zu beteiligen oder es eben nicht zu tun, wenn Wahlen anstehen, bildet sich über die allerersten Wahlen im Leben der Bürger:innen und ist im weiteren Lebenslauf deutlich schwerer zu beeinflussen (Plutzer 2002). Ein niedrigeres Wahlalter könnte sich sogar positiv auf die Wahlbeteiligung der erwachsenen Bevölkerung auswirken. So zeigt Dahlgaard (2018) auf Basis des dänischen Wähler:innenregisters, dass die Wahlbeteiligung von Eltern höher ausfällt, wenn zum Zeitpunkt der Wahl erstmals wahlberechtigte Kinder mit ihnen im Haushalt leben.

Unerwünschte Nebenwirkungen von Wahlaltersabsenkungen auf subnationaler Ebene

Auch wenn bisherige Ergebnisse ein Wahlalter 16 im Vergleich zum bisherigen Wahlalter 18 in

4 Das gilt jedoch in der Regel auch für 30- und 40-Jährige. Die Wahlbeteiligung ist bei über 60-Jährigen am höchsten.

5 Aufgrund des geringen Anteils von 16- und 17-Jährigen mit deutscher Staatsbürgerschaft an der wahlberechtigten Bevölkerung würden sich auch bei stark von der Restbevölkerung abweichenden Wahlentscheidungen die Stimmanteile der Parteien nur geringfügig im Promillebereich verändern.

6 Gemeint sind hier klassische soziale Netzwerke wie Freundeskreis, Sportverein, Kirchengemeinde, etc., nicht digitale Medien.



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

positivem Licht erscheinen lassen, so gibt es durch die momentane Form der Umsetzung einige unerwünschte Nebeneffekte, die es zu bedenken gibt. Nicht nur in Deutschland entsteht durch die Einführung eines niedrigeren Wahlalters auf unteren politischen Ebenen eine Inkohärenz der Regelungen zwischen verschiedenen politischen Ebenen.

Dies bringt unter anderem mit sich, dass junge Menschen ihr Wahlrecht infolge der Reformen zur Senkung des Wahlalters auf subnationaler Ebene vorübergehend wieder „verlieren“ können. Jedes Mal nämlich, wenn eine Wahl mit einem Wahlalter von 16 Jahren weniger als zwei Jahre vor einer Wahl mit einem Wahlalter von 18 Jahren stattfindet, sind einige minderjährige Wähler:innen, die für die erste Wahl wahlberechtigt sind, bei der zweiten Wahl nicht wahlberechtigt.⁷ Die betroffene Jugendliche, das wissen wir aus unseren Befragungen (z.B. Leininger und Faas 2020), empfinden dies als sehr frustrierend.

Eine Absenkung des Mindestalters für Kommunal- und Landtagswahlen bringt mit sich, dass ein immer größerer Teil der jungen Bevölkerung seine erstmalige Wahlberechtigung in einer dieser Wahlen erfährt. Diese Wahlen werden jedoch in der Öffentlichkeit als weniger wichtig wahrgenommen als Bundestagswahlen was sich auch in einer teils deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung widerspiegelt. Die mobilisierende Wirkung der erstmaligen Wahlbeteiligung ist natürlich umso größer je wichtiger die erste Wahl (Bhatti, Hansen, & Wass 2016). Daher ist das Vorhaben der neuen Bundesregierung, das Wahlalter für Bundestagswahlen auf 16 Jahre zu senken, aus meiner Sicht zu begrüßen. Somit würden mehr junge Menschen zur erstmaligen Wahlteilnahme mobilisiert mit dem Potential, Gewohnheitswähler:in zu werden.

Mit Blick auf die Kohärenz und eben geschilderten Nebenwirkungen wäre es also im Zuge des hier zu Diskussion stehenden Reformvorhabens durchaus sinnvoll auch eine Absenkung des Mindestwahlalters zur Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts bei Landtagswahlen auf 16 Jahre in Betracht zu ziehen.⁸ Mittel- bis langfristig gehe ich davon aus, dass sich 16 Jahre als neuer Konsens für ein adäquates Mindestwahlalter in Deutschland wie auch international herausbilden wird.

Ich hoffe, ich konnte mit meinem Schreiben einen Beitrag zur Meinungsbildung in den Ausschüssen und Fraktionen des Landtags leisten, und verbleibe mit besten Wünschen

Jun.-Prof. Arndt Leininger, PhD

7 Ein Beispiel: Bei der Landtagswahl im Mai 2017 in Schleswig-Holstein waren 16- und 17-Jährige wahlberechtigte, bei der wenige Monate später stattfindenden Bundestagswahl waren sie es nicht.

8 Natürlich ließe sich Kohärenz auch durch eine Rücknahme der bisherigen Wahlalterssenkungen erreichen. Eine erneute Anhebung des Wahlalters könnte jedoch von jungen Bürger:innen, die erwartet hatten, bereits mit 16 oder 17 Jahren wählen zu können, auch als Entmündigung empfunden werden.



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Anhang: Literaturnachweise

Aldrich, J. H., Montgomery, J. M., & Wood, W. (2011). Turnout as a Habit. *Political Behavior*, 33(4), 535–563. <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9148-3>

Bergh, J. (2013). Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial. *Electoral Studies*, 32(1), 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>

Bhatti, Y., Hansen, K. M., & Wass, H. (2012). The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride. *Electoral Studies*, 31(3), 588–593. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.05.007>

Bhatti, Y., Hansen, K. M., & Wass, H. (2016). First-time boost beats experience: The effect of past eligibility on turnout. *Electoral Studies*, 41, 151–158. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.12.005>

Blais, A., Massicotte, L., & Yoshinaka, A. (2001). Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws. *Electoral Studies*, 20(1), 41–62. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00062-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00062-1)

Chan, T. W., & Clayton, M. (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54(3), 533–558. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00620.x>

Coppock, A., & Green, D. P. (2016). Is Voting Habit Forming? New Evidence from Experiments and Regression Discontinuities. *American Journal of Political Science*, 60(4), 1044–1062. <https://doi.org/10.1111/ajps.12210>

Dahlgaard, J. O. (2018). Trickle-Up Political Socialization: The Causal Effect on Turnout of Parenting a Newly Enfranchised Voter. *American Political Science Review*, 112(03), 698–705. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000059>

Dinas, E. (2012). The Formation of Voting Habits. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 22(4), 431–456. <https://doi.org/10.1080/17457289.2012.718280>

Faas, T., & Könneke, A. (2021). Wählen Ab 16? Pro und Contra. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 38–39, 29–35. <https://www.bpb.de/apuz/jugend-und-protest-2021/340349/waehlen-ab-16-pro-und-contra>

Faas, T., & Leininger, A. (2020). Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Otto Brenner Stiftung. <https://www.otto-brenner-stiftung.de/waehlen-mit-16/>

Fowler, J. H. (2006). Habitual Voting and Behavioral Turnout. *The Journal of Politics*, 68(2), 335–344. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00410.x>



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Hart, D., & Atkins, R. (2011). American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 633(1), 201–222.
<https://doi.org/10.1177/0002716210382395>

Leininger, A., & Faas, T. (2020). Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation. In J. Eichhorn & J. Bergh (Hrsg.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide* (S. 143–166). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1>

McAllister, I. (2014). The politics of lowering the voting age in Australia: Evaluating the evidence. *Australian Journal of Political Science*, 49(1), 68–83.
<https://doi.org/10.1080/10361146.2013.868402>

Plutzer, E. (2002). Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood. *American Political Science Review*, 96(01), 41–56.
<https://doi.org/10.1017/S0003055402004227>

Stiers, D., Hooghe, M., & Dassonneville, R. (2020). Voting at 16: Does lowering the voting age lead to more political engagement? Evidence from a quasi-experiment in the city of Ghent (Belgium). *Political Science Research and Methods*, 1–8. <https://doi.org/10.1017/psrm.2020.8>

Stiers, D., Hooghe, M., & Goubin, S. (2020). Are 16-year-olds able to cast a congruent vote? Evidence from a “voting at 16” initiative in the city of Ghent (Belgium). *Electoral Studies*, 63, 102107. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.102107>

Tremmel, J., & Wilhelm, J. (2015). Democracy or Epistocracy? Age as a Criterion of Voter Eligibility. In J. Tremmel, A. Mason, P. H. Godli, & I. Dimitrijoski (Hrsg.), *Youth Quotas and other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies* (S. 125–147). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-13431-4_9

Wagner, M., Johann, D., & Kritzinger, S. (2012). Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies*, 31(2), 372–383. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.007>

Zeglovits, E., & Aichholzer, J. (2014). Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(3), 351–361.
<https://doi.org/10.1080/17457289.2013.872652>

Zeglovits, E., & Zandonella, M. (2013). Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria. *Journal of Youth Studies*, 16(8), 1084–1104.
<https://doi.org/10.1080/13676261.2013.793785>



Goethe-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaft,
Institut für Öffentliches Recht



Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4
60323 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34293
Telefax +49 (0)69-798 34515
E-Mail R.Hofmann@jur.uni-frankfurt.de

Datum: 31.12.2021

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,
sehr geehrte Frau Lingelbach,
sehr geehrte Frau Müller,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der SPD-Fraktion zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen (Drucks. 20/6347), die ich hiermit gerne nutzen möchte.

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

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann

Schriftliche Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen

- Drucksache 20/6347 -

I. Vorbemerkungen

Der Gesetzentwurf **Drs. 20/6347** zur Absenkung des aktiven¹ Wahlalters bei den hessischen Kommunalwahlen verfolgt das Ziel, die politische Partizipation junger Menschen (ab 16 Jahren) über die bereits bestehenden², im Entwurf jedoch als unzureichend³ bezeichneten gesetzlichen Möglichkeiten hinaus zu erweitern und reiht sich damit in eine seit längerem zu beobachtende Rechtsentwicklung im Bereich des kommunalen Wahlrechts⁴ ein. Während die politisch durchaus kontrovers geführte Debatte über Nutzen und Sinnhaftigkeit einer solchen Änderung an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden soll,⁵ widmet sich diese Stellungnahme allein der Frage, ob die Absenkung des aktiven Wahlalters bei den hessischen Kommunalwahlen auf 16 Jahre aus rechtlicher Sicht zulässig ist. Den Bewertungsmaßstab für ein solches landesrechtliches Änderungsvorhaben bilden daher allein das höherrangige Recht, also (Landes-)Verfassungsrecht sowie einfaches Bundesrecht.

¹ Das passive Wahlrecht bleibt nach dem Entwurf unangetastet.

² Gegenwärtig sehen bspw. §§ 4c, 8c HGO und §§ 4c, 8a HKO die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Angelegenheiten der Gemeinde bzw. Landkreises in gewissem Umfang vor.

³ Drs. 20/6347, S. 1.

⁴ Folgende Bundesländer sehen inzwischen (Stand: Dez. 2021) auf kommunaler Ebene das aktive Wahlrecht **ab 16 Jahren** vor: Baden-Württemberg (§§ 12 Abs. 1 S. 1, 14 Abs. 1 GemO), Berlin (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 LWG), Brandenburg (§ 8 S. 1 Nr. 2 BbgKWahlG), Bremen (§§ 43 Abs. 1, 1 Abs. 1 Nr. 1 BremWahlG), Hamburg (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BezWahlG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LKWG M-V), Niedersachsen (§ 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomVG), Nordrhein-Westfalen (§ 7 NRW KommwahlG), Sachsen-Anhalt (§§ 23 Abs. 1 S. 1, 21 Abs. 2 S. 1 KVG LSA), Schleswig-Holstein (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 GKWG), Thüringen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG).

Demgegenüber gilt in folgenden Bundesländern das aktive Wahlrecht **ab 18 Jahren**: Bayern (Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG); Hessen (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HGO, § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HKO), Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 KWG), Saarland (§ 13 Abs. 1 S. 1 KWG), Sachsen (§ 35 Abs. 3 KomWG, § 15 Abs. 1 S. 1 SächsGemO).

Das **passive Wahlrecht** setzt indes in allen Bundesländern die Volljährigkeit voraus. Vgl. § 28 Abs. 1 GemO (Baden-Württemberg), Art. 21 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG (Bayern), § 4 Abs. 1 LWG (Berlin), § 11 Abs. 1 S. 1 BbgKWahlG (Brandenburg), § 43 Abs. 3 S. 1 BremWahlG (Bremen), § 10 Abs. 1 BezWahlG (Hamburg), § 32 Abs. 1 S. 1 HGO, § 23 Abs. 1 S. 1 HKO (Hessen), § 6 Abs. 1 S. 1 LKWG M-V (Mecklenburg-Vorpommern), § 49 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomVG (Niedersachsen), § 12 Abs. 1 NRW KommwahlG (Nordrhein-Westfalen), § 4 Abs. 1 KWG (Rheinland-Pfalz), § 16 Abs. 1 S. 1 KWG (Saarland), § 35 Abs. 3 KomWG, § 15 Abs. 1 S. 1 SächsGemO (Sachsen), § 40 Abs. 1 S. 1 KVG LSA (Sachsen-Anhalt), § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GKWG (Schleswig-Holstein), § 12 ThürKWG (Thüringen).

⁵ Stellvertretend für die regelmäßig vorgetragenen Argumente sh. *Langheid*, Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts, ZRP 29 (1996), S. 131-133; *Vehrkamp/Im Winkel/Konzelmann*, Wählen ab 16, Bertelsmann 2015; *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Frankfurt am Main 2020; *Faas/Könneke*, Wählen ab 16? Pro und Contra, APuZ 38-39 (2021), S. 29-35.

II. Vereinbarkeit der Absenkung des aktiven Wahlalters mit höherrangigem Recht

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sieht ausdrücklich vor, dass das Volk auf der kommunalen Ebene der Kreise und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Im Unterschied zu den Wahlen zum Deutschen Bundestag (Art. 38 Abs. 2 GG) oder zum Hessischen Landtag (Art. 73 Abs. 1 HessVerf⁶) wird das aktive Wahlalter im Rahmen der Kommunalwahlen jedoch durch keine im Verfassungsrang stehende Vorschrift explizit benannt. Damit fällt die Festlegung des aktiven Wahlalters in den (im Folgenden näher zu bestimmenden) Gestaltungsspielraum⁷ des Landesgesetzgebers.

1. Keine Bindung an die Altersgrenzen der Bundes- und Landtagswahlen, Art. 38 Abs. 2 GG bzw. Art. 73 Abs. 1 HessVerf

Dieser Gestaltungsspielraum wird jedenfalls nicht durch die Regelung des Art. 38 Abs. 2 GG dahingehend eingeschränkt, dass eine Festlegung des aktiven Wahlalters unterhalb der dort vorgesehenen Altersgrenze unzulässig wäre. Denn wie das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zuletzt in Bezug auf eine entsprechende Absenkung des Wahlalters bei den baden-württembergischen Kommunalwahlen feststellte, treffe Art. 38 GG nur Regelungen für die Wahl zum Deutschen Bundestag und entfalte daher “für die Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Landesgesetzgeber keine maßstabbildende Kraft”⁸.

Art. 73 Abs. 1 HessVerf gilt wiederum nicht für die Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften.⁹ Art. 73 HessVerf steht in engem Zusammenhang mit Art. 71 HessVerf, der wiederum vorsieht, dass das Volk “nach den Bestimmungen dieser Verfassung unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid)” sowie mittelbar durch die “verfassungsmäßig bestellten Organe” handelt. Diese Vorschrift normiert die Ausgestaltung des demokratisch-

⁶ Die Vorschrift regelt hierbei nicht die Wahlen zu den Volksvertretungen auf kommunaler Ebene, vgl. *Sacksofsky* in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 2 Rn. 12.

⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 95. EL Juli 2021, GG Art. 28 Abs. 1 Rn. 90; BeckOK GG/Hellermann, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 28 Rn. 15; ähnlich BVerfGE 4, 31 (44 f.); BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 12, 14), wonach die Länder iRd Art. 28 I 2 GG bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei sind; Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 173; *Breuer*, NVwZ 2002, 43 (45); *Schroeder*, JZ 2003, 917 (921).

⁸ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 12); sowie dazu BeckOK KommunalR Hessen/Fuhrmann, 17. Ed. 1.11.2021, HGO § 30 Rn. 12.1.

⁹ So auch *Sacksofsky* in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 2 Rn. 12; *Stein* in: Zinn/Stein (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, Art. 73, Erl. 1.

parlamentarischen Prinzips (Art. 65 HessVerf).¹⁰ Damit meint der Begriff ‚Volkswahlen‘ die Wahlen zum Hessischen Landtag.¹¹ Kommunale Vertretungskörperschaften sind wiederum keine verfassungsmäßig bestellten Organe¹², sondern Teil der Exekutive.¹³

2. Vereinbarkeit mit den in Art. 28 Abs. 1 GG niedergelegten Grundsätzen

Art. 28 Abs. 1 GG will ein gewisses „Mindestmaß an Homogenität“¹⁴ der Strukturen des Bundes und seiner Länder gewährleisten und enthält als sog. Normativbestimmung¹⁵ einige zentrale Zielvorgaben, zu deren Umsetzung die Länder verpflichtet sind,¹⁶ weshalb die Vorschrift zur Ermittlung der (bundes-)verfassungsrechtlichen Grenzen, innerhalb derer der Landesgesetzgeber seine Rechtsordnung ausgestalten kann, von entscheidender¹⁷ Bedeutung ist.

a. Kein Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

In diesem Zusammenhang soll zunächst auf die bereits eingangs erwähnte Bestimmung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eingegangen werden. Diese gibt nicht nur vor, dass es in Kreisen und Gemeinden überhaupt eine Volksvertretung¹⁸ geben muss, sondern auch, dass diese Vertretung in einer den - auch auf Bundesebene gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geltenden - fünf Wahlrechtsgrundsätzen entsprechenden Weise hervorgeht¹⁹. Die Vereinbarkeit einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl wurde in diesem Zusammenhang ebenso zuletzt durch die genannte Entscheidung des BVerwG²⁰ bestätigt.

Hierbei nahm das Gericht im Ausgangspunkt an, dass dem Landesgesetzgeber - angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Altersgrenze bei den Kommunalwahlen - ein ge-

¹⁰ *Sacksofsky* in: Schroeder/Neumann (Hrsg.), Politik und Regieren in Hessen, 2016, S. 11 (13).

¹¹ *Kallert* in: PdK Hessen A-3, HV Art. 71; *Stein* in: Zinn/Stein (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, Art. 71, Erl. 2.

¹² vgl. *Stein* in: Zinn/Stein (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, Art. 71, Erl. 4.

¹³ BVerfGE 138, 1 (18); E 65, 283 (289); *Böckenförde* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 31; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kapitel 2, Rn. 100.

¹⁴ BVerfGE 90, 60 (85); *Jarass/Pieroth*, 16. Aufl. 2020, GG Art. 28 Rn. 1.

¹⁵ Sh. zur Bedeutung des Begriffs Dreier GG/*Dreier*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 28 Rn. 50; *Gröpl/Windthorst/v. Coelln*, StuKo GG, 4. Aufl. 2020, Art. 28 Rn. 4; *Jarass/Pieroth*, 16. Aufl. 2020, GG Art. 28 Rn. 2; BeckOK GG/*Hellermann*, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 28 Rn. 3.

¹⁶ *Gröpl/Windthorst/v. Coelln*, StuKo GG, 4. Aufl. 2020, Art. 28 Rn. 4.

¹⁷ Bspw. hebt *Meyer* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 45 Rn. 21 die besondere Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG im Rahmen der Kommunalwahlen eigens hervor.

¹⁸ Vgl. zu diesem Erfordernis BeckOK GG/*Hellermann*, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 28 Rn. 13 ff.

¹⁹ Sh. hierzu BeckOK GG/*Hellermann*, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 28 Rn. 15.

²⁰ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 13 ff.).

wisser Einschätzungsspielraum bei der Ausgestaltung des Grundsatzes der allgemeinen Wahl im Rahmen des Kommunalwahlrechts zukommt.²¹ Diesen habe er aber in einer solchen Weise auszuüben, die eine ausreichende Allgemeinheit²² der Wahl bei gleichzeitiger Einhaltung des Erfordernisses einer “hinreichenden Verstandesreife”²³ der nunmehr altersmäßig einzubeziehenden Gruppe sicherstellt. Das letztgenannte Erfordernis sah das Gericht im Demokratieprinzip begründet, immerhin setze die Teilnahme am argumentativen Diskurs “notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus”²⁴. Zur Feststellung dieser Verstandesreife stellt das BVerwG auf eine “typisierend[e] Betrachtungsweise”²⁵ ab und lässt es hinsichtlich der parlamentarischen Sachverhaltsaufklärung ausreichen, dass der Gesetzgeber “verschiedene öffentliche und nicht-öffentliche Stellen zu den Regelungen angehört [...] und damit die gebotene öffentliche Diskussion angestoßen hat”²⁶ und ihm darüber hinaus aus der Beobachtung vergleichbarer landesrechtlicher Entwicklungen keine nachteiligen Erfahrungen bekannt geworden sind²⁷. Eine weitergehende Sachverhaltsaufklärung sei allenfalls dann notwendig, “wenn Erkenntnisse vorlägen, die eindeutig gegen die Annahme einer hinreichenden Verstandesreife der in Rede stehenden Gruppe sprächen.”²⁸ Nach diesen Maßstäben ruft die Öffnung der Kommunalwahlen für die Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen auch in Hessen unter dem Aspekt der Allgemeinheit der Wahl keine gesonderten Probleme hervor, solange der hessische Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren Expertise zur Frage der hinreichenden Verstandesreife der einzubeziehenden Gruppe einholt und sich - auch aus einem hieran anschließenden öffentlichen Diskurs - keine Erkenntnisse ergeben, die *eindeutig* für das Fehlen einer solchen Verstandesreife sprechen. Dem hessischen Gesetzgeber steht es in Anwendung dieser Grundsätze frei, Expertise aus Gesetzgebungsverfahren in anderen Bundesländern einzubeziehen und zu berücksichtigen. Er ist nicht verpflichtet, eigene Studien anzustellen.

²¹ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 14).

²² Das Gericht hält sich mit allgemeinen Ausführungen zu diesem Grundsatz eher bedeckt und geht gleich auf die Frage der Verstandesreife ein (vgl. auch *Sachs*, JuS 2019, 188 [189]). Dies könnte dahingehend zu verstehen sein, dass das BVerwG in jedem altersmäßigen Ausschluss vom aktiven Wahlrecht eine Beeinträchtigung des Allgemeinheitsgrundsatzes erblickt, die nur zur Verfolgung verfassungsmäßiger Zwecke gerechtfertigt werden kann. Dies leitet schließlich zu dem im Demokratieprinzip wurzelnden Erfordernis der hinreichenden Verstandesreife über.

²³ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 15).

²⁴ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 14); gleichsam: BVerfGE 42, 312 (340f.); VG Stuttgart, Urt. v. 14.12.2015 - 7 K 3140/15 - juris Rn. 42; *Mußgnug* in: Festschrift für Gerd Roellecke, 1997, 165 ff, 177; *Holste*, DÖV 2005, 109 (111); *Breuer*, NVwZ 2002, 43 (45).

²⁵ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 15).

²⁶ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 17).

²⁷ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 17).

²⁸ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 18).

Dieser Gedanke wird noch zusätzlich bekräftigt, wenn man die erforderliche Verstandesreife in Relation zur konkreten Wahl setzt.²⁹ Die Institution Gemeinde basiert auf freiheitlichen und demokratischen Erwägungen³⁰, wonach die kommunale Selbstverwaltung zu einer Verstärkung der Demokratie insgesamt in Deutschland führen soll.³¹ Durch die Struktur und Verbindung über die persönliche Mitgliedschaft in dem örtlichen Verband soll die Distanz zwischen Normsetzer/innen und Normunterworfenen verringert werden.³² Selbstverwaltung ist damit ein Dezentralisierungsprinzip.³³ Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung sind auch noch heute als Funktion von Selbstverwaltung anerkannt³⁴ und haben die Intention, die Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten und somit die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung der öffentlicher Aufgaben zu aktivieren, um das Wohl der Einwohner/innen zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.³⁵ Selbstverwaltung soll sich an den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft orientieren.³⁶ Das BVerfG spricht von der „mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente“.³⁷ Die zu einer Selbstverwaltungseinheit gehörenden Personen unterscheiden sich von den übrigen Bürger/innen des Staates dadurch, dass sie durch die von dieser Einheit wahrgenommenen Aufgaben in erhöhtem Maße berührt werden.³⁸ Gerade mit Blick auf die Beschränkung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sowie der mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente darf aufgrund der verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsidee davon ausgegangen werden, dass schon 16- und 17-Jährige die Reife und Einsichtsfähigkeit besitzen, die erforderlich ist, um die ihre jeweilige Gemeinde betreffenden Entscheidungen zu beurteilen und an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Die Mitwirkung an Wahlen zur kommunalen Vertretungskörperschaft entspricht dem Prinzip der Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG.

²⁹ Allg. zu Differenzierungsmöglichkeiten beim Wahlsystem aufgrund des Anwendungsbereichs, BVerfGE 71, 81 (96).

³⁰ *Hendler* in: Mann/Püttner (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 2. Aufl. 2007, § 1 Rn. 2; *Sachs/Engels*, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 40.

³¹ *Waldhoff*, DVBl 2016, 1022 (1027).

³² BVerfGE 33, 125 (156f), vgl. *Merten*, VVDStRL 55 (1995), 7 (35).

³³ BeckOK GG/*Hellermann*, 45. Ed. (15.11.2020), Art. 28 GG Rn. 30; *Sachs/Engels*, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 34; v. Münch/*Kunig/Ernst*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 69; *Schuppert*, AöR 114 (1989), S. 127 (130).

³⁴ *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 (188f.).

³⁵ BVerfGE 138, 1 (18); BVerfGE 11, 266 (275) BeckOK GG/*Hellermann*, 45. Ed. (15.11.2020), Art. 28 GG Rn. 31; *Sachs/Engels*, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 34.; v. Münch/*Kunig/Ernst*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 71.

³⁶ BVerfGE 11, 266 (276).

³⁷ BVerfGE 83, 37 (55).

³⁸ BVerfGE 107, 59 (101).

Neben dem Aspekt der Allgemeinheit der Wahl und der Frage der hinreichenden Verstandesreife befasste sich das BVerwG³⁹ in seiner Entscheidung aus 2018 unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Wahl außerdem mit der unterschiedlichen Behandlung von Personen, die die Voraussetzungen des § 1896 Abs. 1 S. 1 BGB erfüllen. Sofern diese nämlich volljährig sind und unter dauerhafter Betreuung all ihrer Angelegenheiten stehen, waren sie vom aktiven Wahlrecht zur Kommunalwahl ausgeschlossen, während Minderjährige, die bis auf das Fehlen ihrer Volljährigkeit alle Voraussetzungen des § 1896 Abs. 1 S. 1 BGB erfüllen, an der Kommunalwahl teilnehmen durften. Da sich diese besondere Problematik jedoch infolge der Angleichung der hessischen Vorschriften⁴⁰ aus Anlass der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung⁴¹ nicht mehr stellt, soll sie nicht weiter vertieft werden.

b. Kein weitergehender Verstoß gegen das Demokratieprinzip, Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

Über die im Hinblick auf die Wahlrechtsgrundsätze speziellere Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG hinaus muss nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.⁴² Bei diesem sogenannten Homogenitätsprinzip geht es jedoch nicht darum, Uniformität von Bundes- und Landesrecht herzustellen.⁴³ Ziel ist es, diejenige strukturelle Homogenität zu schaffen, die für das Funktionieren eines Bundesstaats unerlässlich ist.⁴⁴ Grundsätzlich haben deshalb die Länder Autonomie bei ihrer Staatsorganisation.⁴⁵ Daher verlangt das Prinzip des Art. 28 Abs. 1 GG nur ein „Mindestmaß an Homogenität“⁴⁶ und keine volle inhaltliche Übereinstimmung der Vorgaben, die das Grundgesetz für den Bund vorschreibt.⁴⁷ Vielmehr können im Landesrecht Abweichungen davon getroffen werden.⁴⁸

³⁹ BVerwG NJW 2018, 3328 (3329 Rn. 19 ff.).

⁴⁰ § 31 HGO wurde durch Gesetz vom 30.10.2019 (GVBl. S. 310) neu gefasst und enthält nunmehr keinen allgemeinen Ausschluss des aktiven Wahlrechts von Personen, die unter Betreuung stehen.

⁴¹ BVerfGE 151, 1.

⁴² Vgl. dazu allgemein v. Münch/Kunig/Ernst, 7. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 13 ff.

⁴³ Jarass/Piero, 16. Aufl. 2020, GG Art. 28 Rn. 1.

⁴⁴ BVerfGE 90, 60 (84), Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 1.

⁴⁵ BVerfGE 90, 60 (84); 4, 178 (189); Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 1.

⁴⁶ BVerfGE 90, 60 (85); Jarass/Piero, 16. Aufl. 2020, GG Art. 28 Rn. 1.

⁴⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 95. EL Juli 2021, GG Art. 28 Abs. 1 Rn. 52.

⁴⁸ BerlVerfGH NJW 1994, 3343 (3344).

Insoweit könnte die Frage auftreten, ob sich aus dem Demokratieprinzip - neben den oben genannten Anforderungen - noch weitere Vorgaben hinsichtlich der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre ergeben. Fraglich ist, ob die Absenkung des Wahlalters in unzulässiger Weise den Kreis der Träger der vom Demokratieprinzip geschützten Volkssouveränität erweitert. Träger der Volkssouveränität im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sind nur die in dem Wahlgebiet ansässigen Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG.⁴⁹ Damit erfasst der Begriff des Volkes in den Gemeinden und Kreisen grundsätzlich nur deutsche Staatsangehörige.⁵⁰ Für die Staatsangehörigkeit ist jedoch das Alter nicht relevant⁵¹, sodass in einer Verschiebung des Mindestalters keine Verletzung des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG gesehen werden kann.

Schließlich ist die Altersgrenze des Art. 38 Abs. 2 GG auch nicht Inhalt des Art. 20 Abs. 2, da es andernfalls der ausdrücklichen Regelung in Art. 38 Abs. 2 GG nicht bedurft hätte.⁵² Art. 28 Abs. 1 GG verweist nicht auf Art. 38 Abs. 2 GG.⁵³ Art. 20 Abs. 2 GG regelt zudem die Ausprägungen des Demokratieprinzips, die für Art. 38 Abs. 1 GG relevant ist und nicht die Wahlberechtigung.⁵⁴ Überdies hat der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts eine Abweichungskompetenz.

Darüber hinaus ergeben sich keine - über die oben dargestellten Grundsätze hinausgehenden - Anforderungen aus dem in Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen Demokratieprinzip.

c. Zwischenergebnis

Damit bleibt festzuhalten, dass die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei hessischen Kommunalwahlen mit den o.g. Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG vereinbar ist.

3. Topos 'Einheit der Rechtsordnung' steht der Absenkung nicht entgegen

Die Einführung eines aktiven Wahlrechts unterhalb der Grenze der Volljährigkeit (§ 2 BGB) sieht sich nicht selten der Kritik ausgesetzt, ohne Not von einer - an unterschiedlich Stellen⁵⁵ der Rechts-

⁴⁹ BVerfGE 83, 60 (71).

⁵⁰ BVerfGE 83, 37 (50).

⁵¹ Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 158 ff.

⁵² Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 161 ff.

⁵³ VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017, Az: 1 S 1240/16 - juris, Rn. 33.

⁵⁴ Meyer in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 10.

⁵⁵ Bspw. §§ 2, 828 Abs. 3, 1303 BGB; Art. 38 Abs. 2 GG; § 6 JuSchG.

ordnung vorzufindenden - gesetzgeberischen Wertung abzuweichen, nach der junge Heranwachsende erst mit Erreichen der starren Altersgrenze von 18 Jahren in vollem Umfang eigenverantwortlich handeln können und ihnen Rechte und Pflichten zugewiesen werden. Hinter solchen und ähnlichen Argumenten steht eine gewisse Erwartung hinsichtlich der Einheit unserer Rechtsordnung⁵⁶, wonach verschiedene Rechtsgebiete keine einander widersprechenden Lösungen hervorbringen sollen. Gleichwohl wären solche 'uneinheitlichen' gesetzgeberischen Entscheidungen erst dann nicht mehr hinnehmbar, wenn dem Erfordernis der 'Einheit der Rechtsordnung' ein entsprechender (verfassungs-)rechtlicher Gehalt beigemessen werden könnte. Dies scheint bis zu einem gewissen Grad uneinheitlich beantwortet zu werden.⁵⁷ Ohne diese Frage abschließend zu beantworten, lässt sich der Topos 'Einheit der Rechtsordnung' wohl auf Ebene des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) und des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) rechtlich erfassen.

a) **Kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip**

Unabhängig von den genauen Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips⁵⁸ scheint dieses hier jedoch schon deswegen nicht betroffen zu sein, da es im konkreten Fall der Absenkung des Wahlalters nicht um unterschiedliche Rechtmäßigkeitsbedingungen geht, die die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit beeinflussen. Anders verhielte es sich, wenn ein Normwiderspruch dahingehend vorliegen würde, dass die Befolgung der einen Norm notwendigerweise die Verletzung der anderen Norm zur Folge hätte.⁵⁹ In Fällen, in denen der Adressat beide Normen gleichzeitig befolgen kann, lässt sich keine verfassungswidrige Verletzung des Rechtsstaatsprinzips erkennen.⁶⁰ Dies ist vorliegend der Fall, da es sich um zwei unterschiedliche Sachverhalte handelt: Im bürgerlichen Recht und seinen Vorschriften über den Schutz von beschränkt Geschäftsfähigen (§§ 106 ff. BGB) geht es um (Schutz vor) Selbstbindung⁶¹, während die Ausübung des Wahlrechts keinerlei rechtlich durchsetzbaren Verpflichtungen begründet, sondern vielmehr die tatsächliche Teilnahme an einer (Massen-)Entscheidung ohne individuelle Bindungswirkung darstellt.⁶² Es verhält sich hierbei vielmehr wie

⁵⁶ Allgemein zum Begriff s. *Felix*, Einheit der Rechtsordnung, 1998.

⁵⁷ Vgl. zur Thematik: *Baldus*, Die Einheit der Rechtsordnung, 1995; *Engisch*, Die Einheit der Rechtsordnung, 1935; *Hanebeck*, Der Staat 41 (2002), 429 ff; *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz - entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts; kritisch unmittelbar dazu: *Grimm*, AcP 171 (1971), 266 (266).

⁵⁸ Vgl. dazu v. Münch/Kunig/*Kotzur*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 20 Rn. 148 ff.; *Sachs/Sachs*, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20 Rn. 122 ff.; BeckOK GG/*Huster/Rux*, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 20 Rn. 181 ff.

⁵⁹ *Felix*, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 245.

⁶⁰ Vgl. *Felix*, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 245.

⁶¹ vgl. zu den Schutzzwecken der §§ 106ff BGB: MüKoBGB/*Spickhoff*, 9. Aufl. 2021, BGB § 104 Rn. 6 ff.

⁶² *Meyer* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 12, Fn. 48.

mit der Ausübung anderer demokratischer Rechte (bspw. des Versammlungs- oder Meinungsäußerungsrechts), die interessanterweise ebenso wenig an die Volljährigkeit anknüpfen.⁶³

b) Kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz

Der Gleichbehandlungsgrundsatz kann als Teil des Topos ‘Einheit der Rechtsordnung’ gesehen werden.⁶⁴ Die Verpflichtung zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes kann jedoch nur für und innerhalb eines Hoheitsträgers gelten.⁶⁵ Zudem geht es bei Art. 3 Abs. 1 GG nur um die notwendige Gleichbehandlung vergleichbarer Personengruppen, nicht um die gleiche rechtliche Behandlung eines Sachverhaltes oder einer Person in verschiedenen Teilrechtsordnungen.⁶⁶

Vorliegend betreffen Regelungen des bürgerlichen Rechts⁶⁷, des (Jugend-)Strafrechts⁶⁸ oder des Straßenverkehrsrechts⁶⁹ Regelungsmaterien, die abschließend durch den Bundesgesetzgeber normiert sind (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Bei der Ausgestaltung des aktiven Kommunalwahlrechts handelt es sich jedoch ausschließlich um eine Landeskompetenz, sodass hier unterschiedliche Hoheitsträger sowie unterschiedliche Lebensbereiche betroffen sind.

c) Kein allgemeines Verbot der Systemwidrigkeit

In diesem Zusammenhang könnte allenfalls noch erwogen werden, ob über die genannten Grundsätze hinaus ein (wie auch immer geartetes) Verbot der Systemwidrigkeit existiert. Dies lehnt das Bundesverfassungsgericht jedoch ausdrücklich ab.⁷⁰ Folglich gibt es kein Gebot, ähnliche Sachverhalte in verschiedenen Ordnungsbereichen gleich zu regeln.⁷¹ Das Minderjährigenwahlrecht ließe sich darüber hinaus auch kaum als systemwidrige Regelung identifizieren, immerhin handelt es sich beim Zivilrechtsverkehr und der Ausübung politischer Partizipation um völlig unterschiedliche Rechtsbereiche. Schließlich existiert kein einheitlicher Schutz der Minderjährigen.⁷² Unabhängig davon könnten (vermeintlich) systemwidrige Regelungen nur nach den Maßstäben der Verfassung, nicht jedoch

⁶³ Meyer in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 12; Dreier GG/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2013, GG Art. 8 Rn. 56; v. Münch/Kunig/Ernst, 7. Aufl. 2021, GG Art. 8 Rn. 26.

⁶⁴ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 267.

⁶⁵ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 267.

⁶⁶ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 283.

⁶⁷ §§ 2, 828 Abs. 3, 1303 BGB.

⁶⁸ § 1 JGG.

⁶⁹ §§ 2 Abs. 2, 6 Abs. 1 lit. b StVG i.V.m. § 10 der Fahrerlaubnis-Verordnung.

⁷⁰ BVerfGE 75, 382 (395f); E 76, 130 (140).

⁷¹ BVerfGE 75, 78 (107); Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 286.

⁷² Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 207.

unter dem Gesichtspunkt der Systemwidrigkeit als verfassungswidrig eingestuft werden.⁷³ Wie oben dargelegt, handelt es sich hierbei nicht um eine Situation, die überhaupt eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG eröffnet.

d) Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt, dass der Topos ‘Einheit der Rechtsordnung’ in Bezug auf die hier gegenständliche Frage keine eigenständige Bedeutung aufweist, sondern nur Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und Gleichbehandlungsgrundsatz ist. Beide Verfassungsgüter werden durch den Gesetzesentwurf nicht tangiert. Es handelt sich um verschiedene Sachverhalte, die in keinem verfassungsrechtlichen Zusammenhang stehen.

4. Keine einschränkenden Vorgaben durch einfaches Bundesrecht

Zu überprüfen wäre das Gesetz ebenfalls an den Vorgaben des einfachen Bundesrechts. Teilweise wurde in ähnlich gelagerten Vorhaben vorgetragen, dass die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern dadurch verletzt, dass diese “ihren Kindern die Teilnahme an Wahlveranstaltungen und Wahlen gewähren müssten.”⁷⁴ Zur elterlichen Sorge im Sinne des § 1626 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 (Personensorge) gehört nach § 1631 Abs. 1 BGB auch das Recht, den Aufenthalt des Kindes zu bestimmen. Die Aufenthaltsbestimmung erlaubt positiv, die Wohnung und den Wohnort des Kindes zu bestimmen⁷⁵, sowie negativ, den Aufenthalt an gewissen Orten zu verbieten.⁷⁶ Das Gesetz würde jedoch nicht den Konflikt zum Aufenthaltsbestimmungsrecht selbst hervorrufen, sondern erst die Ausübung des elterlichen Personensorgerechts dergestalt, dass es dem Minderjährigen verboten wird, den Wahlort aufzusuchen. Zudem ist das Aufsuchen des Wahlortes nicht zwingend notwendig, da auch bei hessischen Kommunalwahlen die Briefwahl gemäß § 7 Abs. 3 lit. a des Hessischen Kommunalwahlgesetzes möglich ist.

Darüber hinaus ist bei der Ausübung des Personensorgerechts gemäß § 1626 Abs. 2 BGB auf die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbe-

⁷³ BVerfGE 34, 103 (115); *Felix*, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 286.

⁷⁴ Vgl. den Vortrag im Verfahren gegen die Kommunalwahl in Heidelberg (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017, Az: 1 S 1240/16 - juris, Rn. 9) sowie gegen die Absenkung des Wahlalters in Thüringen (vgl. Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 91).

⁷⁵ *Kaiser/Schnitzler/Schilling/Sanders*, BGB, Familienrecht, BGB § 1631 Rn. 9.

⁷⁶ *Staudinger/Lettmaier*, BGB, 2020, § 1626 Rn. 213.

wusstem Handeln Rücksicht zu nehmen.⁷⁷ Die Grenze der elterlichen Sorge stößt dort an die Grenze, wo die Rechtsordnung dem Minderjährigen eigene Zuständigkeiten zubilligt.⁷⁸ Durch die Ermöglichung eines aktiven Wahlrechts wäre somit die Durchsetzung eines auf Basis des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts gestützten Verbots der Eltern, an der Wahl teilzunehmen, nicht mehr von §§ 1626 Abs. 1, 1631 Abs. 1 BGB gedeckt.

5. Keine einschränkenden Vorgaben durch sonstiges Verfassungsrecht

Das Aufenthaltsbestimmungsrecht ist auch von Art. 6 Abs. 2 GG geschützt.⁷⁹ Wie oben aufgezeigt, ist zu bezweifeln, ob in das Elternrecht nach Art. 6 Abs. 2 GG mit Bezug auf das Aufenthaltsbestimmungsrecht eingegriffen wird. Unabhängig davon, wäre dieser Eingriff gerechtfertigt.⁸⁰

Die Absenkung des Mindestalters erweitert Rechtspositionen der Jugendlichen. Die Absenkung des Wahlalters begründet wiederum selbst keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Elternrecht, weil es nur ein Recht, jedoch keine Verpflichtung auferlegt. Unabhängig davon würde die Absenkung des Wahlrechts einen legitimen verfassungsrechtlichen Zweck darstellen, der auch nicht in unverhältnismäßiger Weise in das elterliche Erziehungsrecht eingreift.⁸¹ Auch einem Minderjährigen steht ein eigenes Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) zu, welches zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen ist⁸², wenn nicht sogar schon auf Ebene des Schutzbereichs⁸³. Mit abnehmender Pflege- und Schutzbedürftigkeit sowie zunehmender Selbstbestimmungsfähigkeit werden auch die im Elternrecht wurzelnden Rechtsbefugnisse zurückgedrängt.⁸⁴ Über die Frage des Aufenthaltsbestimmungsrechts wird keine Betroffenheit des Art. 6 Abs. 2 GG begründet.

⁷⁷ Staudinger/Lettmaier, BGB, 2020, § 1626 Rn. 213; Staudinger/Salgo, BGB, 2020, § 1631 Rn. 56.

⁷⁸ MüKoBGB/Huber, 8. Aufl. 2020, BGB § 1626 Rn. 29; VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017, Az: 1 S 1240/16 - juris, Rn. 51.

⁷⁹ BVerfGE 105, 313; Dreier GG/Brosius-Gersdorf, 3. Aufl. 2013, GG Art. 6 Rn. 158; MüKoBGB/Huber, 8. Aufl. 2020, BGB § 1631 Rn. 11.

⁸⁰ Vgl. dazu VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017, Az: 1 S 1240/16 - juris, Rn. 51.

⁸¹ Thüringischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 25.09.2018, Az: 24/17 - juris, Rn. 203.

⁸² BVerfGE 24, 119 (144).

⁸³ Dreier GG/Brosius-Gersdorf, 3. Aufl. 2013, GG Art. 6 Rn. 162.

⁸⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Badura, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 6 Rn. 135.

Auch ist die Institutsgarantie des Art. 6 Abs. 2 GG nicht betroffen, da es weder die das Eltern-Kind-Verhältnis regelnden einfach-rechtlichen Vorschriften schlechthin aufhebt noch in ihrem Wesenskern verändert.⁸⁵

III. Abschließende Bemerkungen

Auf Grundlage der obenstehenden Ausführungen bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen den Entwurf **Drs. 20/6347**. Die Absenkung des aktiven Wahlalters bei hessischen Kommunalwahlen auf 16 Jahre ist eine rein politische Entscheidung.

Frankfurt am Main, den 31. Dezember 2021



Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann



Alexander Heger



Moritz Malkmus

⁸⁵ Zum Maßstab: BeckOK GG/Uhle, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 6 Rn. 49; *Papier* NJW 2002, 2129 (2129).



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

EBS Universität für Wirtschaft und Recht

Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden

www.ebs.edu

EBS Law School

**Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Empirische Rechtsfor-
schung und Rechtsökonomik**

Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
Deutschland
Phone +49 611 7102 2253
emanuel.towfigh@ebs.edu

31. Dezember 2021

Stellungnahme
zu dem
Entwurf eines Gesetzes
zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16
bei Kommunalwahlen
(Drs. 20/6347)

Ein Unternehmen der SRH

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH
Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 32 489 22255
Präsident: Günther H. Oettinger // Rektor: Prof. Dr. Martin Böhm // Geschäftsführung: Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26
BIC: GENODE51RGG

A. Auftrag

Der Innenausschuss des hessischen Landtags hat kurzfristig eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 20/6347 der Fraktion der SPD erbeten.

Der Gesetzentwurf sieht die Änderung des § 30 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie des § 22 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Landkreisordnung (HKO) vor, um bei Kommunalwahlen das Mindestwahlalter von 18 Jahren auf 16 Jahre herabzusetzen.

B. Rechtslage in anderen Bundesländern

Die Mehrheit der deutschen Bundesländer hat für Kommunalwahlen bereits das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren eingeführt. Neben Hessen ist lediglich in Bayern (Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 GLKrWG), Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 KWG Rheinland-Pfalz), dem Saarland (§ 13 KWG Saarland) und in Sachsen (§ 15 GO SächsGemO) die Ausübung auch des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen erst ab 18 Jahren möglich.

C. Verfassungsrechtliche Würdigung

Über die in § 29 Hessische Gemeindeordnung (HGO) genannten Wahlen und Abstimmungen nehmen die Bürger*innen in den hessischen Gemeinden Einfluss auf die Verwaltung ihrer Gemeinde. Sie wählen die Gemeindevertretung, die Bürgermeister*innen und stimmen über Bürgerentscheide ab. Wer in diesen Wahlen und Abstimmungen wahlberechtigt ist, regelt einfachgesetzlich für die Gemeinden § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und für die Landkreise § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Hessische Landkreisordnung (HKO). Nach diesen Vorschriften in ihrer derzeit geltenden Fassung ist aktiv wahlberechtigt, wer am Wahltag Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes oder Staatsangehöriger eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland (Unionsbürger) ist, das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens sechs Wochen in der Gemeinde bzw. dem Landkreis seinen Wohnsitz hat.

Der Herabsetzung dieser Altersgrenze von 18 auf 16 Jahre stehen, wie im Folgenden dargelegt wird, verfassungsrechtliche oder europarechtliche Gründe nicht entgegen.

I. Landesverfassungsrecht

1. Art. 73 Abs. der Hessischen Landesverfassung

Zunächst steht Art. 73 Abs. 1 der Hessischen Landesverfassung (HV), wonach alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben stimmberechtigt sind, einer Herabsenkung des Wahlalters nicht entgegen: Art. 73 HV ist nämlich auf Kommunalwahlen nicht anwendbar. Das ergibt sich unter anderem schon aus dem Wortlaut der Bestimmung. Gemäß Art. 73 Abs. 1 HV sind stimmberechtigt alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben. Aus der örtlichen Begrenzung der Stimmberechtigung auf in Hessen gemeldete Bürger*innen ergibt sich der Bezug dieser Vorschrift zur landesweiten Wahl zum hessischen Landtag.¹

2. Art. 138 Hessische Landesverfassung

Fraglich ist, ob Art. 138 HV einer Herabsenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen entgegensteht. Art. 138 HV stellt die Wahlrechtsgrundsätze für die Wahl der hauptamtlichen Leiter von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf. Das Wahlrecht für die Wahlen der Gemeindevertretung regelt Art. 138 HV nicht, insoweit gelten die identischen Wahlgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG iVm den einfach-landesgesetzlichen Regelungen der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und des Kommunalwahlgesetzes (s.u.).

Gemäß Art. 138 HV muss gewährleistet sein, dass Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sind. In der konkreten Ausgestaltung dieser Grundsätze kommt dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu.²

So stellt sich die Frage, ob die Herabsenkung des Wahlalters für die Wahlen der hauptamtlichen Leiter von Gemeinden und Gemeindeverbänden von 18 Jahren auf 16 Jahre gegen diese landesverfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze verstößt oder vom Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers umfasst ist.

¹ Wie hier etwa auch *Sacksofsky*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.) Landesrecht Hessen, § 2 Rn. 12.

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

a) **Allgemeinheit der Wahl**

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

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen sowie den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen zusteht. Eine Begrenzung des Wahlrechts auf bestimmte Personengruppen oder anknüpfend an bestimmte Eigenschaften soll damit ausgeschlossen werden.³ Die Zulassung zur Wahl darf nicht von Voraussetzungen wie zum Beispiel dem Geschlecht, dem Beruf, der Bildung, oder dem Einkommen abhängig gemacht werden. Während Art. 73 HV für die Landtagswahlen die Allgemeinheit der Wahl in zulässiger Weise begrenzt, indem hier ein Mindestalter verfassungsrechtlich festgesetzt wird,⁴ fehlt es an einer vergleichbaren landesverfassungsrechtlichen Regelung für die Wahlen der hauptamtlichen Leiter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die einer einfachgesetzlichen Herabsetzung des Wahlalters entgegenstehen könnte. Der Landesgesetzgeber ist somit grundsätzlich befugt, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums das Wahlrecht für Kommunalwahlen auszugestalten.

Anders als ein den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzender Ausschluss bestimmter Wähler*innen würde die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre eine Erweiterung der Gruppe der Wahlberechtigten zur Folge haben.⁵ Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kann darin folglich nicht gesehen werden.

Die Freiheit des Landesgesetzgebers ist jedoch nicht grenzenlos, er kann das Mindestalter für die (eigene, aktive) Teilnahme an Wahlen nicht beliebig festsetzen.⁶ Er hat zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung und Ausübung des aktiven Wahlrechts ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft der Wählenden verlangt. Ein Weg, dieses Mindestmaß sicherzustellen, ist die Festlegung eines Mindestalters für die Teilnahme an Wahlen.⁷

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

⁴ vgl. *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 81; *Mann*, in: Kahl/Waldhoff/Walther, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8 Rn, 82.

⁵ VGH Mannheim, Ur. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404; *Waldhoff*, Kommunalrecht: Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen, in: JuS 2018, 501.

⁶ vgl. zur Möglichkeit eines Familienwahlrechts *Oebbecke*, Das Wahlrecht von Geburt an, in: JZ 2004, S. 987 ff.

⁷ VGH Mannheim, Ur. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406; BVerwG, Ur. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.

Bislang liegt dieses Mindestalter bei 18 Jahren. Für die Annahme, dass es durchschnittlichen 16-Jährigen an der erforderlichen Reife und Ernsthaftigkeit fehlen könnte, gibt es keine Anhaltspunkte. Eine Reihe empirischer Studien stützt vielmehr die Annahme, dass 16-Jährige über die für die Teilnahme an Wahlen notwendige Reife verfügen. So sind sie politisch interessierter als etwa die Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen und eher motiviert, sich politisch zu engagieren.⁸ Die Fähigkeiten sozial, ethisch und politisch zu denken, entwickeln sich besonders in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren, sie sind also mit 16 Jahren für eine Wahlteilnahme ausreichend ausgebildet und geprägt.⁹

Mit einer Festlegung des Mindestalters für die Teilnahme an Kommunalwahlen auf 16 Jahre wird der Gesetzgeber den Anforderungen an die Reife und Urteilskraft der Wähler*innen somit gerecht. Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verstößt daher nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der Landesgesetzgeber ist im Rahmen seiner Kompetenz zur Ausgestaltung des Wahlrechts befugt, dieses Mindestalter festzusetzen.

b) Gleichheit der Wahl

Die Herabsenkung des Wahlalters ist ferner an den aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl folgenden Maßstäben zu messen. Der Wahlgrundsatz der gleichen Wahl gewährleistet allen Wähler*innen die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal gleicher Weise.¹⁰ So muss etwa die Zählwertgleichheit bzw. bei der Verhältniswahl die Erfolgswertgleichheit sichergestellt sein.¹¹ Darüber hinaus betrifft das Gebot der Wahlrechtsgleichheit aber auch den gesamten Wahlprozess. Das Wahlrecht darf nicht nach Kriterien differenzieren, die einer staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechen. Eine Unterscheidung etwa nach Geschlecht, Alter, Religion oder Bildungsstand wäre verfassungswidrig.

Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, inwieweit ein Wahlrecht bereits ab einem Alter von 16 Jahren den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzen könnte. Mit dem Urteil des

⁸ *Wagner/Johann/Kritzinger*, Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice, in: Electoral Studies Vol. 31 (2012) S. 372, 376. *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Otto-Brenner Stiftung (Hrsg.), S. 53.

⁹ *Hurrelmann*, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentien (Hrsg.) Jugend und Politik, 2016, S. 311, 313 ff.

¹⁰ BVerfG Urt. d. Zweiten Senats v. 03.07.2008, - 2 BvC 1, 7/07, in: BVerfGE 121, S. 266, 295; *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 90; *Lampert*, Die wahlrechtlichen Gleichheitssätze, JuS 2011, 884, 886;

¹¹ *S. Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 29, R. 15.

Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses unter Betreuung stehender Erwachsener von Wahlen¹² hat sich eine zuvor geführte Diskussion erledigt: Sie rankte sich um die Frage, ob das Wahlrecht für 16-Jährige einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl darstellt, wenn zwar volljährige Bürger*innen, denen zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten dauerhaft ein Betreuer bestellt ist, von Wahlen ausgeschlossen sind, minderjährige Bürger*innen zwischen 16 und 18 Jahren, die ebenfalls die Voraussetzungen einer Betreuung erfüllen würden, aber aufgrund der gesetzlichen Vertretung durch ihre Eltern (noch) nicht unter Betreuung stehen, bis zum Erreichen der Volljährigkeit hingegen an Wahlen teilnehmen dürfen.¹³ Im Übrigen hat der hessische Landesgesetzgeber bereits auf diese Rechtsprechung reagiert und die landesrechtlichen Regelungen entsprechend angepasst. Vom Wahlrecht ausgeschlossen ist nun nur noch, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt (vgl. § 31 HGO). Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verletzt folglich nicht den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

3. Wahlen zur Gemeindevertretung

Die Landesverfassung enthält wie oben ausgeführt mit Art. 73 und Art. 138 HV lediglich Bestimmungen für Landtagswahlen und die Direktwahl der Leiter der Gemeinden und Gemeindeverbände. Für die Wahl zu den Gemeindevertretungen enthält sie keine Regelungen. Diese müssen daher an der grundgesetzlichen Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gemessen werden (s.u.).

4. Zwischenergebnis

Eine Herabsetzung des Wahlalters für die Wahlen der hauptamtlichen Leiter der Gemeinden und Gemeindeverbände von 18 Jahren auf 16 Jahre verstößt nicht gegen die Landesverfassung Hessen.

¹² BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats vom 15.04.2019 - 2 BvQ 22/19, in: BVerfGE 151, S. 152 ff.

¹³ BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.

II. Verfassungsrecht des Bundes

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

1. Art. 38 Abs. 2 GG

Eine Verletzung von Art. 38 Abs. 2 GG kommt nicht in Betracht, da dieser nur auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag anwendbar ist.¹⁴

2. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

Die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze für Kommunalwahlen sind in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG niedergelegt: Danach müssen Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein. Die in Art. 138 HV genannten Wahlrechtsgrundsätze sind mit diesen identisch, so dass die dort gemachten Ausführungen entsprechend gelten (s.o.). Ein Herabsetzen des Wahlalters von 18 Jahren auf 16 Jahre für Wahlen zu den Gemeindevertretungen verstößt im Ergebnis nicht gegen die grundgesetzlichen Wahlrechtsgrundsätze. Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der Gleichheit der Wahl sind verletzt.

3. Demokratieprinzip, Art 20 Abs. 2 GG

Der Gesetzentwurf verstößt auch nicht gegen das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Das aktive Wahlrecht bereits mit 16 Jahren könnte das Demokratieprinzip verletzen, wenn die Zugehörigkeit zum Staatsvolk an die Volljährigkeit geknüpft ist. Jedoch vermittelt allein die Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG) die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, eine Altersgrenze spielt hier keine Rolle.¹⁵ Folglich kann eine Absenkung des Wahlalters das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht verletzen.

¹⁴ *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 100; VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328, 3329.

III. Europarecht

Das Kommunalwahlrecht hat schließlich eine europarechtliche Dimension, die bei der Frage nach der Absenkung des Wahlalters ebenfalls in den Blick genommen werden muss: Gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HGO und § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HKO sind Staatsangehörige eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland (Unionsbürger) bei kommunalen Wahlen wahlberechtigt. Diese Regelungen gehen zurück auf Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 b) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, über das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen verfügen; dabei gelten für sie dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Diese allgemeine Regelung konkretisiert Art. 22 AEUV, der dem Rat ein Recht zur Ausgestaltung des Wahlrechts gibt (Art. 22 Abs. 1 S. 2 AEUV).¹⁶ Mit der Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 ist dieser Regelungsauftrag erfüllt worden; sie enthält neben Begriffsbestimmungen Regelungen zur Mindestwohndauer in einem Mitgliedstaat und die Festlegung der vom Wahlrecht erfassten Kommunalorgane. Zur Frage des Wahlalters verhält sie sich nicht.

Auch die Europäische Grundrechtecharta (EuGRCh) gewährt in Art. 40 Unionsbürgern das Wahlrecht an den Kommunalwahlen des Mitgliedsstaates, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Ihnen steht das Wahlrecht unter den gleichen Bedingungen wie den Angehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates zu. Sieht ein Mitgliedstaat das Wahlrecht bereits für Minderjährige vor, so ist auch dieses vom Schutzbereich des Art. 40 EuGRCh umfasst.¹⁷

Auch das Europarecht lässt dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber mithin weite Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlrechts. Einer Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre steht es nicht entgegen.

¹⁶ Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) AEUV Art. 22, Rn. 8.

¹⁷ Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) EU-GRCharta Art. 40 Rn. 6.

D. Rechtspolitische Würdigung

Grundsätzlich obliegt die (insbesondere abschließende) rechtspolitische Beurteilung des Gesetzesvorhabens dem Parlament, auch wenn die Wissenschaft natürlich Argumente beisteuern kann. In aller gebotenen Zurückhaltung soll hier daher nur auf einen Aspekt hingewiesen werden, der neben der Vielzahl angestellter rechtspolitischer Erwägungen zurzeit in der Debatte vielleicht noch etwas unbelichtet scheint: Empirische Studien zeigen, dass eine Herabsetzung des Wahlalters langfristige positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben kann, weil das Alter einer Person bei der Erstwahl ein starker Prädiktor dafür ist, ob eine Person später regelmäßig wählen wird oder nicht.¹⁸ Schon jetzt nehmen junge Wahlberechtigte weniger regelmäßig ihr Wahlrecht wahr als ältere Bürger*innen, so dass für die Zukunft mit stärker sinkender Wahlbeteiligung gerechnet werden muss.¹⁹

Die Teilnahme an Wahlen ist in großem Maße eine Frage der Gewohnheit.²⁰ Wer es einmal getan hat, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder tun. So gingen mehr als 93 % der Wähler*innen der Wahl zum Europaparlament im Juni 2009 auch zur Bundestagswahl im September 2009.²¹ Eine frühzeitige Einbindung von Erstwähler*innen, könnte diesen Effekt verstärken und die Chance erhöhen, dass für Jugendliche die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Gewohnheit wird. Dabei bilden das Elternhaus, aber auch die Schulen wichtige Faktoren, denn Erstwähler*innen nehmen häufiger an Wahlen teil, wenn sie diese in einem unterstützenden sozialen Umfeld erleben, in welchem sie zur Teilnahme an Wahlen motiviert werden.²² Politische Bildung in den Schulen, aber auch Unterstützung im Elternhaus können helfen, den mit einer Wahlentscheidung zunächst einhergehenden Aufwand zu reduzieren, indem dort neben praktischen Hilfen (wie, wo und wann wählt man?) auch Informationen über Wahlprogramme

¹⁸ Schäfer/Roßteutscher/Abendschön, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

¹⁹ Konzelmann/Wagner/Rattinger, Turnout in Germany in the Course of Time: Life Cycle and Cohort Effects on Electoral Turnout from 1953 to 2009, in: *Electoral Studies*, Vol. 31 (2012), S. 250–261; Blais/Gidengil/Nevitte, Where does turnout decline come from? in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (2004), S. 221-236.

²⁰ Brody/Sniderman, Life Space to Polling Place: Relevance of Personal Concerns for Voting-Behavior, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 7 (1977), S. 337–360.

²¹ Roßteutscher/Faas, Multi-Level Voting: A Stabilising Force or a Push towards Increasing Voter Volatility?, in: *German Politics*, Vol. 24 (2015), S. 26, 36.

²² Bhatti/Hansen/Wass, The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride, in: *Electoral Studies* Vol. 31 (2012) S. 588, 592.

und Kandidat*innen vermittelt werden, bzw. der Zugang zu diesen Informationen erleichtert wird.²³ Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da die Wahlbeteiligung auch der Erstwähler*innen ganz wesentlich von ihrem Bildungsgrad beeinflusst wird. Die Beteiligung an Wahlen ist bei gut (aus-)gebildeten junge Wähler*innen sehr viel höher als bei jungen Wähler*innen mit geringerer Schulbildung.²⁴ Der Bedarf an entsprechender Information und Unterstützung ist folglich in diesen Bevölkerungsgruppen größer, und diese Erstwähler*innen können durch die Absenkung des Wahlalters in größerer Zahl noch während ihrer Schullaufbahn erreicht werden. So könnte ein erster Schritt hin zu „Gewohnheitswähler*innen“ (*habitual voters*) gemacht werden.²⁵ 18-jährige mit geringerer formaler Bildung stehen oftmals bereits im Beruf und sind daher nicht mehr so leicht für entsprechende Bildungsangebote zu erreichen.

E. Gesamtergebnis

Der Gesetzentwurf Drs. 20/6347 der Fraktion der SPD zur Änderung des § 30 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie des § 22 Abs. 1 Nr. 2 Hessischen Landkreisordnung (HKO) ist verfassungsmäßig. Einer Herabsetzung des Mindestwahlalters bei Kommunalwahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre stehen verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegen.

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

Wiesbaden, den 31. Dezember 2021

(gez.)

Prof. Dr. iur. Emanuel V. Towfigh

²³ zu den Informationskosten einer Wahlentscheidung vgl. *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 80 ff.

²⁴ *Schäfer/Roßteutscher/Abendschön*, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

²⁵ *Plutzer*, Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood, in: *American Political Science Review*, Vol. 96 (2002) S. 41, 42.

An den Hessischen Landtag
- Innenausschuss -

Jonathan Faust
info@jugendwahl-kassel.de

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 Landtages hat mich, Jonathan Faust, um Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzesentwurf gebeten. Diesem Ersuchen möchte ich gerne nachkommen. Die Herabsenkung des Wahlalters ist in jedem Fall sinnvoll, da das derzeitige Wahlalter schädlich für die spätere demokratische Teilnahme ist und eine Herabsenkung demnach förderlich. Das dies nur für die Kommunalwahlen gelten soll, ist bedauerlich, schließlich unterscheiden diese sich nicht von anderen Wahlen. In einem weiteren Schritt muss anschließend außerdem die politische Bildung in Form von Jugendparlamenten und Jugendwahlen für diejenigen ausgebaut werden, die dann noch vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Ich bin mittlerweile volljährig und darf somit an allen Wahlen teilnehmen. Dennoch habe ich im Laufe der letzten Jahre die Erfahrung machen müssen, an einer Wahl nicht teilnehmen zu dürfen, zuletzt bei den Kommunalwahlen am 14. März 2021.

Darüber hinaus wird mir im täglichen Umgang mit Gleichaltrigen in der Schule oder in meiner Freizeit bewusst, wie wenige Kinder und Jugendliche einen Zugang zur Politik haben und in ihr eine Möglichkeit sehen, sich und ihre Interessen einzubringen. Vielmehr begegnet mir immer wieder ein negatives Verhältnis zur Politik.

Durch die derzeitige Handhabung der demokratischen Partizipation bekommen wir Kinder und Jugendliche das Gefühl vermittelt, dass Politik eine Angelegenheit der Erwachsenen sei und damit nichts für uns. Die Erzählung, dass Politik wichtig ist und wir die Pflicht hätten uns zu engagieren (nur halt später), funktioniert nicht. Entgegen der Illusion, dass man am Morgen seines 18. Geburtstages aufwacht, einen Schalter umlegt und sich als mündige*n Bürger*in versteht, bleibt das Gefühl.

Das Resultat sehen wir in den geringen Wahlbeteiligungen der letzten Jahre.

In der Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sehe ich die Chance, dass wir das Verhältnis von den Bürger*innen zur Demokratie und ihren Institutionen nachhaltig verbessern können. Dadurch, dass zukünftige Wahlgenerationen noch im Schulalter wählen würden, ließe sich eine Einbettung im Unterricht realisieren, durch die Schülerinnen und Schüler an ihre erste Wahl herangeführt werden können. Je früher wir Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit bieten, ihre eigenen demokratischen Selbstwirksamkeitserfahrungen zu sammeln, desto besser wird später ihr Verhältnis zur Demokratie sein.

Hinter der Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verbirgt sich also die riesige Chance, nachhaltig das Verhältnis der Gesellschaft zur Demokratie und zur Politik zu verbessern, weswegen ich den Gesetzesentwurf begrüße und befürworte.

Darüber hinaus darf der Prozess der Schaffung demokratischer Ansatzpunkte für Kinder und Jugendliche mit der Herabsenkung des Wahlalters nicht abgeschlossen sein. Für diejenigen, denen das Wahlrecht immer noch verwehrt bleibt, braucht es aus denselben Gründen flächendeckend Jugendgremien bzw. -parlamente sowie parallele Jugendwahlen zu den Wahlen der Erwachsenen. Darauf gilt es sich im Anschluss zu fokussieren!

Jonathan Faust

Kassel, den 28. Dezember 2021



**Hessische
Union zur
Stärkung von
Kinder- und
Jugendinteressen**

Der Vorstand

Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen |
Schlossplatz 6 | 65183 Wiesbaden

Geschäftsstelle:

Jugendparlament der Landeshauptstadt Wiesbaden,
Amt der Stadtverordnetenversammlung,
zu Händen Balzerei
Schlossplatz 6*, 65183 Wiesbaden
Telefon: 0611 31-3384; Telefax: 0611 31-3902
E-Mail: info@huskj.de
Internet: www.huskj.de

Dem Innenausschuss
des Hessischen Landtags

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen (HUSKJ) sprechen wir uns klar für die Beteiligung junger Menschen an politischen Prozessen aus. Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen in Hessen wäre unserer Auffassung nach eine geeignete Maßnahme, um die Belange der Jugend im Rahmen des gesellschaftlichen und politischen Diskurses stärker zu berücksichtigen und somit auch die Beteiligung der Jugend an gesellschaftlichen Debatten zu fördern.

Im Folgenden möchten wir die Gründe für unsere Empfehlung zur Zustimmung zum vorliegenden Gesetzentwurf erläutern.

Entscheidungen, die im Rahmen der Kommunalpolitik getroffen werden, betreffen das Lebensumfeld der Jugendlichen unmittelbar, da hierbei beispielsweise sowohl ihre Freizeitgestaltung, als auch ihre Sicherheit im Verkehr beeinflusst werden. Ein Jugendlicher, der Angst hat, vom Bus überfahren zu werden, möchte genauso gehört werden wie einer, der in einem von der Kommune unterstützten Fußballverein spielt. Auch Themen wie Umweltpolitik, Städtepartnerschaften oder allgemein kultureller Austausch können einen großen Einfluss auf die Lebenswirklichkeit eines Jugendlichen haben.

Aus diesem Grund sind Themen der Kommunalpolitik zum Einen weniger abstrakt, was die Herausbildung einer politischen Identität fördert, zum Anderen sind sie auch in besonderem Maße entscheidend für die Lebensqualität junger Menschen.

Das Wahlrecht gibt den Bürgerinnen und Bürgern in einer Demokratie die Möglichkeit, sich politisch zu beteiligen und somit über die Kontrolle über die Mehrheits- und somit Machtverhältnisse in den Parlamenten zu entscheiden. Ein Wahlrecht ab 16 würde unsere Demokratie somit stärken und zu einer größeren Legitimation unserer Parlamente führen, da es über 100.000 hessischen Jugendlichen ermöglichen würde, gehört und bei politischen Entscheidungen vertreten zu werden. Unsere Demokratie ist dann gestärkt, wenn ein gesellschaftlicher Diskurs gefördert wird und wenn verschiedene Meinungen, Ansichten und lebensweltliche Perspektiven im Dialog und bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Meist werden jedoch naturgemäß vor Allem die Perspektiven von Menschen berücksichtigt, die über eine Stimme im Rahmen der Wahlen verfügen, da damit die Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten bestimmt werden. Dies ergibt sich zwangsläufig aus der Dynamik eines Systems, welches politische Gestaltungsmacht zur Konsequenz von Zustimmungswerten innerhalb einer wahlberechtigten Gruppe macht und jungen Menschen eine aktive Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen und parlamentarischer Arbeit verwehrt – und dies, ohne dass bislang in Hessen alternative Beteiligungsformate auf kommunaler Ebene oder landesweit eingerichtet worden wären, hinreichend Mittel für institutionalisierte Jugendvertretungen bereitgestellt oder die Rahmenbedingungen für weitergehende Beteiligungsformate geschaffen worden wären. Beteiligungsangebote wie Jugendvertretungen, die sich aus demokratischen Wahlen ergeben und aufgrund ihrer Ausstattung mit substantiellen parlamentarischen Rechten und finanziellen Ressourcen einen jugendfreundlichen Einstieg in die Welt der gesellschaftlichen Mitbestimmung ermöglichen können – ohne dabei das Erfordernis einer Wahlalterabsenkung zu schmälern – wurden in der Vergangenheit entgegen der Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung und insbesondere Art. 12 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention ebenso unzureichend etabliert.

Da die Teilnahme an Wahlen ein grundrechtsgleiches Recht ist, muss der Ausschluss von der Wahl gerechtfertigt sein¹. Ein Verweis auf die noch nicht vorliegende Volljährigkeit allein ist hierbei ein unhaltbares Argument, da das aktive Wahlrecht laut Art. 38 Abs. 2 Hs. 1 GG schon der Verfassung nach nicht an die Volljährigkeit geknüpft ist - zumal 1970 bereits schon einmal das Wahlalter 18 mit der damaligen Volljährigkeit ab 21 auseinanderklaffte.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2019 konstatiert, dass der Wahlrechtsausschluss von Menschen mit vollständiger rechtlicher Betreuung in seiner Gesamtheit als verfassungswidrig einzustufen ist. Wer junge Menschen ohne erkennbaren Grund von diesem Recht ausschließt, trägt zu einem verzerrten Bild der gesellschaftlichen Meinungsverhältnisse im Parlament bei und schadet so der Standhaftigkeit und Nachhaltigkeit eines demokratischen Systems.

Nach dem BVerfG kann ein Ausschluss zur Teilnahme an Wahlen dann gerechtfertigt sein, wenn von einer nicht hinreichend gegebenen Kommunikationsfähigkeit der betroffenen Gruppe mit den Staatsorganen auszugehen ist. Zurecht hat man festgestellt, dass diese generalisierende Aberkennung dieser Fähigkeit bei betreuten Menschen nicht zulässig sein darf - es erschließt sich uns nicht, inwieweit jungen Menschen verallgemeinert die Einsicht über Wesen und Bedeutung von Wahlen abgesprochen werden kann. Im Gegenteil zeigen wissenschaftliche Untersuchungen der jüngeren Zeit übereinstimmend, dass Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren in der Gesamtbetrachtung die Voraussetzungen erfüllen, um Wahlentscheidungen überlegt treffen zu können.^{2 3 4}

¹ 15 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rn. 1-142.

² Faas, Thorsten (2020): Politische Grundeinstellungen, in: *Wählen mit 16*, Frankfurt am Main.

³ Gründinger, Wolfgang (2017): Interesse an Politik, in: *Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder*, Stuttgart.

⁴ Vehrkamp, Robert et al. (2015): Jugendliche sind politisch kompetent, in: *Wählen ab 16*, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Abschließend halten wir es für dringend erforderlich, heute die Maßnahmen zu ergreifen, die unsere demokratische Ordnung morgen verteidigen. Während die Bedrohung des Populismus nach einem besorgniserregenden Aufflammen immer noch nicht gebannt ist, brauchen wir heute schon junge Demokratinnen und Demokraten, die als gleichberechtigtes Glied in der politischen Welt auf die Herausforderungen unserer Zeit deuten und den Parlamentarismus als ein System verstehen, in dem sie und ihr Idealismus willkommen sind.

Ein Aufrechterhalten des verfassungsrechtlich fraglichen Ausschlusses, der die neuen Erkenntnisse aus der Wissenschaft und die stetige Weiterentwicklung des Reifeprozesses junger Menschen negiert, kann nicht in die Zukunft weisen. So habe sich in den vergangenen 30 Jahren die Entwicklung im Jugendalter deutlich beschleunigt. Noch nie hätten junge Menschen ihre kindliche Phase so früh verlassen wie heute - damit beginne mit der heute bereits oft mit 13 Jahren eintretenden Pubertät ein Prozess auch der intellektuellen Veränderung, der die grundsätzliche Fähigkeit zur Reflexion über sich und seine Umwelt mit sich bringt.⁵

Der Gesetzgeber würde seinerseits Reife beweisen, wenn er mit Blick auf die neuen Erkenntnisse, die Erfahrungswerte aus fortschrittlicheren Bundesländern und den gesellschaftlichen Frieden nun den Weg für eine Absenkung des Wahlalters ebnet - Hand in Hand gehend mit mehr Möglichkeiten zur parlamentarischen Beteiligung junger Menschen in für sie geeigneten institutionalisierten Jugendvertretungen.

gez. Vorstand der HUSKJ, vertreten durch

Robin Balzereit

Mareike von Tilling

⁵ So Klaus Hurrelmann, Professor of Public Health and Education an der Hertie School Berlin.

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

An den Innenausschuss
des Hessischen Landtages

per Email

Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
www.ebs.edu

EBS Law School

**Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht**
Prof. Dr. Matthias Friehe
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
Deutschland
Phone +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

Office Management:
Roswitha Jung
Phone +49 611 7102 2232
roswitha.jung@ebs.edu

3. Januar 2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen (Drucks. 20/6347)

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

für die Gelegenheit zur Äußerung zu den vorgenannten Gesetzentwürfen bedanke ich mich.

Zusammengefasst nehme ich wie folgt Stellung:

1. Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen ist verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten.
2. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist bisher nicht bedacht worden, dass die Absenkung des Wahlalters zu einem Konflikt mit der Integrität des politischen Willensbildungsprozesses führen kann, wenn dadurch in nicht unerheblichem Umfang Schüler wahlberechtigt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss sich die demokratische Willensbildung stets vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk (von „unten nach oben“, nicht von „oben nach unten“) vollziehen. Sollen Schüler wahlberechtigt werden, kann eine Behandlung der Wahlen im Politikunterricht einen Wahlfehler begründen.

Lassen Sie mich beide Aspekte im Folgenden kurz vertiefen.

1. Absenkung des Wahlalters verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten

Die Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass alle Bürger stimmberechtigt sind und gewählt werden können und keine Bevölkerungsteile insbesondere aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts ausgeschlossen werden (Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 15). Ein Mindestwahlalter ist seit jeher als mit dem Grundsatz der

Ein Unternehmen der SRH

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH
Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 32 489 22255
Universitätsleitung: Günther Oettinger (Präsident), Prof. Dr. Martin Böhm (Rektor) // Geschäftsführung: Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26
BIC: GENODE51RGG

Allgemeinheit der Wahl vereinbar angesehen worden (BVerfGE 36, 139 [141]; 42, 312 [341]). Für Bundestagswahlen legt Art. 38 Abs. 2 GG das Wahlalter ausdrücklich auf das achtzehnte Lebensjahr (aktiv) bzw. das Erreichen der Volljährigkeit (passiv) fest. Seit dem 19. Jahrhundert ist das Wahlalter immer weiter herabgesetzt worden. In der Weimarer Republik betrug es noch 25 Jahre, in der Ursprungsfassung des Grundgesetzes 21 Jahre (aktiv) und 25 Jahre (passiv). Nach einer Neufassung des Grundgesetzes von 1970 und der Absenkung der Volljährigkeit 1975 sind Deutsche nunmehr einheitlich mit achtzehn Jahren für den Bundestag aktiv und passiv wahlberechtigt (zu der gesamten Entwicklung v. Münch, NJW 1995, 3165 [3166]).

Erst mit der Verfassungsreform von 2018 ist auch in Art. 75 Abs. 2 HV ein einheitliches aktives und passives Wahlalter bei Landtagswahlen von achtzehn Jahren festgelegt worden. Vorher galt nach der alten Fassung dieses Absatzes ein passives Wahlalter von 21 Jahren.

Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Hessische Staatsgerichtshof haben in der Vergangenheit entschieden, dass das von der Verfassung selbst vorgesehene Mindestwahlalter verfassungskonform ist (BVerfG NVwZ 2002, 69; StGH Hessen, Beschl. v. 14.6.2006 P.St. 1912 Rn. 29 – juris; jüngst auch VerfGH Sachsen, Beschl. v. 24.3.2021, Vf. 27-V-20 Rn. 13 ff – juris zur sächsischen Landtagswahl). Ein jüngerer Vorstoß aus der Literatur ist allerdings der Auffassung, dass das für Bundestagswahlen in Art. 38 Abs. 2 GG festgelegte Mindestwahlalter nicht analogiefähig sei und deswegen für Europawahlen keine Anwendung finden könne (Heußner/Pautsch NVwZ 2019, 993 [995 ff.]). Übertrüge man diese Argumentation auf Kommunalwahlen, würde auch dort die Festlegung eines Mindestwahlalters problematisch. Allerdings vermag die Argumentation von Heußner und Pautsch in der Sache nicht zu überzeugen. Wenn der Verfassungsgeber für Bundestags- und Landtagswahlen ausdrücklich ein Mindestwahlalter vorschreibt, bringt er damit zugleich zum Ausdruck, dass Altersgrenzen ein verfassungslegitimes Mittel sind, um die Kommunikationsfunktion der Wahl sicherzustellen. Daran ändert auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nichts, mit der das Gericht 2019 den pauschalen Ausschluss von unter Vollbetreuung stehenden Personen vom Wahlrecht für unvereinbar mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl erklärt hat (BVerfGE 151, 1 [Rn. 39 ff.]). Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass der Ausschluss von Vollbetreuten (früher „Entmündigten“) in der Verfassung selbst nie geregelt war. Deswegen darf der Gesetzgeber sowohl bei Landtags- als auch bei Kommunalwahlen an einem Mindestalter festhalten.

Das Wahlalter bei Kommunalwahlen kann vom einfachen Gesetzgeber auf 16 Jahre gesenkt werden. Dies ist durch zwei überzeugende Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Thüringer Verfassungsgerichtshofs hinreichend geklärt. Demnach kann Art. 38 Abs. 2 GG nicht entnommen werden, dass Minderjährige von vornherein nicht zum Volk gehören würden, das nach Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1, 2 GG Legitimationssubjekt aller staatlichen Gewalt ist (BVerwGE 162, 244 [Rn. 12]; ThürVerfGH NVwZ-RR 2019, 129 [131]). Vielmehr obliegt die Konkretisierung des bundesverfassungsrechtlichen Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, der über die Konformitätsklausel auch für die Länder und Kommunen gilt, dem Landesgesetzgeber (BVerwGE 162, 244 [Rn. 14]). Allerdings kann das Wahlalter nicht beliebig nach unten abgesenkt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts garantiert das Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht nur einen formalen Wahlakt, sondern einen Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes (BVerfGE 151, 1 [Rn. 44 f.]). Bei der Festlegung des Wahlalters muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Wahlberechtigten in der Lage sind, eine verantwortliche Wahlentscheidung zu treffen. Hierbei kommt ihm allerdings ein weiter Einschätzungsspielraum zu (ThürVerfGH NVwZ-RR 2019, 129 [132]).

2. Wechselwirkung mit dem Verbot staatlicher Einflussnahme auf die Willensbildung der Wähler

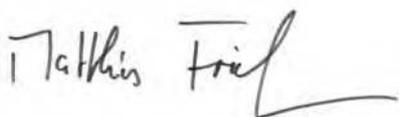
Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfordert die Freiheit der Wahl nicht nur, dass der Akt der Stimmabgabe selbst frei ist, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können (BVerfGE 44, 125 [139]). Der regierenden Mehrheit sind dabei besondere Beschränkungen auferlegt, weil es zu den Grundlagen der Demokratie gehört, dass der Minderheit nicht die Chance genommen werden darf, zur Mehrheit von morgen zu werden (BVerfGE 44, 125 [142; 145]). Das Gericht hat deswegen die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit beschränkt. Sie darf nicht den Mehrheitsparteien zur Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen (BVerfGE 44, 125 [150]). Die Willensbildung muss vom Volk zu den Staatsorganen verlaufen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin (BVerfGE 20, 56 [99]; 44, 125 [140]; 138, 102 [Rn. 28]; 154, 320 [Rn. 50]). Im unmittelbaren Wahlvorfeld, der „heißen Wahlkampfphase“ verdichtet sich das Gebot, die politische Willensbildung von staatlicher Einflussnahme freizuhalten, sodass sogar sachliche Informationen unzulässig werden können. Es gilt das Gebot äußerster Zurückhaltung (BVerfGE 44, 125 [152]).

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf den Politikunterricht an staatlichen Schulen im Wahlvorfeld hat. Denn ein Großteil der 16- und 17jährigen besucht noch eine weiterführende Schule. Jenseits des Gebots, dass Schule in gesellschaftlichen Fragen nicht indoktrinieren darf (BVerwGE 79, 298 [301]), kann auch ein sachgemäßer Politikunterricht im unmittelbaren Wahlvorfeld die politische Willensbildung „von unten nach oben“ untergraben. Denn der schulische Bildungs- und Erziehungsauftrag umfasst, die Schüler zur staatsbürgerlichen Verantwortung zu erziehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 HSchG). Das schließt eine Extremismus-Prävention ein, die vor dem Hintergrund des Parteienprivilegs aber gerade problematisch wird, wenn sie sich gezielt im Wahlvorfeld gegen einzelne Parteien richtet. Aber auch jenseits dessen erscheint ein völlig parteipolitisch „neutraler“ Unterricht kaum realisierbar, da ein unpolitischer Politikunterricht ein Widerspruch in sich wäre. Deswegen sprechen gewichtige Argumente dafür, dass in Klassen mit wahlberechtigten Schülern die Kommunalwahl und ihre Hintergründe jedenfalls nicht (mehr) in der heißen Wahlkampfphase behandelt werden dürften.

Gerade auf kommunalpolitischer Ebene sind viele Lehrer auch kommunalpolitisch in den Gemeindeparlamenten aktiv. Es liegt auf der Hand, dass sie sich bei ihren Schülern einen erheblichen Sympathiebonus verschaffen können, der gerade im Hinblick auf das Kumulieren und Panaschieren bei Kommunalwahlen mandatsrelevant werden kann. Insofern spricht viel dafür, dass Lehrer, die für kommunalpolitische Ämter kandidieren, im Wahlvorfeld wahlberechtigte Schüler nicht mehr unterrichten dürfen.

Vor diesem Hintergrund ist ein gewichtiges rechtspolitisches Argument für die Beibehaltung des Wahlalters von 18 Jahren, dass damit eine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit durch staatlichen Einfluss auf wahlberechtigte Schüler im Unterricht und im Schulalltag vermieden werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Matthias Friehe)

An den Hessischen Landtag
- Innenausschuss -

Tom Kewald
Liebigstraße 26
35037 Marburg

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 mich, Tom Kewald, mit dem Schreiben vom 03. November 2021 zu einer schriftlichen Anhörung zu oben aufgeführtem Gesetz eingeladen. Dafür danke ich und nehme wie folgt Stellung:

Wählen ist ein Grundrecht und eines der wichtigsten Güter unserer Demokratie. Dennoch wurde es bei der vergangenen Kommunalwahl in Hessen über 100.000 16- und 17-Jährigen verwehrt.

Beim Wahlrecht geht es um Mitbestimmung über die eigene Zukunft und die gesamtgesellschaftliche Entwicklung, um Partizipation am demokratischen Prozess und um Legitimation von Entscheidungsträgern. Genau deshalb sieht das Bundesverfassungsgericht das Wahlrecht als wichtiges Gut, welches nur unter bestimmten Gegebenheiten und vor allem mit einer guten Begründung beschnitten werden darf. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber in der Pflicht ist, den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von Wahlen zu rechtfertigen und nicht junge Menschen erklären müssen, wieso ihnen das Recht zugesprochen werden soll. Gegenwärtig ist aber genau das Gegenteil der Fall.

Seitens des Gesetzgebers wird mit formalen Konstrukten wie der Volljährigkeit argumentiert. Zudem müsse man bei einer Herabsenkung des Wahlalters auch das Strafrecht ändern und grundsätzlich sei das Wahlrecht ab 18 ein gesellschaftlicher Konsens, der nicht verändert werden müsse. Zwischen den Zeilen schwingt deutlich mit, dass man 16- und 17-Jährige schlichtweg für unreif hält.

Diese Argumente sind allerdings alles andere als stichhaltig. Man kann sicherlich über die Volljährigkeit oder das Strafrecht diskutieren, es hat nur nichts mit dem Absprechen eines wichtigen Grundrechts zu tun. Hier muss man konkrete Punkte anführen, wieso ein 16- oder 17-Jähriger nicht am demokratischen Prozess teilhaben darf, Vergleiche mit anderen Regelungen, bei denen ebenfalls das Alter einen Einfluss hat, bringen die Debatte nicht voran. Im Übrigen lagen 1970 Volljährigkeit und Wahlalter bei der Herabsenkung des Wahlalters auf 18 ebenfalls auseinander, weshalb das Argument in sich bereits widersprüchlich ist.¹

¹ Der Spiegel (Hrsg.) (1968): Wahlalter: Etwas geben, in: Der Spiegel, Jg. 22, Nr. 51.

Die weitere Begründung, die sich auf den gesellschaftlichen Konsens bezieht, ist ebenso inkonsistent. Abgesehen davon, dass Argumente, welche ausschließlich auf der Aussage „Das war schon immer so“ beruhen, keine ernsthaften sind, ist die These selbst stark anzuzweifeln. Es bleibt offen, an was der gesellschaftliche Konsens festgemacht wird. Nimmt man die Sitzverteilung im Bundestag, gäbe es eine Mehrheit für das Wahlrecht ab 16, im hessischen Landtag ebenso. In beiden Fällen scheitert eine Reform ausschließlich an der CDU. Alle anderen Parteien positionieren sich deutlich für das Wahlrecht ab 16 mit Ausnahme der AfD, welche jedoch keinen Einfluss auf eine Änderung nehmen könnte, wenn die CDU einlenkt.

Der einzige ernsthafte Einwand gegen das Wahlrecht ab 16 könnte die, laut Kritikern fehlende, Reife sein. Dem widersprechen allerdings zahlreiche Studien, die 16- und 17-Jährigen die nötige Reife und politische Kompetenz, um eine fundierte Wahlentscheidung treffen zu können, zusprechen.^{2 3 4} Diese Ergebnisse lassen sich auch in der Realität einfach belegen. Zunächst einmal kann man sich den Schulunterricht anschauen. Der Auftrag der Schule ist unter anderem die Ausbildung von mündigen Bürgern, welche dann eben an Wahlen teilnehmen können. Diesem Auftrag wird die Schule in vielen Facetten gerecht. Man schaue sich beispielsweise die Inhalte der Fächer Politik- und Wirtschaft, Deutsch, Ethik oder Geschichte an. Wahlen werden sogar explizit im Politik- und Wirtschaftsunterricht behandelt und konkrete Positionen der Parteien verglichen. Jugendliche wären also bestens auf das Treffen einer fundierten Wahlentscheidung vorbereitet.

Auch außerhalb der Schule können sie an politischen Meinungsbildungsprozessen teilhaben und tun dies auch. Über das Internet kann man heute so unkompliziert wie noch nie an Informationen gelangen und verschiedene Ansichten kennenlernen. Zudem engagieren sich viele junge Menschen bei Parteien, Jugendorganisationen oder Bewegungen wie „Fridays for Future“. Unabhängig davon, welche persönliche Meinung man zu solchen Engagements vertritt, zeigen diese deutlich, dass Jugendliche politische Zusammenhänge verstehen und in ihrer Wahlentscheidung berücksichtigen können. Darüber hinaus treffen Heranwachsende in diesem Alter bereits wichtige Entscheidungen, zum Beispiel werden die grundlegenden Weichen für die berufliche Zukunft gestellt.

Ein weiterer Grund für ein Wahlrecht ab 16 ist eine beträchtliche Stärkung der Legitimation von Entscheidungsträgern, welche im Sinne aller demokratischen Kräfte sein sollte.

Derzeit sind über die Hälfte der Wahlberechtigten in Deutschland über 55 Jahre alt, weshalb diese Alterskohorten überdurchschnittlich stark repräsentiert und für sie relevante Themen besonders in den Fokus gerückt werden. Eine Herabsetzung des Wahlalters würde dafür sorgen, dass einer solchen Entwicklung entgegengewirkt wird.

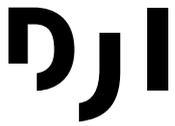
² Der Spiegel (Hrsg.) (1968): Wahlalter: Etwas geben, in: Der Spiegel, Jg. 22, Nr. 51.

³ Faas, Thorsten et al. (2020): Politische Grundeinstellungen, in: Wählen mit 16, Studie der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main.

⁴ Gründinger, Wolfgang (2017): Interesse an Politik, in: Wahlrecht für Jugendliche und ältere Kinder, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, Stuttgart.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Vorteile einer Herabsenkung des Wahlalters auf 16 die Einwände deutlich überwiegen. 16- und 17-Jährige wollen über ihre Zukunft mitbestimmen und sind erwiesenermaßen in der Lage dazu. Sie merken, dass, ihnen wichtige, Themen wie Klimaschutz, Bildung oder Generationengerechtigkeit zu wenig Beachtung geschenkt wird. Mindestens auf kommunaler Ebene ist die Herabsenkung längst überfällig. In 11 von 16 Bundesländern dürfen 16- und 17-Jährige bereits wählen, in Hessen paradoxerweise nicht. Eine Inklusion bei Wahlen war historisch immer ein Gewinn, sei es beim Frauenwahlrecht oder bei der Herabsenkung des Wahlrechts auf 18 Jahre. Ebenso wird ein Wahlrecht ab 16 unsere Gesellschaft und unsere Demokratie voranbringen.

Geben Sie jungen Menschen endlich das Grundrecht auf Partizipation an Wahlen und eröffnen Sie ihnen die Chance über ihre Zukunft aktiv zu entscheiden!



Deutsches
Jugendinstitut

Stellungnahme

des Deutschen Jugendinstituts e.V. zum
Gesetzentwurf des Hessischen Landtags,
Fraktion der SPD, zu einem Gesetz zur
Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16

München, Dezember 2021

Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 50 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Träger des 1963 gegründeten Instituts ist ein gemeinnütziger Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Einrichtungen der Kinder-,

Jugend- und Familienhilfe. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält das DJI im Rahmen von Projektförderungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Aktuell arbeiten und forschen 470 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (davon rund 280 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) an den beiden Standorten München und Halle (Saale).

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre: Relevante Dimensionen und empirische Befunde	6
2.1	Altersgrenzen im Wahlrecht der einzelnen Bundesländer und von Österreich	6
2.2	Entwicklungspsychologische Aspekte	7
2.3	Politisches Interesse und Informiertheit	8
2.4	Die Bedeutung von Politischer Bildung	10
3	Bilanzierung der Befunde und Empfehlungen	13
4	Literatur	14
5	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	15

1 Einleitung

Diskussionen um eine Absenkung des Wahlalters sind nicht neu. Geführt wurden sie etwa in den 1970er Jahren, als es um eine Absenkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahren ging, die schließlich umgesetzt wurde und heute zur gesellschaftlichen Normalität gehört. Dies macht bereits deutlich, dass die Bestimmung des "richtigen" Alters für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts immer auch von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, von normativen Annahmen, von Vorstellungen über die politische und rechtliche Mündigkeit oder Unmündigkeit von Jugendlichen und von zahlreichen weiteren Aspekten geprägt sind. Auch aktuell steht das Wahlalter im politischen Raum zur Diskussion, wobei die Forderungen nach einer Absenkung des Wahlalters teilweise deutlich weitergehen als die hier zur Diskussion stehende Absenkung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen in Hessen. So gibt es mit Blick auf die Vorverlagerung der Pubertät als Eintritt ins Jugendalter und steigende Anforderungen an die Selbststeuerung junger Menschen auch Argumente für ein Wahlrecht ab dem zwölften Lebensjahr (Hurrelmann 2021). Und nicht zuletzt mit Blick auf das Wahlrecht als zentrales Bürgerrecht und die altersunabhängige Zugehörigkeit von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zum Staatsvolk lässt sich für ein Wahlrecht ab Geburt argumentieren (Adrian 2021; Maywald 2021; Peschel-Gutzeit 2021).

Maßgeblich ist bei dieser Diskussion das Ziel, den Anliegen und Interessen junger Bürgerinnen und Bürger politisches Gewicht zu verschaffen, ihre demokratischen Partizipationsrechte zu stärken und damit auch angesichts des demographischen Wandels den politischen Einfluss von Alt und Jung fairer zu verteilen.

Die vorliegende Stellungnahme¹ intendiert, aus einer wissenschaftlichen Perspektive mit Sachargumenten einen Beitrag zur Debatte zu leisten. Plädiert wird vor diesem Hintergrund für die im Gesetzesentwurf vorgesehene Absenkung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, die aber durch eine Stärkung von schulischer und außerschulischer Politischer Bildung flankiert sein sollte, und zwar insbesondere für Kinder- und Jugendliche, die zu den bisher teils wenig erreichten Zielgruppen gehören.

Im Folgenden werden Aspekte einer Absenkung des Wahlalters betrachtet und diskutiert. Wir verweisen zunächst auf vollzogene und geplante Veränderungen des Wahlrechts in den Bundesländern und in Österreich, um anschließend vor dem Hintergrund entwicklungspsychologischer Aspekte Fragen politischer Mündigkeit anhand von Befunden zu politischem Interesse und politischer Informiertheit im Altersvergleich zu diskutieren.

¹Die DJI-Stellungnahme wurde hauptsächlich erarbeitet von Prof. Dr. Sabine Walper, Dr. Liane Pluto, Dr. Björn Milbradt, Birgit Riedel und Dr. Anne Berngruber.

Solche Aspekte mögen zur Urteilsbildung beitragen, sollten allerdings nicht vergessen lassen, dass die Verleihung des Wahlrechts nicht an bestimmte Voraussetzungen wie das Vorliegen politischen Interesses oder einer bestimmten Wahlbeteiligung in der Altersgruppe zwischen 16 und 18 geknüpft sein kann. Auch im Erwachsenenalter kann und darf dies keine Rolle spielen und würde im Zweifelsfalle zu einem willkürlichen Umgang mit dem Wahlrecht einladen.

2 Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre: Relevante Dimensionen und empirische Befunde

In der Diskussion um das Wahlalter stellen rechtliche Fragen – etwa der Entkopplung von Volljährigkeit und Wahlrecht –, Fragen der persönlichen Reife und Fragen des Kontexts politischer Sozialisation relevante Bezugspunkte dar. Auf diese gehen wir im Folgenden ein, wobei juristische Fragen allenfalls gestreift werden. Dass auch andere Rechtsbereiche wie die Religionsmündigkeit und die Strafmündigkeit der Volljährigkeit vorgelagert sind und letztere somit keine zwingende Voraussetzung für das Wahlrecht sein kann, wird vielfach hervorgehoben. Insofern beschränken wir uns darauf, die Entwicklungen in der Absenkung der Wahlaltersgrenze in anderen Bundesländern und in Österreich zu resümieren, bevor die anderen beiden Aspekte näher diskutiert werden.

2.1 Altersgrenzen im Wahlrecht der einzelnen Bundesländer und von Österreich

Vor 25 Jahren (1996) wurde im ersten Bundesland (Niedersachsen) das aktive Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren auf der kommunalen Ebene eingeführt. Seitdem haben viele Bundesländer nachgezogen und das Wahlalter gesenkt. In den meisten Bundesländern gilt somit im Jahr 2021 bei Kommunalwahlen das Wahlalter 16 (Baden-Württemberg, Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). In Bremen, Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein sind darüber hinaus Jugendliche ab 16 Jahren auch bei Landtagswahlen wahlberechtigt.

Diese Absenkung scheint sich bewährt zu haben, denn es sind keinerlei Bestrebungen aus den Bundesländern bekannt, diese Entwicklungen rückgängig zu machen. Im Gegenteil, es sind eher Initiativen zu beobachten, in noch mehr Bundesländern und bei weiteren Wahlen das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren vorzusehen. So ist z.B. im Koalitionsvertrag in Baden-Württemberg (2021) und Mecklenburg-Vorpommern (2021) eine Absenkung auf 16 Jahre auch für Landtagswahlen verankert, und im Koalitionsvertrag in Rheinland-Pfalz (2021), einem Bundesland, das bislang für alle Wahlen das Wahlalter mit 18 Jahren vorsah, ist die Wahlalterabsenkung sowohl für Kommunal- als auch für Landtagswahlen festgehalten. Auch die neue Koalition auf Bundesebene hat sich die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Bundestagswahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament ins Programm des Koalitionsvertrags (2021, S. 12) geschrieben.

Alle diese Entwicklungen beziehen sich auf das aktive Wahlrecht. Aber auch hinsichtlich des passiven Wahlrechts scheint sich eine Öffnung der Diskussionen abzuzeichnen. So ist z.B. im Koalitionsvertrag in Baden-Württemberg (2021, S. 94) auch die Absenkung des passiven Wahlrechts auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen vorgesehen. Die Sachverständigenkommission des 16. Kinder- und Jugendberichtes

plädiert neben einer generellen Absenkung des aktiven Wahlalters auf allen staatlichen Ebenen dafür, auch über die Ermöglichung des passiven Wahlrechts weitere Beteiligungsmöglichkeiten für junge Menschen zu eröffnen: "Die Diskussion über eine Ausdehnung auf das passive Wahlrecht sollten unter der Perspektive der Ausweitung von Gestaltungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche weitergeführt werden" (Deutscher Bundestag 2020, S. 529).

In Österreich wurde schon vor 15 Jahren mit der Wahlrechtsreform 2007 das aktive Wahlalter generell auf 16 Jahre herabgesetzt. Jugendliche ab dem vollendeten 16. Lebensjahr dürfen seither bei Wahlen zum Nationalrat, Gemeinderat, Landtag und zur Bundespräsidentenschaft sowie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ihre Stimme abgeben. Mit der Absenkung des Wahlalters nahm Österreich in der EU eine Vorreiterrolle ein.

Die Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass die jungen Wahlberechtigten ihre Rechte wahrnehmen. Bei den Nationalratswahlen 2008 kam es zu einem „first-time boost“. Auch wenn sich dieser bei den darauffolgenden Nationalratswahlen 2013 nicht mehr wiederholt hat, fiel doch 2008 und 2013 die Wahlbeteiligung unter 16- und 17-Jährige höher aus als unter 18- bis 20-Jährigen. Auch in Brandenburg übertraf die Wahlbeteiligung der 16- und 17-Jährigen diejenige der jungen Erwachsenen im Alter zwischen 18 und 34 Jahren und wurde erst von den älteren Gruppen überholt (Faas/Leininger 2020, S. 13).

2.2 Entwicklungspsychologische Aspekte

Dem Jugend- und jungen Erwachsenenalter wird im politischen Sozialisationsprozess besondere Bedeutung beigemessen (vgl. Eckstein/Noack 2018). Der starke Zuwachs kognitiver Kompetenzen, des sozialen Verständnisses und moralischen Bewusstseins befördert die Erfassung komplexer Sachverhalte (Metzger/Smetana 2010). Zudem wird die Wahrnehmung des sozialen und politischen Kontexts durch die Exploration der eigenen Identität geschärft (Sears/Levy 2003). Im Sinne der "Impressionable Years-Hypothese" werden politische Ereignisse, die in das Jugendalter fallen, als besonders einflussreich wahrgenommen (vgl. Eckstein/Noack 2018). Im Kontext der Auseinandersetzung mit den vielfältigen Einflüssen auf die politische Meinungsbildung in Familie, unter Peers, in der Schule und in den Medien (Eckstein/Noack 2018) stabilisieren sich auch politische Einstellungen zwischen frühem Jugendalter und Erwachsenenalter zunehmend (Eckstein/Noack/Gniewosz 2012; Rekker/Keijsers/Branje/Meeus 2015). Aber schon in der Kindheit bilden sich erste Vorstellungen von Gerechtigkeit und Fairness aus (Paulus/Gillis/Li/Moore 2013).

Hurrelmann (2016, S. 318) konstatiert, dass Jugendliche bereits ab einem Alter von 14 Jahren die Fähigkeit haben, sozial, ethisch und politisch zu denken und daher entsprechende Urteile zu fällen. Auch Oerter (2016, S. 81f.) kommt zu dem Ergebnis, dass Jugendliche hinsichtlich ihrer Urteils- und Differenzierungsfähigkeit durchaus über "reife Entscheidungsfähigkeit und politische Handlungsfähigkeit" (ebd., S. 81) verfügten, will diese aber zunächst auf Familie und Schule beschränkt wissen, da er das politische Wissen Jugendlicher als noch in Entwicklung begriffen

sieht und sich auch das Verständnis "großer Systeme" seiner Einschätzung nach erst in späteren Lebensabschnitten einstellt. Allerdings muss gefragt werden, ob ein solches Verständnis großer politischer Systeme ein Kriterium für die Verleihung oder Verweigerung des Wahlrechts sein kann, denn auch Erwachsene weisen ein solches Verständnis mal mehr, mal weniger, mal gar nicht auf. Insofern kann das individuelle Vorhandensein bestimmten politischen Wissens oder bestimmter politischer Kompetenzen kein zentrales Kriterium für die Frage nach einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sein.

Solche divergierenden Urteile sind vielmehr Ausdruck davon, dass es sich bei der Entscheidung für ein bestimmtes Wahlalter, wie Faas und Könneke (2021) feststellen, notwendig auch und vor allem um eine normative Entscheidung handelt. Sie treffen die wichtige Feststellung, dass das Wahlrecht grundsätzlich kein qualifiziertes Recht sei, das "Staatsbürger*innen nur bei Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen gewährt wird. Wäre dem so, müssten im Vorfeld von Wahlen flächendeckende Reifetests durchgeführt werden – unabhängig vom Alter" (ebd.). Gleichzeitig kann aber nicht davon abgesehen werden, dass die Inhaber von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten wie dem Wahlrecht zumindest prinzipiell dazu in der Lage sein müssen, dieses auszuüben. Hurrelmann (2016, S. 318) spricht hier dem "Kriterium der alterstypischen sozialen und politischen Urteilsfähigkeit" eine gewisse Legitimität zu.

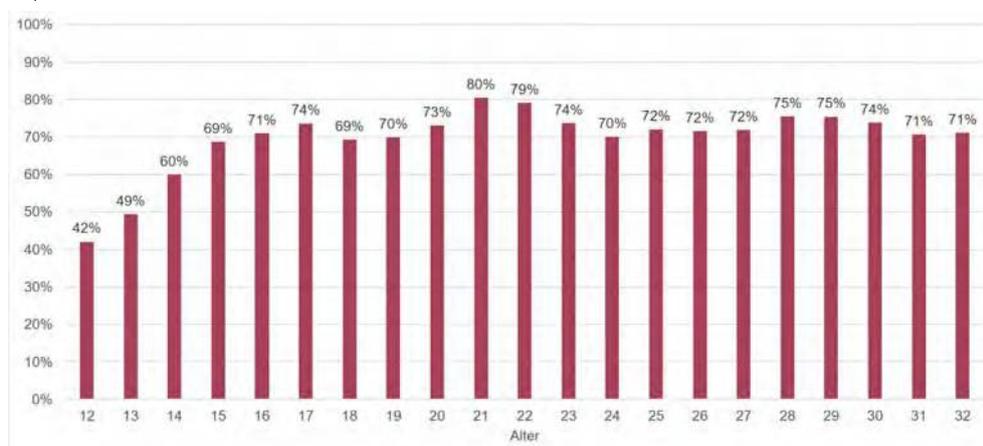
2.3 Politisches Interesse und Informiertheit

Das Interesse an Politik mag als Gradmesser für die Bereitschaft gesehen werden, sich mit politischen Fragen zu befassen und eine eigenständige politische Meinung zu bilden, ohne die eine informierte persönliche Wahlentscheidung kaum möglich ist. Politisches Interesse und die Informiertheit über Politik werden vielfach als Indikatoren für politische Reife herangezogen. Im Kontext der Diskussion um das Wahlalter werden sie aber nicht nur als Ausgangsbedingung für die Zuschreibung des Wahlrechts, sondern auch als Folge der Verfügbarkeit des Wahlrechts diskutiert. So zeigte sich in Österreich nach der Wahlalterabsenkung vor allem bei den 16- und 17-Jährigen eine Steigerung des Interesses an Politik (Zeglovits/Zandonella 2013).

In der Studie von Faas und Leininger (2020) war ein solcher Trend nicht zu beobachten. Ihre Online-Befragung von 6.699 15- bis 24-Jährigen erbrachte beim Vergleich des Wahlinteresses junger Menschen in Brandenburg (Wahlalter ab 16 Jahre) und Sachsen (Wahlalter ab 18 Jahre) kein erhöhtes Wahlinteresse der jungen wahlberechtigten Brandenburger. Auch ein gezielter Vergleich derjenigen, die kurz vor oder kurz nach dem Stichtag für ihre Wahlberechtigung Geburtstag hatten, bestätigt diesen Befund. Die Autoren schlussfolgern: Die Wahlberechtigung macht die Jugendlichen also nicht zu interessierteren Menschen; politisch interessiert sind sie eigentlich schon vorher." (S. 37). Gleichzeitig zeigte sich aber auch kein Zuwachs des politischen Interesses mit dem Alter, d.h. zwischen 15 und 24 Jahren bestanden keine altersgradierten Unterschiede, weder im politischen Interesse noch in der politischen Selbstwirksamkeit.

Anhand des bevölkerungsrepräsentativen DJI-Surveys AID:A 2019 („Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“) können wir ein breiteres Altersspektrum betrachten. Für insgesamt 6.111 Jugendliche und junge Erwachsene von 12 bis 32 Jahren liegen Aussagen dazu vor, wie stark sie sich für Politik interessieren (vgl. Abb. 1). Bereits knapp die Hälfte der 13-Jährigen geben an, dass sie sich mittel bis sehr stark für Politik interessieren. Bei den 15- und 16-Jährigen sind es sogar schon 7 von 10 Befragten. Bei den 18- bis 32-Jährigen interessieren sich kaum mehr, nämlich im Durchschnitt 70% bis 75% mindestens mittelstark für Politik. Für diese Altersgruppe der jungen Erwachsenen ist kein Anstieg des politischen Interesses über das Alter zu beobachten, sondern das Interesse ist eher von leichten Schwankungen geprägt. Allein die 21- und 22-Jährigen berichten sogar in 8 von 10 Fällen, dass sie sich mindestens mittelstark für Politik interessieren. In den späteren Altersgruppen sinken die Anteile wiederum ein wenig.

Abb. 1: Anteil junger Menschen mit mindestens mittlerem politischen Interesse (in %)



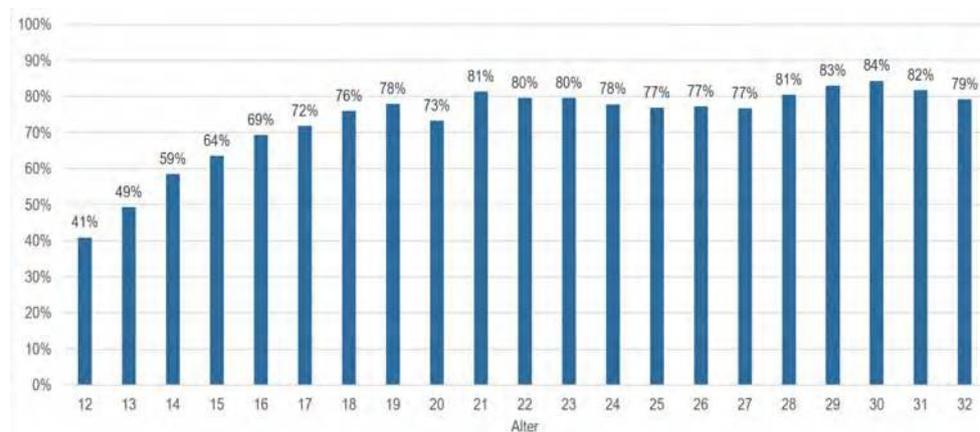
Quelle: AID:A 2019, 12- bis 32-Jährige, n = 6.111, gewichtete Daten. Frage: Wie stark interessieren Sie sich für Politik? 5-stufige Skala: (1) Sehr stark, (2) stark, (3) mittel, (4) wenig oder (5) überhaupt nicht?; Abgebildet sind Angaben zu 1-3 „mittel bis sehr starkes Interesse“. Eigene Berechnungen.

Hierzu ergänzend weisen auch die Befunde der SHELL Jugendstudie 2019 in eine ähnliche Richtung: Insgesamt sind 45% der jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren „stark interessiert“ oder „interessiert“ an Politik. Seit der Erhebung im Jahr 2002 ist der Anteil der mindestens stark Interessierten sogar von einem Drittel auf 45% im Jahr 2019 gestiegen (Schneekloth & Albert 2019, S. 49), so dass bei den heutigen Jugendlichen nicht von einem Desinteresse an Politik die Rede sein kann.

Des Weiteren wurden die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von 12 bis 32 Jahren in AID:A 2019 gefragt, wie oft sich diese über politische Themen informieren – sei es über Zeitung, Fernsehen oder Internet. Differenziert nach dem Alter zeigt sich (vgl. Abb. 2), dass sich mit 13 Jahren bereits knapp die Hälfte der Jugendlichen mindestens ein- bis zweimal pro Woche über politische Themen informiert. Mit 16 Jahren sind es sogar über zwei Drittel, die dies tun. Die Aussagen der jungen Erwachsenen zwischen 18 bis 32 Jahren zeigen keinen eindeutigen Anstieg in Richtung

häufigerer Informationssuche, sondern schwanken innerhalb dieser Altersgruppe leicht zwischen knapp 73% bis zu 84%.

Abb. 2: Anteil junger Menschen, die sich mindestens ein- bis zweimal pro Woche über politische Themen informieren, nach Alter (in %)



Quelle: AID:A 2019, 12- bis 32-Jährige, n = 6.110, gewichtete Daten. Frage: Wie oft informieren Sie sich über politische Themen sei es über Zeitung, Fernsehen oder Internet? 6-stufige Skala: (1) Täglich, (2) mehrmals pro Woche, (3) 1-2mal pro Woche, (4) 1-2mal pro Monat, (5) seltener oder nie?. Abgebildet sind Angaben zu 1-3 „mindestens ein- bis zweimal pro Woche“. Eigene Berechnungen.

Die Analyse macht deutlich, dass das Interesse für politische Themen auch bereits im jüngeren Jugendalter nicht unerheblich ist und sich auch jüngere Jugendliche zu hohen Anteilen regelmäßig über politische Themen informieren.

Die SHELL Jugendstudie 2019 weist für die 12- bis 25-Jährigen einen Anteil von etwa einem Drittel derjenigen aus, die sagen, dass sie sich aktiv über Politik informieren (Schneekloth/Albert 2019, S. 50). Als der wichtigste Informationskanal wird dabei das Internet genannt: 30% informieren sich vor allem online (Schneekloth/Albert 2019, S. 53). Zusätzlich geben ein Drittel der jungen Menschen im Alter zwischen 12 und 25 Jahren an, dass es ihnen wichtig ist, sich politisch zu engagieren. Ebenfalls über ein Drittel sind der Meinung, dass es bei Jugendlichen „in“ ist, sich in Politik einzumischen (Schneekloth & Albert 2019, S. 50). Auf die Frage, wie wichtig es für junge Menschen im Alter zwischen 12 und 25 Jahren persönlich ist, sich politisch zu engagieren, antworten ein Drittel der 12- bis 25-Jährigen, dass es ihnen „wichtig“ ist. Der Anteil hat sogar über die Jahre zugenommen: von 22% im Jahr 2002 auf 34% im Jahr 2019 (Schneekloth/Albert 2019, S. 52).

2.4 Die Bedeutung von Politischer Bildung

Politische Bildung kann entscheidend dazu beitragen, dass junge Menschen eine politische Mündigkeit entwickeln und dazu befähigt werden, ihr aktives und später auch passives Wahlrecht wahrzunehmen. In demokratischen Gesellschaften richtet

sich Politische Bildung notwendig auf Mündigkeit (Sander 2005, S. 17) und damit auf die Herstellung freier und selbstbestimmter politischer Urteilsfähigkeit. In der Europarats-Charta zur politischen Bildung und Menschenrechtsbildung heißt es dazu, Politische Bildung umfasse "Bildung, Ausbildung, Bewusstseinsbildung, Information, Praktiken und Aktivitäten, deren Ziel es ist, Lernende durch die Vermittlung von Wissen, Kompetenzen und Verständnis sowie der Entwicklung ihrer Einstellungen und ihres Verhaltens zu befähigen, ihre demokratischen Rechte und Pflichten in der Gesellschaft wahrzunehmen und zu verteidigen, den Wert von Vielfalt zu schätzen und im demokratischen Leben eine aktive Rolle zu übernehmen, in der Absicht, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu bewahren" (Europarat 2010, S.6).

Politische Bildung schafft damit die Grundlage für Jugendliche, selbstbestimmt an den politischen Prozessen in der Demokratie teilzunehmen und ihr aktives Wahlrecht auszuüben. Sie findet einerseits im schulischen Sachkunde- und Politikunterricht statt, erstreckt sich jedoch ebenso auf die außerschulische Jugendbildung, auf das Engagement in Parteien und Vereinen und auf familiäre Kontexte und Peer Groups. Sie ist damit, wie im 16. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung festgestellt wird, mehr als intendierte Vermittlung, sondern z.B. auch emotional geprägt und umfasst insgesamt verschiedene Aspekte der Subjektivierung, des Selbst- und Weltverstehens (Deutscher Bundestag 2020, S. 527).

Dass in diesem Zusammenhang dem Kontext Schule zentrale Bedeutung zukommt, legen auch Begleitstudien zu den österreichischen Nationalratswahlen 2008 nahe. Perlot und Zandonella (2009) konstatierten: "Die Gruppe der 16- bis 18-Jährigen lässt sich anhand der vorliegenden Daten entlang der Trennlinie Schüler bzw. Schülerinnen und Erwerbstätige teilen. Während erstere ein größeres Interesse an Politik, einen höheren Informationsstand und eine deutlich geringere Nähe zu autoritären, islam- und zuwanderungsfeindlichen Aussagen aufweisen, trifft für die zweite Gruppe das Gegenteil zu. Ein wesentlicher Einflussfaktor dürfte – neben den individuellen Lebensumständen – die Schule als Bildungsinstanz sein. Sie genießt großes Vertrauen und ist eine wichtige Quelle für Informationen. Eine Entsprechung für sie fehlt allerdings, sobald Jugendliche in die Erwerbstätigkeit wechseln" (S. 442).

Interessanterweise hing vor der Senkung des Wahlalters das politische Interesse der 16- und 17-Jährigen fast ausschließlich vom Elternhaus ab, während im Zuge der Wahlalterabsenkung die Schule eine wichtige Rolle übernahm (Zeglovits und Zandonella 2013). Zudem erwarteten die jungen Menschen selbst, früher und umfangreicher von der Schule auf das Wahlrecht vorbereitet zu werden (Schwarzer/Zeglovits 2013). Ein großer Anteil junger Menschen wurde auch von weiteren Maßnahmen zur Wahlaltersenkung erreicht, etwa über die „Demokratieinitiative“ oder durch die Teilnahme an „Probewahlen“ in der Schule (Perlot und Zandonella 2009).

Allerdings wird immer wieder auf eine ungleiche Verteilung von Angeboten Politischer Bildung und von Politikunterricht in Deutschland hingewiesen. So kommen Gökbudak und Hedtke (2019, S. 1) im 3. Ranking Politische Bildung unter anderem zu dem Ergebnis, dass der Politikunterricht von der Lernzeit her nicht nur über die einzelnen Bundesländer hinweg ungleich verteilt sei, sondern auch die Stundenkon-

tingente in der Mehrzahl der Bundesländer nicht ausreichen, um eine kontinuierliche Beschulung mit zwei Stunden Politikunterricht pro Woche sicherzustellen. Darüber hinaus seien nichtgymnasiale Schulformen deutlich benachteiligt, was die Unterrichtsversorgung angeht: "In neun Bundesländern haben die Schülerinnen und Schüler, die nicht das Gymnasium besuchen, weniger Unterricht in politischer Bildung als Gymnasiastinnen und Gymnasiasten (Studentenquote). Besonders stark ist dieser Unterschied in Hessen, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Brandenburg. Keine oder kaum Differenzen findet man in Rheinland-Pfalz, Bremen, Sachsen-Anhalt, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern" (ebd., S. 16f.).

Eine Absenkung des Wahlalters sollte daher in jedem Fall durch eine Stärkung des schulischen Politikunterrichts und der schulischen und außerschulischen Politischen Bildung begleitet werden, um nicht ohnehin bestehende unterschiedliche Partizipationschancen beispielsweise für Jugendliche aus unterschiedlichen sozialen Schichten noch zu verstärken. So sollte ein Schwerpunkt auf der Stärkung der Unterrichtsversorgung mit Politikunterricht auf den nichtgymnasialen Schulformen liegen. Interventionsstudien zeigen, dass Politikunterricht und politische Bildung dazu beitragen können nicht nur die Wissensbasis stärken, sondern auch die politische Mündigkeit für die Ausübung von staatsbürgerlichen Rechten und auch die Bereitschaft, das Wahlrecht zu nutzen (Beaumont/Colby/Ehrlich/Torney-Purta 2006).

3 Bilanzierung der Befunde und Empfehlungen

In der Mehrzahl der Bundesländer verfügen junge Menschen ab einem Alter von 16 Jahren über das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Diese Praxis hat sich bewährt. Zudem zeigen Studien, dass im Alter von 16 Jahren bereits wesentliche Kompetenzen und politische Urteilsfähigkeit vorliegen. Auch das politische Interesse und die Auseinandersetzung mit politischen Informationen sind in dieser Altersgruppe hoch und fallen nicht geringer aus als unter jungen Erwachsenen. Dies spricht für eine Absenkung des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen in Hessen.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass politisches Wissen und die Bereitschaft zu politischem Engagement in diesem Alter – und darüber hinaus – ungleich verteilt sind und von aktiver Vermittlung im Kontext politischer Bildung profitiert. Soll eine Absenkung des Wahlalters nicht dazu führen, dass vor allem die politische Beteiligung von bereits politisch informierten und engagierten Jugendlichen gestärkt wird, muss die schulische und außerschulische Politische Bildung insbesondere für jene Jugendlichen und in jenen Bildungskontexten gestärkt werden, in denen sie bisher noch zu wenig ausgeprägt ist.

Die Sachverständigenkommission des 16. Kinder- und Jugendberichtes plädiert für eine systematischere Sicherstellung politischer Bildung an Schulen als einem hoch relevanten Ort für politische Bildung, der alle jungen Menschen erreicht. „Für eine gelingende politische Bildung in der Schule ist es notwendig, dass ein speziell ausgewiesenes Unterrichtsfach mit einer Mindestausstattung von zwei Unterrichtsstunden pro Woche von Klassenstufe fünf bis zehn in der Stundentafel sowie in der Sekundarstufe II verankert wird (Deutscher Bundestag 2020, S. 533). Darüber hinaus kommt es jedoch auch darauf an, in der Schule auf breiter Basis ein unterstützendes Klima mit reichhaltigen und authentischen Partizipationsmöglichkeiten für alle Kinder und Jugendlichen zu realisieren.

4 Literatur

- Adrian, Axel (2021): Wahlrecht ab Geburt mit Stellvertretung durch die Eltern mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts? In: *Frühe Kindheit* 03/21, S. 12-19
- Beaumont, Elizabeth/Colby, Anne/Ehrlich, Thomas/Torney-Purta, Judith (2006): Promoting political competence and engagement in College students: an empirical study. In: *Journal of Political Science Education*, 2(3), S. 249-270
- Deutscher Bundestag (2020): Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. 16. Kinder- und Jugendbericht. Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter. BT-Drucksache 19/24200. Berlin
- Eckstein, Katharina/Noack, Peter (2018): Politische Sozialisation. In: Gniewosz, Burkhard/Titzmann, Peter F. (Hrsg.): *Handbuch Jugend – Psychologische Sichtweisen auf Veränderungen in der Adoleszenz*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 371-387
- Eckstein, Katharina/Noack, Peter/Gniewosz, Burkhard (2012): Attitudes toward political engagement and willingness to participate in politics: Trajectories throughout adolescence. In: *Journal of Adolescence*, 35(3), S. 485-495
- Europarat (2010): Europarats-Charta zur Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung. Empfehlung CM/Rec(2010)7 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten (verabschiedet vom Ministerkomitee am 11. Mai 2010 anlässlich der 120. Versammlung). Strasbourg. Verfügbar über: <https://rm.coe.int/1680489411>; [16.12.2021]
- Faas, Thorsten/Leininger, Arndt (2020): Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Frankfurt/Main: Otto Brenner Stiftung. Online verfügbar unter: https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf
- Faas, Thorsten/Könnecke, Anton (2021): Wählen ab 16? Pro und Contra. Verfügbar über: <https://www.bpb.de/apuz/jugend-und-protest-2021/340349/waehlen-ab-16-pro-und-contra>, [16.12.2021]
- Gökbudak, Mahir/Hedtke, Reinhold (2019): §. Ranking Politische Bildung. Politische Bildung an allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 1 im Bundesländervergleich 2019. Verfügbar über <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2941780/2943402.pdf> [16.12.2021]
- Hurrelmann, Klaus (2016): Für eine Herabsetzung des Wahlalters. In: Gürlevik, Aydin/Hurrelmann, Klaus/Palention, Christian (Hrsg.): *Jugend und Politik. Politische Bildung und Beteiligung Jugendlicher*. Wiesbaden, S. 311-322
- Hurrelmann, Klaus (2021): Jugendliche sollten das Wahlrecht ab dem zwölften Lebensjahr erhalten. In: *Frühe Kindheit*, 03/21, S. 28-35
- Maywald, Jörg (2021): Wahlrecht für Kinder: Konsequenz der Demokratie. In: *Frühe Kindheit*, 03/21, S. 20-27
- Metzger, Aaron/Smetana, Judith G. (2010): Social cognitive approaches to civic engagement. In Sherrod, Lonnie R./Torney-Purta, Judith/Flanagan, Constance A. (Hrsg.): *Handbook of research on civic engagement in youth*. Hoboken, N.J.: Wiley, S. 221-248.
- Oerter, Rolf (2016): Psychologische Aspekte: Können Jugendliche politisch mitentscheiden?. In: Gürlevik, Aydin/Hurrelmann, Klaus/Palention, Christian (Hrsg.): *Jugend und Politik. Politische Bildung und Beteiligung Jugendlicher*. Wiesbaden, S. 69-84
- Paulus, Markus/Gillis, Samantha/Li, Joyce/Moore, Chris (2013): Preschool children involve a third party in a dyadic sharing situation based on fairness. *Journal of Experimental Child Psychology*, 116(1), S. 78-85
- Perlot, Flooth & Zandonella, Martina (2009): Wählen mit 16: Jugendliche und Politik in Österreich. In: *SWS-Rundschau*, 49(4), S. 420-445
- Peschel-Gutzeit, Lore Maria (2021): Wer wählen kann, entscheidet mit. Das Wahlrecht als politisches Grundrecht. In: *Frühe Kindheit* 03/21, S. 6-11
- Rekker, Roderik/Keijsers, Lloes/Branje, Susan/Meeus, Wim (2015). Political attitudes in adolescence and emerging adulthood: Developmental changes in mean level, polarization, rank-order stability, and correlates. *Journal of Adolescence*, 41, S. 136-147
- Sander, Wolfgang (2005): Theorie der politischen Bildung: Geschichte - didaktische Konzeptionen - aktuelle Themen und Probleme. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch politische Bildung*. Schwalbach/Ts., S. 13-48
- Schwarzer, Steve & Zeglovits, Eva (2013): The role of schools in preparing 16-and 17-year-old Austrian first-time voters for the election. In: Abendschön, Simone (Hrsg.): *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation*. Colchester, U.K., ECPR Press, S. 73-90
- Sears, David O./Levy, Sheri (2003). Childhood and adult political development. In: Sears, David O./Huddy, Leonie/Jervis, Robert (Hrsg.): *Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press, S. 60-109.
- Zeglovits, Eva/Zandonella, Martina (2013): Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria. *Journal of Youth Studies*, 16(8), S. 1084-1104

5 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Anteil junger Menschen mit mindestens mittlerem politischen Interesse (in %) 9

Abb. 2: Anteil junger Menschen, die sich mindestens ein- bis zweimal pro Woche über politische Themen informieren, nach Alter (in %)..... 10

JLU • Professur Reimer • Hein-Heckroth-Str. 5 • 35390 Gießen
 Hessischer Landtag
 Vorsitzenden des Innenausschusses
 Herrn Christian Heinz
 Schlossplatz 1–3
 65183 Wiesbaden

Hein-Heckroth-Str. 5 | 35390 Gießen
 Fon: +49 641 99-21180 | Fax: +49 641 99-21189
 franz.reimer@recht.uni-giessen.de
 www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-for-
 schung/professuren/reimer

3. Januar 2022

Stellungnahme im Rahmen der Schriftlichen Anhörung zu Gesetzentwurf der SPD-Fraktion Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen – Drucks. 20/6347 –

Sehr geehrter Herr Heinz, sehr geehrte Damen und Herren,
 gern nehme ich zum vorgelegten Gesetzentwurf Stellung, und zwar aus verfassungsrechtlicher (I.)
 und verfassungspolitisch-legistischer Perspektive (II.).

I. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte

Der Gesetzentwurf stößt nach seinem wesentlichen Inhalt (1.) am Maßstab von Landesverfassung
 und Grundgesetz (2.) nur am Rande auf verfassungsrechtlichen Bedenken (3.).

1. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf bewirkt die Ausweitung des aktiven Wahlrechts für die Wahl der Gemeindever-
 tretung, des Bürgermeisters sowie des Stimmrechts für Bürgerentscheide (§§ 29 Abs. 1, 30 Abs. 1
 Satz 1 Nr. 2 HGO), des aktiven Wahlrechts für die Ortsbeiräte (§ 82 Abs. 1 Satz 2 HGO), ferner des
 aktiven Wahlrechts für den Kreistag (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HKO) und den Landrat (§ 37 Abs. 1a
 Satz 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HKO). Er lässt das aktive Wahlrecht zu den Ausländerbeiräten
 (§ 86 Abs. 2 Satz 1 HGO) und das passive Wahlrecht (§§ 32 Abs. 1 Satz 1, 39 Abs. 2 Satz 1, 82 Abs. 1
 Satz 2, 86 Abs. 3 Satz 1 HGO) unberührt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 8b HGO, §§ 54 ff.
 HessKWG) werden implizit mitgeregelt.

2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

a) Hessische Verfassung (HV) und Grundgesetz (GG) regeln das Mindestalter für die Wahl zu den
 kommunalen Vertretungskörperschaften weder direkt noch indirekt; Art. 73 Abs. 1 HV und Art. 38
 Abs. 2 GG finden keine entsprechende bzw. mittelbare Anwendung (etwa über Art. 28 Abs. 1 GG).

b) Art. 138 HV gibt für die Wahl der Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte die Wahl-
 rechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit vor, die
 für die Vertretungskörperschaften nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gelten und für die übrigen Wahlen
 und Abstimmungen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Dabei sind die Wahlrechtsgrundsätze in einen
 geeigneten, der demokratischen Repräsentation des Volkes förderlichen Ausgleich zu bringen. Da-
 her zwingt der Grundsatz der **Allgemeinheit der Wahl**, der an sich eine möglichst vollständige Teil-
 habe aller Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und Abstimmungen aufgibt, im Ergebnis nicht zu

einer Absenkung des Wahlalters unter die Volljährigkeitsgrenze (a.A. bspw. *Heußner/Pautsch*, In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen – 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu, NordÖR 2020, S. 497 ff.) oder gar zu einem Wahlrecht ab der Geburt. Ob dies verfassungsrechtlich über ein Vertretungs- bzw. Treuhandmodell möglich wäre, ist umstritten. Das hier in Frage stehende Recht zu *höchstpersönlicher* Wahl und Abstimmung von Minderjährigen stößt an eine verfassungsrechtliche Grenze, wo deren Verstandesreife bei typisierender Betrachtung nicht unterstellt werden kann. Denn der Gesetzgeber ist

„von Verfassungen wegen gehalten, in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen, weil dadurch dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes Rechnung getragen wird. Denn Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene. Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs setzt notwendigerweise ein **ausreichendes Maß an intellektueller Reife** voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könnte.“ (BVerwG, Urt. v. 13.6.2018, 10 C 8/17, NJW 2018, 3328 [3329]).

c) Man wird die damit legitimierte und ab einer bestimmten Schwelle sogar geforderte Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl am Wahlrechtsgrundsatz der **Freiheit der Wahl** festmachen können, weil man eine Wahlentscheidung nicht als frei bezeichnen kann, die eine Person ohne die Fähigkeit zu Information und Reflexion treffen muss.

d) Innerhalb der weiten Schranken des Demokratieprinzips und der dieses Prinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze (insbesondere der Allgemeinheit der Wahl auf der einen Seite und der Freiheit der Wahl auf der anderen Seite) hat der Landesgesetzgeber eine **Einschätzungs- und Gestaltungsfreiheit** für die Ausformung des Wahlrechts auf der kommunalen Ebene. Er unterliegt dabei keiner ins Einzelne gehenden Sachaufklärungspflicht, etwa zur Frage der geistigen Reife von 16jährigen mit Blick auf die Fähigkeit fundierter Wahlentscheidungen (vgl. näher BVerwG, a.a.O., S. 3329). Die parlamentarische Diskussion und die Anhörung verschiedener öffentlicher und nicht-öffentlicher Stellen genügt, solange keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass 16jährige keine hinreichende Verstandesreife für eine fundierte Wahl- und Abstimmungsteilnahme haben.

e) Im Übrigen muss das Kommunalwahlrecht auch weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, etwa dem Willkürverbot und dem Gleichbehandlungsgebot (jenseits des Anwendungsbereichs des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl).

3. Anwendung der Maßstäbe auf den Gesetzentwurf

a) Am Maßstab von Allgemeinheit und Freiheit der Wahl begegnet die Absenkung des Wahl- und Abstimmungsalters auf 16 Jahre auf der Basis der derzeit vorliegenden Erkenntnisse keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Bundesverwaltungsgericht hat in m.E. nach wie vor tragfähiger Weise die baden-württembergische Regelung für grundgesetzkonform gehalten (a.a.O.), der Thüringer Verfassungsgerichtshof die entsprechende thüringische Regelung (ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – VerfGH 24/17, NVwZ-RR 2019, S. 129 ff.).

b) Dass das aktive Wahlrecht für Ausländerbeiräte offenbar nach wie vor erst mit Vollendung des achtzehnten Lebensjahrs einsetzen soll (vgl. oben I.1), leuchtet dagegen nicht ohne Weiteres ein. Ob darin eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung nichtdeutscher und deutscher Gemeindeglieder liegt, bedürfte näherer Untersuchung. Sie müsste allerdings in Rechnung stellen, dass es sich beim Ausländerbeirat nicht um ein nach demokratischen Grundsätzen zu bildendes Repräsentationsorgan handelt (*Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 9 Rn. 15 f.).

II. Verfassungspolitisch-legistische Gesichtspunkte

1. Sonderstellung des Kommunalwahlrechts?

Die isolierte Absenkung des Kommunalwahlalters könnte zum Eindruck führen, die Kommunalwahl sei, wenn schon keine „Wahl minderer Qualität“ (*Benedikt Hauser*, Kommunales Wahlrecht ab 16, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Kommunalpolitik, Materialien für die Arbeit vor Ort, Heft 8, S. 5), so doch eine Wahl, bei der es auf Verstandesreife, Urteilsfähigkeit und Lebenserfahrung weniger ankomme als bei anderen Wahlen. Schon wegen der häufig intrikaten Frage, was Kommunen – in Abgrenzung von Land und Bund – überhaupt regeln dürfen, träfe eine solche Annahme nicht zu. Das könnte für einen Gleichlauf der Altersgrenzen für Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen sprechen. Nicht einleuchtend ist jedenfalls die Sonderstellung der vom Gesetzentwurf erfassten Wahlen und Abstimmungen gegenüber den Wahlen zu Ausländerbeiräten (s.o.).

2. Konnexität von Rechten und Pflichten?

Gelegentlich wird eine Konnexität (oder Reziprozität) von Rechten und Pflichten eingefordert, gerade auch im Sinne eines Anknüpfens an einheitliche Altersgrenzen: Wenn Altersgrenzen für Rechte und Pflichten auseinanderklaffen, fielen Freiheit und Verantwortung auseinander. Allerdings knüpfen nicht sehr viele Pflichten an die Vollendung des 18. Lebensjahrs an, zumal nach Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht (§ 2 WPflG). So stellen die kommunalrechtlichen Vorschriften über die Pflicht zur ehrenamtlichen Tätigkeit (§ 21 Abs. 1 Satz 2 HGO) oder zu persönlichen Diensten (§ 22 HGO) nicht auf ein bestimmtes Mindestalter ab, ebenso wenig die Steuerpflicht und nur in anderem Sinne die Schulpflicht. Daher spricht ein Konnex von Rechten und Pflichten nicht gegen den Vorschlag der Absenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen.

3. Einheitlichkeit der Altersgrenzen?

An vielen Stellen stellt die Rechtsordnung für bestimmte Rechtsfolgen auf die Vollendung des 18. Lebensjahres ab, so für den zivilrechtlichen Schutz (volle Geschäftsfähigkeit, §§ 105 ff. BGB; Recht zur Errichtung von Patientenverfügungen, §§ 1901a Abs. 1 BGB; Jugendarbeitsschutz, §§ 2 Abs. 2, 8 ff. JArbSchG), im Prozessrecht (§ 172 Nr. 4 GVG) und im Verwaltungsrecht (§ 4 NiSG, §§ 6, 9, 10 JuSchG, § 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 Nr. 1 WaffG). Dies ist für sich genommen verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch irrelevant; aus dem Schlagwort der „Einheit der Rechtsordnung“ folgt keine Notwendigkeit einheitlicher Altersgrenzen in unterschiedlichsten Lebensbereichen. Allerdings erscheint es **wertungswidersprüchlich**, Personen unter 18 Jahren in vielfacher Hinsicht als schutzbedürftig und als nicht voll autonom zu betrachten, in Fragen mit Bedeutung für das Gemeinwesen (jedenfalls auf kommunaler Ebene) aber als uneingeschränkt willensbildungsfähig anzusehen.

4. Erhöhung der Wahlbeteiligung durch Absenkung des Wahlalters?

Verfolgt man mit der Absenkung des Wahlalters das Ziel der langfristigen Erhöhung der Wahlbeteiligung, so muss man sich bewusst sein, dass dieses Ziel **nicht automatisch erreicht** wird, sondern nur, wenn man durch zusätzliche Maßnahmen zur Mobilisierung die Erstwahlbeteiligung spürbar erhöht (*Robert Vehrkamp/Niklas Im Winkel/Laura Konzelmann* im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung, 2015, S. 12 f.). Von einem Wahlrecht ab 16 Jahren ist in der Vergangenheit offenbar nur unterdurchschnittlich Gebrauch gemacht worden (*Heiko Holste*, Zwischenruf, ZRP 2011, S. 122 [123]).

Franz Reimer

Prof. Dr. Franz Reimer.



Stellungnahme

Landesschüler*innenvertretung Hessen

Interessenvertretung der Schülerinnen und Schüler Hessens

LSV Hessen | Georg-Schlosser-Straße 16a | 35390 Gießen

An

Frau Claudia Lingelbach,
Frau Michaela Müller

Julian Damm

Landesschulsprecher

julian.damm@lsv-hessen.de

+49 157 52865247

Linsengericht, den 04.01.2022

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf „Wahlrecht ab 16“

Die Landesschüler*innenvertretung (LSV) Hessen bedankt sich für die Möglichkeit sich schriftlich zu diesem Gesetzesentwurf äußern zu dürfen.

Aus Sicht der LSV Hessen ist die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf die Vollendung des 16. Lebensjahres eine längst überfällige Änderung, um Positionen von Kindern und Jugendlichen im politischen Geschehen zu verankern.

Das aktive Wahlalter bei 18 zu belassen, lässt sich aus heutiger Sicht kaum noch rechtfertigen und wird parteipolitisch ideologisch und nicht sachlich geführt. So wurde es in vier Bundesländern bei Landtagswahlen und in neun Bundesländern bei Kommunalwahlen schon auf 16 Jahre gesenkt. Auf Bundesebene plant die aktuelle Regierung ebenfalls eine Senkung auf 16 Jahre. Wie widersprüchlich erscheint es, dass man bei parallelgesetzten Bundestags- und Landtagswahlen in einem Bundesland die Kanzlerschaft, nicht aber die Ministerpräsident*innen wählen darf? Eine Entscheidung, das Wahlalter beizubehalten erscheint also so rückschrittig, wie die Warnung von Experten Mitte des 19. Jahrhunderts, dass mit Einführung der Eisenbahn gesundheitliche Schäden für den Menschen ab einer Geschwindigkeit von mehr als 30 km/h zu befürchten seien.

Häufig zweifeln Gegner*innen der Absenkung die Entscheidungsgewalt und Mündigkeit von Jugendlichen an, ignorieren hierbei jedoch den Fortschritt in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, den diese bewiesen haben. Allein das frühere Einsetzen der Pubertät begünstigt eine qualifizierte und reflektierte Meinungsbildung der Jugendlichen. Das daraus resultierende früher einsetzende Interesse für Politik und gesellschaftliche Entwicklung spiegelt sich hierbei zum Beispiel in der Klimabewegung wieder. Durch diese lässt sich darüber hinaus auch die bei Jugendlichen etablierte Weitsicht bei Entscheidungen erkennen. Wird dies anerkannt, argumentieren Gegner*innen der Herabsenkung häufig mit dem Scheinargument, Rechte müssten immer an Pflichten gebunden sein. Dies mag in einigen Fällen zutreffen, ist allerdings in dieser Debatte deplatziert. Wahlen haben einen zu großen Einfluss auf alle Bürger*innen eines Landes unabhängig von deren Alter und/oder deren sonstigen Pflichten, als dass diese an weitere Pflichten gebunden sein müssten. Viel deutlicher wird dies am Beispiel Steuern. Jugendliche in einer Ausbildung zahlen im gleichen Umfang wie Volljährige Steuern, erhalten hierdurch jedoch keine zusätzlichen Rechte.

Ein ebenfalls weit verbreiteter Mythos gegen die Änderung am aktiven Wahlrecht betrifft die angebliche Beeinflussung von Jugendlichen durch andere Personen, wie durch die Erziehungsberechtigten, welcher Jugendliche ausgesetzt seien. Spätestens seit der Corona Pandemie ist jedoch klar geworden, dass keine Altersstufe vor starker Beeinflussung durch beispielsweise persönliche Vertraute, Personen des öffentlichen Lebens oder Medien geschützt ist. Entgegengesetzt zu diesem Argument sind es vermehrt sogar Menschen mittleren Alters, welche vermehrt als Coronaleugner*innen in häufig unrechtmäßigen, teils gewaltsamen Versammlungen auftreten. Im selben Atemzug wird meist noch die angebliche Tendenz zu extremen Positionen durch Jugendliche angeprangert, welche sich allerdings nicht statistisch belegen lässt. So treffen nach Aussage von Jugendforscher Klaus Hurrelmann, Professor of Public Health and Education an der Hertie School in Berlin junge Menschen ihre Wahlentscheidung losgelöst von Ideologien, sondern richten ihre Wahlentscheidung ihren Interessen folgend an Zielen und Positionen der Parteien aus. Dies wird weiterhin durch Schulen als neutraler Raum zur Meinungsbildung für Jugendliche bestärkt. Im Unterricht für Politik und Wirtschaft ergibt sich die Möglichkeit, Wahlprogramme und Positionen von Parteien sorgfältig aufzuarbeiten und populistische und polemische Parolen zu entschlüsseln. Zudem sind junge Menschen dort einer starken Meinungspluralität ausgesetzt, welche nach dem Schulabschluss nicht immer erhalten bleibt. Die Schule bietet aus diesen Gründen einen guten Ort für junge Menschen, um sich geschützt und selbstständig eine eigene Meinung zu bilden und nachhaltige Methoden zu erlernen, um verschiedene Positionen in Betracht zu ziehen und so Meinungen auszudifferenzieren. Weit über diese Argumente hinaus muss man sich

zusätzlich mit zwei grundsätzlichen Problemen befassen: Dem demografischen Wandel und der damit im Zusammenhang stehenden fehlenden Repräsentation von relevanten Themen für Jugendliche im alltäglichen politischen Geschehen. Kindern und Jugendlichen fehlt ohne politische Mitbestimmung durch Wahlen das simpelste Mittel zur gesamtgesellschaftlichen Teilhabe, der demografische Wandel unterstreicht dieses Problem umso mehr. Verschiedene Altersgruppen vertreten basierend auf ihren Erfahrungen und Lebensweisen unterschiedliche Interessen. Ohne Wahlrecht sollen sich Jugendliche somit auf Erwachsene verlassen, dass diese Entscheidungen in ihrem Interesse treffen, ohne dass sie diese ausreichend kennen.

Dieses Paradoxon allein sollte eigentlich in ausreichendem Maße eine Herabsetzung des Wahlalters begründen, weshalb wir es als erschreckend erachten, dass auch heute noch so viele Menschen gegen eine entsprechende Änderung ankämpfen. Die Landeschüler*innenvertretung Hessen spricht sich klar für den Vorschlag zur Gesetzesänderung aus.