

**Schriftliche und mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf zu Drucks. [21/2037](#)**

Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen



EBS Universität, Rheingaustraße 1, 65375 Oestrich-Winkel

An den Innenausschuss
des Hessischen Landtags

Prof. Dr. Matthias Friehe

Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht

EBS Law School
Campus Schloss

T +49 6723 9168 142
matthias.friehe@ebs.edu

17. Juli 2025

STELLUNGNAHME ZUM GESETZESENTWURF
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen
Drs. 21/2037

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorgenannten Gesetzentwurf bedanke ich mich. Der Gesetzentwurf zielt darauf, durch Änderungen in § 30 HGO und § 22 HKO das aktive Wahlalter bei Kommunalwahlen auf sechzehn Jahre abzusenken. Unberührt bliebe das passive Wahlalter, also die Wählbarkeit, die weiter bei achtzehn Jahren läge (§ 32 Abs. 1 HGO; § 23 Abs. 1 HKO). Der Gesetzentwurf veranlasst mich zu verfassungsrechtlichen (I.) und verfassungspolitischen (II.) Anmerkungen, die ich abschließend zusammenfasse (III.).

I. Verfassungsrechtliche Würdigung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf will das Kommunalwahlalter allein durch eine Änderung des einfachen Rechts ändern. Verfassungsrechtlich muss er sich an zwei Hürden messen lassen, nämlich am Bundes- und am Landesverfassungsrecht.

Was zunächst das Bundesverfassungsrecht anbelangt, so überlässt es das Grundgesetz im Wesentlichen den Ländern, ihr Staatsorganisationsrecht selbst zu regeln (BVerfGE 36, 342 [361]). Hierzu gehört im weiteren Sinne auch die Regelung der Kommunalverfassung, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder ist (Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 1 Rn. 12). Als Rahmen gibt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG lediglich vor,



dass in den Kreisen und Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung bestehen muss. Eine unmittelbare Bindung an das in Art. 38 Abs. 2 GG für die Bundestagswahlen festgelegte Wahlalter von achtzehn Jahren geht damit nicht einher (BVerwGE 162, 244 [Rn. 12]). Die Länder müssen lediglich beachten, dass sich die Wahl nach dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht in einem formalen Wahlakt erschöpft. Vielmehr handelt es sich um einen Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes (BVerfGE 151, 1 [Rn. 44 f.]). Der Gesetzgeber muss daher dafür Sorge tragen, dass die Wahlberechtigten über ein Mindestmaß politischer Einsichtsfähigkeit verfügen, um eine verantwortliche Wahlentscheidung zu treffen (BVerwGE 162, 244 [Rn. 14]). Aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht dürfte hierbei ein weiter Beurteilungsspielraum bestehen (vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2019, 129 [132]).

Neben dem Bundesverfassungsrecht muss der Landtag auch die Festlegungen des Landesverfassungsrechts beachten. Insoweit besteht indes die Besonderheit, dass der Hessische Landtag auch ein verfassungsänderndes Gesetz beschließen könnte, um die landesverfassungsrechtlichen Grenzen seines Handelns zu verändern. Ein solches verfassungsänderndes Gesetz bedürfte allerdings der Bestätigung durch Volksentscheid (Art. 123 Abs. 2 HV). Das vorliegende Gesetz ist kein verfassungsänderndes Gesetz, so dass der Landesgesetzgeber bei dessen Verabschiedung an das geltende Landesverfassungsrecht gebunden ist.

Die vorgesehene gesetzliche Neuregelung verstößt gegen Art. 73 Abs. 1 HV. Dort heißt es: „Stimmberechtigt sind alle über achtzehn Jahre alten Deutschen (...), die in Hessen ihren Wohnsitz haben (...)“. Die Regelung bezieht sich sowohl auf Landtags- als auch auf Kommunalwahlen. Schon der Wortlaut der Norm enthält keinen Hinweis darauf, dass sich die Geltung auf Landtagswahlen beschränken würde. Vielmehr heißt es dort allgemein: „Stimmberechtigt ist“. Entscheidend für die hier vertretene Auffassung ist indes die systematische Stellung von Art. 73 Abs. 1 HV. Die Norm steht gerade nicht im systematischen Kontext der Vorschriften über den Landtag, sondern auf einer übergeordneten Ebene. Denn Vorschriften zum Landtag finden sich erst in den Art. 75 ff. HV. An dieser Stelle beginnt auch ein anderer Abschnitt der Hessischen Verfassung, nämlich der Abschnitt „IV. Der Landtag“. Die Bestimmung zum Wahlrecht findet sich hingegen im vorherigen Abschnitt „III. Die Staatsgewalt“. Bestimmungen zur kommunalen Selbstverwaltung finden sich schließlich im Abschnitt „IX. Die Staats- und die Selbstverwaltung“. Dieser Abschnitt befindet sich auf derselben Gliederungsebene – nämlich im zweiten Hauptteil „Aufbau des Landes“ – wie die beiden vorgenannten Abschnitte. Wenn also alle drei Abschnitte auf einer Gliederungsebene liegen, so zeigt dies, dass sich die allgemein formulierte Bestimmung zum Wahlalter im III. Abschnitt sowohl auf die im IV. Abschnitt geregelten Landtagswahlen als auch auf die im IX. Abschnitt ansatzweise geregelten Kommunalwahlen beziehen (ohne abschließende Festlegung hierzu tendierend auch BeckOK HessVerf/Will, Art. 73 Rn. 15b).



Hätten sich die Regelungen in Art. 73 HV allein auf die Landtagswahl beziehen sollen, so hätte es nämlich näher gelegen, diese Regelung im entsprechenden IV. Abschnitt zu regeln, und nicht in einem eigenen, vor die Klammer gezogenen Abschnitt. In teleologischer Hinsicht ist schließlich zu beachten, dass nur die hier vertretene Auffassung gewährleistet, dass sich die Garantien des Art. 73 HV auch auf Kommunalwahlen erstrecken. Denn im IX. Abschnitt findet sich lediglich eine Regelung zu den Direktwahlen der kommunalen Wahlbeamten (Art. 38 HV), die wiederum keine Festlegung zum Wahlalter trifft. Lehnt man die Anwendung von Art. 73 HV auf Kommunalwahlen ab, müssten die Wahlrechtsgrundsätze aus allgemeinen Grundsätzen abgeleitet werden (vgl. hierzu krit. BeckOK HessVerf/Will Art. 73 Rn. 15a). In diesem Fall würde beispielsweise auch die Festlegung aus Art. 73 Abs. 2 S. 2 HV, wonach der Wahltag ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein muss, nicht für Kommunalwahlen gelten, sodass der Wahltermin auch auf einen Wochentag gelegt werden könnte. Dies würde dem Regelungsziel von Art. 73 HV nicht gerecht, weshalb die Vorschrift auch aus teleologischen Gründen auf Landtags- und Kommunalwahlen anzuwenden ist.

Insofern erhalte ich meine frühere Einschätzung vom 3.1.2022 zum Gesetzentwurf auf Drs. 20/6347 nicht aufrecht, weil ich damals lediglich die bundesverfassungsrechtliche Lage in den Blick genommen hatte. Ich habe mich insoweit seinerzeit schon in der mündlichen Anhörung korrigiert und bleibe jetzt bei meiner damals nur mündlich vorgetragenen Auffassung.

II. Rechtspolitische Würdigung des Gesetzentwurfs

In rechtspolitischer Hinsicht möchte ich zu bedenken geben, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Bemühungen untergräbt, im Rahmen der Enquete-Kommission Jugendbeteiligung zu einem fachlich fundierten überparteilichen Konsens zur Frage des Wahlalters zu kommen. Ich gehöre selbst als ständiger Sachverständiger der Enquete-Kommission an, die gerade erst ihre Arbeit aufgenommen hat. Bisher wurde lediglich ein erster Anhörungsblock zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Jugendbeteiligung abgeschlossen. Weitere Anhörungsblocke mit Vertretern anderer Fachdisziplinen stehen noch aus. Ohne Zweifel ist es das gute Recht aller Fraktionen, ohne Rücksicht auf die Beratungen in der Enquete-Kommission eigene politische Vorstellungen durch entsprechende Gesetzentwürfe in den Landtag einzubringen. Die unvermeidliche Folge eines solchen Vorgehens ist allerdings, dass die entsprechenden Themen dann auch nach der politischen Logik des normalen parlamentarischen Betriebs verhandelt werden, die vom Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionslager geprägt ist. Die von einer Enquete-Kommission eröffnete Chance, diese politische Logik zugunsten einer stärkeren Fokussierung auf sachverständige Expertise zu durchbrechen und so womöglich auch politische Einigungen zwischen den Lagern zu erleichtern, wird dadurch, wenn nicht verspielt, so doch erheblich geschmälert.



Der Gesetzentwurf widerspricht zudem den Erkenntnissen, die bislang im Rahmen der – noch nicht abgeschlossenen – Sachverständigenanhörungen in der Enquete-Kommission gewonnen werden konnten. So hat insbesondere die Sachverständige Pernice-Warnke aus Marburg in der Anhörung der Enquete-Kommission deutlich gemacht, dass unterschiedliche Wahlaltersgrenzen für verschiedene Ebenen rechtspolitisch keine gute Lösung sind. Sie halte, so die Sachverständige, „insbesondere nichts von der Argumentation, dass das Kommunalrecht irgendwie einfacher sei, und deswegen könnten die Jugendlichen da jünger sein“ (Antwort der Sachverständigen Pernice-Warnke auf eine Frage aus der Grünen-Fraktion, Stenographischer Bericht der öffentlichen 4. Sitzung der EKJ vom 19.2.2025, S. 16). Bisher habe ich dazu bei den Sachverständigen keine gegenteilige Positionierung wahrgenommen. Insofern macht der Gesetzentwurf genau das, was von sachverständiger Seite nicht empfohlen wird: für eine einzelne Ebene isoliert das Wahlalter absenken.

III. Zusammenfassung

Der vorliegende Entwurf verstößt gegen Art. 73 Abs. 1 HessVerf. Die Absenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen bedürfte zunächst einer Änderung der Hessischen Verfassung. Eine solche Landesverfassungsänderung müsste wiederum mit Bundesverfassungsrecht im Einklang stehen. Das Bundesverfassungsrecht verlangt ein Mindestmaß an Einsichtsfähigkeit der Wähler, um die Kommunikationsfunktion der Wahl zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Absenkung des Kommunalwahlalters auf sechzehn Jahre bundesverfassungsrechtlich unbedenklich.

Aus rechtspolitischer Sicht bedauere ich, dass die Einbringung des vorliegenden Entwurfs die Suche nach überparteilichen Lösungen in der Enquete-Kommission Jugendbeteiligung eher erschweren dürfte. Aus den bisherigen – noch nicht abgeschlossenen – Sachverständigenanhörungen in der Enquete-Kommission hat sich ergeben, dass unterschiedliche Wahlalter auf unterschiedlichen Ebenen nicht empfehlenswert sind. Insofern kann es nicht überzeugen, für Kommunalwahlen ein anderes Wahlalter als für Landtagswahlen vorzusehen.

Oestrich-Winkel, den 17. Juli 2025

Professor Dr. Matthias Friehe



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme
zum
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
für ein Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen
- LT-Drucks. 21/2037 -

-Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags -

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist der vorstehend bezeichnete Gesetzesentwurf, der in der Sache beabsichtigt, bei Kommunalwahlen das aktive Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken.

B. Hintergrund und Gesetzesentwurf

Das aktive Wahlalter in Hessen bei Kommunalwahlen soll auf 16 Jahre gesenkt werden. Begründet wird dies mit dem Zielen, die politische Teilhabe und die demokratische Repräsentation zu verbessern.

Begründet wird dies damit, dass in anderen Bundesländern die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen inzwischen auf 16 Jahre gesenkt wurde. Auch seien 16- und 17-Jährige in der Lage, politische Zusammenhänge zu verstehen, sich eine Meinung zu bilden und eine fundierte Wahlentscheidungen zu treffen. Weiter stärke die frühzeitige Einbindung junger Menschen die Akzeptanz und das Vertrauen junger Menschen in die Demokratie sowie die Entwicklung eines langfristigen allgemeineren politischen Engagements. Zudem wird darauf verwiesen, dass Kommunalpolitik die Jugendlichen direkt in ihrer unmittelbaren Lebenswelt betreffe, und die Ideen und Perspektiven junger Menschen wichtige Impulsgeber für politische Entscheidungen sein müssten. Schließlich wird auf die Allgemeinheit der Wahlverwiesen, die auch aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte folge, und die auch junge Menschen unter 18 Jahren einschlosse.

C. Bewertung

I. Rechtlicher Rahmen

Die Altersgrenze für das Wahlrecht bei Kommunalwahlen ist in der Gemeindeordnung (HGO) und der Landkreisordnung (HKO) geregelt. Deren Vorgaben sind grundsätzlich änderbar, soweit dies verfassungsrechtlich zulässig ist und die einschlägigen Verfahren eingehalten werden. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Landesgesetzgeber können grundsätzlich der Landesverfassung sowie dem Grundgesetz entnommen werden.

1. Allgemeine Wahlrechtsgrundsätze

Mit Blick auf das Wahlrecht besteht materiell-rechtlich die Besonderheit, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG vermittelt über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG im Ergebnis den Landesgesetzgeber umfänglich binden. Das BVerfG hat ausgeführt, dass die aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu entnehmenden Vorgaben wegen der Durchgriffsnorm des Art. 28

Abs. 1 S. 2 GG unmittelbar auch in den Ländern gelten, oder, anders gewendet, dass „die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene inhaltlich identisch sind“¹.

Bei der Festsetzung des Wahlalters ist dabei die Kommunikationsfunktion der Wahl zu berücksichtigen, die aus dem Demokratieprinzip hergeleitet wird, und die u.a. eine verfassungsimmanente Schranke der Allgemeinheit der Wahl bildet. Regierende und Regierte sollen im Vorfeld der Wahl im kommunikativen Austausch stehen, um eine fundierte Wahlentscheidung zu ermöglichen; nur so kann eine politische Integration durch Wahlen sichergestellt werden. Geistige Reife ist dabei eine Voraussetzung für die Kommunikationsfähigkeit.

Daher muss die Allgemeinheit der Wahl konkret ausgeformt und mit der Kommunikationsfunktion der Wahl in Einklang gebracht werden. Dabei hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Auch ist der Normgeber grundsätzlich zur Typisierung befugt und muss nicht bei jedem Bürger einzeln die Kommunikationsfähigkeit überprüfen. Im Ergebnis hat der Gesetzgeber bei der Festlegung des Wahlalters insoweit einen Spielraum, der es grundsätzlich ermöglicht, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken.² Bei der Handhabung des Spielraums sind die rechtspolitischen Überlegungen relevant, die unten näher behandelt werden.

2. Art. 73 Abs. 1 LV Hessen

Zuvor ist auf eine Besonderheit der Verfassung des Landes hinzuweisen. In Art. 73 Abs. 1 LV Hessen wird das Mindestalter für die dort genannte Stimmberechtigung auf 18 Jahre festgelegt. Der unmittelbare Bezug dieser Regelung ist auf die Art. 71 f. LV Hessen ausgerichtet, wonach die Staatsgewalt unveräußerlich beim Volk liegt, und das Volk nach den Bestimmungen dieser Verfassung unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid) handelt.

Die Frage, ob damit auch der Bereich der kommunalen Wahlen gemeint ist, ist bislang nicht verbindlich geklärt. Wird Staatsgewalt von Selbstverwaltung unterscheiden,³ wäre dies nicht der Fall. Demgegenüber wird aber darauf hingewiesen, dass es weder in der Systematik der Verfassung noch im Wortlaut der Art. 71 ff. LV einen unmittelbar zwingenden Grund dafür gebe, die Gemeinden und Landkreise aus dem Anwendungsbereich der Regelungen auszunehmen, weshalb Art. 73 Abs. 1 LV auch auf das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen bezogen werden könne mit der Folge, dass die Absenkung des Mindestwahlalters für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre einer Verfassungsänderung bedürfte.⁴

¹ BVerfGE 120, 82, 102.

² Vgl. Ziekow, VerwArch 2022, 47 (80) m.w.N.

³ So Towfigh, INA 20/61 – 05.04.2022 – S. 15, 28, 38; Detterbeck, INA 20/61 – 05.04.2022 – S. 24 f., 27, 35.

⁴ In diese Richtung Friehe, INA 20/61 – 05.04.2022 – S. 13 f., 29 ff., 40 ff.

Mit Blick auf diese Diskussion ist zu empfehlen, Rechtssicherheit herbeizuführen dadurch, dass eine explizite Regelung in die Verfassung aufgenommen wird.

II. Rechtspolitische Aspekte

Bei der rechtspolitischen Reflexion ist danach zu fragen, ob es aus politischen Gründen zweckmäßig und geboten ist, das aktive Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken.

1. Wahlrecht und schulische Einbindung

Ein Aspekt ist dabei die Frage der Wahlbeteiligung. Hierzu wird zum Teil angeführt, dass derjenige, der bei der ersten Wahl nicht wählt, mit erhöhter Wahrscheinlichkeit auch später seltener wählt.⁵ Da Jugendliche sich mit 16 bzw. 17 Jahren sich in der Regel noch den sozialen Verhältnissen ihrer Kinder- und Jugendzeit und vor den größeren Umbrüchen befinden, die mit einer Studien- oder Berufsaufnahme verbunden sind, kann diese Stabilität dafür sorgen, dass die Wahlbeteiligung bei ihnen sowohl bei der Erstwahl als auch danach höher liegt.⁶ Insbesondere kann im Alter von 16-18 Jahren die erste Wahl in der Schule bzw. Berufsschule begleitet werden und so sowohl eine Teilnahme an der Wahl an sich wahrscheinlicher gemacht werden als auch die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Politik vor der Wahl intensiviert werden.⁷ Dies ist auch insoweit besonders relevant, weil es Hinweise darauf gibt, dass beim Wissen über Politik 16-17-Jährige signifikant insbesondere gegenüber Älteren abfallen.⁸

Allerdings entstehen hierbei auch Spannungsverhältnisse. Zum einen unterliegt der Staat, der in Form der Schule und der Lehrer auftritt, besonderer – insbesondere auch politischer - Neutralitätspflichten⁹. Dies ist nicht nur rechtlich vorgegeben,¹⁰ sondern ergibt auch politisch Sinn. Tritt der Staat unter Inanspruchnahme seiner ihm natürlich gegeben Autorität auf, so wird schenken die Bürger ihm besonderen Glauben¹¹. Konkret auf die Schule gemünzt: Was Kinder in der Schule lernen, halten Sie in der Tendenz eher für „richtig“. Da die den relevanten Fächern nahe stehenden Lehrer häufig eine gewisse politische Prägung haben, besteht die Gefahr, dass dies auch auf ihren Unterricht abfärben kann; dies wird im unmittelbaren Vorfeld der Wahl¹² – wegen der Neutralitätspflicht – aber besonders heikel.

⁵ Eichhorn/Bergh, *Parliamentary Affairs* 74 (2021), 507 (513) in Bezug auf: Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, 2004.

⁶ Eichhorn/Bergh, *Parliamentary Affairs* 74 (2021), 507 (513 f.); Wagner/Johann/Kritzinger, *Electoral Studies* 31 (2012), 372 (372 ff.).

⁷ Vgl. Moir/Drautzburg, *Recht und Politik* 57 (2021), 198 (210).

⁸ Wagner/Johann/Kritzinger, *Electoral Studies* 31 (2012), 372 (376).

⁹ Schmidt-Bleibtreu, GG, 2022, Einleitung Rn 244.

¹⁰ Art 3 I, 38 I 1, 21 I GG; § 33 Beamtenstatusgesetz; in den Schulgesetzen der Länder ausdrücklich für Lehrer z.B. § 2 VIII SchulG NRW.

¹¹ Vgl. Schmidt-Bleibtreu, GG, 2022, Einleitung Rn 244.

¹² Vgl. Schmidt-Bleibtreu, GG, 2022, Einleitung Rn 244.

Dass die schulische Bildung Rahmen der ersten Wahl sein soll und dadurch ein Wahlrecht ab 16 rechtfertigt wird, zieht noch ein weiteres komplexeres Problem nach sich. Mit höherem Bildungsgrad steigt die statistische Wahrscheinlichkeit, dass eine Person wählen geht;¹³ es gibt also so schon ein grundsätzliches Problem mit der Repräsentation von bildungsferneren Schichten im Parlament. Hinzu kommt nun, dass die Argumentation, dass das Wählen ab 16 Jahren gut funktioniert, weil die Betroffenen in der Schule an das Wählen herangeführt werden können, nur für die Gruppen gilt, die auch zur Schule gehen. Nun endet in der Regel gerade im Alter von 15 bis 16 Jahren die Vollzeitschulpflicht, sodass sich tendenziell gerade die weniger Gebildeten bei ihrer ersten Wahlmöglichkeit eben nicht mehr in der Schule befinden.¹⁴ In Betracht kämen dann noch die Berufsschulen, die in den meisten Bundesländern noch weitere 3 Jahre besucht werden müssen. Wenn die Berufsschulen die Wahlbegleitung jedoch nicht in gleichem Maße leisten können, wie die konventionellen Schulen, verschärft sich das Problem, dass Personen mit höherem Bildungsgrad eher wählen gehen noch zusätzlich, durch ein Wahlrecht mit 16 Jahren.¹⁵ Daher ist auch aus Gleichheitsgesichtspunkten problematisch, wenn das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt wird und in der Folge manche Erstwähler nur eine schwächere oder keine schulische Einbindung erfahren.¹⁶

2. Wahlrecht und elterliches Sorgerecht sowie Familieneinbindung

Fraglich ist auch, wie ein Wahlrecht mit 16 mit dem elterlichen Sorgerecht in der Praxis in Einklang zu bringen ist. Rechtlich ist es hier so, dass der Gesetzgeber das elterliche Sorgerecht mit anderen Verfassungsgütern in Einklang bringen soll; das gilt umso mehr, je selbstständiger das älter werdende Kind wird.¹⁷ Rechtlich problematisch könnte die Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl durch das elterliche Sorgerecht, z.B. in Form des Aufenthaltsbestimmungsrechts sein.¹⁸ Allerdings geht Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG dem elterlichen Sorgerecht vor, soweit die Eltern die Wahlentscheidung des Kindes beeinflussen oder gar verhindern wollen;¹⁹ eine entsprechende Ausübung wäre rechtlich unzulässig.

Das wirkliche Problem entsteht nun zum einen dadurch, dass nicht jedem bekannt sein wird, dass das elterliche Sorgerecht hinter der Freiheit der Wahl zurücktreten muss. Hier könnten Kinder davon ausgehen, dass sie – wies sonst auch – dem elterlichen Sorgerecht unterliegen und deshalb nicht frei abstimmen. Dies wird dadurch noch verstärkt, dass Kinder auch im Alter von 16 bis 17 sich oft noch in einer sehr starken faktischen Abhängigkeit von Ihren Eltern befinden; man wohnt zu Hause oder ist finanziell von den Eltern abhängig. Dadurch ist

¹³ Wagner/Johann/Kritzinger, *Electoral Studies* 31 (2012), 372 (377); Faas/Leininger, *Wählen mit 16?*, 2020, 6.

¹⁴ Vgl. Faas/Leininger, *Wählen mit 16?*, 2020, 54.

¹⁵ Vgl. Faas/Leininger, *Wählen mit 16?*, 2020, 54.

¹⁶ Vgl. Faas/Leininger, *Wählen mit 16?*, 2020, 54.

¹⁷ Ziekow, *VerwArch* 2022, 47 (76);

¹⁸ Vgl. Ziekow, *VerwArch* 2022, 47 (54);

¹⁹ Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 21. Juli 2017 - 1 S 1240/16 -, Rn 51; ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - 24/17 -, Rn 192 ff.

insgesamt davon auszugehen, dass die Abgabe der Stimme bei 16- und 17- Jährigen nicht gleichermaßen frei erfolgt, wie bei anderen Altersgruppen.

Zwar wird die Freiheit der Wahl durch die Gemeinheit der Wahl abgesichert; durch die Briefwahl entzieht sich dies allerdings völlig der staatlichen Kontrolle und damit der wirksamen Sicherstellung. Nun kommt der Umstand damit zusammen, dass 16- 17-Jährige meist noch zu Hause wohnen, wo die Briefwahlunterlagen angekommen. Die Kombination 16- und 17-Jährige wählen per Briefwahl und Wohnen zu Hause, ist damit insgesamt relativ problematisch.

3. Absenkung des aktiven Wahlalters in der Systematik des Rechts

Bei der vorgeschlagenen Änderung ist weiter auffällig, dass nur das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt werden soll, nicht dagegen das passive, und dass zudem andere Mindestaltersgrenzen unverändert bleiben. Daher ist fraglich, ob die vorgeschlagene Änderung sich systematisch adäquat einfügt.

Aus politischer Sicht ist es erstrebenswert, wenn der Normgeber eine in sich möglichst stimmige und konsequente Rechtsordnung schafft. Dabei hat das Alter von 18 Jahren eine deutlich herausgehobene Orientierungsfunktion. Zwar ist es nicht so, dass 18 das Alter ist, in dem der Bürger alle Rechte, Freiheiten und Pflichten erlangt, die ihm vorher nicht zur Verfügung standen. Stattdessen hat der Normgeber der Realität, die nun mal ein fließender Übergang der Entwicklung eines Menschen ist, Rechnung getragen und viele verschiedene Altersgrenzen geschaffen.²⁰ Solche gibt es – um nur einige zu nennen – mit der beschränkten Geschäftsfähigkeit (7), der Religionsmündigkeit (14), der Strafmündigkeit (14), der beschränkten Testierfähigkeit (16), der Möglichkeit wirksame Ehen zu schließen (16), der Erlaubnis Bier, Wein u.ä. verkauft zu bekommen (16), dem Ausschluss der Anwendbarkeit des Jugendstrafrechts (21) sowie mit verschiedenen verkehrsrechtlichen Regelungen (8, 10, 15, 16, 17, 25).

Dennoch ist 18 insbesondere wegen der vollen Geschäftsfähigkeit die wesentlichste Mindestaltersgrenze. Zudem ergibt sich aus den genannten Altersstufen eine deutliche Unstimmigkeit dahingehend, dass man 16- und 17-Jährigen offensichtlich nicht zutraut, rechtlich nachteilige Verträge zu schließen. Zivilrechtliche Verträge betreffen schließlich meist nur die Vertragspartei selbst und es handelt sich nicht immer um besonders komplexe Sachverhalte,²¹ wogegen politische Zusammenhänge oft sehr komplex sind. Zudem war in der Gesetzgebung zuletzt der Trend zu erkennen, 16- und 17-Jährige eher aufgrund mangelnder Reife als schutzwürdig anzusehen: Seit 2009 dürfe sie keine Zigaretten mehr kaufen und in der Öffentlichkeit rauchen; gleiches gilt für den Besuch eines Sonnenstudios; gleichzeitig wurde das Schutzaltersgrenze bei sexuellem Missbrauch von 16 auf 18 erhöht.²²

²⁰ Übersicht bei Ziekow, VerwArch 2022, 47 (70 ff.).

²¹ Gnisa, KAS Analyse & Argumente, Nr. 474 (2022), 1 (3).

²² Holste, ZRP 2011, 122 (122).

Vor diesem Hintergrund das Mindestalter für das aktive Wahlrecht auf 16 abzusenken, stellt doch einen erheblichen Widerspruch dar.

Hinzu kommt der weitere Widerspruch, dass nur das aktive Wahlalter abgesenkt werden soll, Kandidaten weiterhin 18 Jahre alt sein müssen. Rechtspolitisch ist auch hier ein möglichst stimmiges Regelungskonzert erstrebenswert. Da sowohl für das aktive als auch das passive Wahlrecht eine gewisse Kommunikationsfähigkeit vorauszusetzen ist, und da der Legitimationsakt der Wahl auf Seiten des Wählers grundsätzlich nicht anders einzuschätzen ist als auf Seiten des Kandidaten, ist auch insoweit eine Angleichung naheliegend²³. Diese Überlegung kann auch demokratiethoretisch unterfangen werden: Aus dem demokratischen Verständnis der Volkssouveränität, also dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht, kann gefolgert werden, dass die Wähler und die Herrscher insoweit identisch sein sollen, als sie das selbe Alter haben, sprich: aktives und passives Wahlalter identisch sein sollten.²⁴

Mit Blick auf diese Aspekte ist bemerkenswert, dass der Gesetzesentwurf sich nicht zu seiner Auffälligkeit verhält, dass nur die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht gesenkt werden soll.

D. Gesamtbewertung des Gesetzesvorschlags

Insgesamt ist der Gesetzesentwurf aus den vorstehend dargelegten Gründen abzulehnen.

Bernd Grzeszick

²³ Vgl. Ziekow, VerwArch 2022, 47 (88).

²⁴ In diese Richtung: Gnisa, KAS Analyse & Argumente, Nr. 474 (2022), 1 (3).

Jugendliche sollten das Wahlrecht ab dem zwölften Lebensjahr erhalten

Von Klaus Hurrelmann

In den letzten beiden Jahrhunderten ist die Lebensdauer der Menschen in den westlichen Gesellschaften um rund 40 Lebensjahre gewachsen, sie hat sich praktisch verdoppelt. Die Menschen in Deutschland ebenso wie in allen anderen europäischen Ländern werden immer älter. 90 Lebensjahre werden schon bald die Regel sein.

Teils im Zusammenhang mit, teils unabhängig von diesen demografischen Veränderungen erfolgt eine Umschichtung im Ablauf der Lebensphasen.

Die Lebensphase Kindheit wird kürzer, das Jugendalter beginnt immer früher. Der Zeitpunkt der Geschlechtsreife („Pubertät“) hat sich von 1800 bis 2000 um fast fünf Jahre im Lebenslauf nach vorne verschoben, wahrscheinlich wegen ernährungs- und umweltbedingter Beschleunigungen der Hormonproduktion und der medial stimulierten Anregung der sozialen, kognitiven und psychischen Entwicklung. Das Durchschnittsalter für das Eintreten der Pubertät liegt bei 11,5 Jahren für Mädchen und 12,5 Jahren für Jungen. Entsprechend früh beginnt die soziale und psychische Ablösung von den Eltern, verbunden mit den typischen Spannungen und Verständigungsproblemen.

Kindheit als eigenständige und geschützte Lebensphase, wie sie noch bis in die 1950er Jahre hinein als selbstverständlich wahrgenommen wurde, existiert nicht mehr. Durch die Verfügbarkeit von modernen Medien und den fast ungehinderten Zugang zum Konsum- und Freizeitmarkt erleben schon Kinder die Vorteile und Nachteile einer offenen und kommerzialisierten Gesellschaft. Zugleich bekommen sie die Veränderungen im Wirtschafts- und Berufsbereich zu spüren, vor allem über gestiegene formale Anforderungen im Elementar- und im Grundschulbereich und über einen hohen Originalitätsdruck in der individuellen Lebensführung, der über die Werbung und die Konsumindustrie auf sie einwirkt.

Auch das Jugendalter hat seine Gestalt völlig verändert. Es beginnt zwar so früh wie noch nie, aber sein Ende schiebt sich hinaus. Traditionell war der Übergang vom Jugendalter in das Erwachsenenalter durch die Übernahme der Erwerbstätigkeit und das Eintreten in ein Familienleben mit eigenen Kindern charakterisiert. Das ist heute anders. Die beiden Meilensteine Berufsübernahme und Heirat, die den Eintritt in das Erwachsenenleben markierten, werden heute von den meisten Jugendlichen entweder sehr spät, manchmal erst im vierten Lebensjahrzehnt, oft aber gar nicht passiert.

Das Jugendalter, zur Mitte des vorigen Jahrhunderts als eine Übergangszeit zwischen der abhängigen Kinderzeit und der selbstständigen Erwachsenenzeit entstanden, ist heute zu einem langgestreckten Lebensabschnitt von im Durchschnitt 15 Jahren geworden. Es hat seinen eigenen Wert und seinen eigenen sozialen Rhythmus, es unterscheidet sich in der privaten Lebensgestaltung, dem Konsumverhalten und dem Lebensstil oft nicht mehr vom Erwachsenenalter. Umgekehrt legen viele Erwachsene Wert darauf, sich so wie Jugendliche zu verhalten, also die Offenheit des Lebens als eine Chance zu begreifen, die kreativ gestaltet werden kann.

Es gibt heute überraschende Kombinationen von Lebenslagen und Lebensentwürfen: den zehnjährigen Grundschüler, der Gründer einer Software-Firma ist und seinem 43-jährigen Vater die Unterschriftsberechtigung für alle Geschäftsverträge übertragen hat; das 17-jährige Model mit einem Jahreseinkommen von 40.000 Euro, das mit seinem 22-jährigen Freund in einer Loft-Eigentumswohnung mitten in der Stadt lebt; den 21-Jährigen, der seine Lehre zum zweiten Mal abgebrochen hat und immer mal wieder einen Job hatte, bevor er jetzt auf der Straße sitzt und immer wieder erneut Sozialhilfe beantragt; den 28-jährigen unverheirateten Studenten, der zwei Kinder hat und mit seiner zweiten Partnerin zusammenlebt, sich monatlich 400 Euro durch Jobben verdient, weitere 300 Euro von seinen Eltern bezieht und in der Wohnung seiner Eltern wohnt. Die

traditionellen Standards für das Zeitmaß von biografischen und lebensgeschichtlichen Einordnungen sind für das Jugendalter heute nicht mehr tauglich.

In einer oft als *entstrukturiert* und *individualisiert* bezeichneten Gesellschaft kann und muss jeder einzelne Mensch einen Lebensentwurf selbst erarbeiten. Entsprechend sind die Eigenleistungen bei der Gestaltung des Lebenslaufs deutlich angewachsen. Durch die Freisetzung von Traditionen und festgelegten Rollenvorstellungen besteht die Chance, einen eigenen Lebensstil aufzubauen und selbstständig zu sein. Diese Chance ist aber auch mit der Erwartung und dem Druck verbunden, einen ganz persönlichen und einmaligen Weg zu finden.

Die Anforderungen an die Selbststeuerung sind gewachsen

Das Leben in den hoch entwickelten Gesellschaften ist für Menschen aller Altersgruppen im Vergleich zu früheren Epochen unübersichtlich geworden. Kinder und Jugendliche trifft dieses in einer formativen Phase ihres Lebens. Dadurch erhalten sie die Möglichkeit, sich von Anfang an auf die Vielfalt des gesellschaftlichen Lebens einzurichten und mit der Pluralität von Lebenswelten umzugehen. Sie können eine Persönlichkeitsstruktur entwickeln, die auf die schnell wechselnden sozialen und kulturellen Bedingungen angemessen eingeht. Sie können diese Situation produktiv bewältigen, wenn sie eine hohe Virtuosität des Verhaltens und der Problemverarbeitung entwickeln, um mit unterschiedlichen Wahrnehmungen und Anforderungen in verschiedenen Situationen und Lebensbereichen umzugehen und dabei einen Weg für sich selbst zu finden (Hurrelmann und Quenzel 2016).

Eindeutige und unbezweifelbare Normen und Werte, feste Zugehörigkeiten zu sozialen Milieus, kalkulierte und klare Abfolgen von persönlichen Lebensschritten, sichere moralische und ethische Standards, eindeutige soziale Vorbilder – alle diese Merkmale für den Aufbau einer Persönlichkeit sind heute selten geworden. Jeder muss mit sich selbst und den anderen seinen eigenen Lebensstil „aushandeln“, den persönlichen Lebensplan definieren und ständig neu verändern, ebenso auch das Bild von der eigenen Person flexibel weiterentwickeln. Schon als Jugendlicher im Alter von zwölf Jahren benötigt man eine hohe Flexibilität der Orientierung, ein waches Monitoring und eine ausgeprägte Kapazität der Selbststeuerung mit der Fähigkeit, das eigene Handeln selbstwirksam zu beeinflussen. Ein „innerer Kompass“ ist notwendig, um die Vielfältigkeit von Handlungsanforderungen und Aktionsalternativen sinnvoll einzuschätzen und zu bewältigen.

Dieser Prozess beginnt heute so früh im Lebenslauf wie noch nie, weil sich die Geschlechtsreife immer weiter im Lebenslauf vorverlagert hat. Schon von zwölf Jahren an können und müssen junge Leute ihre für das Jugendalter typischen „Entwicklungsaufgaben“ bewältigen. Diese lassen sich in vier Gruppen einteilen:

- Bildung und Qualifizierung
- Ablösung von den Eltern und Aufbau eigener Beziehungen
- Entwicklung eines souveränen Konsum-, Wirtschafts- und Medienverhaltens
- Aufbau einer Wertorientierung mit der Bereitschaft und Fähigkeit zum sozialen und politischen Engagement

Alle Untersuchungen und Studien der letzten drei Jahrzehnte zeigen, dass die große Mehrheit der Jugendlichen diesen Anforderungen gerecht wird, und nur einer Minderheit von 15 bis 20 Prozent dieser Prozess der Anpassung an die veränderten Lebensbedingungen nicht gelingt. Die allermeisten jungen Leute aber schaffen es, den schulischen und beruflichen Herausforderungen gerecht zu werden, sich irgendwann von den Eltern abzulösen und eigene Beziehungen aufzubauen, ein souveräner Konsum- und Wirtschaftsbürger zu werden und mit digitalen Medien kompetent umzugehen. Sie schaffen es auch, sich in einer offenen und volatilen Umwelt eine eigene Wertorientierung aufzubauen und sozial und politisch aktiv zu sein.

Das öffentliche Bewusstsein hinkt hinterher

Die große Mehrheit der jungen Generation steht mit beiden Beinen in der sich ständig verändernden Gesellschaft und gestaltet diesen Prozess mit. In das öffentliche Bewusstsein ist das noch kaum vorgedrungen. Erfahrungsgemäß dauert es immer mehrere Jahre, bis in der kollektiven Wahrnehmung solche Veränderungen akzeptiert werden, und es dauert noch länger, bis die

strukturellen Regelungen und rechtlichen Vorschriften auf die neue Situation umgestellt werden. Das erleben wir in allen vier genannten Bereichen:

- Im Bereich Bildung und Qualifizierung hinkt eine traditionelle Struktur des belehrenden Unterrichts hinter den realen Möglichkeiten in einer digitalen Welt hinterher. Jugendliche beklagen sich über veraltete Methoden der Wissensvermittlung und digital inkompetente Lehrkräfte. Sie wirken immer mehr an der Entwicklung moderner Unterrichtsverfahren aktiv mit.

- Im Bereich der sozialen Beziehungen fällt es schwer, die veränderten Formen des privaten Zusammenlebens und der sich daraus ergebenden Familienstrukturen zu berücksichtigen und die nötigen Freiheitsgrade für die Entfaltung unterschiedlicher Lebensstile einzuräumen. Erst allmählich werden zum Beispiel Patchwork-Familien und homosexuelle Elternschaft anerkannt.

- Im Konsum- und Freizeitbereich werden Jugendliche von der Werbung und von der Kreditwirtschaft wie selbständige Kunden angesprochen, obwohl sie rechtlich noch nicht autonom sind. Faktisch sind die jungen Leute in der Lebensphase Jugend sehr souveräne Nutzer des Konsum- und Freizeitangebotes. Das gilt fast noch stärker für das Medienangebot und die Nutzung digitaler Strukturen. Hier sind die jungen Leute den älteren meist deutlich überlegen.

- Im vierten Bereich der Entwicklung, der ethischen und moralischen Wertorientierung und der sozialen und politischen Beteiligung, sieht es nicht anders aus. Hier gehen die meisten Gesellschaften von der traditionellen Vorstellung aus, Jugendliche seien nicht in der Lage, sich verantwortlich an der Beteiligung gesellschaftlicher Entwicklungen zu beteiligen. Allerspätestens seit der Umweltbewegung *Fridays for Future* aber ist es auch dem letzten Sceptiker deutlich geworden, dass diese Einstellung unzeitgemäß ist und nicht den Tatsachen entspricht. Denn es war keine andere als ausgerechnet die jüngste Generation, die auf den existenzbedrohenden Klimawandel aufmerksam gemacht hat, während die älteren Generationen sich in Verdrängung unangenehmer Tatsachen üben.

In allen Lebensbereichen müssen immer wieder erneut im historischen Verlauf die organisatorischen Strukturen und die rechtlichen Bedingungen an die realen Veränderungen angepasst werden. Es muss immer wieder kritisch überprüft werden, ob es gerechtfertigt ist, die Angehörigen der jungen Generation von Grundrechten auszuschließen. Das gilt für Bildung und Qualifikation, Konsum und Medien, religiöse Orientierung, Familiengründungen und politische Beteiligung. Es herrscht für alle Kinder vom sechsten Lebensjahr an Schulpflicht. Nach dem Gesetz über religiöse Kindererziehung erreichen Jugendliche im Alter von 14 Jahren ihre Religionsmündigkeit und können die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft unabhängig von den Eltern bestimmen. Nach dem Strafgesetzbuch und dem Bürgerlichen Gesetzbuch sind sie ebenfalls von 14 Jahren an strafmündig und beschränkt geschäftsfähig. Obwohl diese Regelungen vor vielen Jahrzehnten festgelegt wurden, werden sie der realen Situation von Jugendlichen heute sehr gut gerecht.

Das gilt das gilt bedauerlicherweise nicht für die Regelungen im Bereich der politischen Beteiligung. Das Wahlrecht wird im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland an das Alter der Volljährigkeit geknüpft. Erst mit 18 Jahren erreichen Jugendliche das aktive und das passive Wahlrecht. Angesichts der erwähnten umfassenden Veränderungen in den Lebens- und Sozialisationsbedingungen wird diese Regelung der Alltagsrealität nicht mehr gerecht.

Jugendliche haben eine eigenständige politische Orientierung

Ein Wahlalter erst vom 18. Lebensjahr an steht im krassen Widerspruch zu ihrer verhältnismäßig großen Selbständigkeit im sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Raum. Es wird auch ihren politischen Kompetenzen nicht gerecht. Wie die Shell Jugendstudien zeigen, ist das Interesse an Politik und die Bereitschaft zum gesellschaftlichen Engagement seit 2002 in allen Altersgruppen und überproportional bei den jüngeren Jugendlichen unter 18 Jahren angestiegen. Im Alter von zwölf bis 14 Jahren baut sich dieses Interesse auf (Shell Deutschland 2019).

Interessant sind die thematischen und inhaltlichen Interessen von Jugendlichen. Hier ergeben sich spürbare Abweichungen von den inhaltlichen Interessen der Erwachsenenbevölkerung. An erster Stelle der politisch dringenden Themen stehen bei den Zwölf- bis 17-Jährigen (und auch bei den 18-

bis 25-Jährigen) die Themen Umweltschutz und Umweltzerstörung. Weiterhin beschäftigen sich die Jugendlichen sehr stark mit solchen emotional geladenen Themen wie Armut durch internationale Spannungen, Kriegsvermeidung, Benachteiligung von Ländern der Dritten Welt. Die Themen „Armut“ und „Arbeitslosigkeit“ folgten in der Rangfolge und haben in den letzten Jahren angesichts der schwierigen Wirtschaftslage weiter an Bedeutung gewonnen. Regionale und lokale Themen rangieren im Interessenspektrum der Jugendlichen auf den unteren Plätzen. Es sind also die globalen Themen, die Jugendliche ganz besonders beschäftigen. Wahrscheinlich ist die Interessenorientierung auch durch die Massenmedien mitbedingt. Wir können jedenfalls beobachten, dass schon Zwölfjährige über Massenmedien teilweise hervorragend über politische Zusammenhänge des Weltgeschehens informiert sind. Früh bilden sich auch politische Präferenzen für Parteien aus, die nur etwa zur Hälfte mit denen der eigenen Eltern übereinstimmen.

Ein weiterer Punkt fällt auf: Ein großes Misstrauen gegenüber Politikerinnen und Politikern, mit den globalen Themen angemessen umzugehen, die Jugendliche für besonders wichtig halten. Die Lösungskompetenz der Partei- und Regierungspolitiker wird massiv in Frage gestellt. Die meisten Jugendlichen sind unsicher, ob die Politikerinnen und Politiker auch wirklich an einem Abbau der Umweltzerstörung und der wirtschaftlichen Krisen interessiert sind. Deshalb ihr Pessimismus gegenüber der zukünftigen Entwicklung, deshalb auch Gefühle von Unsicherheit und Angst.

Jugendliche machen sich Sorgen, dass durch die politischen „Apparate“ die dringlichen Zukunftsprobleme nicht angepackt werden. Sie haben zugleich den subjektiven Eindruck, wenig Einfluss auf die Entscheidungen der Politikerkartelle ausüben zu können. Hier entsteht ein gefährliches Gemisch von Hilflosigkeit und Entfremdung, verbunden mit Gefühlen der Ohnmacht und der Irritation. Weit verbreitet sind Ängste, dass soziale und wirtschaftliche Fehlentwicklungen nicht erkannt und politisch nicht gesteuert werden können. An diesem Punkt besteht eine reale Gefahr der Abwendung vom politischen System, der mangelnden Identifizierung mit den heutigen politischen Strukturen und Parteien, eben weil sich Jugendliche von der Beeinflussbarkeit politischer Prozesse ausgeschlossen fühlen.

Übrigens sind Mädchen in dieser Hinsicht noch empfindlicher als Jungen. Ihr politisches Sachinteresse ist niedriger als das der Jungen, ihr emotionales Interesse an politischen Themen allerdings ist sehr breit. Wir machen es uns zu einfach, wenn wir dieses gefühlsmäßige Zugehen auf politische Themen als „unpolitisch“ abwerten. Meiner Ansicht nach muss in der heutigen Lebenssituation, in der Jugendlichen so früh eine Selbstorganisation ihrer eigenen Lebensverhältnisse ermöglicht und zugleich abverlangt wird, auch die emotionale Dimension mitberücksichtigt werden. Insgesamt gilt für Jugendliche, dass für sie Politik nicht nur allein mit dem Kopf, sondern auch mit der Seele und – wenn man es so sagen will – mit „Intuition“ gemacht werden sollte. Politische Parteien wie etwa Bündnis 90/Die Grünen kommen diesem allgemeinen Verständnis von politischen Themen noch am ehesten nahe, daher ihre relativ große Resonanz.

Dabei ist zu beachten, dass im politischen Verhalten und in den politischen Präferenzen von Jugendlichen, auch und gerade der Zwölf- bis 17-Jährigen, bisher immer „seismographische“ Qualitäten steckten: Die Art und Weise, wie die spontanen und agilen Jugendlichen auf politische Fragen reagieren, hat offenbar den Wert eines Früh-Indikatorensystems für das ganze politische System. Meist wurden die thematischen und inhaltlichen Orientierungen, die von ihnen ausgingen, innerhalb weniger Jahre von den älteren Bevölkerungsgruppen übernommen.

Jugendlichen sollte mehr Mitbestimmung und Mitgestaltung eingeräumt werden

Welche Konsequenzen sind aus dem politischen Interessen- und Einstellungsprofil der jungen Generation zu ziehen? In der Altersspanne zwischen zwölf und 14 wird heute ein Lebensstadium erreicht, das eine weitgehend selbständige Lebensführung ermöglicht und zugleich verlangt. Deshalb sollten Jugendliche von diesem Alter an auch politisch partizipieren. Wir dürfen die Zwölf- bis 17-Jährigen nicht wie bisher aus wichtigen gesellschaftlichen Zusammenhängen ausgrenzen, sondern wir sollten sie zur Mitgestaltung gewinnen. Es sollte in Kindertagesstätten, Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Hochschulen eine aktive „Partizipationskultur“ aufgebaut werden, bei der alle Beteiligten sich bei wesentlichen Fragen miteinander abstimmen und aufeinander hören. Überall geht es um faire Mitbestimmung aller Menschen in diesen Institutionen, und es geht darum,

die Jugendlichen, deren Lebenssituation sich so deutlich in Richtung einer Verselbständigung gewandelt hat, voll mit einzubeziehen (Hurrelmann 2016).

In mehreren Ländern der Europäischen Union werden seit vielen Jahren Modelle für die stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungen erprobt. Bevor wir in Deutschland diese Modelle übernehmen, sollten wir genau prüfen, welche von ihnen sich bewährt haben. Meiner Ansicht nach sind es diejenigen, die Kindern und Jugendlichen direkte Beteiligungsmöglichkeiten einräumen. Diese Modelle machen ohne Wenn und Aber deutlich, dass Entscheidungsbefugnis an die junge Generation verlagert wird, also eine eindeutige Machtverschiebung stattfindet.

Grundsätzlich gilt: Nur dann, wenn mit Partizipation auch tatsächlich eine Gestaltungsfähigkeit mit der Chance der Veränderung gegebener Bedingungen verbunden ist, macht Beteiligung einen Sinn. Das Einräumen von Partizipationsrechten ist immer auch ein Stück Machtteilung und Machtgabe, und zwar aus den Händen der Erwachsenen in die Hände der Jüngeren. Die direkten Beteiligungsformen machen dieses deutlich: Kindern und Jugendlichen wird mehr demokratische Macht als bisher zugestanden. Insofern sind Partizipationsfragen (einschließlich des Wahlrechts) immer auch politische Machtfragen.

Die direkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist in verschiedenen Bereichen möglich:

- Auf Gemeindeebene sind von allen bisherigen Modellen diejenigen am erfolgreichsten, die eine direkte Anhörung von Kindern und Jugendlichen bei allen relevanten Planungen vorsehen. Das gilt für die Politikbereiche Verkehr, Kindergarten, Spielplatz, Freizeit und Schulen und viele andere mehr. Auch ist die Einrichtung von Kinderbeiräten und Jugendbeiräten sinnvoll, wobei Kinder gewissermaßen als Sachverständige bei der Beratung von Planungen für wesentliche Politikbereiche herangezogen werden. Schließlich hat sich die Einrichtung von kommunalen Kinderbeauftragten bewährt, weil hierdurch eine Verstärkerfunktion für die Meinungen und Einstellungen von Kindern und Jugendlichen in die Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung hinein erreicht werden kann.

- Im Schulbereich wurde in den 1970er und 1980er Jahren ein recht gutes Instrumentarium der „Mitverwaltung“ etabliert, das seitdem aber nicht weiterentwickelt wurde. Es fehlt vor allem an der Beteiligung von Schülerinnen und Schülern an der Lehrplanung und der Gestaltung von Unterrichtsformen, auch an der Planung des Unterrichtsgebäudes und des Schulhofes. Im Zuge einer politisch dringend notwendigen Verselbständigung der einzelnen Schule könnte die verstärkte Partizipation einen neuen Schub bekommen. Den Schulkonferenzen und möglicherweise den Schulbeiräten könnte eine Schlüsselrolle zukommen; an diesen Gremien sollten gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Schülerschaft mit Sitz und Stimme teilnehmen. Schließlich wäre auch darüber nachzudenken, ob der Schülervertretung ein bildungspolitisches oder sogar allgemeinpolitisches Mandat zugestanden werden könnte, um auf diese Weise gezielte Einflussnahme auf gemeindepolitische und landespolitische Entscheidungen ausüben zu können.

- Im Bereich der Medien herrscht heute kaum Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Ich bin dafür, ihnen viel mehr Möglichkeiten einzuräumen, eigene Sendungen und eigene Publikationen zu produzieren. Selbstverständlich ohne jede Zensur, die im Schulbereich bei der „Jugendpresse“ immer noch üblich ist. Weiterhin sollten Kinder und Jugendliche Mitglied in den Rundfunkräten der großen Medienanstalten sein und in anderer Weise an Beiräten für diese Institutionen beteiligt werden. Schließlich sollten wir darüber nachdenken, ob wir für verschiedene Altersgruppen landesweit oder bundesweit Kindermedienräte und Jugendmedienräte einrichten. Diese Räte hätten die Aufgabe, öffentlich Bewertungen von Inhalten und Darstellungsformen bei Zeitungen, Illustrierten, Radiosendern und Fernsehsendern vorzunehmen.

Alle diese Überlegungen sprechen dafür, die direkten Formen der Beteiligung an Planungen und Entscheidungen zu stärken. Dabei muss der Versuch gemacht werden, jugendgerechte Formen der Gremiensitzungen zu finden. Auch muss beachtet werden, dass die Form der punktuellen Aktivität durch Anhörung, Umfragen, Werkstattgespräche und Aktionen Kindern und Jugendlichen wahrscheinlich besser entgegenkommt als die kontinuierlichen, über viele Wochen und Monate ausgelegten Gremiensitzungen.

Auch die Einrichtung von sogenannten „Kinderparlamenten“ und „Jugendparlamenten“ ist zu erwägen. Diese Institutionen machen politisch aber nur Sinn, wenn sie mit echten Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind. Hierzu fehlen meist die Möglichkeiten. Werden Kinder- und Jugendparlamente nur eingerichtet, um, wie es häufig heißt, „Demokratie einzuüben“, dann handelt es sich hier um eine ambivalente Institution, möglicherweise um eine „Spielwiese“ der Demokratie, die sogar kontraproduktiv für den Aufbau von demokratischen Erfahrungen sein könnte. Die Einrichtung von Kinder- und Jugendparlamenten ist mit größter Umsicht zu betreiben und nur dann zu befürworten, wenn tatsächliche Entscheidungen, zumindest Vetorechte, mit der Parlamentsarbeit verbunden sind. Ansonsten sollte lieber auf die erwähnte beiratsartige Arbeit zurückgegriffen werden, die einen direkten Einfluss auf Entscheidungen der Kommunen und möglicherweise auch der Länder gestattet.

Das Wahlalter sollte deutlich abgesenkt werden

Das Wahlrecht ist der von seiner Bedeutung her wichtigste Bestandteil einer Partizipationskultur. Eine Koppelung des Wahlalters an das Volljährigkeitsalter von 18 Jahren ist nicht nachvollziehbar. Oft wird argumentiert, eine Bündelung aller Daten der rechtlichen Verselbständigung schaffe eine gewisse Klarheit und Orientierung im rechtlichen Bereich. Dagegen aber steht die Tatsache, dass – wie oben dargestellt – im Konsumbereich, der Geldwirtschaft, der Religions- und Wertorientierung und der Strafmündigkeit bereits heute wesentliche Teilrechte auf Selbstentfaltung und Selbstverantwortung an die unter 18jährigen gegeben werden – teils rechtlich und verfassungsrechtlich gewollt, teils durch die sozialen und kulturellen Wandlungsprozesse faktisch entstanden. Eine Herabsetzung des Wahlalters wäre durchaus im Einklang mit anderen rechtlichen Vorgaben, die teilweise im Grundgesetz verankert sind. Eine solche Herabsetzung des Wahlalters würde auch der politischen Interessenlage Rechnung tragen, die sich – wie dargestellt – nicht wesentlich von der der über 18-Jährigen unterscheidet.

Schließen wir die Zwölf- bis 17-Jährigen wie bisher sowohl vom aktiven wie vom passiven Wahlrecht aus, dann sind die politischen Akteure in Parteien, Parlamenten und Regierungen nicht verpflichtet, diesen Teil der Bevölkerung zu repräsentieren. Mehr noch: Sie fühlen sich nach den heute geltenden Regeln der repräsentativen Demokratie faktisch dieser Bevölkerungsgruppe gegenüber in ihren Entscheidungen nicht verantwortlich. Die politisch informierten und interessierten Jugendlichen sind von einem entscheidenden Mechanismus der politischen Willensbildung ausgeschlossen, was sie in genau die Passivität weiter hineindrängt, unter der sie leiden. Auf der anderen Seite sind die Politikerinnen und Politiker nicht vom Wahlverhalten dieser Gruppe abhängig, was dazu führt, dass sie deren Themen kaum aufnehmen, sondern eher die Themen der wahlberechtigten älteren Bevölkerungsgruppen mit einem lebensperspektivisch bedingten kürzeren Zukunftshorizont.

Durch die Alleinrepräsentanz von Erwachsenen und Älteren bei Wahlen wird heute im politischen Sektor kein fairer Generationenvertrag geschlossen. Vielmehr werden nur diejenigen Interessen gefördert, die im relativ zeitnahen Zukunftshorizont der älteren Bevölkerung mit ihrer relativ geringen verbleibenden Lebenserwartung liegen. Das kann dazu führen, zukunftsichernde Themen zu vernachlässigen. Eine Absenkung des Wahlalters würde diese Mechanismen zumindest teilweise durchbrechen. Die Trennung der Bevölkerung in einen wahlberechtigten und einen nicht-wahlberechtigten Teil muss in einem demokratischen Gemeinwesen sorgfältig begründet werden. Heute schließen wir über 15 Millionen null- bis 17-jährige Menschen deutscher Staatsangehörigkeit vom Wahlrecht aus, alleine mit der Begründung, sie hätten nicht das angemessene Alter zur Praktizierung dieses Bürgerrechtes. Eine konsequente demokratische Verfassungsstruktur muss aber wohl von der Idee ausgehen, dass jeder Mensch eine Stimme hat. Abweichungen sind ausdrücklich zu rechtfertigen.

Deshalb muss geprüft werden, ob die Kriterien für die Festlegung eines „Sperralters“ von 18 Jahren unter den veränderten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und entwicklungspsychologischen Bedingungen weiterhin haltbar sind. Meiner Ansicht nach ist das nicht der Fall. Denn Jugendliche sind heute selbständiger als früher. Sie müssen und können sich heute – vermittelt über die Massenmedien – mit allen wichtigen gesellschaftlichen und politischen Fragen auseinandersetzen. Ob wir diese Entwicklungen nun unter pädagogischen Gesichtspunkten begrüßen oder nicht – Tatsache ist: Jugendliche sind heute in den meisten täglichen Lebensvollzügen wie Erwachsene aufgefordert, ihren eigenen Weg zu finden.

Es gibt keinen stichhaltigen Grund, sie ausgerechnet von der politischen Beteiligung auszuschließen. Warum sollte ihnen die politische Partizipation, die sich besonders im Bürgerrecht auf Wahl ausdrückt, vorenthalten werden? Sie sind gefordert, in allen wichtigen Lebensbereichen schon früh ihren Mann oder ihre Frau zu stehen, sie können aber diese Herausforderung im politischen Bereich nicht annehmen, weil ihnen das hochwertigste Partizipationsrecht vorenthalten wird.

Jugendliche, auch schon Kinder, gehören verfassungsrechtlich gesehen von der Geburt an ebenso zum Staatsvolk im Sinne des Artikels 20 des Grundgesetzes wie Erwachsene und alte Menschen. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kommt Kindern ab der Geburt der volle Gehalt der Grundrechte der Verfassung zu. Aus dieser Perspektive ist es nicht nachzuvollziehen, dass in Artikel 38 des Grundgesetzes das aktive und passive Wahlrecht von der Vollendung ausgerechnet des 18. Lebensjahres abhängig gemacht wird. Bekanntlich war Anfang der 1970er Jahre diese Altersgrenze schon einmal geändert worden; sie lag vorher bei 21 Jahren. Nach Artikel 20 geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von diesem in Wahlen ausgeübt. Nach Artikel 38 aber wird genau der Teil des Staatsvolkes von der Partizipation ausgeschlossen, der ein besonderes Interesse an der Umsetzung langfristiger politischer Perspektiven hat.

Nach dem heute vorherrschenden Demokratieverständnis darf das Wahlrecht nicht an Charaktermerkmale der Person gebunden sein. Es handelt sich um ein Grundrecht, das nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der Herkunft, der religiösen Orientierung oder anderen personenbezogenen Merkmalen abhängig gemacht werden darf. Darf es von einer bestimmten persönlichen „Reife“ abhängig gemacht werden? Vielfach wird heute argumentiert, zwölf-, 14- oder 16-jährige Jugendliche seien in ihrer persönlichen Entwicklung noch nicht so gefestigt wie Erwachsene. Das mag grundsätzlich stimmen. Aber: Reifekriterien werden an andere Altersgruppen der Bevölkerung nicht angelegt, wenn es um die Erteilung des Wahlrechtes geht. Eine Diskussion darüber, ob das Wahlrecht an die persönliche Reife gebunden werden kann, gibt es auch in Bezug auf die 70- bis 80-jährige Bevölkerung nicht. Deswegen verbietet sich das pauschale Reifekriterium für die Festlegung eines Mindestwahlalters.

Sinnvollerweise können aber entwicklungspsychologische und persönlichkeitsdynamische Gesichtspunkte herangezogen werden. Für die Festlegung eines Mindestwahlalters eignet sich in dieser Perspektive das Kriterium der alterstypischen moralischen und politischen Urteilsfähigkeit. Die kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen zwölf und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, moralisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer „Reife“ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können jetzt unabhängig von eigenen Interessenlagen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.

Aus diesen Überlegungen heraus spricht meiner Ansicht nach vieles dafür, das aktive Wahlrecht auf ein Alter von bis zu zwölf Jahren abzusenken. Auch die empirischen Befunde, die ich über die politische Interessenlage und die politischen Handlungspräferenzen von Jugendlichen zitiert habe, sprechen für einen solchen Schritt. Der Gesetzgeber würde mit einer solchen maßvollen Senkung des Wahlalters gesicherten Entwicklungserkenntnissen gerecht werden und auch der Tatsache Rechnung tragen, dass sich die Lebensbedingungen von Jugendlichen in diesem Altersabschnitt inzwischen spürbar verändert haben.

Prof. Dr. Klaus Hurrelmann ist Professor of Public Health and Education an der Hertie School in Berlin.

Literatur

Shell Deutschland (2019): Shell Jugendstudie 2019. Weinheim: Beltz. shell-youth-study-2019-flyer-de.pdf (Abruf am 24.4.2021).

Klaus Hurrelmann (2016): Für eine Herabsetzung des Wahlalters. In: Aydin Gürlevik, Klaus Hurrelmann, Christian Palentien (Hrsg.) Jugend und Politik. Wiesbaden: Springer VS, S.311-321

Klaus Hurrelmann und Gudrun Quenzel (2016): Lebensphase Jugend. Weinheim: Beltz Juventa, 13. Auflage.

Hinweis: In diesen Aufsatz gehen einige Passagen aus dem Beitrag Hurrelmann 2016 ein.

((Marginalien))

Die traditionellen Standards für das Zeitmaß von biografischen und lebensgeschichtlichen Einordnungen sind für das Jugendalter heute nicht mehr tauglich.

In allen Bereich muss immer wieder kritisch überprüft werden, ob es gerechtfertigt ist, die Angehörigen der jungen Generation von Grundrechten auszuschließen.

Die Art und Weise, wie die spontanen und agilen Jugendlichen auf politische Fragen reagieren, hat den Wert eines Früh-Indikatorensystems für das ganze politische System.

Nur wenn mit Partizipation auch tatsächlich eine Gestaltungsfähigkeit mit der Chance der Veränderung gegebener Bedingungen verbunden ist, macht Beteiligung einen Sinn.

Das Wahlrecht ist der von seiner Bedeutung her wichtigste Bestandteil einer Partizipationskultur.

Durch die Alleinrepräsentanz von Erwachsenen und Älteren bei Wahlen wird heute im politischen Sektor kein fairer Generationenvertrag geschlossen.

Prof. Dr. Steffen Detterbeck
Richter am Hessischen Staatsgerichtshof
STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT
FACHBEREICH RECHTSWISSENSCHAFTEN



Prof. Dr. Steffen Detterbeck • Philipps-Universität • Universitätsstr. 6 • 35037 Marburg

Universitätsstr.6
35037 Marburg
Tel.: 06421-2823123
E-Mail: steffen.detterbeck@jura.uni-marburg.de

25. Juli 2025

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen“

I. Vorbemerkung

Im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ – Drucks. 20/6347 – habe ich mich am 21. Dezember 2021 ablehnend schriftlich geäußert. Meine rechtspolitische Einschätzung hat sich nicht geändert.

An meiner damaligen Beurteilung der verfassungsrechtlichen Lage halte ich nicht mehr fest. In meiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sowie in der öffentlichen mündlichen Anhörung des Innenausschusses am 5. April 2022 bin ich von der landes- und bundesverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Absenkung des Alters des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre ausgegangen.

Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich veröffentlichten neuen Kommentare zur hessischen Verfassung bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen durch einfaches Gesetzesrecht zulässig ist. Gute Gründe sprechen dafür, dass dies nur im Wege einer Änderung der hessischen Verfassung möglich ist.

Als Mitglied des hessischen Staatsgerichtshofs, der über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer einfachgesetzlichen Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen gegebenenfalls entscheiden müsste, werde ich mich im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht festlegen, um keinen Anlass für einen Antrag auf Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit zu bieten. Meine Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Thematik beschränkt sich deshalb nur auf eine kurze Darstellung der Problematik.

II. Verfassungsrechtliche Problematik

Art. 73 Abs. 1 HV legt für die Ausübung des aktiven Stimmrechts eine Altersgrenze von 18 Jahren fest. Diese Vorschrift steht im III. Abschnitt des 2. Hauptteils der hessischen Verfassung und damit vor dem IV. Abschnitt, der die Wahlen zum Landtag regelt. Schon diese Systematik könnte ein Argument dafür sein, dass die Altersgrenze des Art. 73 Abs. 1 HV nicht nur für Landtagswahlen und die in Art. 123 Abs. 1 und Art. 124 Abs 1 HV genannten direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten des Volkes gilt, sondern auch für Kommunalwahlen.

Demgegenüber regelt nach der Kommentierung von E. Stein, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 73 Anm. 1, Art. 73 HV nicht unmittelbar die Wahlen zu den Gemeinde- und Kreisvertretungen. Zur Begründung führt er an, Kommunalwahlen fielen nicht unter den Begriff der Volkswahl, die in Art. 71 HV genannt wird (E. Stein, aaO, Art. 71 Anm. 2).

Der Staatsgerichtshof hat in einer Entscheidung vom 30. Oktober 1980 folgendermaßen entschieden: „Die Hessische Verfassung enthält in Art. 71 ff. Grundsätze für das Wahlrecht zur Landtagswahl, die in der ursprünglichen Fassung (Art. 137 Abs. 6 HV) auch für die Gemeinde- und Gemeindeverbandswahlen galten. Art. 137 Abs. 6 HV wurde jedoch durch Art. 2 des verfassungsändernden Gesetzes vom 22. Juli 1950 (GVBl. I S. 131) gestrichen, so daß das Kommunalwahlrecht

seither keine ausdrückliche landesverfassungsrechtliche Garantie genießt.“ (StGH, 30.10.1980 – P.St. 908, juris Rn. 34).

Mit dieser Begründung wendete der Staatsgerichtshof die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 73 Abs. 2 HV auf die Wahl zur Gemeindevertretung nicht an, sondern stellte insoweit auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 1 Abs. 1 HV ab. In dieser Konsequenz läge es, auch das in Art. 73 Abs. 1 HV geregelte Wahlalter nicht auf Kommunalwahlen anzuwenden; die Geltung der besonderen Wahlrechtsgrundsätze für die Direktwahlen der Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte aufgrund des im Jahr 1991 neugefassten Art. 138 HV ändert hieran nichts. Eine Absenkung des Kommunalwahlalters wäre dann auch ohne eine Verfassungsänderung zulässig.

Nach Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Verfassung des Landes Hessen, 2024, Art. 71 Rn. 4 fallen auch die Kommunalwahlen unter den Begriff der Volkswahl des Art. 71 HV. Nach Will, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, Stand: 15.04.2025, Art. 73 Rn. 15 b spricht systematisch und teleologisch viel dafür, die Art. 71 ff. HV ebenfalls auf Kommunalwahlen anzuwenden. Nach Maßgabe dieser Kommentierung gilt die Altersgrenze des Art. 73 Abs. 1 HV demnach auch für Kommunalwahlen. Eine Absenkung des aktiven Kommunalwahlalters wäre danach nur im Wege einer Verfassungsänderung zulässig.

III. Rechtspolitische Problematik

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

Die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zu den Volksvertretungen von Bund und Ländern setzt hinreichende politische Einsichtsfähigkeit voraus. Sie hat der zuständige Gesetzgeber Personen unter 18 Jahren für Bundestagswahlen nicht und für Landtagswahlen überwiegend nicht zuerkannt.

Eine sachgerechte Beurteilung kommunalpolitischer Fragestellungen erfordert keine geringere Einsichtsfähigkeit als die Beurteilung landes- und bundespolitischer Themen. Kommunale Themen sind komplex und für die von Ihnen Betroffenen zum Teil von weitreichender Bedeutung. Auch entscheiden kommunale Mandatsträger im Rahmen ihrer Budgethoheit über erhebliche Geldmittel.

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

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

per Mail an
h.dransmann@ltg.hessen.de
und c.kehrein@ltg.hessen.de

Gesetzentwurf
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen
– Drucks. 21/2037 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

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

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

Ihre Nachricht vom:
24.06.2025

Ihr Zeichen:
Drucks. 21-2037

Unser Zeichen:
024.0 Gi/Bö

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
boehnke@hess-staedtetag.de

Datum:
22.07.2025

Stellungnahme Nr.:
051-2025

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

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

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

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüßen

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

Stephan Gieseler
Direktor



Hessischer Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden des
Innenausschusses
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

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

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

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: [bebensee-
biederer@hlt.de](mailto:bebensee-biederer@hlt.de)
www.HLT.de

Datum: 22.07.2025

Az. : Be/We/062.3

Ausschließlich per E-Mail an: h.dransmann@ltg.hessen.de
c.kehrein@ltg.hessen.de

Gesetzentwurf Landesregierung, Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen - Drucks. 21/2037 -
Ihr Schreiben vom 24. Juni 2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme im laufenden Gesetzgebungsverfahren - Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen - Drucks. 21/2037 - möchten wir uns eingangs bedanken.

Der Entwurf des Gesetzes für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen sieht vor, § 30 Abs. 1 Nr. 2 HGO und § 22 Abs. 1 Nr. 2 HKO dahingehend zu ändern, dass das Wahlalter für die im März 2026 anstehende Kommunalwahl von derzeit 18 auf 16 Jahre abgesenkt wird.

In einer Demokratie ist das Wahlrecht - also die Möglichkeit, das Zusammenleben im eigenen Sinne mitzubestimmen - das vornehmste und zugleich wichtigste Recht. Entsprechend sorgfältig ist damit umzugehen. Gegen die Absenkung des Wahlalters spricht die Entkopplung von Wahlalter und Volljährigkeit. Die Volljährigkeit markiert in Deutschland mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres den juristischen Übergang zum Erwachsenen und bringt sowohl erweiterte Rechte als auch verantwortungsvolle Pflichten mit sich. Ab diesem Zeitpunkt ist man voll geschäftsfähig, kann Verträge schließen, eigene Entscheidungen für die Zukunft treffen und ist für das eigene Handeln - auch im strafrechtlichen Sinne - verantwortlich. Hinsichtlich des politischen Mitbestimmungsrechts erlangen junge Erwachsene dann das Wahlrecht und können in Hessen an der nächsten Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahl teilnehmen.

Der Übergang zur Volljährigkeit ist daher ein wichtiger Wendepunkt, der persönliche und soziale Veränderungen mit sich bringt und eine Phase der Selbstbestimmung einleitet, aber auch wesentliche Überlegungen zur eigenen Verantwortlichkeit bedeutet. In dieser Phase erscheint die erstmalige Möglichkeit, an einer Wahl teilzunehmen, richtig eingeordnet zu sein.

Trotz politischer Bildung in der Schule ist das Interesse und Wissen über politische Prozesse in einem jüngeren Alter oft noch begrenzt. Es ist für Jugendliche oftmals auch schwierig, langfristige Konsequenzen politischer Entscheidungen zu erkennen und dementsprechend eine Wahlentscheidung zu treffen.

In der Vergangenheit sind Initiativen zur Absenkung des Wahlalters vom HLT immer ablehnend beurteilt worden. So hat sich auch in seiner letzten Sitzung das Präsidium des Hessischen Landkreistages für die Beibehaltung des Wahlalters bei Kommunalwahlen mit 18 Jahren ausgesprochen.

Mit freundlichen Grüßen



Tim Ruder
Geschäftsführer