

Stenografischer Bericht
(ohne Beschlussprotokoll)

öffentlich

36. Sitzung – Hauptausschuss

19. Januar 2023, 10:02 bis 13:36 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

CDU

Dirk Bamberger
Alexander Bauer
Christian Heinz
Tobias Utter

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Martina Feldmayer
Jürgen Frömmrich
Felix Martin

SPD

Stephan Grüger
Heike Hofmann (Weiterstadt)
Esther Kalveram
Angelika Löber
Günter Rudolph

AfD

Arno Enners
Robert Lambrou
Bernd-Erich Vohl

Freie Demokraten

Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

DIE LINKE

Jan Schalauske

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU:	Maximilian Gatzer
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Pia Kuschnir
SPD:	Raphael Oidtmann
AfD:	Jörg Moses
Freie Demokraten:	Mario Klotzsche, Julia Bayer

Landesregierung, Rechnungshof, etc.

Staatskanzlei

Minister Axel Wintermeyer
StS Patrick Burghardt
LMR Björn Jödicke
MR'in Bianca Schwindt
LtdMR'in Susanne Deuschel
RR Dara Nikkhah

HMdIS

StS Stefan Sauer
RR Sebastian Böbel
ROR Zlatko Bajic

Anwesenheitsliste Anzuhörende

Institution	Name	Anwesenheit
Sachverständige:		
EBS Universität für Wirtschaft und Recht Lehrstuhl für öffentliches Recht, Empirische Rechtsforschung und Rechtsökonomik	Prof. Dr. Emanuel Towfigh	teilgenommen
EBS Universität für Wirtschaft und Recht	Prof. Dr. Matthias Friehe	teilgenommen
Goethe-Universität Frankfurt am Main Fachbereich 01 – Institut für öffentliches Recht, Professur für öffentliches Recht mit Schwerpunkt im Völkerrecht	Alexander Heger Moritz Malkmus (wissenschaftliche Mitarbeiter von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann)	teilgenommen
Hochschule Osnabrück Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit	Prof. Dr. Hermann K. Heußner	teilgenommen
Philipps-Universität Marburg Institut für Politikwissenschaft	Prof. em. Dr. Theo Schiller	teilgenommen
Philosophische Fakultät/Technische Universität Chemnitz Politikwissenschaften	Jun.-Prof. Arndt Leininger, Ph. D.	teilgenommen
Anzuhörende:		
Deutscher Bundestag	MdB Thomas Seitz	teilgenommen
Hessische Landeszentrale für politische Bildung	Direktor Dr. Alexander Jehn	teilgenommen
Hessischer Jugendring	Kati Sesterhenn	teilgenommen
HUSKJ Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen	Anou Kaiser	teilgenommen
Jugend Wählt	Keira Negele	teilgenommen
Junge Liberale Hessen	Landesvorsitzender Jorias Bach	teilgenommen
Jusos Hessen Landesverband Hessen	Sophie Frühwald	teilgenommen

Kinderschutzbund Hessen	Verone Schöninger	teilgenommen
Landeschüler*innenvertretung Hessen	Landesschulsprecher Julian Damm	teilgenommen
Hessischer Städtetag		Absage
Hessischer Landkreistag		Absage
Hessischer Städte- und Gemeindebund		Absage
Internationale Hochschule Mainz	Prof. Dr. Katharina Gerarts	Absage
Universität Kassel Fachgebiet Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht	Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski	Absage
Bund der Steuerzahler Hessen e. V.	Joachim Papendick	Absage
DGB Jugend Hessen-Thüringen		Absage
Landesbeauftragte für Kinderrechte	Miriam Zeleke	Absage
Mehr Demokratie Hessen e. V. Landesverband Hessen	Landesvorstand Matthias Klarebach	Absage
Ombudsstelle für Kinder- und Jugend- rechte in Hessen e. V.	Rechtsanwältin Natascha Freund	Absage
Ver.di Jugend Hessen		

Protokollführung: Silvia Hoffmann, Andrea Wieck

Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)
– Drucks. [20/9505](#) –

hierzu:

Stellungnahmen von Anzuhörenden
– Ausschussvorlage HAA 20/19 –

(eingegangen 12/2022 und 01/2023, Teile 1, 2 und 3 verteilt am 12., 16. und 18.01.2023)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Zu unserer heutigen 36. Sitzung des Hauptausschusses darf ich Sie alle sehr herzlich begrüßen. Ich freue mich, dass Sie gekommen sind. In dieser Sitzung führen wir heute zunächst – so weist es die Einladung aus – eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der SPD betreffend Gesetz zur Änderung von Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen, Drucks. 20/9505, durch. Dabei geht es um das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen.

Ich begrüße zunächst die eingeladenen Anzuhörenden, Sachverständigen und sonstigen Vertreterinnen und Vertreter ganz herzlich.

Dann begrüße ich natürlich auch gemäß der vorgegebenen Reihenfolge den Vertreter der Landesregierung, Herrn Staatsminister Wintermeyer, der mitgeteilt hat, dass er gegen 12 Uhr die Sitzung wegen eines anderen, nicht verschiebbaren Termins verlassen muss; das nehmen wir zur Kenntnis.

Weiterhin begrüße ich nicht nur die Abgeordneten des Hauptausschusses – die kennen mich schon – sondern auch die ebenfalls geladenen Abgeordneten des Innenausschusses; denn zunächst einmal sind der Innenminister und das Innenressort für das Wahlrecht zuständig, aber wir als Hauptausschuss sind federführend bei Verfassungsänderungen. Die beiden Punkte treffen bei diesem Gesetzentwurf aufeinander; deswegen führen wir die heutige Anhörung durch.

Last but not least möchte ich mitteilen, dass einige Praktikantinnen und Praktikanten von den Fraktionen angemeldet wurden. Im öffentlichen Teil der Sitzung gibt es sicherlich keinen Grund, der gegen deren Anwesenheit spricht. Außerdem gehe ich davon aus, dass niemand aus dem Hauptausschuss für die sich anschließende interne Sitzung dann dagegen Einwände hat. – Das scheint so zu sein. Damit haben wir, denke ich, hoffentlich alle Vorreden abgewickelt und können in die Tagesordnung einsteigen.

Den Tagesordnungsgegenstand hatte ich bereits genannt; Ihnen ist der Ablaufplan zugegangen. Ich darf allen Anzuhörenden jetzt noch einmal folgendes Generelles sagen: Erstens, die Abgeordneten lesen Ihre schriftlichen Stellungnahmen immer intensiv. Das gilt für alle Stellungnahmen, bis auf die, die zu spät bei uns eingegangen sind. Bei denjenigen, die erst heute Morgen kamen, kann ich allerdings nicht sicherstellen, dass sie von allen Abgeordneten gelesen wurden. Dies wird aber im Zweifelsfall nachgeholt. Ich sage das deshalb, weil ich Sie bitte, in Ihren mündlichen Stellungnahmen nicht das noch einmal zu referieren, was Sie bereits geschrieben haben, sondern neue Aspekte einzubringen oder das hervorzuheben, was Sie besonders betonen wollen. Dieses Vorgehen ist viel sinnvoller, als heute das vorzutragen, was wir als Abgeordnete bereits im Vorfeld gelesen haben. Das sei als Hinweis gedacht.

Weiterhin liegt die Obergrenze der Redezeit – die nicht überschritten werden sollte – für die erste Gruppe, die Sachverständigen aus dem Hochschulbereich, bei zehn Minuten; denn sonst kommen wir mit unserem zeitlichen Ablauf nicht hin. Wenn Sie die Ihnen zustehende Redezeit unterschreiten wollen, ist das der Kraft des Arguments eher förderlich; aber das liegt natürlich in Ihrem Belieben. So weit, so gut, Dann darf ich anfangen.

Ich rufe als ersten Sachverständigen Herrn Professor Emanuel Towfigh auf. Sie haben das Wort, bitte sehr!

Herr Prof. **Dr. Towfigh:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Landtages, sehr geehrte Damen und Herren! Mein Name ist Emmanuel Towfigh. Ich bin Professor für Öffentliches Recht an der EBS Universität und ich darf mich sehr herzlich für die Einladung bedanken, heute zu diesem wichtigen Tagesordnungspunkt und Vorhaben Stellung nehmen zu dürfen.

Die Frage, ob ein Wahlrecht ab 16 Jahren auf der Ebene des Landtags eingeführt werden soll, möchte ich aus zwei Perspektiven beleuchten; einmal aus rechtsdogmatischer und einmal aus rechtspolitischer Sicht.

Aus rechtsdogmatischer Sicht kann ich meine Ausführungen relativ knapp halten. In erster Linie ist die Frage der Verfassungsänderung am Bundesverfassungsrecht, an den Maßstäben des Grundgesetzes zu messen. Und da gibt es – wenn man die entsprechenden Wahlrechtsgrundsätze beleuchtet und betrachtet – keine Hinderungsgründe, die gegen eine Absenkung des Wahlalters sprechen würden.

Es gab eine Zeitlang eine recht intensiv geführte Debatte über das Betreuungsrecht. Diese Debatte hat das Bundesverfassungsgericht inzwischen abgeräumt, sodass auch aus dieser Sicht in Bezug auf Gleichbehandlungsfragen und die Gleichheit der Wahl keine Hindernisse dafür bestehen, das Wahlalter abzusenken.

Das führt mich schon zu den rechtspolitischen Erwägungen. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass das Recht sehr viele unterschiedliche Altersgrenzen kennt: Bis zum Alter von sieben Jahren gilt die Geschäftsunfähigkeit, ab sieben Jahren ist man beschränkt geschäftsfähig, mit 14 Jahren wird man strafmündig, mit 16 Jahren darf man Bier kaufen und mit 17 Jahren darf man

begleitet fahren. Mit 18 Jahren wird man dann voll geschäftsfähig und darf auch Zigaretten kaufen. Ab dem Alter von 21 Jahren gilt das Erwachsenenstrafrecht. Und wer sich anschickt, Bundespräsident zu werden, muss warten, bis er 40 Jahre alt ist.

Wir sehen also im gesamten Spektrum des Rechts immer wieder Altersvorgaben und Altersgrenzen, die gleichsam nicht in irgendeiner Form vereinheitlicht werden, sondern bisweilen durchaus recht willkürlich erscheinen. Insofern ist auch das Wahlalter, das für die meisten Wahlen seit langer Zeit bei 18 Jahren liegt, eine Setzung, die sich rechtfertigen lässt, die aber natürlich auch nicht völlig frei ist von einer gewissen Willkür.

Wenn man nun berücksichtigt, dass die Allgemeinheit des Wahlrechts verlangt, dass jeder Ausschluss vom Wahlrecht besonders gerechtfertigt werden muss, dann stellt sich die Frage: Was ist der Grund, das Wahlalter zu beschränken? Das heißt, wir brauchen starke Argumente für jeden Wähler, jede Wählerin, die wir von jedweder Wahl ausschließen. Und hier stellt sich die Frage – gerade, wenn man die anderen Altersgrenzen, die es im Recht gibt, betrachtet –, inwiefern dieser Ausschluss gerade unter den heutigen Bedingungen noch gerechtfertigt ist, inwiefern man tatsächlich sagen kann, dass bei der Einsichtsfähigkeit in Wahlhandlungen ein so fundamentaler Unterschied zwischen 16- und 18-Jährigen besteht.

Hier sind also hohe Hürden rechtspolitischer Natur gegeben. Aber es ist mitnichten so, dass die Altersgrenze von 18 Jahren verfassungswidrig wäre, und deswegen befinden wir uns mit diesem Argument nicht auf rechtsdogmatischer, sondern eben auf rechtspolitischer Ebene: Was ist eine vernünftige, eine rechtfertigbare Altersgrenze? Was lässt sich verargumentieren? Wie können wir die Allgemeinheit der Wahl – Franchise, wie es so schön heißt – und eine möglichst umfassende und breite Repräsentation der der Wählerinnen und Wähler gewährleisten?

Auf zwei weitere Aspekte möchte ich noch in aller gebotenen Kürze hinweisen. Zum einen zeigen empirische Studien, dass Wahlen eine Art Gewohnheit sind, das heißt, je früher Menschen anfangen zu wählen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie dauerhaft wählen werden. Das ist aus empirischer, aus verhaltenswissenschaftlicher Perspektive ein Argument, das dafür spricht, das Wahlrecht möglichst früh einzuräumen, damit sich sozusagen Gewohnheiten entwickeln und die demokratische Basis langfristig und dauerhaft gestärkt wird, weil sich zeigt, dass Menschen, die in einem frühen Lebensalter wählen, auch dauerhaft wählen.

Der zweite Aspekt betrifft die Vertretung von jungen Menschen und Familien in den Parlamenten und damit auch den Aspekt der Allgemeinheit der Wahl. Gerade mit Blick auf den demografischen Wandel wird es zunehmend bedeutsam, dass sich junge Menschen und vor allen Dingen auch zunehmend Familien in den Parlamenten repräsentiert und vertreten sehen, dass sie sich dort gehört fühlen. Auch das spricht dafür, die Allgemeinheit der Wahl auszudehnen und das Wahlalter abzusenken.

Zusammengefasst bestehen aus meiner Perspektive im rechtsdogmatischen Bereich keine Hindernisse, die der Absenkung des Wahlalters entgegenstehen – weder im Verfassungsrecht noch

in anderen Quellen. Im rechtspolitischen Bereich, gerade im Hinblick auf empirische, verhaltenswissenschaftliche Studien, ist die Tendenz, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken. Das in aller Kürze zum Einstieg. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Towfigh. – Ich habe vorgesehen, dass wir zunächst die Sachverständigen anhören und danach eine ausführliche Nachfragerunde durchführen; denn so ist es sinnvoller als nach jedem Redebeitrag Fragen zu stellen. – Es wird genickt; dann machen wir das so. Als nächsten Sachverständigen rufe ich Herrn Professor Friehe von der EBS Universität auf, seine Stellungnahme abzugeben.

Herr Prof. **Dr. Friehe:** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ganz herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung zur heutigen Anhörung. Es ist ja das zweite Mal, dass sich hier viele Anzuhörende und Abgeordnete wiedertreffen. Auch diesmal geht es um die Ausweitung des aktiven Wahlalters, allerdings nicht bei Kommunalwahlen, sondern auch bei Landtagswahlen.

In meiner mündlichen Stellungnahme möchte ich gerne drei Aspekte ins Zentrum stellen. Diese Aspekte finden Sie auch in meiner ausführlichen schriftlichen Stellungnahme. Der erste Punkt behandelt die Frage des Anwendungsbereichs der vorgesehenen Verfassungsänderung. Der zweite Punkt ist das , was ich einmal etwas pointiert mit der Überschrift „Begleitetes Wählen“ überschrieben habe. Und daraus resultiert dann der dritte Punkt, nämlich ein Plädoyer – die rechtspolitische Debatte scheint mir etwas verengt zu sein – ebenfalls den gesamten Regelungsspielraum in den Blick zu nehmen.

Zunächst zum Anwendungsbereich. Es soll Art. 73 der Hessischen Verfassung geändert werden. Diejenigen, die bei der Anhörung des Innenausschusses dabei waren, werden sich erinnern, dass es damals eine intensive mündliche Debatte der Vertreter aus der Rechtswissenschaft darüber gab, worauf sich Art. 73 der Hessischen Verfassung bezieht. Damit verbunden war die Frage, ob die Erweiterung des aktiven Wahlalters im kommunalen Bereich verfassungswidrig sei oder nicht.

Ich vertrat damals den Standpunkt und habe diesen in meiner schriftlichen Stellungnahme noch einmal bekräftigt, dass Art. 73 der Hessischen Verfassung eben nicht nur das aktive Wahlalter für Landtagswahlen regelt, sondern für alle Wahlen auf Landesebene gilt; das wird auch vom Antragsteller für die Volksabstimmung so gesehen. Meines Erachtens gilt das auch für die Kommunalwahlen. Ich habe sowohl aus dem Wortlaut als auch aus der Systematik heraus argumentiert. Ich will das jetzt nicht alles wiederholen; sie können mich aber gerne noch einmal dazu befragen. Ansonsten finden Sie diesen Punkt auch in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Auf jeden Fall wäre mein dringender Appell, das zu klären. Die Pointe liegt darin, dass der Antragsteller offenbar nicht davon ausgeht, dass sich die Verfassungsänderung auch auf Kommu-

nalwahlen beziehen soll. Das heißt dem Wortlaut und der Systematik der Norm würde durch diesen Gesetzentwurf gewissermaßen eine entstehungsgeschichtliche Unsicherheit entgegengesetzt, sodass der hier vorliegende Gesetzentwurf das Chaos perfekt macht. Und das ist natürlich sehr misslich, auch vor dem Hintergrund, dass über diese Verfassungsänderung eine Volksabstimmung stattfinden soll. Und da wäre es ja schon schön, wenn das Volk dann auch weiß, über welche Regelungen es überhaupt abstimmt, nämlich über eine Regelung, die sich nur auf Landtagswahlen bezieht oder eben über eine Regelung, die sich auch auf Kommunalwahlen bezieht.

Jetzt komme ich zu dem Punkt des „Begleiteten Wählens“. Diese Formulierung ist an das Begleitete Fahren angelehnt. Das ist – wenn ich richtig informiert bin – ab 17 Jahren möglich; man darf dann in Begleitung der Eltern Auto fahren.

In einigen Stellungnahmen wird explizit als sehr positiv hervorgehoben, dass die Möglichkeit besteht, junge Wähler unter einer gewissen Anleitung durch Schule und Elternhaus zum Wählen zu bringen und damit vielleicht auch langfristig die Wahlbeteiligung zu stärken. Dies hatte mir schon in der letzten Anhörung große Sorgen bereitet, und zwar nicht nur aus Gründen verfassungspolitischer, sondern auch verfassungsrechtlicher Natur. Nicht, dass ich deshalb eine solche Verfassungsänderung für unmöglich oder nicht durchführbar hielte, aber ich bin der Meinung, dass es einen Anpassungsbedarf in einem wichtigen Bereich gibt, und das ist die Schule.

Schließlich gibt es eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – 44. Band der Entscheidungen, Seite 125 ff. – zu der Frage: „Wie dürfen staatliche Stellen Einfluss auf Wahlvorbereitungsphasen und Wahlkämpfe nehmen?“. Dort finden sich sehr klare Ansagen dahingehend, dass jede Einwirkung zugunsten oder zulasten politischer Parteien durch staatliche Stellen verboten ist; denn bei einem Wahlkampf soll es sich um einen Vorgang handeln, bei dem sich die politische Willensbildung von unten nach oben und nicht von oben nach unten vollzieht.

Wir bekommen aber ein Problem, wenn die Jungwähler noch zur Schule gehen und am Politikunterricht teilnehmen. Ich will überhaupt nicht infrage stellen, dass es auch Gegenstand des Politikunterrichts ist, die Schüler zur demokratischen Verantwortung zu erziehen. Aber das bedeutet auch, klare Aussagen zu extremistischen Parteien zu treffen, klar zu benennen, was eine extremistische Partei ist und was sie von nicht-extremistischen Parteien unterscheidet. All diese Dinge sind aber staatlichen Stellen ansonsten im Wahlvorfeld so nicht gestattet.

Insofern besteht – das war einer meiner Vorhalte, der mir während der letzten Anhörung im nachfolgenden Block vorgehalten worden war – ein wesentlicher Unterschied zwischen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beschränkung der regierungsamtlichen Öffentlichkeit im Vorfeld von Wahlen und dem Beutelsbacher Konsens, einer Art Leitlinie für den Politikunterricht an Schulen.

Zwar ist es so, dass Schüler nach dem Beutelsbacher Konsens nicht mit Informationen überwältigt werden sollen, sondern dass sachgerecht dargestellt werden soll, was Konsens ist und was eher umstritten ist. Aber diese Kriterien sind wesentlich weicher als das, was ansonsten an Einwirkungen durch staatliche Stellen im Wahlvorfeld verboten ist.

Deswegen komme ich zu dem Ergebnis, dass, wenn man das so machen möchte, man nicht beides haben kann. Man kann nicht das Thema Wahlen im Schulunterricht behandeln und den Schülern durch staatliche Stellen Anleitungen dazu geben, wie eine verantwortliche staatsbürgerliche Wahlentscheidung aussieht und wie nicht, und sie dann auch tatsächlich wählen lassen. Man kann entweder diese Art der politischen Bildung an Schulen unterrichten, ohne dass sich diese unmittelbar auf die Wahlen auswirkt, oder man kann eine Wahlberechtigung haben. Dann muss man aber im Politikunterricht eine ganz klare Trennlinie ziehen. Es ist doch eine sehr gewichtige rechtspolitische Überlegung, ob man das denn dann will.

Ich komme zu meinem letzten Punkt. Das ist der Versuch, die Debatte etwas breiter aufzustellen. Die Aufgabe des Gesetzgebers – hier des verfassungsändernden Gesetzgebers – ist es, politische Entscheidungen zu treffen. Die Aufgabe der Rechtswissenschaft sehe ich darin, den Rahmen dafür zu setzen und mögliche Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsvorschläge zu benennen und weniger die eigene Überzeugung in den Vordergrund zu stellen.

Aus dieser Perspektive fällt mir auf, die Debatte ist sehr verengt auf die Frage „16 Jahre oder 18 Jahre?“. Der eine oder andere tickert auch schon einmal leicht an, man könne irgendwann auch über ein Wahlrecht ab 14 Jahren nachdenken. Deswegen möchte ich erst einmal betonen, dass sich aus meiner Sicht der verfassungsrechtlich zulässige Rahmen für die Regelung des Wahlalters zwischen 16 und 21 Jahren bewegt; denn 21 Jahre sind das Alter, das vom Verfassungsgeber in der Urfassung des Grundgesetzes zunächst als aktives Wahlalter vorgegeben war.

Nach unserem deutschen rechtsdogmatischen Verständnis gibt es kein verfassungswidriges Verfassungsrecht. Insofern wäre es auch kein Verstoß gegen die Ewigkeitsklausel, würde der Bundesverfassungsgeber das aktive Wahlalter auf Bundesebene wieder auf 21 Jahre anheben. In der gleichen Folge läge auch kein Verstoß gegen die Homogenitätsklausel vor, wenn ein Landesverfassungsgeber entscheidet, das aktive Wahlalter auf Landesebene auf 21 Jahre festzulegen. Man kann also verfassungsrechtlich zulässig das Wahlalter – das ist vielleicht sogar weniger klar als eine Anhebung auf 21 Jahre – auf 16 Jahre absenken. Ich bin im Ergebnis auch dieser Auffassung und habe dies auch näher begründet – aufgrund des sehr großen Regelungsspielraums des verfassungsändernden Gesetzgebers. Man könnte allerdings aber das Wahlalter genauso wieder auf 21 Jahre anheben. Für beide Änderungen gibt es gute Argumente.

Um die Diskussion noch einmal auf die theoretische Ebene – wir kommen ja aus der Wissenschaft – zu heben, möchte ich sagen, dass diese Absenkungsdiskussion aus meiner Sicht der Tendenz folgt, die formale Partizipation stärker in den Vordergrund zu stellen, wie wir sie aus der demokratietheoretischen Tradition Schumpeters kennen, der ein ausgesprochen pessimistisches Bild über die politische Verantwortlichkeit von Wählern hatte und sagte „Die sind gerade gut genug dafür, ihr Kreuzchen zu setzen, aber verstehen wenig von Politik“. Dieses Verständnis möchte ich mir nicht zu eigen machen.

Weniger im Vordergrund steht die Frage der materiellen Partizipation, die eher demokratietheoretischen Traditionen infolge deliberativ-demokratischer Modelle, beispielsweise Habermas, entspricht, indem man sagt, es kommt auch auf die Qualität demokratischer Debatten an. Wenn hier der Schwerpunkt gesetzt werden sollte, sollte man das Wahlalter aus meiner Sicht vielleicht so

belassen, wie es ist, oder sogar über eine Anhebung nachdenken. Dazu konnte ich im Schrifttum auch einen ersten Nachweis aus jüngster Zeit finden.

Vorsitzender: Kommen Sie bitte zum Schluss.

Herr Prof. **Dr. Friehe:** – Ja. – Abschließend möchte ich in diesem Zusammenhang sehr deutlich davor warnen, sich zu sehr von empirischen Studien gefangen nehmen zu lassen, die ja immer den Eindruck erwecken, ihr Ergebnis sei objektiv. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die große Zahl offener Fragen, die ich schriftlich in meiner Stellungnahme dargelegt habe. Diese Studien vergleichen meistens nur die 16- bis 17- Jährigen mit 18- bis 19-Jährigen, treffen aber beispielsweise überhaupt keine Aussagen zur politischen Reife dieser Altersgruppen im Vergleich zum Medianwahlberechtigten.

Die Studie Faas/Leininger, die sich ja auf Deutschland bezieht, hatte nur einen geringen Rücklauf und die Ergebnisse wurden allein aus diesem Rücklauf gespeist. Dabei ist natürlich anzunehmen, dass diejenigen, die an der Studie teilgenommen haben, politisch viel interessierter sind als diejenigen, die nicht teilgenommen haben. Und schließlich, das ist meine letzte Bemerkung, Herr Vorsitzender, bezieht sich diese Studie auf nur ganz begrenzte Kriterien. Beispielsweise wurde nach dem aktuellen Ministerpräsidenten gefragt. Die Antwort auf diese Frage ist ein sehr schwaches Kriterium, um Rückschlüsse auf das politische Urteilsvermögen der Befragten im Rahmen einer Onlineumfrage zu ziehen, da man den Namen auch googeln kann. In diesem Sinne freue ich mich auf eine interessante Diskussion. – Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr **Heger:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Zunächst – die Stellungnahme weist ja drei Autoren aus – möchte ich Herrn Professor Hofmann und meinen Kollegen Moritz Malkmus heute entschuldigen. Sie sind leider kurzfristig verhindert. Aber auch in derer beider Namen bzw. in unser aller dreier Namen bedanke ich mich recht herzlich für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

In meiner mündlichen Rede möchte ich nur kurz auf die Inhalte unserer schriftlichen Stellungnahme eingehen. Ich verweise ergänzend – die Betonung liegt auf ergänzend – auf unsere Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf Drucks. 20/6347 zur Absenkung des aktiven Kommunalwahlalters. Heute reden wir über das Wahlalter bei Landtagswahlen.

Es sei noch kurz vorangestellt, dass sich der Maßstab für die Überprüfung dieses Vorhabens zur Änderung der Landesverfassung einerseits aus dem Grundgesetz und andererseits in beschränktem Maße aus der Hessischen Verfassung ergibt. Im Ergebnis sind die geplanten Änderungen verfassungsrechtlich zulässig.

Ich möchte noch einmal kurz auf die grundgesetzlichen Vorschriften eingehen, die dem Maßstab inhärent sind. Das ist einmal der Hinweis, dass die Wahlaltersgrenze des Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz ausdrücklich nicht für Landtagswahlen gilt und hier auch keine maßstabsbildende Kraft hat.

Maßgeblich ist die Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes. Dabei – das haben meine Vorredner schon ausgeführt – obliegt den Ländern ein gewisser Spielraum. Grundgesetzlich vorgegeben ist nur ein Mindestmaß an Homogenität und die Entsprechung mit demokratischen Grundsätzen. Der Wortlaut des Art. 28 GG fordert keine bundesweite Wahlaltersgrenze von 18 Jahren für Landtagswahlen, sodass also dem Landesverfassungsgeber ein Spielraum bei der Festsetzung des Wahlalters eingeräumt wird. Ganz konkret aber fordert Art. 28 Abs. 1 Satz 2, dass die Wahlen den Grundsätzen der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und geheimen Wahl entsprechen müssen, wobei auch hier ein Spielraum besteht.

Was die Allgemeinheit der Wahl angeht – und das Wahlalter betrifft den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl – sind hinsichtlich der Reichweite nach Sicht des Bundesverfassungsgerichts nichtsdestotrotz die Maßstäbe des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz hinzuzuziehen; denn diese Wahlrechtsgrundsätze sind aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts für Landeswahlen identisch. Das führt dazu, dass die Festsetzung eines Mindestalters in diesen Grundsatz der Allgemeinheit eingreift. Dieser Eingriff kann aber aus zwingenden Gründen gerechtfertigt sein. Die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist da eindeutig, und das lässt sich auch auf Landtagswahlen übertragen, dass wir eine hinreichende Verstandesreife benötigen. Dies ist wiederum grundsätzlich auf die Maßstäbe übertragbar, die wir auch schon in der letzten Anhörung diskutiert haben, wie es der Vorredner Towfigh bereits ausgeführt hat.

Hinsichtlich der Einschränkung oder der Rechtfertigungsanforderungen obliegt dem Verfassungsgeber ein Spielraum. Dieser Spielraum ist wiederum verfassungsrechtlich kontrollierbar. Es steht ihm erst einmal frei, das Wahlmindestalter und die Kriterien für dessen Festsetzung festzulegen. Aus unserer Sicht bietet es sich aber mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip – und auch einer möglichen verfassungsgerichtlichen oder verfassungsrechtlichen Kontrolle – an, Wahlaltersgrenzen nach Kriterien zu ermitteln, die sich an empirischen Erkenntnissen zur geistigen Entwicklung heranwachsender Menschen orientieren, um die erforderliche typisierende Betrachtungsweise an einem realitätsnahen Bild der Wählerinnen und Wähler zu orientieren. Es besteht also ein gewisser Spielraum, aber es bedarf eines angemessenen Verhältnisses zum Zweck dieser Einschränkung; und das ist eben die Einschränkung der Verstandesreife.

Das Argument, das man häufig hört, möchten wir noch einmal explizit hervorheben: Die Einheit der Rechtsordnung ist kein taugliches Kriterium, um diese Einschränkung zu rechtfertigen. Wir haben auch in der letzten Stellungnahme schon ausgeführt, dass dem Argument der Einheit der Rechtsordnung nur punktuell verfassungsrechtliche Relevanz zukommt. Aber die Einheit der Rechtsordnung in dem Sinne, dass es in unterschiedlichen Regelungsbereichen dieselben Altersgrenzen gibt, ist, wie gesagt, kein tauglicher Abwägungsbelang in dieser verfassungsrechtlichen Abwägung.

Hinsichtlich der Vorschriften, die den Maßstab für diese Überprüfung aus der Hessischen Verfassung bilden, ist gemäß Art. 123 Abs. 1 der Hessischen Verfassung eine Änderung der Hessischen Verfassung möglich. Auch die vergleichbare Vorschrift mit Art. 79 und Art. 150 der Hessischen Verfassung ist in dem konkreten Fall nicht betroffen. Wie Herr Professor Friehe bereits angesprochen hat, gibt es kein Rangverhältnis in der Hessischen Verfassung; verfassungswidriges Verfassungsrecht ist also nicht ersichtlich.

Unser Fazit: Es bestehen keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplante Änderung der Hessischen Verfassung. – Für Fragen stehe ich Ihnen zur Verfügung und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Prof. **Dr. Heußner**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren hier im Plenarsaal! Zunächst bedanke ich mich für die Gelegenheit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Dann bitte ich um Entschuldigung, dass meine schriftliche Stellungnahme erst gestern bei Ihnen eingegangen ist, aber da ich gehört habe, dass auch diese gründlich gelesen worden ist, kann ich mich jetzt auf die Schwerpunkte konzentrieren.

Der Maßstab meiner Stellungnahme ist das Staats- und Verfassungsrecht einerseits und die Staatslehre – die spezielle Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland oder auch Hessens, wenn man so will – andererseits. Den juristischen Ausführungen meiner Vorredner, der Kollegen Towfigh und Heger, schließe ich mich voll an; Herrn Friehe stimme ich nicht in vollem Umfang zu.

Ich möchte mich auf folgende Punkte konzentrieren: Dass die rechtliche Zulässigkeit einer Absenkung des Wahlalters für Landtagswahlen in Hessen auf 16 Jahre gegeben ist, steht meines Erachtens außer Frage. Eine rechtliche Verpflichtung besteht im Gegensatz zum Kommunalwahlrecht – das hatte ich beim letzten Mal ausgeführt – aufgrund des großen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers im Verfassungsrecht nicht.

Dann möchte auf die Frage eingehen, was man im Hinblick auf den Entwicklungs-, Wissens- und Interessenstand der Wähler denn verlangen kann und muss, um eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verantworten zu können – das ist ja von Ihnen angesprochen worden, Herr Friehe. Dabei muss man aber genau schauen, welche Kriterien relevant sind; und dazu gibt es neue, sehr empfehlenswerte Veröffentlichungen. Man muss beispielsweise auf den Wissensstand schauen und sollte sich dazu einen entsprechenden Maßstab überlegen.

Sie, Herr Friehe, sagen – das habe ich so herausgehört, und Sie haben dann auch argumentativ vorgebaut –, man könne das Wahlalter auf 21 Jahre hochsetzen. Aber wenn man dem nicht zustimmt, sondern der Meinung ist, dass in 50 Jahren die Erfahrungen mit 18-, 19- und 20-Jährigen Wählern so gut waren, dass man das Wahlalter nicht hochsetzen muss, dann fällt Ihr Argument im Hinblick auf empirische Studien zum Wissen in sich zusammen. Nach meiner Auffassung gibt

es nur gute Erfahrungen. Es spricht überhaupt nichts dafür, das Wahlalter hochsetzen zu müssen. Also ist ein Vergleichsmaßstab der 16- und 17-Jährigen mit der 18- bis 20-Jährigen Altersgruppe absolut in Ordnung und auch geboten.

Wenn man alle empirischen Studien anschaut – soweit ich das jetzt sehe –, muss man sagen, der Wissensstand der 16-jährigen ist nach Forschungsergebnissen aus Österreich und Deutschland ausreichend. Einige Forschungsarbeiten kommen zu anderen Ergebnissen, aber sie beziehen sich nicht auf Länder, die flächendeckend das Wahlrecht für 16- und 17-jährige eingeführt haben. Aber für Länder, in denen das flächendeckend eingeführt ist – zum Teil schon sehr lange, z. B. in Österreich seit 2007 –, kann es überhaupt keinen Zweifel geben, dass das Wissen vorhanden ist. Das ist das eine.

Das andere ist, mir ist keine einzige Anhörung in einem deutschen Parlament bekannt, bei der ein entwicklungspsychologischer Sachverständiger gesagt hätte, 16-Jährige seien aus entwicklungspsychologischer Sicht nicht reif genug – dies gilt auch für die letzte und bedeutendste – weil sie die größte Reichweite hatte – Anhörung zur Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen. Das haben ebenso Gerichte festgestellt. Ich glaube, heute würde es auch kein entwicklungspsychologischer Experte in Abrede stellen.

In diesem Zusammenhang weise ich – nicht, weil ich Entwicklungspsychologin bin, aber ich versuche, mich als Jurist kundig zu machen – auf ein aktuelles Urteil des neuseeländischen Supreme Courts vom November 2022 hin. Auf der ganzen Welt wird die Absenkung des Wahlalters diskutiert; das liegt in der Luft; das ist klar. In diesem Urteil wird darauf hingewiesen, dass es vor dem Hintergrund des neuseeländischen Verfassungsrechts eine Altersdiskriminierung ist, das Wahlalter auf 18 Jahre festzusetzen, und dass das Parlament aufgefordert ist, dies neu zu prüfen. Außerdem wird dort auf eine Studie aus dem Jahr 2019 hingewiesen – und das ist hochinteressant –, von der ich glaube, sie ist die weltweit größte entwicklungspsychologische Studie. Getestet wurden über 5.000 Menschen aus elf Ländern. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf das Wahlrecht ein Wahlalter von 16 Jahren angemessen sei. So viel zur Entwicklungspsychologie.

Außerdem möchte ich etwas zu den Schulen sagen; darauf sind Sie ja auch eingegangen. Also, wir haben nach unserem Verfassungsrecht – sowohl Bundesverfassungsrecht als auch Landesverfassungsrecht – die Pflicht, und das ist eine der wichtigsten Pflichten überhaupt im Schulwesen, „demokratiekompetente“ – so heißt das in den hessischen Lehrplänen – „Bürgerinnen und Bürger heranzubilden“. Gleichzeitig sind wir eine dezidiert wehrhafte Demokratie. Deswegen ist es bei der Willensbildung von unten nach oben völlig richtig, dass der Staat im Hinblick auf einzelne Parteien nicht ermächtigt ist – auch im begleitenden Schulunterricht nicht, wenn Wahlen anstehen; kein Lehrer darf das –, zugunsten irgendeiner Partei Partei zu ergreifen. Aber durch die Verfassung ist er im Gegenteil gerade im Vorfeld von Wahlen – aufgrund verfassungsimmanenter Schranken, wenn Sie so wollen – verpflichtet, auf die Kriterien unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung hinzuweisen, und die Schülerinnen und Schüler darauf hinzuweisen, sich genau mit den Parteiprogrammen und der Geschichte der Parteien auseinanderzusetzen, um zu erkennen, welche Partei ihr entspricht und welche nicht. Dazu können beispielsweise auch

die Materialien der Landeszentralen, der Bundeszentrale und des Verfassungsschutzes herangezogen werden. Ich glaube nicht, dass sie behaupten wollten, Verfassungsschutzberichte hätten im Schulunterricht im Vorfeld von Wahlen nichts verloren. Das zur Schule.

Wichtig ist in dem Zusammenhang zu beachten, dass hier in Hessen 16- und 17-Jährige bisher – abgesehen von einer Ausnahme in den Jahren 1998/1999 – im Regelfall noch nie zu allgemeinen Wahlen zugelassen wurden. In Hessen werden wir es aber auch aufgrund der Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Europawahlen haben. Aufgrund der Verfassungspflicht des Art. 56 der Hessischen Verfassung sind die hessischen Schulen und die hessische Kultusbürokratie verpflichtet, die Schüler, so weit sie können, fit zu machen. Gerade dann, wenn man der Auffassung ist, dass Schüler das nicht könnten und nicht hinreichend fit sind, ist man umso mehr verpflichtet, von Verfassung wegen, begleitende Bildung vorzunehmen.

Zwei Punkte noch. Das Strafmündigkeits- und das Volljährigkeitsalter sind – und das ist ganz wichtig – Schutzkonstruktionen zugunsten Minderjähriger. Das heißt, man muss schauen, ob, wenn man das Wahlalter heruntersetzt, man dazu in Widerspruch kommen könnte. Es wird ja oft behauptet, dass aber doch das Volljährigkeitsalter weiterhin bei 18 Jahren läge und dass die Strafmündigkeit sogar erst ab 14 Jahren greife. Dazu zweierlei.

Erstens. Bezüglich der Strafmündigkeit im Strafrecht ist es so, dass weit über 90 % der 16- und 17-jährigen überhaupt nicht straftatverdächtig werden. Das heißt also, diese Altersgruppe hat überhaupt nichts davon, dass die Strafmündigkeit bei 14 Jahren liegt; denn sie geraten überhaupt nicht in Konflikt mit dem Gesetz. Deswegen kann man natürlich aus der Tatsache, dass unter Umständen bereits 21-jährige noch wie Jugendliche behandelt werden, nicht ableiten, dass man dann auch nicht das Wahlalter heruntersetzen könnte; denn eigentlich handele es sich ja noch um Kinder. Das funktioniert nicht.

Zweitens ist dies bei der Volljährigkeit ähnlich. Die Volljährigkeit ist eine Schutzkonstruktion zugunsten der Minderheit der 16- und 17-Jährigen, von denen man annehmen muss, dass sie nicht in der Lage sind, vernünftige Willenserklärungen abzugeben, sondern sich ins Unheil stürzen würden. Auf die Mehrheit der Jugendlichen trifft dies jedoch nicht zu. Häufig wird in dieser Diskussion vorgebracht, den Wertungswiderspruch zur gesetzlichen Volljährigkeit könne man zum Beispiel daran sehen, dass ein 17-jähriger alleine keinen Handyvertrag abschließen darf. Dieser Jugendliche solle aber jetzt wählen können. Dann schauen Sie sich einmal um; also ich kenne keinen 17-jährigen, der kein Handy hat. Der hat das Handy entweder, weil die Eltern dem zugestimmt haben, oder er finanziert es durch sein Taschengeld oder selbst verdientes Geld, wobei die Eltern dann aber auch mit dem Abschluss entsprechender Verträge einverstanden sein müssen. Das heißt, vernünftige Verträge – und die Masse der 16- bis 17-jährigen ist vernünftig – werden von den Eltern genehmigt, sodass insofern kein Anlass besteht, das Volljährigkeitsalter abzusenken oder einen Wertungswiderspruch vorzulegen. Das ist nicht der Fall.

Mein letzter Punkt. Bei Verfassungsänderungen nimmt Hessen eine einzigartige Stellung im intraföderalen Verfassungsvergleich ein. In Hessen kann die Verfassung nur durch eine absolute Mehrheit der Mandate – und das ist einmalig in Deutschland – und ein obligatorisches Verfassungsreferendum – das gibt es auch in Bayern, ist aber die große Ausnahme, was auf historische

Gründe zurückgeht – ohne Quorum innerhalb des Verfassungsreferendums geändert werden. Das halte ich aus demokratietheoretischen Gründen für höchst bedenklich.

Bei der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre könnte dies relevant werden; denn aufgrund der Tatsache, dass die Ausweitung des Wahlrechts bzw. Wahlrechtsänderungen aus Sicht des Volkes Gesetzgebungen in eigener Sache sind, besteht die Gefahr, dass hier ein retardierendes Moment eintritt. Selbst wenn Sie als Parlament sagen: „Jawohl, wir senken das Wahlalter auf 16 Jahre ab“, dann ist die Wahrscheinlichkeit nicht gering, dass das Volk Nein dazu sagt. Zum Beispiel – Sie wissen wahrscheinlich, worauf ich hinauswill – hat Hessen das passive Wahlrecht – ebenso wie Bayern im Jahr 2013 relativ spät – erst im Jahr 2018 auf 18 Jahre abgesenkt.

In allen anderen Ländern, in denen nicht diese eigenartige Konstruktion zur Verfassungsänderung gilt wie in Hessen oder Bayern, wurde das passive Wahlrecht sehr viel früher abgesenkt. Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass in keinem einzigen der Länder, in denen im Kommunalwahlrecht und im Landtagswahlrecht das Wahlalter auf 16 Jahre abgesenkt wurde, Volksbegehren und Volksentscheide initiiert wurden, um das Wahlalter wieder hochzusetzen. Daraus können wir schließen: Es gibt einige – auch empirische – Nachweise, dass die Bevölkerung in dem Augenblick, in dem sie dauerhaft in der Praxis sieht, dass das funktioniert und gut ist, was das Parlament beschlossen hat, auch nichts mehr dagegen hat.

Deswegen mein Vorschlag: Machen Sie Schluss mit dieser Anomalie in Hessen. Streichen Sie das obligatorische Verfassungsreferendum – das ist in Hessen sehr negativ – und ersetzen Sie es dadurch, dass auch in Hessen die Verfassungsinitiative im Wege der Volksgesetzgebung möglich ist. – Danke schön.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor. Sie lagen mit Ihrer Stellungnahme ein Ideechen über der Zeit. Ihr letzter Gedanke gehört nicht zur Diskussion über den Gesetzentwurf; denn dies eröffnet eine völlig neue Debatte. Ich erlaube mir, ohne dass ich die Legitimation des Gremiums dazu habe, Ihnen in diesem Punkt massiv zu widersprechen. Ich finde die hessische Regelung zur Verfassungsänderung sehr gut.

(Abg. Günter **Rudolph**: Das steht heute nicht zur Debatte!)

Dies steht dies heute nicht zur Debatte. – So, als nächsten Anzuhörenden rufe ich Herrn Professor Schiller auf. Obwohl wir heute mit Verspätungen im öffentlichen Personennahverkehr zu kämpfen haben, ist es ihnen gelungen just in time einzutreffen. Ich erteile Ihnen hiermit das Wort.

Herr Prof. **Dr. Schiller**: Guten Morgen. Ich bitte um Entschuldigung für die Verspätung; es lag an der Deutschen Bahn. Vielleicht gönnen Sie mir einfach eine Verschnaufpause und ziehen einen weiteren Redner oder eine weitere Rednerin vor; das wäre mir angenehm.

Vorsitzender: Das können wir gerne machen. – Dann wäre als nächstes Arndt Leininger, Juniorprofessor in Chemnitz, dran.

Herr Prof. **Leininger**: Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Ich kann mich relativ kurz fassen, da die Kollegen aus der Rechtswissenschaft bereits einige empirische Aspekte angesprochen haben; und es ist auch mein Beritt, die Empirie des Ganzen als Politikwissenschaftler zu betrachten.

In meinen Ausführungen werde ich kurz auf den Kontext, die Voraussetzungen – die hier bereits diskutierte Einsichtsfähigkeit der Jugendlichen aus politikwissenschaftlicher Perspektive – und die möglichen Auswirkungen dieser Reform eingehen.

Zum Kontext: Im vergangenen Jahr war viel Bewegung bei diesem Thema, es wurde zum Teil auch in dem Gesetzentwurf genannt: In Baden-Württemberg und in Mecklenburg-Vorpommern wurde das Wahlalter für Landtagswahlen auf 16 Jahre abgesenkt, und natürlich hat auch der Bundestag das Wahlalter für Europawahlen auf 16 Jahre gesenkt, sodass auch in Hessen 16- und 17-Jährigen bei der Europawahl im nächsten Jahr wählen dürfen.

In diesem Kontext wird es immer schwieriger, diesen jungen Menschen in Hessen zu begründen, warum sie bei Europawahlen wählen dürfen, im eigenen Bundesland aber nicht. Sie beobachten gerade in Grenzregionen, was Gleichaltrige bei Kommunal- und Landtagswahlen schon lange dürfen und warum sie das nicht dürfen.

Die Reformen, die ich gerade angesprochen habe, führen zu einem Status quo, dass mittlerweile sechs Länder das Wahlalter auf Landtagebene und auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre abgesenkt haben, in fünf Ländern gilt nur auf kommunaler Ebene ein Wahlalter ab 16 Jahren. Dann gibt es eine Minderheit von Ländern, die nach wie vor das Wahlalter ab 18 Jahren bei Kommunal- und Landtagswahlen beibehalten.

Die Logik dieser Reformen war größtenteils politisch getrieben. Die Gesetze wurden meistens in den Ländern geändert, in denen sich politische Mehrheiten fanden; denn im Gegensatz zu dem hier debattierten Gesetzentwurf ist in besagten Ländern eine Änderung der Landesverfassung mit einer einfachen Mehrheit möglich.

Das Ganze hat, auch wenn es primär politisch getrieben ist, eine gewisse inhaltliche Logik, in der Hinsicht, dass man immer bei der Ebene anfängt, die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger – Sie mögen inhaltlich widersprechen – am wenigsten wichtigsten ist. Die Hierarchie der politischen Ebenen ist aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Europa, Kommune, Land, Bund. Früher hätte

man noch sagen können, man fängt auf der kommunalen Ebene, als die den Bürgerinnen und Bürgern nächste Ebene an. Jetzt ist man auch mit der Europawahl heruntergegangen, das ist sicherlich keine bürgernahe Ebene.

Bei genauer Betrachtung steht der vorliegende Gesetzentwurf zu der bisherigen inhaltlichen Logik quer, indem vorgeschlagen wird, das Landtagswahlrecht über die Verfassung zu ändern, aber die Gemeindeordnung unangetastet zu lassen. Ich bin kein Jurist; die Kollegen aus der Rechtswissenschaft müssen bewerten, welche Implikationen sich daraus für das Wahlalter auf Gemeindeebene ergeben. Sollte allerdings eine solche Ungleichgewichtung vorliegen, wäre es sehr begründungsbedürftig, warum 16- und 17-jährige auf Landesebene wählen dürfen, auf Kommunalebene aber nicht.

Zu den Voraussetzungen: Die Einsichtsfähigkeit junger Menschen wurde bereits mehrfach angesprochen, ebenso einige Studien und auch eine meiner eigenen Studien. Die konkrete Studie, die angesprochen wurde, haben wir im Kontext der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen im Jahr 2019 durchgeführt, als in Brandenburg ein Wahlalter ab 16 Jahren galt, während in Sachsen das Wahlalter bei 18 Jahren lag. Die Rücklaufquote lag bei 16 % – der Kollege hat das bereits angesprochen –, was erst einmal nicht so beeindruckend klingt, befindet sich aber durchaus in dem Bereich, in dem sich auch die vermeintlich höherwertigen Telefonbefragungen, wie das Politbarometer, die auch im Fernsehen gezeigt werden.

Unsere Ergebnisse lassen sich – z. B. spezifisch das politische Interesse von jungen Menschen – mit denen der Shell Jugendstudie vergleichen. Dabei wurden – anders als bei unserer Studie – Face-to-Face-Interviews mit einer deutlich höheren Rücklaufquote durchgeführt, wobei sich die ermittelten Niveaus politischen Interesses mit den Ergebnissen unserer Studie decken.

Unsere Studie, wie auch viele im Ausland durchgeführte Studien aus Belgien, Österreich – diese wurde bereits angesprochen – und Norwegen kommen alle zu dem ähnlichen Ergebnis, dass sich in Bezug auf das Interesse, das Wissen und die Selbstwahrnehmung – Bin ich fähig, an Politik teilzunehmen? Wie übersetzen sich meine, wenn ich wählen darf, politischen Präferenzen in eine Wahlentscheidung? Ist diese genauso kohärent wie bei älteren Personen? – keine signifikanten Unterschiede zwischen Minderjährigen und jungen Erwachsenen feststellen lassen.

Aus pragmatischen Gründen stützen wir uns in meinen eigenen Studien auf diesen Personenkreis und befragen nur junge Menschen bis 24 Jahre. Mir persönlich ist es nicht ganz einsichtig, warum ich das ausweiten müsste. Wenn wir 18- und 19-Jährige für hinreichend kompetent zum Wählen halten, ist mir nicht ganz einsichtig, warum wir von 16- und 17-Jährigen verlangen müssten, noch einsichtsfähiger zu sein als 40- oder 50-Jährige, wenn doch 18-Jährige, die bereits wählen dürfen, diese Hürde nicht überspringen müssen.

Das sind Voraussetzungen, das sind Grunddispositionen. Politikwissen ist eine Folge von Informationsgewinnung und -verhalten, und dieses Informationsverhalten können wir in Befragungen messen. Dabei sehen wir frappierende Effekte durch die erstmalige Wahlberechtigung – unabhängig davon, ob das Alter bei 16 oder 18 Jahren liegt; tendenziell bietet das Alter von 16 Jahren sogar ein noch besseres Umfeld dafür.

Bei jungen Wahlberechtigten beobachten wir, dass sich diejenigen mehr über Politik informieren, die kurz vor dem Wahltermin qua Geburt das Wahlrecht bekommen haben; denn durch eine registergestützte Befragung können wir tatsächlich kurz vor und nach dem Stichtag geborene Personen miteinander vergleichen. Die Wahl-O-Mat-Nutzung steigt sprunghaft an, es wird über mehr Gespräche in den Familien zu Hause berichtet, die natürlich bei einem Wahlalter von 16 Jahren noch eher auch tatsächlich zu Hause stattfinden und von den Eltern angeregt werden können. Bei einem Wahlalter ab 18 Jahren gibt es natürlich auch einige 19-, 20- und 21-jährige Erstwähler, die möglicherweise schon aus dem Elternhaus ausgezogen sind und deren durch die erstmalige Wahlberechtigung angeregten Gesprächsbedarfe nicht durch familiäre Kontaktpunkte gedeckt werden können.

Zu den Auswirkungen: Es wird darüber diskutiert, dass mit der Einführung des Wahlrechts für 16-Jährige die wahlberechtigte Bevölkerung auf einen Teil ausgedehnt wird, der weniger an Wahlen teilnimmt als die Bevölkerungsgruppe, die zwar die höchste, aber trotzdem eine leicht unterdurchschnittliche, Wahlbeteiligung aufweist. Dadurch sinkt die Wahlbeteiligungsquote leicht. Aus meiner Sicht ist dies kein relevanter Vergleich; denn selbstverständlich ändert sich mit der Einführung eines Wahlrechts ab 16 Jahren auch die Grundgesamtheit. Die Wahlbeteiligung ist als Bruch zu verstehen, bei dem sich sowohl Zähler als auch Nenner ändern. Dies wurde auch schon öfter in den Medien behandelt, aber Sie als Politikerinnen und Politiker haben das im Blick und können sich Ihre Wahlchancen ausrechnen. Der Anteil der Bevölkerung, über den wir hier sprechen, ist nicht so groß, dass Sie große Stimmverluste befürchten oder auf große Stimmgewinne hoffen dürften, selbst bei sehr starken Ausschlägen in Richtung der einen oder anderen Partei – die es im Übrigen in dieser Extremität nicht gibt.

Sehr viel wesentlicher scheint mir die langfristige Wirkung auf die Wahlbeteiligung zu sein. Von Generation zu Generation ist hier ein leichtes Abflachen zu beobachten. Mittlerweile scheint dieser allgemeine Rückgang etwas gestoppt. Aus der Forschung wissen wir aus vielen Studien, dass die erstmalige Wahlbeteiligung – also, dass man, sobald man wahlberechtigt ist, an der ersten möglichen Wahl teilnimmt – ganz wichtig dafür ist, ob man auch in Zukunft, quasi gewohnheitsmäßig, wählt.

Man kann jetzt argumentieren, ein Wahlalter ab 16 Jahren biete hierfür vielleicht bessere Kontexte; denn man lebt noch im Elternhaus, wird von den Eltern zur Wahl begleitet, und geht noch in die Schule. Gerade wurde darüber diskutiert, dass dort natürlich auch Manipulation stattfinden könne. Das ist für mich ein neues Argument gewesen. So diskutieren wir in der Politikwissenschaft nicht über politische Bildung. Wenn wir über politisches Wissen sprechen, sprechen wir über Prozess- und Faktenwissen: Was sind Erst- und Zweitstimme? Wie arbeitet ein Landtag? Welche Parteien stehen zur Wahl? Was sind deren Inhalte? Wer sind die Kandidaten? – Mir scheint es möglich zu sein, dieses Wissen zu vermitteln, ohne eine klare Wahlempfehlung auszusprechen.

In diesen genannten Kontexten bewegen sich junge Erstwählerinnen und Erstwähler eher, wenn das Wahlalter bei 16 Jahren liegt, als wenn ein Wahlalter ab 18 Jahren gilt. Erste repräsentative

Wahlstatistiken aus einigen Bundesländern, in denen das Wahlalter ab 16 Jahren schon gilt, liegen uns bereits vor. Da sehen wir – wie auch in Österreich – die Tendenz, dass 16- und 17-Jährige das Wahlrecht stärker wahrnehmen und eine höhere Wahlbeteiligung aufweisen als 18-, 19- und 20-jährige, die im Übrigen eine deutlich höhere Wahlbeteiligung aufweisen als 20- bis 30-jährige. Potenziell können wir damit auch etwas für die langfristige Wahlbeteiligung tun.

Diese Argumente kommen Ihnen vielleicht teilweise bekannt vor, denn ich habe sie zum größten Teil bereits bei der letzten Anhörung zum Kommunalwahlrecht vorgetragen. Ich möchte nur noch anschließen, dass diese Argumente vielleicht umso mehr im Kontext von Landtags- als im Kontext von Kommunalwahlen gelten; denn – ich hatte es schon eingangs gesagt – in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger bewegt eine Landtagswahl mehr als eine Kommunalwahl. Auch die bereits angesprochenen Effekte – Ich bin wahlberechtigt! Ich informiere mich jetzt! – greifen noch stärker bei einer vermeintlich wichtigeren Landtagswahl als bei einer Kommunalwahl. Damit möchte ich erst einmal enden und freue mich dann auf Ihre Fragen.

Herr Prof. **Dr. Schiller**: Vielen Dank. Ich bin etwas erholt und habe von Herrn Kollegen Leininger einige Dinge gehört, die ich jetzt weitgehend aussparen kann.

Es ist sicherlich bereits zur Sprache gekommen, dass eine Regelung zum Wahlalter auf Landesebene im größeren Rahmen der Wahlrechtsregelungen zur Europawahl, zum Bundestag und zu den Kommunalwahlen zu sehen ist. Dies gilt auch im Hinblick auf die Stimmberechtigung für Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide.

Eingangs möchte ich noch einmal erwähnen, dass das Wahlalter für die Europawahl im Jahr 2024 Ende des vergangenen Jahres auf 16 Jahre festgelegt worden ist. Das bedeutet natürlich, dass Argumente, die sich auf die persönliche politische Reife, Entwicklungspsychologie usw. beziehen, bereits in diesem Zusammenhang erörtert wurden. Das kann man im Einzelnen in dem Zwischenbericht nachlesen, den die vom Bundestag eingesetzte Wahlrechtskommission erstellt hat. Dort wurde über das Wahlrecht ab 16 Jahren gesprochen und auch befürwortet – übrigens nicht nur für Europawahlen, was ja bereits von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde –, sondern auch mehrheitlich für die Bundestagswahl. Das erfordert allerdings eine Grundgesetzänderung, und dafür braucht es eine andere politische Konstellation; das mag dauern. Ich wollte nur erwähnen, dass diese Diskussion auch auf Bundesebene breiter geführt wird.

Ich setze meinen Schwerpunkt auf die Frage nach den Kriterien für das Stimmrechtsalter und welche Bezüge man da herstellen kann. Hier spielt in der Diskussion, vor allem in der Argumentation gegen eine Senkung des Wahlrechts, vor allem die Volljährigkeitsgrenze eine Rolle. Ich weiß jetzt nicht, ob ich wiederhole, was von den Kollegen Juristen schon angesprochen worden ist.

Jedenfalls wird der Volljährigkeitsbezug häufig hergestellt, und diese Bezugnahme bzw. die Heranziehung dieses Kriteriums möchte ich grundsätzlich infrage stellen. Denn die Volljährigkeitsre-

gelingen beziehen sich ja darauf, dass eine junge Person die wesentlichen Risiken im allgemeinen Geschäfts- und Rechtsverkehr hinreichend überblicken und auch keine besonderen Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer darstellen sollte. Die Volljährigkeitsregelung bezieht sich also im Kern auf individuelle Handlungen, und dadurch soll sie bis zur Geschäftsfähigkeit eine individuelle Schutzfunktion wahrnehmen. Die Teilnahme an Wahlen oder an anderen förmlichen politischen Teilnahmeverfahren ist jedoch nicht mit solchen individuellen Gefährdungen oder Schädigungen anderer Personen verbunden.

Wie sollte überhaupt aus der Stimmabgabe bei Wahlen eine individuelle Gefährdung oder Schädigung anderer Personen resultieren? Ein entsprechender Schutzzweck liegt also nicht vor, und deshalb können meines Erachtens die wesentlichen Gründe für eine Volljährigkeitsregelung im üblich bekannten Sinne nicht auf die Festlegung des Stimmrechalters übertragen werden.

Beim politischen Teilnahmeverfahren geht es nämlich um einen wesentlich anderen Handlungstypus. Demokratische Teilnahmeverfahren beruhen auf dem Handlungstypus des demokratischen Handelns, und demokratisches Handeln besteht grundsätzlich aus mindestens zwei Elementen, nämlich, dass ein Handlungsschritt einzelner Person vorliegt und dem Handeln aller anderen Teilnehmer; die Handlungswirkung, also der Handlungserfolg, resultiert nur aus den Handlungen der Gesamtheit der Teilnehmenden. Das ist zwar trivial, jedoch ist dies für alle demokratischen Beteiligungsformen eine allgemeingültige Tatsache. Daher sind individualisierte Schutzkonzepte auf demokratisches Handeln nicht anwendbar. Hier kommt es vielmehr darauf an, die Einsicht in diesen gegenseitigen demokratischen Verbund und soziale Fähigkeiten der Kooperation zu entwickeln.

Welche negativen Auswirkungen sollte dies haben? Soweit man sich überhaupt negative Auswirkungen auf Wahlergebnisse durch die Wahlteilnahme der Kohorte der 16- bis 17-Jährigen vorstellen kann, werden diese weitestgehend dadurch ausgebremsst, dass die Gesamtzahl der 18- bis 100-Jährigen – mal grob genommen – weit überwiegt und den dominanten Einfluss auf das Ergebnis ausübt.

Außerdem ist davon auszugehen, dass keineswegs die Gesamtzahl der neuen Wahlberechtigten teilnimmt. Es ist eine jahrzehntelange jugendsoziologische Erkenntnis, dass sich Wahlverhalten erst entwickeln muss, und diese neuen Wahlberechtigten werden sich auch mit Sicherheit nicht inhaltlich homogen verhalten. Diese Feststellung bedeutet aber nicht, dass die jugendliche Kohorte etwa nicht ernst genommen würde. Vielmehr ist dies schlicht die Realität aller demokratischen Verfahren. Das gilt auch für alle anderen förmlichen Teilnahmeverfahren wie Volksabstimmung, Kommunalwahl, kommunaler Bürgerentscheid und im Übrigen auch für den Bereich der informellen demokratischen Beteiligung. Diese stark begrenzte Wirksamkeit – also der Ergebniswirkung – lag sicherlich auch der Entscheidung aller deutschen Parteien zugrunde, Mitglieder bereits ab 16 Jahren aufzunehmen; das gilt für CDU, FDP, AfD. Bei SPD und LINKEN liegt das Alter bei 14 Jahren und bei den GRÜNEN gibt es gar keine Begrenzung.

Diese stark eingeschränkte Wirksamkeit kann – und darüber muss man reden anstelle von Gefährlichkeit – ein umgekehrtes Problem aufwerfen, das auch Erwachsene kennen: Die Frustration über die mangelnde Wirksamkeit der einzelnen Stimme, die im großen Heuhaufen untergeht; dies

könnte nämlich die Öffnung für demokratische Teilnahme durchaus blockieren. Deshalb kommt es mir wesentlich stärker darauf an, die Frage des Wahlalters unter dem Gesichtspunkt des Hineinwachsens in die Demokratie zu betrachten. Eine Entscheidung für ein Wahlalter von 16 Jahren lässt sich stärker mit diesem Ansatz des Hineinwachsens in die Demokratie verbinden. Dafür müssen Teilnahmefähigkeiten entwickelt werden; dies sind Motivation – also Interesse an politischen Fragen und Prozessen – und selbstverständlich Kompetenz und Verständnis für politische Sach- und Machtfragen. Dazu gehören aber auch Zusammenarbeit, Einsicht in die gegenseitige demokratische Verbindung und Gleichberechtigung und die kooperative Fähigkeit, sich mit anderen zusammen zu informieren, zu beraten, kritisch auseinanderzusetzen und zu verständigen.

Vorsitzender: Herr Schiller, ich muss Sie bitten, zum Schluss zu kommen. Sie hatten eingangs nicht mitbekommen, dass sich ihre Redezeit auf zehn Minuten beschränkt. Versuchen Sie bitte, Ihre Stellungnahme abzuschließen.

Herr Prof. **Dr. Schiller:** Gut, ich kann das auch gerne auf zwei, drei Sätze abkürzen.

Diesem Lernprozess stehen natürlich Hindernisse entgegen; denn das Praxisangebot an Wahlen und Abstimmungen ist zeitlich sehr begrenzt. Selbst bei einem Wahlalter ab 16 Jahren könnte eine 18-jährige nur einmal bis zum Alter von 22 Jahren an einer hessischen Parlamentswahl teilnehmen, und bei einem Wahlalter von 16 Jahren kann eine 16-jährige bis zum Alter von 20 Jahren nur je einmal an den verschiedenen Wahlen teilnehmen.

Schlussfolgerung: Das Stimmrechtsalter ab 16 Jahren verbessert die Chancen für demokratische Lernprozesse in der Praxis. Daraus folgt nicht automatisch, dass die neuen Wahlberechtigten sofort eine relativ hohe Wahlbeteiligung zeigen; denn sie müssen in Ihre Rolle hineinwachsen. Auf eine solche Erwartung kann es aber auch nicht ankommen, sondern auf die Chance dafür. Wenn bereits ein Viertel oder ein Drittel der 16- bis 17-Jährigen an einer Wahl teilnehmen würden, dann wäre damit im Sinne der langfristigen Öffnung und Verankerung im System der Demokratie schon viel gewonnen. Außerdem wäre auch die Chance für eine Zunahme der Beteiligung bei der zweiten Wahl eher gegeben. Auch damit wäre schon für die Demokratie des Landes etwas gewonnen. Daher stimme ich der vorgeschlagenen Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre nachdrücklich zu. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Meine sehr verehrten Damen und Herren, damit haben wir die Runde der Sachverständigen abgeschlossen, und es kommt die erste Runde der Abgeordneten. Ich habe bereits mehrere Wortmeldungen; es beginnt Günter Rudolph.

Abg. **Günter Rudolph:** Ich habe eine Frage an Sie, Herr Professor Towfigh: Sie haben gesagt: Wahlen – Gewohnheit; dann haben Sie in Ihrer Stellungnahme auf empirische Studien abgestellt, die von einem Kollegen eigentlich in Abrede gestellt sind. Ich möchte da noch mal ansetzen –

vielleicht können Sie es noch mal erläutern –, und zudem die Frage stellen: Wenn Sie von Wahlgewohnheiten und von der Resilienz demokratischer Grundsätze sprechen, ist dann nicht die Aussage wichtig, dass man nicht früh genug anfangen kann, gerade in Zeiten, in denen die Demokratie vor großen Herausforderungen steht? Ich frage daher, ob unter diesem Aspekt eine Wahlalterssenkung sinnvoll ist.

Herr Professor Friehe, mich würde reizen, einiges mit Ihnen zu diskutieren, aber ich biete Ihnen einfach an: Wir gehen mal zusammen in Schulen und nehmen das Projekt „Lernort Landtag“ wahr, wo junge Menschen herangeführt werden. Die Erfahrungen, die ich und viele Kolleginnen und Kollegen dabei gemacht haben, sind ausgesprochen positiv. Deswegen kann ich nicht nachvollziehen, dass Sie sagen: Neutralitätsgebot in der Schule. Was machen Sie mit 18-jährigen Berufsschülern? Die sind zwar volljährig, aber dann würde ja die gleiche Argumentation gelten, nämlich dass sie manipulativ wären.

Ich teile das alles nicht. Aber meine konkrete Frage an Sie: Ist der vorgelegte Gesetzentwurf der SPD – Es ging eben ein bisschen durcheinander; das ist das Verfahren in Hessen, daran müssen wir uns halten: Der Landtag beschließt ein Gesetz, und dann gibt es eine Volksabstimmung, und da entscheiden die Bürgerinnen und Bürger. Es hieß eben so ein bisschen: „Warum machen Sie das?“ Ein Wahlalter von 16 bei Kommunalwahlen, das können Sie einfach landesgesetzlich regeln. Das hat man hier und da. – Nur weil es eben hieß: Warum gehen Sie diesen Weg? Das ist der vorgeschriebene Weg, und Sie bekommen nicht jede Woche eine Volksabstimmung hin.

Aber die Frage an Sie lautet: Ist der vorgelegte Gesetzentwurf der SPD verfassungskonform? Das ist meine dezidierte Frage. Denn auch nach Ihrer schriftlichen Stellungnahme und nach den mündlichen Äußerungen bin ich mir nicht so ganz sicher, ob ich es richtig interpretiert habe, dass der Gesetzentwurf verfassungsgemäß ist.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Ich möchte die Anzuhörenden bitten, dass wir zunächst eine Frageunde kompakt machen; vielleicht können Sie sich die Fragen notieren. – Nun hat Jörg-Uwe Hahn das Wort.

Abg. **Dr. Jörg-Uwe Hahn:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Die Technik funktioniert anscheinend auch wieder bei Ihnen; das ist gut. – Ich will noch mal etwas konkreter fragen, als es Kollege Rudolph eben gemacht hat. Ich habe es so verstanden, dass die Regelung, die jetzt im Gesetzentwurf der Sozialdemokraten vorgesehen ist, auch Folgen für das Kommunalwahlrecht hat. Vielleicht können Sie das noch mal erklären? Denn möglicherweise müssten die Sozialdemokraten eine entsprechende Änderung in ihrem Gesetzentwurf vornehmen, wenn das wirklich so wäre.

(Zuruf)

– Vielleicht doch, Herr Kollege.

(Zuruf)

– Ich glaube, ich habe das Wort. – Ich möchte aber viel ernsthafter Herrn Professor Heußner fragen – auch wenn das der Vorsitzende eben abbügeln wollte; ich lasse mich nicht abbügeln –: War das von Ihnen wirklich ernst gemeint, uns vorzuschlagen, im Zusammenhang mit der Wahlaltersdiskussion das über 70 Jahre gewachsene System der Verfassungsänderungen in Hessen zu ändern? Man kann ja dazu stehen, wie man will – ich muss Ihnen als Ordinarius einer Juristischen Fakultät einer deutschen Hochschule nicht erklären, warum es Gründe dafür gibt, dass es in Hessen so ist. Wir sind die erste Verfassung, wir sind vorkonstitutionell; wir sind als Hessen stolz darauf, auch wenn meine Partei damals nicht mitgemacht hat; wir sind stolz, dass es so eine Regelung gibt, und ich finde, die hat sich auch bewährt.

Oder muss ich es so verstehen, dass Sie sagen wollen – ich bin jetzt zynisch –: „Lasst das mal mit dem Volk, das Volk ist nicht kalkulierbar; ihr 110 plus irgendwas, ihr seid kalkulierbar“? Ich verstehe erstens den Inhalt nicht, und zweitens verstehe ich nicht, was das mit dem Wahlalter zu tun hat.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Hahn. Verehrter Herr Kollege, ich wollte das nicht abbügeln. Es ist aber nicht Gegenstand. Das zentrale Argument für mich ist – jetzt kriegen Sie es doch zu hören –: Wenn man die Zahl der Verfassungsänderungen betrachtet und man es nicht unbedingt für einen positiven Wert hält, möglichst viele davon zu haben, dann ist die hessische Regelung eigentlich sehr bewährt, mit einer sehr stabilen, wenig geänderten Verfassung. – Das war jetzt mein Kommentar. Vergessen Sie ihn wieder; der nächste Redner ist der Kollege Alexander Bauer.

Abg. **Alexander Bauer:** Herr Vorsitzender, ich habe zwei Fragekomplexe. Der erste betrifft die Frage der Herausbildung bürgerschaftlicher Kompetenz, die man den Jugendlichen zuspricht. Da gibt es verschiedene Ansätze, die davon ausgehen, dass eine gewisse kognitive, aber auch prozedurale oder verhaltensmäßige Kompetenz vorhanden ist, um das Wahlrecht auch auszuüben. Das will ich gar nicht in Abrede stellen. Die Frage ist, ab welchem Zeitpunkt man das altersmäßig festmachen kann.

Entscheidend ist für mich dabei die Bewertung, dass man bei den jetzigen Wahlverfahren ja feststellt: Je jünger die Personen sind, in desto geringerem Umfang machen sie vom Wahlrecht Gebrauch. Wie passt das in die Logik, dass man sozusagen die entsprechenden Wertschwellen weiter absenkt, in der Hoffnung, dass dadurch ein erhöhtes Wahlverhalten zutage tritt, wenn man bei den jetzigen statistischen Erhebungen, gerade im Bereich der 18-, 20-, 22-Jährigen ein unterdurchschnittliches Wahlverhalten feststellen kann? Nimmt das dann nach 16 wieder ab, oder wie kann ich das Ihrer Meinung nach einschätzen?

Das Zweite: Man geht ja davon aus, dass man bei der Bewertung von entsprechenden Kompetenzen – man spricht von der Gewohnheitsreife oder von der sittlichen Reife – im Strafrecht beispielsweise eine andere Auffassung vertritt, dass man Jugendlichen im Heranwachsendenalter

eine gewisse – wie soll ich sagen? – Einschätzung, Verantwortlichkeit, des Unterscheidungsvermögens zwischen Recht und Unrecht im Einzelfall zu ihren Gunsten in Abrede stellt – so formuliere ich es mal. Das ist durchaus auch positiv gemeint, dass da gewisse erzieherische Aspekte im Vordergrund stehen und die Straftaten nicht so schwerwiegend sind. Aber die Bewertung von jugendlichen Kompetenzen aus der Sicht des Strafrechts ist eine völlig andere als die Bewertung von jugendlichen Kompetenzen aus dem Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts. Wie passt das zusammen?

Abg. **Christian Heinz:** Ich habe drei Komplexe. Die allererste Frage richtet sich an die Rechtswissenschaftler: Die Frage des Wahlalters ist eine rein rechtspolitische Frage, und es gibt einen gewissen Spielraum. Herr Professor Friehe hat ja auch gesagt: Zumindest zwischen 16 und 21 liegt der Spielraum. Die anderen anwesenden Rechtswissenschaftler haben sich dazu nicht so klar geäußert. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

Herr Professor Friehe, vielleicht können auch Sie sich noch mal zur Untergrenze äußern. In irgendeinem Nebensatz klang nämlich die Frage an: Warum 16 und nicht 15 oder 14 oder zwölf? Wenn man es umkehrt, so ist das Wählen – das klingt jetzt vielleicht etwas böse – ja nicht nur ein erweiterter Politikunterricht. Es überzeugt mich als Argument also gar nicht, wenn jemand sagt: „Als junger Staatsbürger bin ich dazu verpflichtet, mich mit der Materie zu beschäftigen; deshalb senken wir am besten mal das Wahlalter.“ Mit dieser Begründung kann ich das Wahlalter auch auf acht Jahre setzen; dann müssen sich auch Drittklässler damit beschäftigen – aber ob das klug ist? Ich denke, dass Achtjährige sich schon mit sehr vielen Dingen beschäftigen, unabhängig davon, ob sie wählen können oder nicht. – Aber vielleicht sagen Sie dazu auch noch etwas.

Der zweite Komplex ist die Frage der Rechtsordnung und möglicher Wertungswidersprüche. In unserer Rechtsordnung – das wurde zum Teil weggewischt mit dem Argument: 18, das sind zum Teil reine Schutzvorschriften; das Strafrecht – so hat jemand gesagt – betrifft ja 95 % gar nicht, weil sie sich nicht strafbar verhalten. Auf der anderen Seite betrifft aber zumindest die Frage der Volljährigkeit alle 17-Jährigen, und dort hält der Gesetzgeber, in dem Fall der Bundesgesetzgeber, eisern daran fest, dass die Volljährigkeit erst mit 18 beginnt.

Da würde ich jetzt auch nicht gelten lassen, dass es wirklich eine reine Schutzvorschrift ist, dass 17-Jährige nur sehr eingeschränkt geschäftsfähig sind und für alles die Zustimmung ihrer Eltern benötigen, sofern es nicht das eigene Taschengeld ist, das sie ausgeben. Insofern ist das ja auch für diese 17-Jährigen oder 17-dreiviertel-Jährigen eine ganz erhebliche Einschränkung ihrer Rechte. Es gibt auch ganz fitte 17-Jährige, die möglicherweise Firmen allein gründen könnten. Sie können mit 17 aber keine Wohnung anmieten; sie können – der Handyvertrag ist schon genannt worden – kein Fahrrad kaufen, auch wenn sie über das Vermögen verfügen würden. Vielleicht können Sie das noch mal einordnen.

Der dritte Komplex ist das Verfahren. Vielleicht möchte jemand dazu eine Einschätzung abgeben. Rechtlich zulässig ist es sicherlich, das so zu machen, aber wenn wir schon bei der Rechtspolitik

sind: Ist es denn klug, dass eine Fraktion dies acht Monate vor einer Wahl so in den Geschäftsgang wirft? Ich möchte daran erinnern, dass wir hier im Landtag in der vergangenen Wahlperiode ein sehr gutes Verfahren hatten, an dem auch Herr Kollege Dr. Hahn – der sich schon gemeldet hat – und der Ausschussvorsitzende, Herr Kaufmann, als Obmann mitgewirkt haben. In einem über zwei Jahre währenden Prozess haben wir mögliche Verfassungsänderungen miteinander besprochen und haben uns dann auf ein ganzes Paket verfassungsändernder Gesetze verständigt. Ich frage mich, ob das aus rechtspolitischer Sicht nicht das klügere Verfahren ist, als wenn man mit einem Einzelschnellschuss einer Fraktion vorgeht.

Abg. **Jan Schalauske**: Vielen Dank für die Stellungnahmen, sowohl für die schriftlichen als auch für die mündlichen. Ich habe drei konkrete Nachfragen. Ich würde zum Ersten gern Herrn Professor Towfigh fragen: Sie stellten die These „Wahlen als eine Frage der Gewohnheit“ auf und sagten, es sei eine rechtspolitische Überlegung, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken, da dies langfristig hilfreich sein könnte, um sozusagen eine Stabilität für die Teilnahme an Wahlen zu gewinnen. Vielleicht können Sie noch mal ausführen, was die Studien an konkreteren Ergebnissen hervorgebracht haben, die dann in diese These münden, und inwiefern das auch unterstützend ist, um an Wahlen teilzunehmen.

Ich würde aus dem Alltagsverstand heraus sagen: Für das, worüber ich auch mitentscheiden kann, interessiere ich mich auch mehr. Aber mich würde interessieren, was die wissenschaftlichen Studien dazu hervorgebracht haben.

An Herrn Professor Friehe die Frage: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie argumentiert, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verfassungsrechtlich bedenklich sein könnte, nämlich auf Grundlage eines Gerichtsurteils, weil dann in den Schulen eine unzulässige Beeinflussung von Schülerinnen und Schülern stattfinden könnte. Jetzt haben wir ja festgestellt, dass in der Mehrzahl der Bundesländer das Wahlrecht bei Kommunal- und/oder Landtagswahlen bereits auf 16 Jahre gesenkt wurde. Ich würde Sie deswegen fragen wollen, ob dort in den Schulen eine unzulässige Beeinflussung von Schülerinnen und Schülern im Vorfeld von Wahlen stattfindet und ob das Ganze auch schon juristisch Gegenstand von Klagen ist, die Ihre Bedenken dann empirisch bestätigen würden.

Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Professor Leininger. Sie haben ja aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ein bisschen eine Hierarchisierung von Wahlen vorgenommen und haben gesagt: „Na ja, vielleicht könnte der Vorschlag deswegen als etwas anachronistisch verstanden werden, das Wahlalter bei einer Landtagswahl auf 16 Jahre abzusenken, ohne dies auch bei der Kommunalwahl zu tun; das würde bei 18 Jahren bleiben.“ Sie haben gleichzeitig aber argumentiert, dass eine Reihe von Studien, die Sie selbst durchgeführt haben, dafür sprächen, dass die unter 18-Jährigen, also die 16- und 17-Jährigen, sogar vielleicht informierter oder mindestens genauso informiert sind wie junge Erwachsene.

Wenn ich das jetzt miteinander verbinde, dann würde ich Sie gerne fragen, ob Sie sich aus dieser Logik heraus denn auch dafür aussprechen würden, das Wahlalter sowohl bei einer Landtagswahl als auch bei einer Kommunalwahl herabzusetzen. Wenn man bei einer Landtagswahl beginnen würde, dann stünde der Gesetzgeber doch notwendigerweise unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck, wenn er dies bei Kommunalwahlen unterließe. Denn dann wäre es bei beiden Wahlen sinnvoll, aus Ihrer Systematik heraus.

Abg. **Heike Hofmann:** Ich muss zunächst für die SPD-Landtagsfraktion in Replik auf Herrn Heinz klarstellen: Wir werfen hier nicht einfach so acht Monate vor der Wahl einen Gesetzentwurf ins Parlament. Man wirft keine Gesetze ins Parlament, sondern bringt Gesetzentwürfe ein. Vor allem machen wir dies aus gutem Grund, nämlich um die Rechte von jungen Menschen ab 16 zu stärken und unsere Demokratie zu stärken. – Das nur vorab zur Klarstellung.

Ich habe drei Fragen. Die erste Frage richtet sich an Professor Towfigh und eine weitere an Professor Heußner. Darf ich Ihre Stellungnahmen jeweils so verstehen, dass Sie – sie sind ja zweigeteilt; einmal die verfassungsrechtliche Würdigung, Teil eins, und als Zweites eine rechtspolitische Würdigung – sogar sagen, dass dieser Gesetzentwurf rechtspolitisch zu begrüßen ist?

Dann habe ich eine Frage an Herrn Juniorprofessor Leininger. Mir hat die Formulierung des Kollegen Professor Schiller sehr gut gefallen, der ausgeführt hat, dass man mit dem Wahlrecht ab 16 junge Menschen heranführen kann – er hat von „Hineinwachsen in Demokratie“ gesprochen. Teilen Sie das?

Meine zweite Frage an Sie: Eben ist versucht worden, uns auf schulpolitisch etwas krude Wege zu führen. Vielleicht können Sie als Politikwissenschaftler folgende Frage beantworten: Auch im Politikunterricht – der übrigens demnächst sinnvollerweise bis zur Oberstufe verpflichtend unterrichtet werden muss – ist es ja so, dass anhand von Kerncurricula entsprechende fachliche Lerninhalte – „Wie übe ich das Wahlrecht aus?“, „Was darf ich überhaupt wählen?“ – vermittelt werden. Das hat doch wohl mit Indoktrinierung, Beeinflussung nichts zu tun. – Vielleicht können Sie auch dazu etwas sagen.

Abg. **Bernd-Erich Vohl:** Ich habe ebenfalls drei Fragen. Die erste richtet sich an Professor Towfigh: Früher war das Wahlalter an die Volljährigkeit geknüpft. Das heißt, man war 21, durfte wählen, und dann war man 18 und durfte wählen. Das hat sich ja jetzt aufgelöst. Jetzt ist die Frage: Die 16- und 17-Jährigen sind nicht voll geschäftsfähig. Sie dürfen keine Geschäfte abschließen, keine Wohnung anmieten, sie dürfen nicht mal einen Handyvertrag abschließen. Eine Wahl, eine Stimmabgabe ist eine weitreichende politische Entscheidung, auch mit Konsequenzen, auch wenn es nur die einzelne Stimme ist. Wenn ein Jugendlicher nicht voll geschäftsfähig ist, kann und darf er denn eine solch weitreichende Entscheidung abgeben, wie es eine Wahl ist?

Die nächste Frage richtet sich an Herrn Professor Friehe. Herr Professor, Sie hatten angemerkt, dass eine Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 verfassungsrechtlich zumindest bedenklich

ist. Aber es wird, wenn dies kommen sollte, ganz bestimmt die Diskussion aufkommen: Ja, warum senken wir es nicht auf 15 oder auf 14 Jahre ab? Wäre eine solche Absenkung dann nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern verfassungswidrig?

Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Professor Leininger: Sie hatten von einer Studie mit einer Rücklaufquote von 16 % gesprochen. Das heißt, 84 % haben sich nicht daran beteiligt. In meinen Augen sind 16 % eine sehr geringe Rücklaufquote. Lässt das nicht auf eine gewisse Interesselosigkeit schließen, was die Teilhabe an der politischen Diskussion betrifft?

Eine weitere Frage zu dieser Studie: Haben Sie in dieser Studie unterschieden zwischen Jugendlichen, die auf eine höhere Schule – Gymnasium usw. – gehen, und Jugendlichen, die in Ausbildungsberufen sind? Gibt es da eine Unterscheidung, oder ging es allgemein um Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren?

Abg. **Felix Martin:** Vielen Dank an die Anzuhörenden. Ich habe noch eine Frage an die Professoren Schiller und Leininger. Mal angenommen, der Gesetzentwurf würde hier im Parlament eine Mehrheit finden, würde das ja zu einer Volksabstimmung führen. Wir wissen aus der Vergangenheit, dass die hessische Bevölkerung nicht zwangsläufig das annimmt, was der Landtag ihr vorlegt. So gab es mal eine Volksabstimmung darüber, ob das passive Wahlalter – die Frage, ab wann kandidiert werden darf – von 21 auf 18 Jahre gesenkt werden sollte. Das hat der Landtag beschlossen, und die Bevölkerung hat es abgelehnt. Das ist ja der Grund, weshalb das passive Wahlalter dann erst 2018 gesenkt wurde.

Man könnte auch darauf kommen, dass das auch nur deshalb angenommen wurde, weil es 2018 noch viele andere Änderungen gab, unter denen das vielleicht ein bisschen versteckt war; vielleicht hat sich die Meinung auch ganz geändert – man weiß es nicht. Aber glauben Sie, dass, wenn der Gesetzentwurf als einzelne Verfassungsänderung der Bevölkerung mit der nächsten Landtagswahl zur Volksabstimmung vorgelegt würde, er eine Mehrheit in der Bevölkerung bekäme? Können Sie das irgendwo einschätzen; gibt es da aus Ihrer Sicht entsprechende Studien oder Ähnliches?

Der Gesetzentwurf kommt, Frau Kollegin Hofmann, zumindest zu einem ungewöhnlichen Zeitpunkt. Denn selbst wenn wir ihn jetzt beschließen, könnten die Jugendlichen nicht zur nächsten Landtagswahl abstimmen, sondern frühestens in sechs Jahren.

Insofern noch eine zweite Frage an die beiden Professoren Schiller und Leininger: Macht es aus Ihrer Sicht Sinn, so einen Prozess frühzeitiger zu beginnen, indem man beispielsweise erst nach der Landtagswahl aktiv wird, um dann einen frühen Zeitlauf zu haben und um sagen zu können: „Okay, in der Zeit können wir in einer Öffentlichkeitskampagne umfangreich informieren, können gegebenenfalls weitere Verfassungsänderungen mit hineinnehmen, um dann mehr Menschen zu erreichen“? Ich erinnere mich, beim letzten Mal gab es viele Vor-Ort-Veranstaltungen, wo darüber informiert wurde, was denn eigentlich geändert werden sollte, und was das für Konsequenzen

hätte usw. All das wäre ja, wenn der Landtag im März oder April den Gesetzentwurf beschließen würde, in dem Ausmaß, wie es beim letzten Mal der Fall war, gar nicht mehr möglich.

Vorsitzender: Vielen Dank. Damit haben wir die Fragen der Abgeordneten alle registriert. Ich gehe davon aus, dass Sie einverstanden sind, dass wir uns in der vorherigen Reihenfolge den Antworten zuwenden. – Herr Towfigh, Sie sind der Erste. Bitte sehr.

Herr Prof. **Dr. Towfigh:** Vielen Dank für die Fragen. Ich versuche, das ein bisschen zu bündeln. Bei einem Fragenkomplex ging es um empirische Befunde hinsichtlich des Themas Gewohnheit. Wie lässt man Wahlen zur Gewohnheit werden? Da ist Frau Roßteutscher von der Goethe-Universität eine führende Forscherin; sie hat dazu verschiedene Studien durchgeführt. Was sich zeigt, ist tatsächlich – deswegen komme ich gleich auch noch auf das Thema Schule zu sprechen –, dass die Wahrscheinlichkeit, zu wählen, steigt, wenn man noch zur Schule geht, wenn die erste Gelegenheit, zu wählen, also noch in der Schulzeit liegt. Und das liegt eben daran, dass das begleitet wird beispielsweise durch den Politikunterricht, dass Diskussionen unter Gleichaltrigen stattfinden und dergleichen mehr.

Das heißt, dass die Wahrscheinlichkeit, zu wählen, mit einer Absenkung des Wahlalters steigt, weil dann mehr potenzielle Wählerinnen und Wähler noch in der Schule sind.

Und dann gibt es Folgebefunde, die zeigen: Wenn man bei der Erstwahl tatsächlich gewählt hat, ist die Wahrscheinlichkeit, zu einem dauerhaften Wähler zu werden, sehr hoch. Die Wahrscheinlichkeit, dass man bei der zweiten Wahlmöglichkeit sowie auch bei allen weiteren Wahlen wählen geht, ist höher, wenn man bei der ersten Gelegenheit, zu wählen, gewählt hat. Und diese Wahrscheinlichkeit wiederum steigt, wenn man zu dieser Zeit noch in der Schule war.

Das beantwortet vielleicht auch die Frage, wie es sein kann, dass, wie wir ja sehen, die Wahlbeteiligung bei Jüngeren geringer ist. Das ist kein durchgehender Befund, aber es ist ein Befund, der in einigen Bereichen zutrifft und plausibel ist. Aber das hängt eben mit der Beschulung zusammen.

Das führt mich zu diesem Schlaglicht, das in dieser Anhörung – so, wie es ja auch schon bei der Anhörung zu den Kommunalwahlen der Fall war – auf den Schulen liegt. Ich möchte sagen: Das Schlaglicht ist ein Irrlicht. Natürlich haben wir klare rechtliche Grenzen dafür, was in den Schulen zulässig ist. Die werden aber eingehalten, und die sind auch heute schon einzuhalten. Sie haben zu Recht auf die Berufsschulen hingewiesen; genauso kann man auf die gymnasiale Oberstufe hinweisen. Wir haben heute schon zahlreiche Wählerinnen und Wähler, die sozusagen wahlberechtigt sind, während sie noch schulpflichtig sind.

Im Übrigen kann man auch auf die politische Bildung durch die Landeszentralen und die Bundeszentrale für politische Bildung hinweisen. Der Staat betreibt aus gutem Grund politische Bildung. Er muss sich dabei an bestimmte Grenzen halten. Sofern diese Grenzen verletzt sind, muss man

dagegen natürlich vorgehen. Dafür gibt es aber rechtliche Instrumentarien, und es gibt keinerlei Anhaltspunkte, dass in den Schulen heute indoktriniert würde oder dass eine besondere Gefahr besteht, dass da in Zukunft indoktriniert würde.

Dann war eine Fragestellung: Was ist eigentlich das Spektrum, über das wir sprechen? Es gab verschiedene Anhaltspunkte oder verschiedene Fragen zu der Altersspanne, innerhalb derer ein aktives Wahlrecht zulässig wäre. Zunächst einmal möchte ich da dem Kollegen Friehe widersprechen: Ich glaube nicht, dass eine Heraufsetzung des Wahlalters auf 21 verfassungsmäßig wäre. Natürlich gibt es da verfassungshistorische Argumente, die man heranziehen kann. Wir kennen aber auch die Lehre vom Verfassungswandel: Mit zunehmender Einsicht, mit zunehmenden Informationen können Verfassungsänderungen, Rechtsänderungen, die früher für statthaft gehalten worden wären oder statthaft gewesen wären, ausgeschlossen sein.

Ich möchte hier noch mal darauf hinweisen, dass der Ausschluss vom Wahlrecht die rechtfertigungsbedürftige Regelung ist. Grundsätzlich geht es um die Allgemeinheit des Wahlrechts. Wenn wir jemanden vom Wahlrecht ausschließen wollen, dann müssen wir das rechtfertigen. Das heißt, eine Heraufsetzung des Wahlalters auf 21 sehe ich sehr viel kritischer. Ebenso könnte man – wenn wir hier nun schon lauter Fantasien verhandeln – ja auch fragen: Wie sieht es denn mit der Verstandesreife in besonders hohem Alter aus? Sollten wir da nicht auch über Ausschlüsse nachdenken? – Das sind Fragen, die meines Erachtens hier nicht zur Debatte stehen; daher insofern unkritisch.

Zu den Altersspannen, die diskutiert wurden – Herr Schiller hat ja Stellung dazu genommen, was die spezifischen Fähigkeiten sind, und gesagt, dass diese sich möglicherweise unterscheiden von den Fähigkeiten bezüglich der Geschäftsfähigkeit –: Da möchte ich auf einen Unterschied hinweisen. Im Wahlrecht müssen wir typisieren, anders als möglicherweise im Zivilrecht und auf jeden Fall im Strafrecht. Im Strafrecht haben wir ein Altersspektrum zwischen 14 und 21; da reagieren wir auf die individuelle Einsichtsfähigkeit der beschuldigten Person und können differenzieren nach Jugendlichenstrafrecht, Erwachsenenstrafrecht, Heranwachsendenstrafrecht etc. Diese Möglichkeit der differenzierten Betrachtung hinsichtlich der individuellen Einsichtsfähigkeit und Verstandesreife der Wählerinnen und Wähler haben wir im Wahlrecht natürlich nicht, da müssen wir typisieren.

Und da – darauf habe ich auch schon eingangs in meiner Stellungnahme hingewiesen – sehe ich eigentlich keine Wertungswidersprüche, weil wir insgesamt im Bereich der rechtlichen Regelungen, die wir vorfinden – sieben Jahre, 14 Jahre, 16 Jahre, 17 Jahre, 18 Jahre, 21 Jahre, 40 Jahre –, schon unterschiedliche Alterskategorien haben, sodass die Frage ist: Haben wir eigentlich hinreichend Grund, auszuschließen, dass hier für diese gewichtige Entscheidung – da gebe ich Ihnen vollkommen recht – 16-Jährige ungeeignet wären? Oder umgekehrt: Dürfen wir sie von der Wahl ausschließen, weil wir sie für kognitiv oder prozedural nicht einsichtsfäh halten? – Insofern: keine Wertungswidersprüche.

Herr Vohl, Sie haben gefragt: Ist der Gesetzentwurf rechtspolitisch zu begrüßen? Sie haben das sehr auf den Kopf zu gefragt. Aus den von mir dargelegten Gründen würde ich das so sehen. Ich glaube, es ist ein Zeichen der Zeit. Wir sehen insgesamt, dass andere Länder das durchführen;

wir haben es auf europäischer Ebene, es wird auf Bundesebene diskutiert, es wird international diskutiert. Es scheint mir ein Zeichen der Zeit zu sein, und ich möchte hier durchaus das Wort „Schwarmintelligenz“ bemühen, wenn es darum geht, auch 16-Jährige an einer Wahl zu beteiligen.

Ich hoffe, dass ich damit auf alle Fragen eingegangen bin, und danke Ihnen.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Vielen Dank für alle Nachfragen. Ich glaube, wir kommen in eine sehr spannende Diskussion. – Zunächst: Herr Rudolph, Sie haben mich eingeladen, mit Ihnen zusammen eine Schule zu besuchen. Das Angebot nehme ich gern an und werde mit Ihrem Büro gern einen Termin dazu verabreden.

Sie haben weiter gefragt: Ist der vorgelegte Gesetzentwurf verfassungskonform? Die Antwort ist Ja.

Herr Hahn fragte nach den Folgen des Gesetzentwurfs für das Kommunalwahlrecht. Ich führe das gern noch einmal aus: Im Grunde genommen ist das die Diskussion, die wir eben in der Anhörung im Innenausschuss hatten: Was regelt Artikel 73 der Hessischen Verfassung? Da heißt es aktuell: „Stimmberechtigt sind alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben ...“. Diese Formulierung ist allgemein gehalten und bezieht sich nicht unmittelbar auf die Landtagswahl, und sie steht auch nicht im Abschnitt über den Landtag. Dort gibt es eine weitere Vorschrift, nämlich Artikel 75, in einem anderen Abschnitt, der dann auch noch eine bestimmte Regelung zum passiven Wahlalter hat – das hat auch historische Gründe. Und aus diesem Wortlaut, der eben offen ist und sich nicht nur auf die eine Landtagswahl bezieht, sondern allgemein lautet „Stimmberechtigt sind ...“, in Zusammenschau mit der systematischen Stellung im Zweiten Hauptteil der Hessischen Verfassung, den konkreten Regelungen über Landtag, Volksabstimmungen und auch den kommunalen Bereich vorangestellt, entnehme ich, dass diese Vorschrift, die ja geändert werden soll, für alle Bereiche in der Hessischen Verfassung gilt, in denen es um Wahlen geht.

Wir hatten in der Ausschusssitzung eine intensive Diskussion; manche der rechtswissenschaftlichen Kollegen hatten eingewandt, dass sich die Vorschrift nur auf die unmittelbare Staatsgewalt beziehen würde und nicht auf reine Selbstverwaltung. Das hat mich schon damals nicht überzeugt; ich habe es jetzt noch mal schriftlich dargelegt: Es gibt eine so klare Unterscheidung hier in Wortlaut und Systematik der Hessischen Verfassung nicht. Man bezeichnet auch die kommunale Selbstverwaltung als Wahrnehmung mittelbarer Staatsgewalt, und es gibt aus meiner Sicht keine zureichenden Anhaltspunkte dafür, warum für den Vierten Abschnitt der Hessischen Verfassung etwas anderes gelten sollte als für den Neunten Abschnitt, weil beide auf einer Gliederungsebene liegen.

Es hätte ansonsten – das hatte ich auch schon ausgeführt, und es wird in meiner schriftlichen Stellungnahme vertieft dargelegt – auch die Konsequenz, dass wir zum Kommunalwahlrecht überhaupt keine Regelung in der Hessischen Verfassung hätten. Es wäre nicht einmal geregelt,

dass es überhaupt Kommunalwahlen geben muss, mit Ausnahme der kommunalen Wahlbeamten, die ja in Artikel 138 separat geregelt ist. Das würde mir also auch nicht plausibel erscheinen, warum es in der Hessischen Verfassung keine Regelung dazu geben sollte, dass Kommunalwahlen stattfinden müssen.

Das alles spricht dafür, dass die Artikel 70 ff. der Hessischen Verfassung auch für Kommunalwahlen einschlägig sind. Es war übrigens in der Weimarer Nationalversammlung – auch diese Fundstelle finden Sie in meiner Stellungnahme – das große Bedürfnis der SPD, das aktive Wahlalter und dessen Absenkung – was man im Zuge der Novemberrevolution durchgesetzt hatte – auch in die Verfassung aufzunehmen. Damals gab es konservative Politiker, die das lieber aus der Verfassung raushaben wollten. – Das wäre vielleicht ein letztes Argument, zu sagen: Das Wahlalter ist eine Materie, die auch in der Verfassungstradition seit dieser Zeit direkt in der Verfassung geregelt ist. Die wäre ansonsten für Kommunalwahlen hier ungeregelt.

In der Konsequenz spricht das – – Ich habe ja gesagt, der Entwurf ist verfassungskonform im Sinne von: „Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann das so machen.“ Meiner Meinung nach ist es nur so, dass das neue Wahlalter dann auch für Kommunalwahlen gilt. Ich weiß nicht, ob das in Ihrem Sinne ist oder nicht; aus der Historie würde man ja eher vermuten, dass es in Ihrem Sinne ist, aber es findet sich in der Begründung Ihres Entwurfs merkwürdigerweise so nicht. Und das schafft ein gewisses Chaos. Denn man fragt sich am Ende: Was soll denn jetzt gelten? Entstehungsgeschichtlich könnte man mir entgegenhalten, sozusagen im Anschluss an die Verfassungsänderung: Ja, Wortlaut, Systematik, alles richtig, aber aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich ja, dass die SPD, die das damals beantragt hat – und das ist dann irgendwann durchgegangen –, gerade nicht die Kommunalwahlen mit aufgenommen hat.

Von daher wäre es vielleicht sinnvoller gewesen, sich in dem Punkt dieser Position anzuschließen und den kommunalen Bereich mit hineinzunehmen. – Na gut.

Dann haben wir einen großen Fragekomplex von Herrn Heinz, in dem sich auch einige andere Fragen wiederfinden, die mir gestellt wurden. Ich beginne mit der Frage: Wo liegt eigentlich die Untergrenze? Ja, das ist natürlich auch eine interessante Frage, die sich auch aus dem Gesetzesentwurf der SPD ergibt. Denn offensichtlich ist man auch in der SPD der Auffassung, dass Bürger im Alter von 14 und 15 – das sind ja auch Staatsbürger – nicht die entsprechende Reife haben, um wählen zu gehen. Denn sonst ist nicht verständlich, warum der Gesetzesentwurf nicht von vornherein das aktive Wahlalter auf 14 Jahre absenkt. Auch hierzu waren unter den Sachverständigen die Ausführungen zu den 14-, 15-Jährigen – wohl auch, weil das im Gesetzesentwurf ja nicht unbedingt angefragt wird – sehr verhalten.

Aber es stellt sich natürlich genau die Frage: Welche Kriterien gelten alle? Und das führt mich zu der Frage nach diesen empirischen Studien. Was haben die für eine Aussagekraft? Ja, die Aussagekraft ist eben – so richtig es ist, solche Studien zu machen; es spricht nichts dagegen, sie zu machen –: Man muss noch viel mehr davon machen; das Feld ist noch längst nicht erforscht. Die 14-, 15-Jährigen sind ja auch noch nicht beforscht.

Was mich dabei sehr stört, ist, dass diese Studien nur einen Vergleich anstellen der 16-, 17-Jährigen einerseits – jetzt konkret auch Ihre Studie, Kollege Leininger – und der 18- bis 24-Jährigen andererseits. Sie könnten das natürlich noch auf die Spitze treiben: Wenn Sie die politische Reife anhand solcher Kriterien wie politisches Wissen von Menschen vergleichen wollen, die einen Tag vor dem Stichtag geboren sind, mit Menschen, die am Stichtag geboren sind, dann werden Sie natürlich keine großen Unterschiede feststellen; es wäre jedenfalls ein sehr überraschendes Ergebnis, dass in dieser Nacht des Volljährigwerdens eine große Erleuchtung über die Menschen kommt und sie dann plötzlich ein anderes politisches Wissen haben. Aber das beweist nicht, dass es irgendwie verfassungsrechtlich unzulässig oder zumindest verfassungspolitisch unbedingt wünschenswert wäre, Menschen das Wahlrecht einzuräumen, die einen Tag vor dem Stichtag geboren sind, sondern es beweist einfach nur, dass Stichtage immer eine gewisse willkürliche Grenzziehung sind. Ja, das ist so; ein Stichtag setzt immer eine Grenze, die dann willkürliche Konsequenzen im Einzelfall hat.

Wenn ich jetzt hingehe und nur die 16-, 17-Jährigen einerseits mit den 18- bis 24-Jährigen andererseits vergleiche, aber ein Kontinuum persönlicher Reifung habe – wo das Grundgesetz sagt, das ist dann vielleicht mit 40 Jahren abgeschlossen; ab da darf man dann auch Bundespräsident werden –, dann habe ich nur dieses relativ begrenzte Ergebnis, zu sagen: Stichtage sind willkürlich; ich schaue mir sozusagen an der ganz unteren Grenze der Wahlberechtigung das an und vergleiche das mit denen, die es dann gerade noch nicht erreicht haben, und stelle fest: Der Unterschied ist ja nicht so groß; dann kann ich eigentlich die weiter unten auch mit hineinnehmen.

Wenn dieser Gesetzentwurf durchgehen sollte und die Hessische Verfassung entsprechend geändert wird, kann ich das gleiche Spiel natürlich auch wieder betreiben; da kann ich auch wieder hingehen und sagen: „Na ja, bei den 16- bis 17-Jährigen haben wir festgestellt: Die sind eigentlich auch politisch reif; das gestehen wir denen zu. Jetzt machen wir den Vergleich mit den 14-, 15-Jährigen.“ Dann werden Sie wieder feststellen, dass die Unterschiede natürlich eher gradueller Natur sind. Das wäre jedenfalls ein erwartbares Ergebnis. – Ich will einem Ergebnis natürlich nicht vorgreifen; aber es wäre doch ein überraschendes Ergebnis, wenn man plötzlich riesengroße Unterschiede sehen würde.

Und das zeigt eben: Wenn ich im unteren Bereich wissen will, wo denn die Grenze der politischen Verantwortungsbereitschaft liegt, dann darf ich nicht nur um die Grenze herum forschen, sondern dann muss ich das gesamte Spektrum in den Blick nehmen. Es ist völlig naheliegend, zumindest mal einen Median-Wahlberechtigten zu untersuchen und dies zu vergleichen. Und dann werde ich feststellen, dass ich empirisch letztendlich wahrscheinlich nicht trennscharf die Grenze bestimmen kann, sondern dass das ab einem gewissen Punkt eine normative Fragestellung ist. Ich habe dann vielleicht ein Spektrum – man wird sicherlich nicht sagen können, man kann das Wahlalter beliebig raufsetzen oder absenken –, und die genaue Grenzziehung hängt dann eben auch von normativen Fragestellungen ab.

Eine weitere Frage von Ihnen, Herr Heinz, betraf die Volljährigkeit. Hier will ich mich auch noch mal explizit abgrenzen von den anderen Anzuhörenden. Schon mehrere von ihnen haben die

Bedeutung der Grenze der Volljährigkeit heruntergespielt. Ich halte das zumindest aus rechtspolitischer Sicht für nicht richtig. Ich glaube, dass es durchaus Sinn macht, ein kohärentes System zu bilden, bei dem nicht irgendwie die Altersgrenzen überall völlig unterschiedlich sind – hier so und da anders –, sondern bei denen es eine gewisse Plausibilität gibt insofern, als jemand, der in einem bestimmten Bereich eine bestimmte Reife erreicht hat, auch in anderen, damit vergleichbaren Bereichen reif ist – oder eben auch nicht. Ich möchte daran erinnern, dass der Bundesgesetzgeber erst vor einiger Zeit der Ehefähigkeit mit 16 Jahren – unter Einschränkungen, bei Mitwirkung des Familiengerichts; das wird immer ein bisschen falsch dargestellt – einen Riegel vorgeschoben und gesagt hat: Nein, ein 16-Jähriger kann unter keinen Umständen, auch nicht mit Zustimmung des Familiengerichts – vielleicht in besonders gelagerten Situationen – eine Ehe eingehen. Das Mindestalter wurde auf 18 Jahre heraufgesetzt.

In einem anderen Zusammenhang heißt es nun plötzlich: Die 16-, 17-Jährigen, die unterscheiden sich doch kaum von den 18- oder 19-Jährigen. Das ist letztendlich nicht plausibel, und das führt mich zu einem Punkt, den ich auch sehr spannend finde und der genau an das anknüpft, was Herr Kollege Schiller angesprochen hatte. Sie hatten die Frage aufgeworfen: „Wie sollte denn die Stimmabgabe überhaupt schädlich sein?“ – Das wäre der Unterschied auch zur Volljährigkeit, also die Volljährigkeit als Schutz für den Betroffenen. – Eine solche Problematik könne im Bereich des Wahlrechts und der Stimmabgabe gar nicht auftreten.

Ja, Sie sprechen damit natürlich nur ein Grundparadox der Wahl an. Dieses Grundparadox besteht darin: Wenn ich mir überlege: „Ist es für mich als Person sinnvoll, mache ich irgendeinen Unterschied, wenn ich persönlich zur Wahl gehe, ja oder nein?“, dann liegt praktisch gesehen die Wahrscheinlichkeit, dass diese eine Stimme den Ausschlag gibt, ziemlich genau bei null. Das heißt, man könnte tatsächlich zu der Konsequenz kommen: Als einzelne Person ist es für mich irrational, zu Wahlen zu gehen. – Das ist ja eine Frage, die in der Demokratietheorie diskutiert wird. – Aber wenn eben viele Menschen auf diese Idee kommen und sagen: „Ja, also, ich mache jetzt diese Kosten-Nutzen-Kalkulation. Heute ist Wahltag, das Wetter ist schön, also könnte ich auch einen Ausflug machen, statt zur Wahl zu gehen; denn auf meine Stimme wird es am Ende nicht ankommen, die wird nicht die entscheidende Stimme sein“, dann haben wir ein großes demokratisches Problem.

Deshalb lasse ich Ihr Argument nicht gelten, dass die Stimmabgabe letztendlich doch keinen Schaden anrichten könnte. Ich finde auch die Botschaft dahinter sehr schwierig, denn sie heißt ja letztendlich: Es ist egal, ob man jetzt das Wahlrecht bekommt oder nicht; es kann doch eh kein Schaden eintreten. – In diese Falle sollten wir nicht tappen, indem wir den Eindruck vermitteln, es wäre gewissermaßen egal, wer jetzt wählen kann und wer nicht. Dann ist ja auch gar nicht verständlich, warum wir uns hier so ernsthaft mit diesem Thema beschäftigen. Das würde der Sache insofern in keiner Weise gerecht.

Aus meiner Sicht gibt es also schon eine gewisse Plausibilität. Ich bin da auch nicht ganz festgelegt; es ist immer – – Als Wissenschaftler soll man sich ja auch immer selbst hinterfragen; deswegen habe ich mich eben sehr vorsichtig auch nach unten hin geäußert, zu diesem Bereich 14

bis 16 Jahre. Das ist aus meiner Sicht ein ganz kritischer Bereich, wo es eben schon gute Argumente dafür gibt, dass irgendwann die Verantwortungsreife nicht ausreichend ist. Auf der anderen Seite hat der verfassungsändernde Gesetzgeber sicherlich auch immer einen extrem großen Spielraum, und wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass natürlich die Strafmündigkeit bei 14 Jahren beginnt. Wenn wir sagen: „Auch normative Kriterien können eine Rolle spielen“, wäre das zumindest mal eine erste Untergrenze, wo man sagen kann: „Na ja, immerhin wird 14-Jährigen auch in diesem Bereich eine gewisse gesteigerte Verantwortungsreife abverlangt, und Handeln kann auch für sich selbst bedeutende Konsequenzen haben.“

Die Volljährigkeit ist noch nicht erreicht, und da ist eben die Frage, wo die Grenze nach unten hin zu ziehen ist, eine Frage, die ich selbst noch nicht abschließend beantworten möchte, da ich sie für mich selbst auch noch nicht abschließend beantwortet habe. Aber ich glaube, wir kommen in einen Bereich, wo wir das sichere Terrain verlassen, wenn wir in den Bereich unter 16 Jahre gehen. Und da ist letztlich die Frage: Wie groß bemesse ich die Handlungsspielräume des verfassungsändernden Gesetzgebers?

Zu dieser Frage noch einen dogmatischen Punkt: Es war vom Kollegen Towfigh die Lehre vom Verfassungswandel angesprochen worden und unter diesem Aspekt infrage gestellt worden, dass man das Wahlalter auch auf 21 Jahre anheben könne. Das überzeugt mich dogmatisch nicht. Denn der Maßstab für den verfassungsändernden Gesetzgeber ist auf Bundesebene Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes, auf Landesebene Artikel 150 der Hessischen Verfassung als landesverfassungsrechtliche Ewigkeitsklausel, und dann natürlich die Bindung durch die Bundesverfassung, insbesondere die Homogenitätsklausel.

Artikel 79 Absatz 3 GG wird zumindest den Juristen unter Ihnen, aber sicherlich auch vielen anderen als „Ewigkeitsklausel“ bekannt sein; wir sprechen von der Ewigkeitsgarantie bestimmter Verfassungsbestimmungen. Und damit verträgt es sich dogmatisch überhaupt nicht – und da machen wir auch ein sehr gefährliches Fass auf –, wenn wir die Lehre vom Verfassungswandel – die es ja gibt – hinüberziehen auf die Frage: „Wo liegen die Grenzen für den verfassungsändernden Gesetzgeber?“ Dann können wir nämlich in alle Richtungen diskutieren. Wenn es heißt: „Demokratieprinzip ist sakrosankt, bestimmte Ausprägungen der Menschenwürde sind sakrosankt“, dann braucht nur einer herzugehen und zu sagen: „Jetzt haben wir eine neue Situation: Lehre vom Verfassungswandel, das kann man auch alles ein bisschen anders verstehen“, und dann gilt plötzlich etwas ganz anderes. Da wäre ich also sehr vorsichtig, was das anbelangt.

Der Regelungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers ist einerseits sehr weit, andererseits aber auch klar durch Artikel 79 Absatz 3 GG begrenzt, und der Regelungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers ist nicht heute so und morgen anders; denn sonst hat das Konzept von Ewigkeitsklauseln wirklich überhaupt keinen Sinn.

Vorsitzender: Herr Professor, ich denke, Sie haben schon sehr ausführlich geantwortet – es waren auch viele Fragen. Wenn wir noch vor Einbruch der Dunkelheit hier fertig werden wollen,

sollten wir versuchen, uns etwas zu konzentrieren. Aber Sie bringen Ihre Ausführungen bitte zu Ende.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Ich bringe sie zu Ende und möchte abschließend nur noch etwas zum Thema Schule sagen. Hier fielen zwei Begriffe: „krude“ und „Indoktrination“. Erstens habe ich, glaube ich, hier keine krude These vertreten, und zweitens habe ich nie behauptet, dass an Schulen irgendwer indoktriniert würde. Ich möchte nur meine rechtswissenschaftlichen Kollegen bitten, genau und präzise zu arbeiten und sich präzise die unterschiedlichen Maßstäbe anzuschauen: Es gibt für die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit einen prinzipiell anderen und viel strengeren Maßstab als für die Frage, was grundsätzlich in der Schule an Politikunterricht möglich ist. Und das ist auch richtig so, weil der staatliche Bildungsauftrag in der Schule dafür sorgen soll, dass man keinen sozusagen blutleeren Unterricht machen soll, sondern dass die Schule zur staatsbürgerlichen Verantwortung erziehen soll.

Dieser Gedanke greift aber nicht mehr außerhalb der Schule und bei Erwachsenen. Es wäre unzulässig, wenn im Vorfeld von Wahlen beispielsweise in großen Kampagnen den Leuten vor Augen geführt würde: Wer ist extremistisch, und wer nicht? Das ist die ganze Diskussion, die wir seit der „Rote-Karte“-Rechtsprechung usw. haben. Das Bundesverfassungsgericht hat eisern daran festgehalten – es gibt Kritik daran aus der Lehre; das hat ja auch immer seine Berechtigung, aber das Bundesverfassungsgericht hält daran fest –, dass das auch in Bezug auf extremistische Parteien gilt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, erwachsenen Menschen im Vorfeld von Wahlen zu erläutern, welche Parteien jetzt sozusagen im wählenswerten Spektrum sind und welche nicht. Und das ist in der Schule anders, und diese Maßstäbe unterscheiden sich. Und wenn die Kollegen daran Kritik äußern möchten, dann bitte auch konkret benennen, welche Maßstäbe wo, an welchem Ort gelten.

(Abg. Jan Schalauske: Das war nicht die Antwort auf meine Frage!)

Vorsitzender: Vielen Dank. – Ich möchte noch mal erinnern: Wir haben die Anhörung zum Gesetzentwurf der SPD; vielleicht sollten wir uns – wie gesagt, der Zeitfaktor spielt ja auch eine Rolle – darauf konzentrieren, was es da an Vorschriften und Vorschlägen gibt. Denn wenn ich es recht verstanden habe – – Selbstverständlich, Herr Friehe, Sie sind gefragt worden; insoweit ist die Antwort okay. Aber die Diskussion darüber, das Wahlalter heraufzusetzen, ist im Prinzip nicht Gegenstand der Vorlage – um es mal so zu sagen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, verehrte Anzuhörende, mit der Maßgabe, dass wir auch die Uhr nicht ganz aus dem Blick verlieren sollten, gehe ich jetzt weiter in der Antwortrunde. – Herr Heger, ich bin mir nicht ganz sicher, ob Sie gefragt wurden, aber Sie haben selbstverständlich die Möglichkeit, in der gebotenen kompakten Form sich zu den Fragen zu äußern.

Herr **Heger**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, dass Sie mir auch als Nichtordinarius die Chance geben. Nichtsdestotrotz darf ich im Namen von Professor Hofmann und auch meines Kollegen kurz sagen – für weitere Ausführungen darf ich nochmals auf die beiden Professoren Towfigh und Heußner verweisen –, dass wir die Auffassung explizit nicht teilen, dass Artikel 73 auch die Kommunalwahlen betrifft. Einerseits – das kann Professor Towfigh sicher noch besser ausführen – ist auch der Titel „Staats- und Selbstverwaltung“ – – Die Verfassung kennt diese Unterscheidung insgesamt; diese Unterscheidung wird verwischt durch diese Theorie. Zweitens gibt es eine Verpflichtung, Kommunalparlamente vorzuhalten, nämlich aus der Bundesverfassung, Artikel 28.

Adressiert – und dazu möchte ich kurz Stellung nehmen – ist noch mal der Bezug Einheit der Rechtsordnung, Allgemeinheit. Da möchte ich das unterstreichen, was Professor Towfigh gesagt hat: Der Fokus liegt hier nicht darauf, dass wir in unterschiedlichen Lebens- und Sachverhaltsbereichen, die wir im Recht kennen, wie Strafrecht, Zivilrecht, sozialrechtliche Aspekte – – Diese dürfen wir aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht über einen Kamm scheren. Denn es gibt unterschiedliche Maßstäbe, die bei einer Überprüfung relevant sind. Deswegen hat das Straf- und Zivilrecht nichts mit dem Wahlrecht zu tun. Der Lebenssachverhalt ist verschieden; deswegen sind auch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe verschieden.

Im konkreten Fall geht es hier um die Allgemeinheit der Wahl, die durch eine Wahlgrenze oder ein Wahlalter betroffen ist. Die Allgemeinheit der Wahl ergibt sich aus der Hessischen Verfassung und aus Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz. Dieses Prinzip der Allgemeinheit der Wahl ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch identisch auszulegen. Und der Maßstab ist eben: Allgemeinheit heißt, so vielen wie möglich das Recht zur Wahl zugänglich zu machen.

Das hat auch Herr Professor Towfigh hervorgehoben, und deswegen ist ein Alter, das die Wahl beschränkt, immer ein Eingriff in diesen verfassungsmäßigen Grundsatz, und der muss gerechtfertigt werden. Dieser kann gerechtfertigt werden – das ist Rechtsprechung – mit der Kommunikationsfunktion der Wahl und anknüpfend daran eben mit der Verstandesreife. Das ist der Maßstab, und nur diesen Maßstab dürfen wir auch zugrunde legen.

Innerhalb dieses engen Maßstabs haben wiederum Sie als Verfassungsgeber oder richtigerweise als verfassungsändernder Gesetzgeber einen Spielraum. Aber dieser Spielraum unterliegt eben dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Sie sind hier in einer einschränkenden Regelung, also in gewisser Weise beschränkt. Sie haben Spielraum; Sie dürfen sich nämlich, ganz platt formuliert, Kriterien überlegen, wie Sie diese Verstandesreife denn tatsächlich festlegen, bemessen und ausdifferenzieren. – Das noch mal als theoretische Grundlage.

Sie müssen auch immer bedenken: Sie sind in einer Rechtfertigungskonstellation, die zudem überprüfbar ist, weil wir ja im föderalistischen Staat auf der Ebene der Landesverfassung sind. Sie können natürlich versuchen, rechtspolitisch – deswegen ist es eine rechtspolitische Frage – mit verschiedenen Anknüpfungspunkten in anderen Lebensbereichen zu argumentieren, aber Sie müssen das immer zurückbeziehen. Das fordert dann im Prinzip der Ausgleich mit den strengen Anforderungen des Verfassungsgerichts, dass Sie zwingende Gründe für die Einschränkung

brauchen und das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten müssen. Daher brauchen Sie aus unserer Sicht immer den Bezug dazu; Sie müssen also begründen, warum eine Personengruppe nicht die hinreichende Kommunikationsfähigkeitsfunktion ausführen kann oder nicht die hinreichende Verstandesreife hat. Sie sind der Landesverfassungsgeber; Sie müssen sich dazu Gedanken machen und eine tragfähige Lösung finden.

Deswegen ist eine Grenze auch Ihr Spielraum. Sie haben das Recht. Ob das dann am Ende noch eine verhältnismäßige Einschränkung ist, das entscheiden final, am Ende im Zweifel Verfassungsgerichte – die natürlich ja auch an die Verfassung gebunden sind. Deswegen sollten Sie da eine Lösung finden. – Sollten Sie noch Fragen zu dieser Differenzierung hinsichtlich Artikel 73 haben, würde ich diese an die beiden Professoren richten.

Herr Prof. **Dr. Heußner**: Zur Frage, ob, wenn man das Wahlalter so verabschieden würde, auch das Kommunalwahlrecht mit geregelt wäre: Das ist meines Erachtens ganz eindeutig. Wir haben die Unterscheidung – sie ist angesprochen worden – zwischen Staatsgewalt und Selbstverwaltung. Dann haben wir im Rahmen der Selbstverwaltung in Artikel 138, als die Direktwahl der Oberbürgermeister eingeführt wurde, ausdrücklich aufgeführt: „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“. Diese Grundsätze – bis auf einen – haben wir auch im Bereich der Staatsgewalt, und zwar in Artikel 73 GG – darum ging es heute ja schon –, Absatz 2: „Das Stimmrecht ist allgemein, gleich, geheim und unmittelbar.“

Das heißt, im Hinblick auf diese Grundsätze haben wir eine Doppelung, die überhaupt nicht zu verstehen wäre, wenn vorne mitgeregelt würde, was hinten bei der Selbstverwaltung geregelt wird. Da hätte man dann nur den fehlenden Grundsatz aufführen müssen. – Also, meines Erachtens zieht das Argument nicht.

Vornweg: Ich begrüße diese Initiative dringend, ich halte das für ausgesprochen notwendig. – Zu den Fragen – das mache ich kurz –: Ich beschäftige mich mit direkter Demokratie seit meiner Studienzeit, seit meiner Dissertation; ich bin deswegen auch ein Jahr lang in den USA gewesen und habe dazu intensiv geforscht und mache das bis heute. Die Bayern und die Hessen haben diese Regelung – die ich für einen Bruch mit der deutschen Verfassungstradition halte; das können wir alles noch vertiefen; ich lasse das jetzt weg – deshalb, weil das hier die amerikanische Besatzungszone war. In Amerika haben wir auf Gliedstaatenebene häufiger die Situation, dass mit einfacher Mehrheit in Parlamenten und mit einfacher Mehrheit im obligatorischen Verfassungsreferendum – was bis auf Delaware überall eingeführt worden ist – Sie haben diese Situation, die auch dort zu negativen Folgen führt.

Ich meine, eine Verfassung ist kein Museum. Natürlich muss eine Verfassung stabil sein, aber eine Verfassung zeichnet sich nicht von vornherein dadurch aus, dass man sagt: „Wir haben aber ganz wenig Verfassungsänderungen gehabt.“ Das muss man an der jeweiligen Sache prüfen.

Noch ganz kurz: Wir haben in Hessen die, wie ich finde, skurrile Situation, dass wir erst vor vier Jahren das passive Wahlalter bei Landtagswahlen auf 18 Jahre gesenkt haben. Das finde ich

negativ. Man kann vielleicht sagen, ihr findet es positiv; ich finde es negativ. Wenn Sie die Umfragen zur Absenkung des Wahlalters anschauen, stellen Sie fest, dass wahrscheinlich eine Mehrheit dagegen ist. Insofern muss so etwas dann mindestens ganz intensiv begleitet werden – das kam vorhin schon deutlich zum Ausdruck –; ich würde aber sagen: Man könnte es zum Anlass nehmen, hier diese Anomalie aus der Hessischen Verfassung zu streichen.

Dann gab es Fragen zu den Themen Strafrecht und Volljährigkeit. Es ist verschiedentlich schon angeklungen: Es geht hier um unterschiedliche Dinge. Herr Towfigh hat zu Recht darauf hingewiesen – ich glaube, in den schriftlichen Stellungnahmen von uns ist das auch deutlich geworden –: Beim Wahlrecht können wir nur typisierend vorgehen. Wir müssen fragen: Was können wir typischerweise annehmen bei der Mehrheit der – in diesem Fall – 16- und 17-Jährigen? Wir können keine Einzelfälle prüfen. In der Volljährigkeitsfrage und in der Strafrechtsfrage wird immer der Einzelfall geprüft. Das machen im einen Fall die Strafgerichte, und im anderen Fall machen das die Eltern. Und das führt dazu, dass man feststellen kann, dass bei der großen Menge der Jugendlichen überhaupt keine Straffälligkeit eintritt.

Das heißt, man kann aus der Tatsache, dass da eine Privilegierung vorgenommen wird, nicht den Rückschluss ziehen: Aha, der Gesetzgeber geht davon aus, dass 100 % der 16- und 17-Jährigen noch zurückgeblieben seien, da diese nicht wissen, was es mit dem Strafrecht auf sich hat, dass man nicht klauen darf. – Nein, das kann man daraus nicht folgern, sondern es ist eine Schutzfunktion für diejenigen – das ist eine kleine Minderheit –, die es auch mit 16 und 17 Jahren noch nicht wissen.

Ähnliches gilt für die Volljährigkeit. Sie bringen immer das Beispiel Handyverträge. Zeigen Sie mir bitte einen Jugendlichen im Alter von 16 oder 17, der kein Telefon hat. Wenn das so wäre, wie Sie sagen, und das auch ein Nachteil wäre, so wie Sie sagen – dass 16- oder 17-Jährige sich noch nicht mal ein Handy beschaffen könnten –, dann hätten die doch gar keines. Sie haben aber eines. Und warum? Das hatte ich vorhin schon gesagt; ich sage es noch mal: Weil entweder das Taschengeld – § 110 – das abdeckt oder aber viele von ihnen auch schon arbeiten; das heißt, sie haben Tausende von Euro pro Jahr zur Verfügung, und sie dürfen die ausgeben nach ihren Vorstellungen, nach dem Willen der Eltern. Und wenn es dann so weit kommt, dass wir ein Genie haben, das mit 16 Jahren schon ein zweites Microsoft gründen will, dann wäre das in der Masse der Fälle hoch vernünftig, und dann werden die Eltern zustimmen. Und sie müssen auch zustimmen nach § 126 Absatz 2 BGB.

Das heißt, wir müssen differenzieren nach unterschiedlichen Lebenssachverhalten, und die erfordern unterschiedliche Grenzen.

Jetzt ist zur Frage der Abgrenzung nach unten. Zunächst einmal ist es von der entwicklungspsychologischen Forschung her – das kann ich immer nur referierend sagen als Jurist, der sich darauf beziehen muss – völlig klar, dass es einen Riesenunterschied gibt zwischen Zwölf- bis 14-Jährigen und 14- bis 16-Jährigen. Das ist eindeutig. Wenn Sie jetzt einen deutlichen Schnitt ziehen – um da aus Ihrer Unschärfetheorie rauszukommen zu versuchen –: Bei Zwölfjährigen haben Sie diesen; das ist in der Entwicklungspsychologie ganz eindeutig, nach dem, was ich da gefunden habe.

Der zweite Punkt: Ist es erlaubt, auch Zwölf- oder Zehnjährigen oder vielleicht sogar Säuglingen das Wahlrecht zu geben? Da bitte ich den Landtag, Sie als Abgeordnete, sich daran zu erinnern, dass Sie, wenn ich es jetzt nicht falsch sehe, alle dafür gestimmt haben, dass bei den Erwachsenen keinerlei Blick mehr geworfen wird auf Einsichts- und Urteilsfähigkeit oder sonstige Dinge. Sie haben alle – das ist auch in Ordnung – unabhängig von ihrem Geisteszustand jetzt voll wahlberechtigt gemacht. Wenn es stimmen würde, dass es eine Untergrenze gibt, dann wäre das verfassungswidrig. Ich habe noch keinen gehört, niemanden, selbst von der AfD nicht, der behauptet hat, das wäre verfassungswidrig. Und zwar ist es deshalb nicht verfassungswidrig – da kann ich wieder auf den Kollegen Heger verweisen –, weil es hier – und darauf nimmt auch das Bundesverfassungsgericht immer Bezug, und dann kommen auch diese Unschärfen mit dem Gestaltungsspielraum ins Spiel, weil man das Verfassungsgericht da falsch versteht – –

Wir haben zwei Verfassungsgüter, die miteinander abzuwägen sind. Das eine ist die Funktionsfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit der Wahl einerseits – die ist gebunden an Einsichtsfähigkeit –, und das andere ist die Allgemeinheit der Wahl. Und das ist ein Spannungsverhältnis, und das sind Sie im Rahmen des verfassungspolitischen Spielraums, den Sie haben und der sehr weit ist – er wird nur eingegrenzt durch die Ewigkeitsgarantie – völlig frei. Sie müssen sachliche Argumente haben. Aber danach könnten Sie – der Meinung bin ich; sonst müssten Sie alle Vollbetreuten, die im Grunde nicht die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit haben, wieder aus dem Wahlrecht rausschmeißen – durchaus zu der Überzeugung kommen: Da wollen wir auch Fünfjährige reinnehmen, oder Zehnjährige. Und da sind ja auch Jugendwahlregister und andere Möglichkeiten drin.

Schnellschuss vor der Wahl: Die Frage ist ja immer bei solchen Dingen: Wann ist der richtige Zeitpunkt? Wir haben jetzt noch ein halbes Jahr bis zur Wahl; am 8. Oktober wird gewählt. Ich meine, das ist noch verantwortbar.

Herr Prof. **Leininger**: Ich habe mehrere Fragen bekommen. Die erste Frage war die nach der Konsistenz. Wir scheinen ja einen Streit darüber zu haben, was dieser Gesetzentwurf für die Kommunalwahl bedeuten würde. Aber die Frage an mich war, wie ich die gegebenenfalls dann unterschiedlichen Wahlalter bewerten würde.

Ich hatte es schon angedeutet: Es kann für Irritationen sorgen. Es ist jungen wie auch älteren Menschen nicht ganz zugänglich, warum junge Menschen den Landtag für ganz Hessen wählen dürfen, aber nicht wählen dürfen, wenn es „nur“ um die Gemeinde geht. Auf der anderen Seite könnte man sagen: Was das Wissen angeht, so dürfte man davon ausgehen können, dass es um das Wissen um eine Parteiprogrammatik im Land besser bestellt ist als um das Wissen bezüglich Gemeinderäten. Von daher wäre eine solche Ungleichheit vielleicht konsistent.

Der wichtigere Punkt scheint mir hier aber folgender zu sein: Wann immer Sie eine Wahl mit Wahlalter 16 haben und in den folgenden zwei Jahren eine Wahl mit Wahlalter 18 stattfindet, dann haben Sie einen Teil der jungen Menschen, die wählen erstmals mit 16, haben eine Wahl, in die sie zunächst hineingehen mit der Erwartung: „Ich bin jetzt vollwertiger Bürger, ich wähle“,

und haben dann dieses Frustrationserlebnis – das haben wir empirisch begleitet; dieser Effekt tritt in Deutschland derzeit nämlich dutzendfach auf –, dann wird ein Effekt geschaffen, der diesem positiven Effekt – erstmalige Wahlberechtigung, Befassung mit Politik – wieder entgegenwirkt. Nachdem man Kompetenz bewiesen hat, wird man wieder nicht für ganz voll genommen.

Daraus können jetzt natürlich unterschiedliche Bewertungen folgen. Grundsätzlich würde ich sagen: Konsistenz ist aus meiner Sicht wünschenswert, was das Wahlalter auf verschiedenen Ebenen anbelangt, aus den eben geschilderten Gründen. Diese Konsistenz kann man jetzt natürlich in verschiedene Richtungen herstellen: 18, 21 – das wurde eben auch noch in den Raum geworfen – oder eben 16.

Aus Gründen der politischen Dynamiken und natürlich mit Blick darauf, dass viele Menschen im Land jetzt davon ausgehen – da, wo es ein Wahlalter von 16 gibt; im Bund gibt es das mit der Europawahl jetzt ja auch; da wieder auf 18 zurückzugehen, wäre ja auch wieder eine gewisse Entmündigung –, wäre für mich der logischere Weg, nun überall auf 16 zu gehen.

Dann wurde ich gefragt, ob ich die Einschätzung teile, dass die erstmalige Wahlberechtigung ein Hereinwachsen in die Demokratie ist. Das würde ich auch bejahen. Die erstmalige Wahlberechtigung macht aus der Politik noch mal eine viel praktischere Sache. Das gilt nicht nur für junge Menschen, es gilt auch für Menschen, die in unser Land eingebürgert werden, und es gilt für Mitbürgerinnen und Mitbürger mit europäischem Pass, die es periodisch bei Europawahlen erleben, dass deutsche Politik für sie dann plötzlich relevanter wird, weil sie jetzt gefragt sind, deutsche Politiker zu wählen.

Junge Menschen – das liegt in der Natur der Sache – haben natürlich die Besonderheit, qua Alter noch in familiäre Kontexte und Schulkontexte eingebunden zu sein, wo so ein Hereinwachsen natürlich noch mal ganz anders geschehen kann.

Wir haben es gerade auch noch mal diskutiert: Im Kontext der Politikwissenschaft betrachten wir die politische Bildung staatlicherseits, sei es durch die Volkshochschulen, sei durch die Bundeszentrale oder die Landeszentralen für politische Bildung, sei es durch die Schulen, eigentlich nicht unter Begriffen wie Beeinflussung oder gar Indoktrination. In der Tendenz besteht eher der Wunsch, dass da mehr getan wird – und zwar nicht, weil das ein Betätigungsfeld unserer Absolventen wäre, sondern weil wir beobachten, dass auch unter Erwachsenen der Anteil derer, die beispielsweise Erst- und Zweitstimmen nicht korrekt unterscheiden können, doch noch erschreckend hoch ist, sodass wir da einen Bedarf sehen.

Dann gab es eine eher fachliche Frage, nämlich die nach der Rücklaufquote. Dies stimmt mich wie auch alle meine Kollegen nicht zufrieden; denn wir sehen seit Jahrzehnten, dass diese Quoten abnehmen, bei sämtlichen sozialwissenschaftlichen Befragungen. Das betrifft nicht nur die politikwissenschaftlichen Befragungen, es betrifft auch nicht nur Befragungen exklusiv junger Menschen. Das liegt einfach daran: Die Bereitschaft, kostenlos Zeit für Forschung oder Marktforschung zur Verfügung zu stellen, sinkt. Um es mal ganz plastisch zu machen: Ich habe eigentlich keine Veranlassung, zu denken, dass, wenn ich die jungen Menschen mit gleicher Methode nach ihrer Freizeitgestaltung befragen würde, die Rücklaufquote höher ausfällt. Ich würde auch nicht

vermuten, dass die gleiche Befragung unter älteren Menschen eine höhere Rücklaufquote erzielen würde. Wir haben ganz grundsätzlich einfach ein Problem mit der Bereitschaft, an solchen Befragungen teilzunehmen.

Sie hatten weiter gefragt nach der Unterscheidung von Schulformen. Da haben wir leider bisher noch keine differenzierten Auswertungen nach der Schulform vorgenommen, auch wenn wir die natürlich erhoben haben. In einer neuen Studie der Otto Brenner Stiftung – die übrigens am Montag erscheinen und vermutlich auch in manchen Postkästen hier im Landtag landen wird – differenzieren wir nach subjektiver Schichtwahrnehmung der Jugendlichen – die ja in Deutschland leider Gottes noch immer stark damit assoziiert ist, auf welche Schulform man letztendlich gehen wird. Da sehen wir durchaus Unterschiede, was Partizipation anbelangt, aber auch, was das Umgehen mit diesen unterschiedlichen Wahlaltersgrenzen angeht.

In Hessen ist es noch relativ unproblematisch, weil Sie immer unterschiedliche Wahldaten haben. Wir haben Berlin betrachtet, wo ja sämtliche Wahlen – Kommunalwahlen, Landtagswahlen, Bundestagswahlen – zusammenfielen. Da waren 16- und 17-Jährige wahlberechtigt für die Kommunalwahlen, aber nicht für die anderen, und wir sehen gerade bei jungen Menschen, die sich unteren Schichten zuordnen, ein Problem, das zu differenzieren. Da haben manche fälschlicherweise angenommen, für nichts wahlberechtigt zu sein – „Bundestagswahlen und all das betrifft mich nicht, also betrifft mich das insgesamt nicht.“

Jetzt wurde ich von Ihnen noch eingeladen, zu spekulieren, wie ein Volksentscheid ausgehen würde, und eine Empfehlung dazu abzugeben, wie eine entsprechende Informationskampagne auszugestalten wäre. Was einen Volksentscheid anbelangt, so würde ich sagen, es ist von einem 50:50-Ergebnis auszugehen. Wenn Sie in Befragungen schauen – das gilt auch für die Befragung von unseren jungen Menschen, die ja vermeintlich überdurchschnittlich politisch interessiert sind –, so zeigt sich: Die sind mehrheitlich skeptisch. Nun ist aber so eine sozialwissenschaftliche Befragung nicht so etwas wie das, was wir hier gerade haben, nämlich eine Expertenanhörung, oder auch nur so etwas wie eine Talkshow; es ist eine Situation, wo Sie innerhalb von zehn Sekunden eine Frage bekommen und dann schnell eine Antwortoption auswählen.

Und so ist natürlich auch eine Volksabstimmung nicht dergestalt wie eine Befragung, sondern Sie haben vorher eine Kampagne, und die sollte natürlich auch intensiv laufen, die verschiedenen Argumente für und wider neutral darstellen. Die Parteien sind natürlich auch aufgerufen, ihre jeweiligen Standpunkte einzubringen. Wie das am besten zu bewerkstelligen ist, da, würde ich sagen, sind Sie in einer besseren Position als ich; Sie kennen die Kontexte hier, die institutionellen Rahmenbedingungen, wie das am besten auszugestalten ist.

Ein letzter Punkt: Was wir auch in unserer Befragung sehen, ist – wir haben u. a. Brandenburg und Sachsen befragt –: Die brandenburgischen Jugendlichen sind da positiver eingestimmt als die sächsischen. Es scheint mir eine Folge dessen zu sein, dass man eben schon Erfahrungen gemacht hat mit dem Wahlalter 16, und diese Erfahrungen waren positiv – sie waren ja überall positiv, wo es eingeführt wurde. Wir sehen, die Beteiligungsquoten von 16-, 17-Jährigen stehen nicht hinter denen von jungen Erwachsenen zurück.

Sie hatten mich ja eingeladen, zu spekulieren – das macht man als Wissenschaftler eigentlich nicht so gerne; ich mache es hier trotzdem noch mal –: Ich würde darauf spekulieren, dass, wenn Sie den Volksentscheid nach der Europawahl setzen – wo sich, wie ich annehme, zeigen wird, dass 16-, 17-Jährige bundesweit kompetent teilnehmen konnten –, die Grundstimmung in der Bevölkerung gegenüber dem Wahlalter 16 auch in Hessen etwas positiver sein wird, als wenn Sie die Volksabstimmung vor dieser Europawahl machen.

Herr Prof. **Dr. Schiller**: Ich beginne mit diesem letzten Punkt – mögliches Ergebnis Volksentscheid. Wenn man etwas zurückgeht: Der Volksentscheid für die Herabsetzung des passiven Wahlalters hat natürlich noch mal andere Implikationen. Passives Wahlalter heißt: mögliche Abgeordnete, also wählbar in eine Position, in der sehr verantwortliche Entscheidungen getroffen werden. Das war dort sicherlich ein wichtiges Motiv dafür – Motive werden relativ breit gestreut gewesen sein –, warum das zunächst einmal nicht durchgegangen ist.

Wenn ich mich recht erinnere an das, was über diese erste Entscheidung geschrieben worden ist, dann hat man dieses Vorhaben, das passive Wahlalter abzusenken, nicht sehr stark politisch propagiert. Da war relativ wenig Aktivität. Manche haben damals – – In Zeitungen klang das manchmal so, dass man geglaubt habe, das liefe dann so mit durch mit anderen Entscheidungen. Und das ist sicherlich nicht richtig, und das dürfte man in diesem Fall auch nicht machen, sondern es muss dann neben dem parteipolitischen Wahlkampf bei der nächsten Landtagswahl eine sichtbar thematisch gesonderte Kampagne für dieses Wahlalter 16 erfolgen. Wenn man das unterlässt, wenn man das zu locker betrachtet, dann kann in der Tat auch da eine gewisse Reserve sein.

Allerdings wird es ja bei diesem Volksentscheid kein Quorum geben. Wenn die Mehrheit der Stimmen positiv sind, dann ist die Entscheidung getroffen. – Man muss das also im Hinblick auf die Notwendigkeit einer befürwortenden Kampagne sehr ernst nehmen.

Zweiter Punkt – Wahlalter 16, Landtagswahl und Kommunalwahl. Hier scheint es mir unbedingt notwendig, die Entscheidungen für die Kommunalwahl dann auch in der Gemeindeordnung und in der Wahlordnung für Bürgermeister sowie in der Landkreisordnung zu treffen. Dort steht ja das Wahlalter explizit drin; dort muss man es also entsprechend ändern. Ob das bereits durch die Entscheidung auf Basis dieses Gesetzentwurfs mit beschlossen ist – dazu haben sich ja einige Juristen hier geäußert –, will ich mal offenlassen. Aber dass man diese kommunale Ebene ebenfalls unbedingt einbeziehen sollte in eine Absenkung des Wahlalters auf 16, das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Ich bin bezüglich der Volljährigkeit nicht explizit gefragt worden, will aber doch einen Satz dazu sagen. Ein kurzer Rückblick, wie dies bei früheren Absenkungen auf Bundesebene war: 1970 wurde das Wahlalter für die Bundestagswahl von 21 auf 18 Jahre abgesenkt. Die Volljährigkeit folgte erst einige Jahre später, nämlich 1974. Da ist die Wahlaltersentscheidung also vorausgegangen, und dann wurde mit der Volljährigkeit nachgezogen. Ich selbst sehe diese Kopplung von

den Motiven her nicht als zwingend an. Ob man jetzt dem Wahlalter ab 16 auch eine Volljährigkeit mit 16 folgen lassen würde, das ist meines Erachtens eine offene Frage.

Zur Frage der Wahlbeteiligung dieser dann erstmals wahlberechtigten 16- und 17-Jährigen möchte ich noch auf einen Punkt hinweisen: Wenn Jugendliche mit etwa 18 Jahren Abitur gemacht haben, entscheiden sie sich ja in einem erheblichen Umfang für ein Studium an anderen Bildungsorten; dies gilt oft auch bei anderen Ausbildungen. Dann geht der Kontakt mit der Herkunftsgemeinde etwas verloren, und ein Zusammenhang mit der neuen „Bildungsgemeinde“ ist noch nicht richtig hergestellt. Deshalb verliert man, wenn man das bei 18 belassen würde, sehr leicht potenzielle Wählerinnen und Wähler.

In den Fragen ist schon angeklungen: Wenn die erste Wahlmöglichkeit für 16-, 17-Jährige noch im heimischen Zusammenhang ist, dann hat man mit Sicherheit auch eine größere Chance, Kontinuität in die Wahlbeteiligung hineinzubringen. Und darauf muss es, denke ich, ankommen im Sinne einer Stabilisierung unserer Demokratie.

Ich weiß nicht, ob ich alle Fragen angesprochen habe, sonst kann man auch gern nachfragen.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Im Augenblick stelle ich fest, die Fragen der Abgeordneten sind beantwortet; weitere sind in dieser Runde nun nicht gestellt worden. Insoweit darf ich den Sachverständigen für die Anhörung danken.

Wir setzen diese jetzt fort, indem wir zu den übrigen Anzuhörenden kommen, die wir ebenfalls eingeladen haben. Wir werden wie schon zuvor zunächst die Stellungnahmen hören und dann eine Nachfragerunde für die Abgeordneten vorsehen. Als Statement-Zeit möchten wir nun jeweils fünf Minuten vorsehen; dafür haben Sie mit Blick auf die fortgeschrittene Uhrzeit sicher Verständnis. Die vorliegenden schriftlichen Stellungnahmen – davon können Sie ausgehen – sind gelesen worden, sodass man sich bitte auf Aspekte konzentrieren möge, die neu, zusätzlich oder besonders hervorzuheben sind. – Zunächst hat Herr Bundestagsabgeordneter Thomas Seitz das Wort.

Herr **Seitz:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Nur eine kleine Korrektur: Ich bin Abgeordneter des Bundestags, habe aber natürlich kein Mandat, für den Deutschen Bundestag zu sprechen, weder für das Präsidium noch für die Bundestagsverwaltung und schon gar nicht für die Gesamtheit der Abgeordneten.

Ich wurde von der AfD-Fraktion als Sachverständiger benannt. Als auf der Liste der anzuhörenden Personen das etwas komisch dargestellt war, kam die Rückmeldung: Das hat wohl damit zu tun, dass Abgeordnete EDV-technisch anders nicht erfasst werden können. Was das jetzt über die Digitalkompetenz des Landtags aussagt, mögen die Kollegen beurteilen. Ich bin hierher als Sachverständiger gekommen; ich gebe auch nur meine persönliche Meinung wieder, nicht die Meinung meiner Fraktion und schon gar nicht die des Bundestags. Dabei darf ich, glaube ich, davon ausgehen, dass auch mir zehn Minuten zur Verfügung stehen.

Vorsitzender: Das mit der Zuordnung ist eigentlich nur eine Herkunftsaussage, damit man weiß, wo die Menschen herkommen. Aber die Vereinbarung sind fünf Minuten für alle, die jetzt dran sind, insoweit auch für Sie.

Herr **Seitz:** Dann muss ich mich wohl zeitlich beschränken. – Ich habe Ihnen drei Thesen mitgebracht. Erstens: Eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre ist rechtlich nicht geboten. Zweitens: Eine Herabsetzung des Wahlalters ist zwar rechtlich diskutabel, überschreitet aber vermutlich den dem Landesgesetzgeber zukommenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum; zumindest sind insoweit deutliche Zweifel angebracht. Und drittens: Selbst wenn man die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre als gerade noch zulässig ansieht, ist eine Herabsetzung des Wahlalters abzulehnen.

Zur ersten These: Nach dem Demokratieprinzip gelten für die Volksvertretung auf Landesebene die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Die Frage des Wahlalters berührt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der die Gleichheit der Staatsbürger absichert und den unberechtigten Ausschluss einzelner Bürger von der Teilnahme an der Wahl ebenso wie den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen verbietet. Abweichungen sind jedoch zulässig, soweit es um zwingende, aus der Verfassung selbst legitimierte Gründe von mindestens gleichem Gewicht geht und die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung anerkannt ist.

Hier kommt es insbesondere auf die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl an, die die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen voraussetzt. Das Fehlen der zur Ausübung des Wahlrechts erforderlichen politischen Reife rechtfertigt deshalb eine Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl durch die Einführung einer Altersgrenze; insofern ist die typisierende Festlegung des Mindestalters auf 18 Jahre in Artikel 73 Absatz 1 Ihrer Verfassung mit dem Ihnen zukommenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum vereinbar. Ebenso entspricht das der Altersgrenze auf Bundesebene, die von der noch herrschenden Meinung völlig unproblematisch als verfassungsgemäß angesehen wird.

Damit sind wir bei Punkt 2: Kann man es ändern? Bei der Frage, welches Mindestalter der Gesetzgeber verlangen darf, um in einer typisierenden Betrachtungsweise das für die Berechtigung zur Teilnahme an der Wahl erforderliche Maß an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein als grundsätzlich gegeben anzusehen, gibt es zwar einen weiten Spielraum, aber keine verfassungsrechtliche Beliebigkeit. Die vielfach vertretene These, die intellektuelle Leistungsfähigkeit heutiger Generationen überrage aufgrund besserer Lebens- und Bildungsbedingungen die vor Jahrzehnten gegebene intellektuelle Leistungsfähigkeit deutlich – so ausdrücklich von Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vor dem Bundestag bezüglich der Änderung des EU-Wahlgesetzes geäußert – erscheint zweifelhaft und steht im deutlichen Widerspruch zu regelmäßig erhobenen Klagen von Ausbildungsbetrieben und Universitäten, die unisono Jahr für Jahr verkünden, dass die Studierfähigkeit bzw. die Ausbildungsfähigkeit jüngerer Jahrgänge im Vergleich zu früheren Jahrgängen kontinuierlich abnimmt.

Man kann insoweit auch auf die Feststellung der PISA-Studie von 2019 zum Thema Lesekompetenz Bezug nehmen, die einem erheblichen Teil der 15-Jährigen unterstellt hat, dass deren Lesekompetenz so schwach ausgeprägt ist, dass es gerade reicht, hier einfachste Texte in marginalem Umfang zu verstehen, mit der Folge, dass man rund 20 % des Jahrgangs einer Alterskohorte der 15-Jährigen als kaum über den Status eines funktionalen Analphabeten herauskommend eingeschätzt hat.

Das spricht auch im Zusammenhang mit der Feststellung, dass es umgekehrt eine Zunahme bei dem Anteil der sogenannten Spitzenleser gegeben hat, eher dafür, dass nicht insgesamt die Leistungsfähigkeit der Alterskohorten unterhalb von 18 Jahren gestiegen ist, sondern dass es zu einer stärkeren Spreizung gekommen ist. Dann aber verbietet sich eine typisierende Betrachtungsweise, etwa zu sagen, man könne diesen Alterskohorten insgesamt zuerkennen, über ein höheres Maß an Reife und Verantwortungsbewusstsein zu verfügen, als es früher der Fall war. Damit aber fehlt aus meiner Sicht bislang der Beleg dafür, dass wir hier eine Änderung in den tatsächlichen Verhältnissen haben, die es rechtfertigen könnte, das Wahlalter herabzusetzen.

In den Stellungnahmen, die eine Herabsetzung befürworten, kommt auch regelmäßig zum Ausdruck, dass es in den letzten Jahren ein gestiegenes politisches Engagement von minderjährigen Jugendlichen, insbesondere bei Themen zu Umwelt- und Klimaschutz, gegeben habe. Auch das kann nur vordergründig überzeugen; denn wie auch bezüglich der intellektuellen Leistungsfähigkeit ist hier doch die Frage: Ist das nicht lediglich eine partielle Entwicklung bei einem Teil der Jugendlichen, die aber keinen Rückschluss im Sinne einer typisierenden Betrachtungsweise auf den Großteil der gesamten Alterskohorte zulässt?

Vorsitzender: Kommen Sie bitte zum Schluss.

Herr **Seitz:** Ja. – Soweit ein gestiegenes politisches Engagement im Schwerpunkt nur bei Jugendlichen aus Elternhäusern mit höherem Sozial- und Bildungsstatus vorliegt, insbesondere auch bei Jugendlichen, die Gymnasien besuchen, fehlt es an der Grundlage für eine Herabsetzung des Wahlalters. Wenn man das trotzdem macht, dürfte sich der Wissens- und Erfahrungsvorsprung der Jugendlichen mit einem privilegierten Hintergrund weiter erhöhen, was Jugendliche ohne eine solche Privilegierung langfristig eher davon abschrecken könnte, sich ebenfalls an der politischen Partizipation zu beteiligen – und damit den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl geradezu konterkarieren.

Herr **Dr. Jehn:** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe anzuhörende Sachverständige! Auch hier angesichts der Redezeit von nur fünf Minuten der Verweis auf die schriftliche Stellungnahme.

Gestatten Sie mir eingangs die Bemerkung, dass ich bei den Einlassungen der Vorredner oftmals ein bisschen den – in Anführungsstrichen – „Abiturblick“ wahrgenommen habe, sozusagen aus der akademischen Sichtweise stillschweigend vorauszusetzen, dass so gut wie alle Schülerinnen und Schüler, Jugendliche, heute Abitur machen. Das ist nicht so.

Oftmals fielen als Stichwort auch die Landeszentralen und die Bundeszentrale – wir würden ja auch den Wahl-O-Mat machen. Auch hier möchte ich die Randbemerkung – die nicht schriftlich vorliegt – voranschicken: Ja, das machen viele. Aber wir bekommen auch sehr viele Meldungen wie: „Ich bin bei einer Partei rausgekommen, da wundere ich mich; diese Partei will ich auf keinen Fall wählen.“ Auch der Wahl-O-Mat und andere Angebote sind immer nur ein Anreiz oder ein Interessenwecker, ein Appetithäppchen auf Politik, sie können grundlegende Bildung aber nicht ersetzen.

Die These, die ich hier habe, ist weniger rechtspolitisch – schon gar nicht rechtsetzend oder parteipolitisch –; vielmehr möchte ich auf ein Argument eingehen, das da lautet, dass ein Wahlrecht ab 16 die soziale Ungerechtigkeit vergrößert. Wir wissen heute – das belegt die Empirie –, dass Jugendliche mit mittlerem und anderem Schulabschluss aus sozial schwächeren Schichten einen deutlich schwereren Zugang zu Bildung haben und dass die politische Informiertheit insbesondere vom Bildungsgrad der Eltern sowie vom häuslichen und beruflichen Umfeld abhängt. Das heißt, wir würden mit einem Wahlrecht ab 16 – das ist ein Aspekt der Betrachtung; ich betone, das kann nicht der entscheidende sein, aber ihn gilt es zu berücksichtigen – die soziale Ungleichheit insoweit verschärfen.

Wenn Sie die empirischen Studien anschauen – ich bin selbst auch Politikwissenschaftler; ich habe das getan –, dann fällt bei solchen Studien auf – Entsprechendes gilt auch in vielen anderen Fragen –: Sie belegen tatsächlich, dass dies eine Mobilisierung von Erstwählerinnen und Erstwählern sein kann, aber alle – jetzt schaue ich mal auf die Bertelsmann Stiftung und andere – haben sogenannte „Fußnoten“. Diese Fußnoten sagen Folgendes aus: Es braucht – in meiner Sprache – eine stundenplangestützte Verbesserung der politischen Bildung, eine Verbreiterung des Wissens, und es geht nicht nur um Technik – „Wo ist die Erststimme, wo die Zweitstimme?“ –, sondern auch um Fragen wie: Was bewirken Staatsschulden? Was bewirken sie nicht? Was heißt eigentlich Inflation für mich, für meinen Geldbeutel, und was heißt es nicht? Das sind ganz praktische Fragen, die in der Schule – jetzt sind wir bei der Studentafel – in der Sichtweise der politischen Bildung zu kurz kommen.

Hier sitzt also nicht jemand, der Ihnen sagt: „Bitte verstärken Sie mit Summen von x oder von y die politische Bildung“, sondern hier sitzt jemand, der sagt: „All das, worüber wir diskutieren, setzt natürlicherweise Wissen voraus, und jeder hat die Fähigkeit, dieses Wissen zu erwerben.“ Ich sage nicht: „Es gibt Menschen, die können es nicht“, sondern es geht für uns in der Frage der politischen Bildung darum, das Angebot so zu machen, dass sie es begreifen können.

Stichwort Studentafel Geografie: Finden wir auf Anhieb Moldawien oder die Krim auf der Landkarte? Stichwort deutsch-deutsche Geschichte nach 1945: Schauen Sie bitte mal in die Studentafel; wie viele Schülerinnen und Schüler erleben heute überhaupt die Grundlage dessen, was

deutsch-deutsche Nachkriegsgeschichte ist? Und ich sage das bewusst, weil viele Hessinnen und Hessen durchaus einen innerdeutschen Migrationshintergrund haben.

Die Botschaft ist also: Wenn Sie das beschließen sollten – und es gibt viele Argumente, die dafür sprechen; ich habe diese auch aufgelistet –, dann braucht es begleitend nicht nur ein weiteres Demokratie-Teilhabe-Förderprogramm von irgendwem, sondern es braucht dringend in der Schule, gestützt, auch für Hauptschülerinnen und Hauptschüler, auch in der Berufsschule, auch in der Förderschule, zusätzliche Angebote, über inhaltliche Fragen nachzudenken.

In der Landespolitik wird über Bildungsfragen, über Fragen der Sicherheit – Polizei –, aber auch über Sportförderung etc. nachgedacht. Die Dinge, die besprochen werden, sind in aller Regel komplex. Die Botschaft ist also: Es geht nicht nur um Erst- und Zweitstimme – „Wen wähle ich da überhaupt?“, „Wie informiere ich mich?“ –, sondern es geht darum, in der Schule auf der Grundlage des Beutelsbacher Konsenses, durchaus kritisch, tatsächlich inhaltliche Themen ansprechen zu können und sich eine Meinung zu bilden. – Das ist innerhalb der fünf Minuten über das hinaus, was ich schriftlich ausgeführt habe, meine Stellungnahme. Herzlichen Dank.

Frau **Sesterhenn**: Zunächst einmal vielen Dank für die Möglichkeit der Teilnahme an dieser Anhörung. Wir als Landesjugendring freuen uns über den vorliegenden Gesetzentwurf und unterstützen ihn als Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände in Hessen, aber auch als Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche allgemein, und wir sprechen uns überhaupt schon seit sehr langer Zeit für eine Wahlaltersabsenkung aus.

Wir freuen uns daher sehr, dass die Debatte um eine entsprechende Reform des Wahlrechts heute erneut hier im Landtag geführt wird, nachdem im Dezember 2021 bereits über die kommunale Ebene beraten worden war. Wir möchten an alle Fraktionen, die sich bislang gegen eine Wahlaltersabsenkung aussprechen, appellieren, auf Grundlage der hier und heute vorgetragenen Argumente ihre Position zu überdenken. In unserer schriftlichen Stellungnahme sind wir auf verschiedensten Ebenen mit Argumenten darauf eingegangen, und ich habe auch jetzt schon gemerkt: Die Sachverständigen haben gerade die rechtlichen Fragen und Fragen der Entwicklungspsychologie wahrscheinlich noch mal sehr viel grundlegender und fundierter vorgetragen; deswegen werde ich den Fokus jetzt eher auf die Frage der Generationengerechtigkeit und der Demokratieförderung legen.

Unsere Gesellschaft steht vor riesengroßen Herausforderungen. Vieles befindet sich im Wandel oder auch im Umbruch, und das betrifft nicht nur das Klima. Es ist von „multiplen Krisen“ die Rede. Die meisten dieser Entwicklungen sind besorgniserregend und lassen die Zukunft ziemlich ungewiss erscheinen. Und viele politische Entscheidungen, die heute getroffen werden, werden noch lange nachwirken. Junge Menschen sind davon in besonderem Maß betroffen, denn sie haben ihr gesamtes Leben noch vor sich, und sie haben dadurch ein legitimes Interesse, sich in die betreffenden politischen Diskurse einzubringen.

Die Klimabewegung, z. B. „Fridays for future“, aber auch andere, das Bündnis „Wählen ab 16“, aber auch das rege Interesse am HOP!Landesjugendkongress machen deutlich: Junge Menschen haben teilweise sehr spezifische Interessen, sind sich derer bewusst und können sie auch artikulieren. Gleichzeitig sind sie bereit, im Sinne des Gemeinwohls und einer lebenswerten Zukunft Verantwortung zu übernehmen und Entscheidungen aktiv mitzugestalten.

Auch kurzfristige politische Entscheidungen betreffen in ganz vielen Fällen Jugendliche und deren Lebenswelt oder haben direkte oder indirekte Auswirkungen auf sie und ihre Belange. Oftmals geraten diese dann dennoch aus dem Blick oder werden nur unzureichend berücksichtigt. Bei der Ursachenforschung kommt man dann relativ schnell zu der Erkenntnis, dass das daran liegen könnte, dass sie eine ziemlich schwache Lobby haben und keine Wählerstimmen. Vielmehr ist es sogar so, dass die Wahlberechtigten durch den demografischen Wandel durchschnittlich immer älter werden. Und natürlich schlägt sich das in Wahlprogrammen, politischen Meinungsbildungsprozessen und Entscheidungen nieder.

Jungen Menschen ab 16 das aktive Wahlrecht zu geben, wäre daher ein richtiger und wichtiger Schritt in Richtung Generationengerechtigkeit. Es wäre aber auch ein richtiger und wichtiger Schritt im Sinne der Demokratieförderung. Für die Entwicklung einer demokratischen Haltung und demokratischer Teilhabe ist es entscheidend, dass Kinder und Jugendliche sehr früh in gesellschaftliche Prozesse eingebunden werden. In einer repräsentativen Demokratie ist die Teilnahme an Wahlen die elementarste Form der politischen Mitbestimmung, und es ist an der Zeit, diese Form der Mitbestimmung auch für junge Menschen zu öffnen und damit das Signal zu senden: Diese Demokratie ist auch eure; ihr seid Teil davon, und ihr gestaltet sie mit.

Auch die Sachverständigen des 16. Kinder- und Jugendberichts, der der Frage nachgegangen ist, wie demokratische Bildung im Jugendalter gestärkt und gefördert werden kann, empfehlen ganz klar die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Dabei betonen sie: Politische Teilhabe und politische Bildung gehen Hand in Hand.

Deswegen treten auch wir dafür ein, dass politische Bildung ausgebaut und teilweise auch reformiert wird. Denn politische Bildung muss bei der Lebenswelt ansetzen und nicht irgendwelche Eventualitäten beleuchten. Politische Bildung, die aus jugendlicher Sicht nur theoretische Optionen erklärt, ohne eine Möglichkeit der aktiven Mitsprache zu eröffnen, verfehlt ihr Ziel.

Deswegen ist der Hessische Jugendring für eine Absenkung des Wahlalters auf allen Ebenen. Wir freuen uns sehr über den Gesetzentwurf und die heutige Debatte zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen.

Vorsitzender: Als Nächstes aufzurufen ist die Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen. Die zugesagte Stellungnahme ist angekommen, allerdings erst heute Morgen, sodass wir diese leider noch nicht lesen konnten. Trotzdem bleibt es bei den fünf Minuten Redezeit.

Frau **Kaiser**: Entschuldigung; das war relativ kurzfristig, und ich bin nun auch spontan eingesprungen. Ich freue mich jedoch sehr, hier sein zu dürfen. Ich vertrete, wie schon erwähnt, die HUSKJ, der Hessischen Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen; wir sind sozusagen der hessische Zusammenschluss von verschiedenen Jugendgremien in Hessen, und wir sprechen uns klar für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Landtagswahlen in Hessen aus.

Am Herzen liegen uns mehr Beteiligung, mehr politische Bildung und natürlich auch mehr Eigeninitiative für Jugendliche. Wir werden häufig als „Jugend von heute“ bezeichnet, aber wir sind als Jugend von heute nicht nur die, die am Handy sitzen und sich hauptsächlich auf Social Media bewegen, sondern wir setzen uns ein und wollen in der Welt etwas verändern. Wir plädieren für mehr Interessenvertretung und mehr Einbindung sowie für mehr Mitbestimmung über unsere Zukunft. Das Wahlalter war bereits von 21 auf 18 abgesenkt worden, und wir sehen kein Problem dabei, nochmals entsprechend vorzugehen.

Wie vorhin schon erwähnt, haben sich die demografischen Strukturen seither geändert. Eine zunehmend ältere Bevölkerung bestimmt über Dinge, die in der Zukunft passieren und die am stärksten die junge Generation betreffen. Da rücken Themen in den Blick wie die Bewältigung der Klimakrise vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und globaler Konflikte und der anwachsende Schuldenberg. Wir sind der Meinung, dass wir langfristige und auch tragfähige Lösungen brauchen. Es reicht nämlich nicht, nur Jugendparlamente zu öffnen und auf kommunaler Ebene Rederecht oder auch Antragsrechte zu vergeben; was wir brauchen, ist ein Stimmrecht.

Wir wollen unserer Generation eine Stimme verleihen; denn in der Politik werden die Weichen für unsere Zukunft gestellt. Wir sind eine Generation, die schon sehr erwachsen ist und weiß, was sie tut. Das zeigt z. B. auch die Bewegung „Fridays for future“; ohne diese Bewegung hätte der Klimawandel niemals einen solchen Stellenwert in der Politik bekommen, wie er ihn heutzutage hat.

Einen weiteren Fokus legen wir auf die Schulbildung. In vielen Schulen in Hessen findet Politik- und Wirtschaftsunterricht leider nur epochal statt. Wir sollten die politischen Verhältnisse ändern, weil Bildung und Politik stark zusammenhängen. Deswegen beschäftigen wir uns mit der Frage, wen die Entscheidungen der Zukunft betreffen – und das sind wir, das ist meine Generation, die „Jugend von heute“. Wir möchten daher betonen, dass die Meinung von Jugendlichen nicht nur eine Meinung ist; sie ist eine Perspektive, und sie ist Zukunft.

Frau **Negele**: Auch von meiner Seite herzlichen Dank für die Einladung, hier für „Jugend wählt“ sprechen zu können. Ich muss mich entschuldigen; ich war betroffen von einer vorübergehenden Streckensperrung der Deutschen Bahn; daher habe ich die Stellungnahmen der Sachverständigen nicht mitbekommen. Es kann daher sein, dass es ein paar Doppelungen gibt, wenn ich nun meine mündliche Stellungnahme vortrage.

Das Wahlrecht ist eines der elementarsten Rechte einer repräsentativen Demokratie. Es ist ein grundrechtsgleiches Recht. Deshalb sollte es grundsätzlich so vielen Menschen wie möglich zustehen. Das Bundesverfassungsgericht hat 2019 in einem Urteil festgelegt, was die Voraussetzungen sind, um das Wahlrecht nutzen zu können. Das ist die Möglichkeit zur Teilhabe am politischen Kommunikationsprozess.

Jugendliche haben eindeutig alle hierfür benötigten Fähigkeiten. Sie haben zum einen die Bildung, die dafür benötigt wird; das sieht man, wenn sich den Bildungsplan in Hessen anschaut: In der 10. Klasse ist in allen Schulformen bereits ein umfassendes Wissen über die BRD vorhanden. Da könnte das Wahlalter 16 sogar eher noch helfen, die sozialen Ungleichheiten, die es bei der Wahlbeteiligung gibt, zu überwinden, wenn man bei der politischen Bildung ansetzt und entsprechend Aktivierungsmaßnahmen vornimmt. Das haben andere Bundesländer, in denen das Wahlalter 16 auf Landesebene eingeführt wurde, gemacht, und man sieht dort positive Ergebnisse. Hier ist vor allem Bremen zu nennen.

Dass 16- und 17-Jährige ein ähnliches Niveau an politischem Interesse und politischer Selbstwirksamkeit haben wie die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen, sieht man der Studie von Faas und Leininger, die 2020 publiziert wurde. Dass der Wille, zu wählen, da ist, ist eigentlich selbst erklärend. Das sieht man, wenn man sich mal die Jugendbewegungen der letzten Jahre anschaut, „Fridays for future“, „Black lives matter“ oder auch die Jugendorganisationen der Parteien sowie das Engagement vieler Jugendlicher in ihren Gemeinden. Auch „Jugend Wählt“ ist ein Verein, der von jungen Menschen gegründet wurde, die sich selbst für ihr Wahlrecht engagieren wollen.

Das Wahlalter 16 würde jedoch auch eine Stärkung der Demokratie zur Folge haben. Grundrechte sollten möglichst vielen Menschen zustehen. Und da 16- und 17-Jährige alle Fähigkeiten haben, die dafür benötigt werden, sollten sie das Wahlrecht auch nutzen können. Demokratie lebt von einer Vielfalt an Perspektiven, und die Perspektive der jungen Generation, der Menschen, die noch zur Schule gehen oder gerade eine Ausbildung beginnen, kann nicht richtig repräsentiert werden, wenn sie nicht an Wahlen teilnehmen können.

Man sieht dies auch am erschreckend hohen Stand an Politikverdrossenheit. In der Shell-Jugendstudie von 2019 haben 71 % der befragten Jugendlichen angegeben, dass sie sich von der Politik nicht repräsentiert fühlen. Mit einem Wahlalter 16 könnte man dem entgegenwirken. Das Wahlalter 16 würde auch eine Steigerung der Wahlbeteiligung zur Folge haben – kurzfristig durch absolute Zahlen, da mehr Menschen die Möglichkeit hätten, zu wählen, langfristig auch bezüglich der Wahlbeteiligung insgesamt, wie man beispielsweise an einer Studie der Bertelsmann Stiftung sehen kann.

Ungleiche Wahlaltersgrenzen sind immer schwieriger zu rechtfertigen. Jetzt, mit der Absenkung des Wahlalters bei der Europawahl, die von Bundestag und Bundesrat Ende des letzten Jahres beschlossen wurde, gibt es in Hessen schon eine Wahl, bei der 16- und 17-Jährige teilnehmen können. Es sollte jetzt angeglichen werden, sodass 16- und 17-Jährige auch bei den anderen Wahlen teilnehmen können, um eine Angleichung des Wahlalters auf 16 Jahre zu erreichen. Diese Empfehlung gibt es im Übrigen schon seit 2014 durch das Europaparlament.

Es gibt viele positive Erfahrungen mit dem Wahlalter 16 aus anderen Bundesländern und anderen Ländern wie beispielsweise Österreich. Deshalb gibt es keinen Grund, warum nicht auch Hessen das Wahlalter 16 einführen sollte.

Die Analyse der aktuellen Situation macht deutlich, dass Jugendlichen das Wahlrecht zusteht, dass sie am politischen Kommunikationsprozess teilnehmen können, dass 16- und 17-Jährige alle Qualifikationen erfüllen, die für das Wahlrecht benötigt werden, und hierbei der angrenzenden Altersgruppe in nichts nachstehen. Es wird deutlich, dass Jugendliche eine starke Stimme haben und dies auch in Wahlen ausdrücken wollen, dass die Absenkung des Wahlalters sich positiv auf unsere Demokratie auswirken würde und insbesondere die Wahlbeteiligung stärken würde. All das spricht dafür, den Flickenteppich beim Wahlalter zu beseitigen und das Wahlalter 16 überall einzuführen.

Herr **Bach**: Erst einmal vielen Dank für die Möglichkeit, dass wir heute hier angehört werden. Herr Towfigh hat es in seinem Eingangsstatement gesagt: Wir brauchen starke Argumente, um Menschen von der Wahl auszuschließen. Ich würde Ihnen gern zwei Denkanstöße mitgeben, warum wir Junge Liberale glauben, dass das Wahlalter ab 16 einzuführen ist.

Alle Parteien, die hier im Landtag vertreten sind, eint, dass dort Menschen ab dem 16. Lebensjahr oder sogar schon früher – wir haben es eben gehört – Mitglied werden können, an der Parteiprogrammatik mitarbeiten können, auf Parteitag ihren Landesvorstand wählen und am Ende auch ein Wahlprogramm mit verabschieden können. Ist es nicht paradox, dass Jugendliche die Möglichkeit haben, über ihr Parteiengagement direkt das Wahlprogramm mitzugestalten, um am Ende bei dem, wofür sie sich eingesetzt haben, nicht mitwählen zu können? Ich finde das paradox.

Der zweite Denkanstoß: Wir haben – dieser Punkt wurde hier auch schon einige Male angesprochen – in den Bundesländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen das Wahlrecht ab 16 bei den Kommunalwahlen; bei den Landesparlamenten gilt dies in Bremen, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein. Ich weiß jetzt nicht, welches Signal das Land Hessen damit aussenden möchte, dass das hier nicht der Fall ist. Vielleicht glauben einige, dass hessische 16- und 17-Jährige weniger reif sind; das Stichwort Reife ist hier auch schon oft genug gefallen. Wir glauben, dass dem nicht so ist, und es gibt auch genügend Statistiken und Erhebungen, die das – wir haben das heute schon oft gehört – belegen.

Diese zwei Denkanstöße möchte ich Ihnen mitgeben. Ich glaube, dass die folgenden Rednerinnen und Redner weitere Aspekte aufzeigen werden. Wir Junge Liberale Hessen begrüßen das Wahlrecht ab 16; wir haben dazu eine Beschlusslage, genauso wie es auch Grüne, SPD, Linke und FDP haben. Daher erwarte ich die Abstimmung mit großer Zuversicht.

Frau **Frühwald**: Auch von meiner Seite vielen Dank für die Möglichkeit, hier heute Stellung zu nehmen. Wenn am 8. Oktober in Hessen die Menschen ab 18 einen neuen Landtag wählen werden, gibt es eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass in unserem Nachbarbundesland Bayern lauter Menschen über 18 bei einem Volksbegehren über das Wahlalter ab 16 abstimmen werden; dort macht sich gerade ein großes, breites gesellschaftliches Bündnis verschiedener Parteien und Organisation auf den Weg, mittels eines Volksbegehrens das Wahlalter 16 einzuführen. Da stellt sich natürlich die Frage: Wenn selbst in Bayern das Wahlalter 16 in Aussicht steht, warum sollen wir dann in Hessen darauf verzichten?

Bei der Wahlaltersabsenkung auf 16 geht es darum, junge Menschen politisch zu stärken und ihnen mehr Möglichkeiten zu geben, über ihre eigene Zukunft mitzuentcheiden. Warum darf ein 16-Jähriger, darf eine 17-Jährige bei Polizei und Bundeswehr an der Waffe lernen, Steuern zahlen, sich ehrenamtlich engagieren und eine Ausbildung machen, aber nicht darüber mitentscheiden, wie diese Steuern politisch verwendet werden, wie die zukünftige Politik für Auszubildende, für Schülerinnen und Schüler aussieht und wer diese Politik in Hessen anführt?

Bereits zur Kommunalwahl 2021 haben wir mit vielen Parteijugendorganisationen und mit vielen anderen Organisationen in einem breiten Bündnis darauf aufmerksam gemacht, dass auch viele Menschen über 18 in Hessen vom Wahlalter ab 16 überzeugt sind. Und eigentlich sollten alle demokratischen Fraktionen dieses Hauses, außer der CDU, auch auf Parteitagsbeschlusslagen zurückblicken, die diesem Gesetzentwurf dann eine Zustimmung abnötigen müssten. Das Wahlrecht ab 16 ist also keine Minderheitenpolitik, sondern trifft auch bei vielen Menschen über 18 auf eine hohe Zustimmung.

Es ist heute schon angesprochen worden: Wir werden in eine Situation kommen, dass 2023 in Hessen 16-Jährige, auch wenn dieser Gesetzentwurf angenommen werden sollte, noch nicht wahlberechtigt sind und nicht abstimmen können, während dies im Folgejahr bei der Europawahl dann möglich ist; bei einer Bundestagswahl 2025 ist es dann wiederum nicht möglich und bei einer Kommunalwahl 2026 gegebenenfalls auch nicht. Dieser Flickenteppich sorgt bei jungen Menschen nicht nur für Verwunderung, sondern natürlich auch für Verärgerung. Aus Sicht der Jusos ist es dringend notwendig, da zu einer Vereinheitlichung zu kommen.

Junge Menschen wollen Demokratie lernen und leben. Sie interessieren sich dafür – das ist, glaube ich, zur Genüge ausgeführt worden, auch anhand verschiedener Studien –, und sie wollen mitentscheiden. Deswegen unterstützen wir den Vorschlag der Wahlaltersabsenkung und möchten alle, die die Möglichkeit haben, darüber abzustimmen, dazu auffordern, diese Chance jetzt nicht zu verschenken. Sollten Sie das nicht wahrnehmen, hätten wir eine große zeitliche Verzögerung, bis wir wieder zu einer solchen Volksabstimmung kommen können, jedenfalls wenn dies im Rahmen von Landtagwahlen der Fall sein soll. Deswegen ist es an der Zeit, dies umzusetzen.

Frau **Schöninger**: Vielen Dank, dass wir eingeladen wurden. Als Kinderschutzbund möchten wir in aller Deutlichkeit auf die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen hinweisen, die in der

Hessischen Verfassung verankert sind. Sie alle wissen noch, mit welcher hohen Quote diese Verfassungsänderung angenommen wurde. Mitbestimmung hat eine große Bedeutung, wie es auch in der Kinder- und Jugendrechte-Charta in Hessen zum Ausdruck kommt und ebenso im Kinderbarometer, das wir in Hessen auch oft durchführen.

Bei unseren Gesprächen mit Jugendlichen erfahren wir immer wieder, wie frustrierend es für sie ist, zwar gehört zu werden, aber nicht wirklich an Entscheidungen beteiligt zu sein. Beispiele hierfür gibt es genug; das muss ich nicht aufzählen. Das Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren ist ein aus Sicht unseres Verbands sehr wichtiger Schritt. Jugendliche werden ernst genommen, und sie sind auch bereit, Verantwortung zu übernehmen. Gerade die Stärkung der Demokratie – das haben wir jetzt schon häufig gehört – ist sehr wichtig; das wissen wir alle.

Lassen Sie mich auch darauf hinweisen, dass Sie als verantwortliche Politiker bei einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sich ebenfalls mehr mit den Interessen, Wünschen und Forderungen auseinandersetzen müssen. Denn Sie wollen gewählt werden, und Sie müssen das Gespräch suchen, damit diese Politik auch wirklich bei Jugendlichen ankommt und damit Sie wissen, was die Jugendlichen tatsächlich wollen. Der Blick in die Zukunft ist der entscheidende; das haben wir gerade eben auch schon gehört.

Oft heißt es, Jugendliche seien noch nicht reif genug für die Ausübung des Wahlrechts. Das ist für uns kein überzeugendes Argument. Denn in vielen anderen Bereichen liegt die Grenze für Entscheidungen bei unter 18; auch darüber haben wir heute schon viel gehört. Bei den Wahlen zum Europaparlament gilt dies nun auch – warum dann nicht bei der Landtagswahl?

Gerade hier in Hessen haben wir durch unsere Verfassung und durch die Landesbeauftragte für Kinder- und Jugendrecht deutlich gemacht, wie wichtig uns Kinder und Jugendliche sind. Das Wahlrecht mit 16 ist daher nur der konsequente Schritt weiter auf dem Weg der Beteiligungsrechte und des Vertrauens in die Urteilsfähigkeit der Jugendlichen.

Herr **Damm**: Aus Sicht der LSV Hessen ist die Absenkung des aktiven Wahlalters eine längst überfällige Änderung. Wir haben jetzt oft gehört, dass deren Gegner die Mündigkeit der Jugendlichen oder auch das Interesse von Jugendlichen an Politik insgesamt anzweifeln. Aber wenn man die gegenwärtigen Entwicklungen betrachtet in Richtung der Klima-Interessen und vor allem auch der Fridays-for-future-Bewegung, kann man klar sagen, dass das nicht der Fall ist und dass Kinder und Jugendliche sich tatsächlich sehr stark für Politik interessieren und in der Lage sind, mündige Entscheidungen zu treffen und sich dementsprechend einzubringen und diese zu vertreten.

Ich möchte eine Behauptung in den Raum stellen, die ich für sehr interessant halte: Jugendliche sind auf eine Wahl mindestens genauso gut vorbereitet wie der medianalte Wähler. Denn Jugendliche befassen sich in den Schulen, etwa im Politik- und im Wirtschaftsunterricht, genauer mit den entsprechenden Themen. Sie besprechen Wahlprogramme, Positionen von Parteien und

vieles mehr. Außerdem herrscht im Bereich Schule auch eine wesentlich pluralistischere Meinungsbildung vor, was bei vielen Erwachsenen bzw. im Umfeld vieler Erwachsener nicht mehr der Fall ist, weil man sich zunehmend nur noch mit Menschen umgibt, mit denen man einer Meinung ist.

Als Gegenargument ist heute auch die Beeinflussung angeführt worden. Ich behaupte, dass keine Altersgruppe vor einer solchen Beeinflussung sicher ist. Das hat vor allem die Corona-Pandemie gezeigt. Ich habe wesentlich mehr volljährige, mittelalte Corona-Leugner getroffen als jugendliche Corona-Leugner. – Das nur mal so in den Raum gestellt.

Abschließend möchte ich sagen: Wir haben viele Argumente pro Herabsetzung des Wahlalters gehört, und die überwiegen meiner Meinung nach ganz klar. Ich meine, man sollte die Herabsenkung des Wahlalters hier in Hessen nun nicht länger aufschieben.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, damit haben wir alle Anzuhörenden auf der Liste hören können. Ich frage in die Runde der Geladenen: Gibt es jemanden, den wir vergessen haben? – Das scheint nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Redeliste der Nachfragen. Mit Blick auf die Zeit bitte ich die Abgeordneten auch hier wieder, diese möglichst konkret zu adressieren, damit sich nicht alle gleichzeitig angesprochen fühlen. – Der erste Redner ist nun der Kollege Felix Martin.

Abg. **Felix Martin:** Gestatten Sie mir bitte eine kurze Vorbemerkung, bevor ich zur Frage komme: Wenn eine Fraktion sich entschließt, jemanden, der zum völkischen Flügel der entsprechenden Partei gezählt wurde, als Anzuhörenden zu benennen, muss ich das ertragen. Aber jemand, der den Beamtenstatus als Staatsanwalt verloren hat, dem die Befähigung zum Richteramt entzogen wurde, weil er sich rassistisch geäußert hat und die Pflicht zur Verfassungstreue verletzt hat, der ist heute ganz sicher kein Sachverständiger.

Eine Frage an Kati Sesterhenn vom Hessischen Jugendring: Es hat ja Ende letzten Jahres der Jugendkongress stattgefunden. Die Zahl der Jugendlichen dort ist sicherlich nicht repräsentativ, aber 120 ist schon eine größere Zahl an jungen Menschen. Eine der dort erhobenen Forderungen ist die Absenkung des Wahlalters auf 16. Wie wurde denn das dort diskutiert? War das ein sehr breites Dafür, oder gab es auch kritische Stimmen? Unter den Top-Ten-Forderungen rangiert es ja nicht, aber ich weiß aus verschiedenen Schulbesuchen, dass junge Menschen selbst nicht immer automatisch für eine Absenkung des Wahlalters sind.

Abg. **Günter Rudolph:** Ich habe Fragen an Frau Frühwald und Frau Sesterhenn. In der Diskussion kommt ja immer, junge Menschen hätten noch nicht die nötige Reife, zu entscheiden. Das kann man natürlich auf alle Altersgruppen ausdehnen. Aber die Frage ist: Wie schätzen Sie das

ein? Sie sind ja in Gesprächen; der Landesjugendring repräsentiert ein breites Bündnis von jugendpolitischen Organisationen.

Eine weitere Frage: Muss man noch mehr beim Thema „Politische Bildung“ tun? Muss man also junge Leute verstärkt an demokratische Werte heranführen? Denn die Feinde der Demokratie stehen ja auch bereit; das haben wir nicht nur an den Corona-Leugnern gemerkt, sondern auch durch andere Strömungen. Muss da im Bereich der politischen Bildung – da ist der Ansatz zum einen in der Bildungspolitik – intensiviert werden? Und spielen dabei – dies auch an die Vertreterin des Jugendrings – nicht auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle bei der Vermittlung demokratischer Werte?

Abg. **Bernd-Erich Vohl:** Zuerst eine Frage an Herrn Jehn: Sie hatten angemerkt, dass das Absenken des Wahlalters auf 16 Jahre eine gewisse soziale Ungerechtigkeit mit sich bringe. Das sind also die bildungsfernen Schichten, die dann wahrscheinlich nicht zur Wahl gehen werden. Wie sieht es Ihrer Meinung nach beispielsweise mit den Auszubildenden aus? In Hessen beginnt typischerweise die Ausbildung mit 15 oder 16 Jahren. Da ist in den Berufsschulen die politische Bildung nicht so gegeben wie z. B. in den Gymnasien. Sind diese Schüler von der Schule her in puncto politisches Wissen auf dem Niveau eines Gymnasiasten? Ist die soziale Gerechtigkeit auch bei den Auszubildenden gegeben?

Dann habe ich eine Frage an Frau Negele. Auch hier geht es um die soziale Ungerechtigkeit: Sehen Sie dies auch so, und, wenn ja, wie wollen Sie diese bildungsfernen Schichten dazu bringen, wählen zu gehen bzw. sich politisch zu informieren?

Dann habe ich Fragen an Herrn Seitz: Was hat sich nun wirklich geändert, Bezug nehmend auf die intellektuellen Fähigkeiten und den Wissensstand der heutigen Generation der 15- bis 16-Jährigen im Vergleich zu den vorherigen Generationen? Und weiter: Wie verhält sich das zu den Wertungswidersprüchen?

Abg. **Heike Hofmann:** Ich habe eine Frage an den Hessischen Jugendring. Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme in Bezug darauf, inwieweit – die Frage der Reife – junge Menschen sich mit politischen Entscheidungen auseinandersetzen, auf die Shell-Jugendstudie verwiesen, die ja untersucht hat, wie sich junge Menschen mit der Wahlentscheidungen und dem Prozess an sich auseinandersetzen. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

Dann habe ich eine Frage an Frau Frühwald: Ein Stichwort ist heute bislang nicht angesprochen worden, dieses findet sich aber in den schriftlichen Stellungnahmen. Das ist die politische Selbstwirksamkeit. Denn oft wird von Gegnern des Wahlrechts ab 16 angeführt: Was wollen die jungen Menschen denn eigentlich? Die haben doch jetzt schon vielfältige partizipatorische Möglichkeiten wie Foren, Jugendparlamente etc.

Abg. **Jan Schalauske**: Ich möchte mich insbesondere für die Stellungnahmen der Anzuhörenden bedanken, die noch mal aus der Perspektive von Kindern und Jugendlichen sehr klar Stellung und Position bezogen haben.

Ich möchte mich, was die Wertung des – sogenannten – Sachverständigen Seitz angeht, vollumfänglich den Ausführungen des Kollegen Martin anschließen; ich glaube, es sagt sehr viel über die AfD-Fraktion aus, dass sie diesen Herrn hier als Sachverständigen benannt hat.

Nun aber meine eigentliche Frage, und zwar geht diese an die hessische Landeszentrale für politische Bildung, Herrn Dr. Jehn: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme – im mündlichen Vortrag haben Sie es etwas vorsichtiger formuliert – die These vertreten, dass eine Absenkung des Wahlrechts auf 16 die soziale Ungleichheit verstärken könnte, weil es sozusagen privilegierten Kindern eine größere Einflussmöglichkeit geben könnte. Müssen Sie diese Einschätzung nach dem, was wir in der ersten Runde auch von den Sachverständigen gehört haben, nicht insofern revidieren, als hier mehrfach gesagt wurde, dass eine Absenkung des Wahlalters dafür sorgen würde, dass Schülerinnen und Schüler, die sich noch in der Schule befinden, dadurch bei der erstmaligen Wahl am demokratischen Prozess teilnehmen und es damit eine größere Wahrscheinlichkeit dafür gibt, dass sie dann auch später von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen wollen?

Und teilen Sie meine Auffassung, dass es grundsätzlich einer politischen Änderung bedarf, damit Menschen nicht länger benachteiligt oder weniger privilegiert sind, sodass sie dann auch ihr Wahlrecht ausüben? Wenn man Ihre Überlegungen zu Ende denkt, dann könnte man auch darüber nachdenken: Da es eine erhebliche soziale Ungleichheit in dieser Gesellschaft gibt und ein erheblicher Teil der Bevölkerung benachteiligt ist, wäre es nach dieser Denkweise doch geradezu konsequent, das Wahlrecht weiter einzuschränken. Insofern finde ich Ihr Statement – Sie sind Direktor der Landeszentrale für politische Bildung – doch sehr bemerkenswert.

Abg. **Bernd-Erich Vohl**: Ich hatte eine Frage vergessen, und zwar an Frau Schöninger: Sie hatten die Absenkung auf 16 Jahre befürwortet. Wir hatten vorher in der Diskussion gehört, dass bei einer Absenkung auf 16 Jahre dann vermutlich auch eine Absenkung auf 15 Jahre etc. ins Gespräch käme. Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren.

Abg. **Robert Lambrou**: Ich finde es absolut niveaulos, wenn Abgeordnete hier Sachverständige, die von welcher Fraktion auch immer benannt werden, in dieser Art und Weise abqualifizieren. Herr Seitz ist Mitglied des Bundestags, und wir qualifizieren auch nicht Sachverständige anderer Organisationen oder Verbände ab, die uns vielleicht inhaltlich nicht so passen. – Ich möchte das als Vorsitzender der AfD-Fraktion hier festhalten; ich finde dieses Verhalten niveaulos und dem Hessischen Landtag nicht angemessen.

Vorsitzender: Daraus ergibt sich aber keine weitere Frage, wenn ich es richtig sehe. – Wir kommen damit jetzt zur Antwortrunde. Herr Seitz, zu Beginn haben Sie das Wort, und dann geht es in der gleichen Reihenfolge wie vorhin weiter.

Herr **Seitz:** Kurz vorneweg: Die Befähigung zum Richteramt kann man natürlich nicht entziehen; vielleicht fragt man, bevor man sich so etwas ausdenkt, einfach mal jemanden, der sich mit solchen Themen auskennt.

Die erste an mich gerichtete Frage bezieht sich darauf, wie sich die intellektuellen Fähigkeiten und der Wissensstand heutiger Generationen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten geändert haben. Es ist eigentlich nicht meine Aufgabe, das festzustellen, sondern das ist die Voraussetzung, die diejenigen darlegen und feststellen müssen, die hier eine Änderung der Verfassung vornehmen wollen. Es ist rechtlich diskutabel, zu fragen: Kann man das Wahlalter absenken? Aber das setzt voraus, dass die tatsächliche Voraussetzung, nämlich die Annahme der notwendigen Verstandesreife, der Einsichtsfähigkeit und des Verantwortungsbewusstseins, feststellbar ist, dass also feststellbar ist, dass sich da die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben. Und ich hatte ja darauf hingewiesen: Wenn die permanenten Klagen bezüglich abnehmender Ausbildungsfähigkeit oder Studierfähigkeit zutreffen – das kann ich jetzt nicht beurteilen; ich kann nur sagen, diese Klagen kommen jedes Jahr aufs Neue, und die Klagen nehmen zu –, dann kann umgekehrt die Behauptung, heutige Generationen seien in ihrem Wissensstand und ihren intellektuellen Fähigkeiten viel weiter entwickelt als frühere, nicht zutreffen.

Auch die Ergebnisse der von mir angeführten PISA-Studie stehen dem entgegen. – Aber darauf kommt es jetzt nicht an; es ist vielmehr umgekehrt: Wer die Verfassung ändern will, wer das Wahlalter absenken will, der ist in der Darlegungspflicht, dass sich hier tatsächlich die Verhältnisse geändert haben, sodass auch der Gesetzgeber dann im Rahmen des ihm eröffneten Einschätzungsspielraums bleibt und diesen nicht überschreitet.

Die zweite Frage betraf die Wertungswidersprüche. Wenn man das Wahlalter herabsetzt, dann ist es natürlich nicht isoliert im Raum, sondern das muss sich in die gesamte Rechtsordnung einfügen, und das strahlt natürlich auch aus. Wir haben vorhin gehört: Strafmündigkeit ab 14. Das ist aber nicht im wirklichen Sinne Strafmündigkeit, sondern das heißt nur, die Strafunmündigkeit endet. Denn bis zum Alter von 13 sagt man, ein jugendlicher Mensch ist noch überhaupt nicht in der Lage – und zwar unabhängig von einer individuellen Betrachtung –, das Unrecht seines eigenen Handelns einzusehen und entsprechend zu handeln. Und danach findet nur eine individuelle Prüfung dieser Fähigkeiten statt, und da ist es natürlich ein Widerspruch, nämlich insofern: Wenn mit 13 noch nicht einmal eine individuelle Prüfung stattfinden soll, wie soll dann bis 16 die Reifung so weit fortgeschritten sein, dass man sagen kann: „Man kann in vollem Umfang alle Entwicklungen in der Politik beurteilen und die Folgen abschätzen und deswegen auch in gleichem Maße an der politischen Willensbildung teilhaben“? Das ist ganz wesentlich.

Auch auf die Frage der Volljährigkeit muss man hier abstellen und sollte auch im Hinterkopf haben: Im Zuge der Absenkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre in den Siebzigerjahren kam

dann mit einigen Jahren Verzögerung – ich glaube, es waren vier oder fünf Jahre – auch die Herabsetzung der Volljährigkeit. Wenn das Wahlalter hier in Hessen und auch in weiteren Bundesländern herabgesetzt wird, dann übt das natürlich Druck auf den Bundesgesetzgeber aus, der irgendwann eventuell gezwungen ist, dem zu folgen und auch auf Bundesebene das Wahlalter herabzusetzen. Und das hat dann langfristige Konsequenzen; denn dann kann es beim Volljährigkeitsalter 18 nicht ernsthaft bleiben. Ich kann nicht sagen: „Ja, Reife mit 16“, und gleichzeitig fordern: „Wir müssen die Jugendlichen bis 18 noch schützen.“

Wäre in der aktuellen Situation jetzt eine Bundestagswahl, müsste jeder Wahlberechtigte sich entscheiden: Wählt er eine Partei, die für Kriegspolitik steht, oder eine Partei, die für Friedenspolitik steht? Wir haben im Bundestag drei Fraktionen, die für Kriegspolitik stehen: Union, FDP und Grüne, und die drei anderen Fraktionen, die für Friedenspolitik stehen. Die Konsequenz wäre bei einer Absenkung: 16-Jährige dürfen Kriegspolitik wählen, sie haben aber nicht das Recht, sich anschließend freiwillig zur Front zu melden. Natürlich ist es absurd, dass sich 16-Jährige freiwillig zur Front melden sollen; wir brauchen da noch nicht mal die UN-Kinderrechtskonvention zu bemühen. Aber das zeigt, wie absurd die Idee ist, mit 16 sei schon die Reife da, um hier wirklich über Fragen von Krieg und Frieden durch einen Wahlvorgang zu entscheiden.

Herr **Dr. Jehn**: Die staatliche Schulpflicht endet mit 15. Danach liegt es bis zum Alter von 18 Jahren in den Händen der Schülerinnen und Schüler oder der Eltern, zu entscheiden, was weiter geschieht und welche schulische Laufbahn genommen wird. Sie finden in meiner schriftlichen Stellungnahme die These, dass die staatliche Schulpflicht auch eine Qualitätsverpflichtung des Staates darstellt. Das heißt, die jungen Menschen, die in eine Schule gehen, haben ein Recht darauf, dass sie dort wesentliche Grundlagen des staatlichen Gemeinwesens, der gesellschaftlichen Entwicklung usw. vermittelt bekommen.

Das trifft auch für die beruflichen Schulen zu. Meine These hier lautete: Schauen Sie sich bitte die Stundentafel an; schauen Sie sich die Ergebnisse der Bertelsmann-Studie an, die positiv sagt: „Das kann man machen, und es spricht viel dafür“, während aber im Kleingedruckten steht: Ein wesentlicher Gelingensfaktor ist mehr Bildung, mehr Wissen um diese Sachverhalte. Meine These hier war: Es geht um mehr Debattenfähigkeit. Eine mögliche Teilnahme an „Jugend debattiert“ allein reicht nicht aus; es geht um Deutschkenntnisse, um wirtschaftliche Grundkenntnisse – ich habe als Beispiel Themen wie Schulden oder Inflation angeführt. Es geht auch um Geografie. Ein Blick auf die hessische Stundentafel zeigt: Da ist sozusagen mit dem Blättern im Atlas Schluss. Es geht um historische Grundkenntnisse, um Dinge einordnen zu können.

Das ist die These aus dem Blickwinkel der politischen Bildung, und hinter mir saßen eine Reihe von Menschen, die diese Bildung eingefordert haben; das Stichwort „Politische Bildung“ fiel, meine ich, mehrheitlich. Es ist aber ein Fehlglaube, anzunehmen, dass eine Landeszentrale, eine Bundeszentrale für politische Bildung oder irgendwelche freien Träger mit irgendwelchen Programmen das dann auffangen können. Es geht um Bildungsgerechtigkeit, auch für die, die nicht in der gymnasialen Oberstufe auf dem Weg zum Abitur die Möglichkeit haben, in einem zweiten Durchlauf gewisse Dinge zu hören. Darüber muss man nachdenken.

Ich lehne den Begriff „Reife“ ab; es geht darum, imstande zu sein, die Angebote zu nutzen und sich selbst das draufzupacken. Das Individuum soll selbst die Möglichkeit haben, solche Angebote anzunehmen. Das wäre für mich ein wesentlicher, begleitender Gelingensfaktor für eine Wahlrechtsänderung mit Blick auf ein Wahlalter von 16. Denn tatsächlich ist es so, dass in den bildungsfernen Schichten die Eltern weniger diskutieren; sie beteiligen sich weniger an Wahlen. Und wenn es darum geht, dass die plurale, offene Gesellschaft gemeinsam um die Werte streitet, die uns verbinden, wenn es darum geht, die Beteiligungsfähigkeit gerade dieser Gruppen instand zu setzen, braucht es flankierend zu solchen gesetzlichen Maßnahmen aus Sicht der politischen Bildung mehr in der Stundentafel.

Frau **Sesterhenn**: Vielen Dank für die Fragen. Diese überschneiden sich zum Teil, ich hoffe, ich kann auf alles adäquat eingehen. Zum einen: Ja, das Wahlalter 16 war auch auf dem HOP!Landesjugendkongress Thema; es hat es nicht unter die ersten Forderungen geschafft, weil die Jugendlichen angehalten waren, Schwerpunkte zu setzen und einen Fokus zu setzen. Das Thema Partizipation wurde dort allerdings sehr breit diskutiert, und zwar durchaus nicht ohne Kontroversen. Vorhin klang es schon mal an: Das hängt auch damit zusammen, dass junge Menschen in diesem Akt einer Wahl durchaus einen sehr wichtigen demokratischen Akt sehen und dem hohe Bedeutung beimessen und an die Sache auch mit einem Mega-Anspruch herangehen. Sie sind teilweise skeptisch – „Können das Jüngere? Können das dann vielleicht auch schon Schülerinnen und Schüler der 8. Klassen? Ich weiß nicht so richtig.“

Hinter dem Wahlalter 16 stehen alle jungen Menschen, mit denen ich in Kontakt bin, und auch der HOP!Landesjugendkongress hat mehrheitlich diese Meinung geteilt – und übrigens auch schon ein Jugendkongress, der nicht hier im Landtag stattgefunden hat, sondern bereits 2019 stattfand –, und er hat diese Forderung zentral hervorgebracht, neben vielen anderen Forderungen dahin gehend, dass junge Menschen stärker mitsprechen dürfen und beteiligt werden, auch in Fragen der Landespolitik. Das alles geht ja Hand in Hand, und ein Stimmrecht, ein Wahlrecht ist nur ein kleines Puzzleteilchen davon.

Zur Frage, ob es mehr politische Bildung braucht und wie da die Rolle von außerschulischer Jugendbildung zu bewerten ist: Diese ist wichtig, sie ist gut, sie hat vor allem den qualitativen Vorteil, dass sie auch Beteiligung mitdenkt, dass es da nicht um Staatskunde geht und darum, wie irgendein demokratischer Staat aufgebaut ist und wie genau das dann im Bundestag funktioniert. Wenn man mal in der Breite der Bevölkerung nachfragen würde, würde man ebenfalls relativ schnell auf Wissenslücken stoßen, egal, wie alt der zu befragende Mensch jeweils ist.

Es geht darum, anknüpfend an die eigenen lebensweltlichen Erfahrungen zu überlegen: Was sind aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen? Welches sind gerade die Themen, die uns bewegen? Und dieser Aspekt, politische Bildung von dort aus zu denken und dann weiterzuschauen – „Was hängt denn da sowohl wirtschaftlich als auch gesellschaftlich, als auch politisch, und auch im globalen Kontext, alles noch mit dran?“ –, das ist eine politische Bildung, die gut ist und die junge Menschen voranbringt.

In Verbänden findet das statt; das hat dann meistens noch nicht mal unbedingt das Label „Politische Bildung“ – das klingt immer so hochgestochen –; es ist oft ein ganz normaler Teil der non-formalen oder auch der informellen Bildung, die dort stattfindet.

Zu konstatieren ist allerdings auch, dass nicht jeder junge Mensch in so einem Verband tätig ist oder solche Seminare – egal welcher Einrichtung – besucht. Deswegen ist es durchaus wichtig, dass Schule dort mehr leistet. Das ist ja auch zentraler Inhalt in diesem 16. Kinder- und Jugendbericht: Wenn man den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit oder auch der Bildungsgerechtigkeit ernst nehmen möchte, dann muss Schule dort zukünftig sehr viel mehr leisten, und zwar nicht erst in irgendeiner Oberstufe, das muss schon in der Grundschule losgehen, und es muss von Anfang an immer Hand in Hand gehen mit realen Gestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten. Ich kann nicht theoretisch darüber diskutieren lassen – „Hätte, hätte, Fahrradkette, und was nicht alles; das trifft aber alles erst zu, wenn du zehn Jahre älter bist.“ Das führt ins Leere und frustriert.

Es geht darum, von Anfang an jungen Menschen nahezubringen, dass sie eine Selbstwirksamkeit haben, wenn sie teilhaben und sich einbringen. Das stärkt unsere Demokratie. Nichts anderes sagt auch die Shell-Jugendstudie, auf die ich ebenfalls noch mal angesprochen wurde. In unserer schriftlichen Stellungnahme findet sich das Zitat von Professor Dr. Klaus Hurrelmann; das sagt im Grunde aus: Junge Menschen haben die Reife und haben ein Bewusstsein, eine verantwortungsvolle Wahlentscheidung zu treffen, und gehen noch mit einem viel höheren Anspruch daran – ich wiederhole mich ein bisschen –; sie sind in der Regel sehr viel informierter oder nehmen sich vor, sich zu informieren. – Nein, man macht nicht einfach dasselbe Kreuzchen wie schon seit 40 Jahren, weil man das schon immer so gemacht hat. Man setzt sich aktiv damit auseinander: Was wollen die Parteien? Was steht in den Wahlprogrammen? Und man bleibt auch nicht dabei stehen, zu sagen: Da ist eine nette Floskel, und das Wahlplakat gefällt mir ganz gut.

Frau Negele: Die Frage war, ob ich das Problem der sozialen Ungleichheit bei der Wahlbeteiligung ebenfalls sehe und wie man bildungsferne Schichten besser aktiveren könnte. – Ja, das Problem der sozialen Ungleichheit besteht definitiv bei der Wahlbeteiligung; das sieht man an den Zahlen sehr eindeutig. Ich glaube allerdings im Gegensatz zu Herrn Dr. Jehn nicht, dass das Wahlalter 16 das verschlimmern würde, sondern meine, das kann eher sogar eine Möglichkeit sein, hier zu Verbesserungen zu kommen.

Professor Schiller hat sehr schön herausgearbeitet, dass man sich eher mit Politik beschäftigt, wenn man auch wählen gehen kann. Momentan liegt bei den Landtagswahlen in Hessen das Durchschnittsalter der Erstwählerinnen und Erstwähler bei 20,5 Jahren. Mit dem Wahlalter 16 wären es immerhin nur 18,5 Jahre. Zu diesem Zeitpunkt ist man einfach noch in einem anderen sozialen Umfeld; man geht häufig noch zur Schule oder zumindest zur Berufsschule, macht eine Ausbildung, lebt häufig noch zu Hause oder in dem Umfeld, in dem man aufgewachsen ist, und kann damit auch besser durch Aktivierungsmaßnahmen erreicht werden.

Auch ich sehe eine große Aufgabe bei der politischen Bildung, dass in Schulen Aktivierungsmaßnahmen stattfinden können, um junge Menschen dazu zu bringen, zur Wahl zu gehen. Ich

schreibe derzeit meine Bachelorarbeit über den Zusammenhang von Wahlalter 16 und politischer Bildung; man sieht, dass in den Bundesländern, wo das Wahlalter 16 eingeführt wurde, häufig auch begleitende Maßnahmen damit einhergegangen sind und dadurch bei 16- und 17-Jährigen eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden konnte als bei der Alterskohorte der bis 35-Jährigen und stellenweise sogar der bis 45-Jährigen.

Ich weiß es auch aus meiner Jugend: Ich bin in Baden-Württemberg aufgewachsen, wo es zu dem Zeitpunkt das Wahlalter 16 auf Kommunalebene schon gab. Dort waren dann größere Diskussionen innerhalb der Schule und auch im Politikunterricht, bei denen es auch darum ging: „Wir haben jetzt das Wahlrecht; wie genau funktioniert das alles?“ Wenn man selbst das Wahlrecht hat, hat man auch einen besseren Bezug dazu, als wenn man das dann erst ein paar Jahre später nutzen kann.

Frau **Frühwald**: Auch von meiner Seite vielen Dank für die Fragen. Ich fange mit der politischen Bildung an, weil ich danach dann gern den Zusammenhang zwischen der Reife und der Selbstwirksamkeit ansprechen würde. Es ist schon vielfach angesprochen worden: Es gibt ganz viel, was man in dem Bereich tun kann, in verschiedenen Dimensionen. Deswegen will ich noch auf zwei andere Themen eingehen, und zwar zunächst auf die Demokratisierung aller Lebensbereiche. Das fängt schon bei der Schulbildung an, wenn es um die Frage geht: Was ist eigentlich demokratische Beteiligung von Schülerinnen und Schülern an der Gestaltung ihres Lebens- und Lernorts Schule? Das geht dann in den Ausbildungsbetrieben, in der Ausbildung weiter, oder auch bei der Frage: Wie sind eigentlich Studierende an den Entscheidungen innerhalb ihrer Hochschulen beteiligt? Es ist aber auch eine Frage der Demokratisierung von Wirtschaft. An ganz vielen dieser Punkte kann man etwas dafür tun, dass politische Bildung gestärkt wird, weil es eben nicht nur um Theorie geht, sondern an ganz vielen Punkten auch um Praxis, und weil das praktische Erleben einen großen Beitrag dazu leisten kann.

Das andere ist die Frage – sie wurde auch schon angesprochen –: Was geht eigentlich damit einher, wenn der Landtag sich dafür ausspricht, das Wahlalter ab 16 einzuführen? Natürlich ist das nicht der Weisheit letzter Schluss und wird nicht alle Probleme der Beteiligung von jungen Menschen lösen. Deswegen gibt es in vielen anderen Bundesländern beispielsweise das sehr erfolgreiche Modell eines echten Jugendlandtags, der zeigt, wie junge Menschen Landespolitik erleben können – Landespolitik als eine politische Ebene, die für viele Menschen – nicht nur junge, sondern wohl auch viele ältere – deutlich schwerer greifbar ist, als das in der Bundespolitik und auch in der Kommunalpolitik der Fall ist. Deswegen könnte ein Jugendlandtag in Hessen, der auch tatsächlich die Möglichkeit hat, eigene Themen zu setzen und eigene Vorhaben in Richtung des „Erwachsenenlandtags“ zu formulieren, ebenfalls eine Form der politischen Bildung und der politischen Beteiligung sein, die vielen jungen Menschen eine bislang so nicht vorhandene Möglichkeit eröffnen würde.

Was die Frage der Reife betrifft, so sind ja heute schon verschiedene entwicklungspsychologische Perspektiven benannt worden. Da will ich als jemand, der nicht vom Fach ist, gar nicht so sehr darauf eingehen; ich finde es aber spannend, dass dieses Thema immer angesprochen wird,

wenn es um die Absenkung des Wahlalters geht, in Zusammenhang mit anderen Themen aber überhaupt nicht, etwa wenn es um die Frage der Ausbildung geht oder die Frage: Wann beginne ich eine Ausbildung, deren Bestandteil auch das Lernen an der Waffe ist? Da nehme ich diese Debatten so nicht wahr.

Aus der Perspektive von jemandem, der einen Jugendverband mit ungefähr 5.500 Mitgliedern zwischen 14 und 35 führt, würde ich jetzt nicht unterschreiben, dass die Menschen unter 16 oder auch unter 18 eine Reife vermissen lassen, die die Menschen über 18 dann wundersamerweise erlernt haben. Das ist, glaube ich, eine etwas vorgeschobene Debatte, die zudem der politischen Selbstwirksamkeit bei vielen sehr aktuellen Themen immer wieder entgegensteht.

Angesprochen wurde das Thema Jugendbewegungen; auch in puncto Jugendparlamente – Kinder- und Jugendparlamente, die es ja gerade auf kommunaler Ebene in Hessen oftmals gibt – ist häufig der Eindruck junger Menschen, die sich in diesen Kontexten engagieren, dass sie eine Art Bittstellerdasein fristen, dass es zwar sehr erwünscht ist, so ein Kinder- und Jugendparlament zu haben, man dann aber, wenn es um konkrete politische Maßnahmen geht, nicht über dieses Bittstellerdasein hinauskommt.

Dem Erleben von Selbstwirksamkeit – Wirksamkeit ist ja einer der Hauptgründe für Engagement, für Motivation, nicht nur bei jungen Menschen, sondern bei Menschen aller Altersgruppen – steht dies sehr entgegen. Deshalb ist es sehr wichtig, auch immer zu fragen: Was für eine Form von Wirksamkeit können junge Menschen über solche Maßnahmen wie eben eine Wahlaltersabsenkung erleben? Dass die eigene Mitwirkung einen Beitrag zur Veränderung leisten kann, das ist, glaube ich, maßgeblich beim politischen Engagement. Wenn wir uns aber die aktuellen Wahlbeteiligungen anschauen, gerade bei Landtagswahlen in NRW, in Schleswig-Holstein, und die besorgniserregenden Entwicklungen wahrnehmen, dann sollten wir doch alle ein Interesse daran haben, dass das Erleben der Wirksamkeit bei der Abgabe der eigenen Stimme bei Wahlen wieder deutlich stärker wird.

Frau **Schöninger**: Vielen Dank für die Frage. Auf Bundesverbandsebene hat unser Verband den Beschluss gefasst, das Wahlalter mit 14 Jahren festzulegen. Wir im Landesverband Hessen haben aber es aber vorgezogen, uns dem Vorschlag der SPD anzuschließen, weil wir darin die größere Chance sehen, dass sich etwas durchsetzt. Deswegen haben wir diese Unterscheidung zum Bundesverband getroffen. Uns als Landesverband Hessen geht es darum, dass es wirklich zu einer Änderung kommt, und da ist das Wahlalter 16 aus unserer Sicht schon mal ein sehr wichtiger Schritt.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren, damit haben wir die Anhörung umfassend durchgeführt.

Ich darf die 36. Sitzung des Hauptausschusses schließen. Ich bedanke mich bei allen Anzuhörenden und wünsche Ihnen einen guten Weg zu dem Ort, zu dem Sie jetzt unterwegs sind. Ich

verabschiede auch die Mitglieder des Innenausschusses, die ja an der Anhörung teilgenommen haben.

Die 37. Sitzung werde ich dann um 13:40 Uhr eröffnen. – Die Sitzung ist beendet.

Wiesbaden, 6. Februar 2023

Für die Protokollierung:

Vorsitz:

Dr. Ute Lindemann

Frank-Peter Kaufmann