

Ausschussvorlage INA 21/17

öffentlich vom 13.08.2025

Teil 2

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

Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen

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

An
Hessischer Landtag
– Innenausschuss –
Herrn Thomas Hering, MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden
per Mail: h.dransmann@ltg.hessen.de;
c.kehrein@ltg.hessen.de

Kassel/Osnabrück, den 4.8.2025

**Schriftliche Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen, Drucks. 21/2037 v. 18.3.2025,
im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

I. Zunächst beziehe ich mich auf meine schriftliche Stellungnahme und mündlichen Äußerungen im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021. (Die schriftliche Stellungnahme hängt der an den Landtag am 4.8.2025 gesandten Mail an.)

II. Darüber hinaus beziehe ich mich auf meine schriftliche Stellungnahme und mündlichen Äußerungen im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/9505 v. 8.11.2022. (Die schriftliche Stellungnahme hängt der an den Landtag am 4.8.2025 gesandten Mail an.) Dies gilt insbesondere für die Ausführungen zur Reife von 16-Jährigen (S. 5). Diesbezüglich verweise ich auch auf die schriftliche Stellungnahme der Sachverständigen Dr. Anna Lang/Fernuniversität Hagen in der Anhörung zum vorliegenden Gesetzentwurf.

III. Das VG Kassel und das VG Gießen haben Klagen auf Einführung des Kommunalwahlrechts ab 16 mit Urteil v. 18.2.2022, Az. 3 K 1259/21.KS bzw. v. 29.3.2022, Az. 8 K 2381/21.GI abgewiesen. Die Begründungen der Urteile stimmen im Wesentlichen überein. (Das Urteil des VG Kassel hängt der an den Landtag am 4.8.2025 gesandten Mail an.)

Die klagenden Jugendlichen haben sich insbesondere auf die von mir auch in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen“ der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/6347 v. 8.9.2021 – vorgetragenen Argumente berufen.

Die Verwaltungsgerichte sind auf diese jedoch nicht bzw. nicht hinreichend eingegangen. Deshalb haben die Jugendlichen beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof Anträge auf Zulassung der Berufung gestellt. Über diese Anträge ist noch nicht entschieden worden.

Die Urteile sind fehlerhaft. Denn sie gehen davon aus, dass § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO nicht gegen Verfassungsrecht verstoße, weil es sich um eine Regelung im Rahmen des „verfassungsrechtlich gebotenen Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers“ handele. Dies verkennt jedoch, dass es sich bei der Festsetzung des Wahlalters um Gesetzgebung in eigener Sache handelt. Bei dieser besteht für den Gesetzgeber nur ein **eng bemessener Spielraum**, der von den Gerichten **streng zu prüfen** ist. Damit diese Prüfung nicht leerläuft, hat sich der Gesetzgeber an der politischen Wirklichkeit zu orientieren. Dies bedeutet, dass er eine gesteigerte Sachaufklärungspflicht hat. Die tatsächliche Sachlage zeigt jedoch, dass 16-Jährige typischerweise die **für Wahlen** notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit besitzen. Mit dieser Argumentation haben sich die Gerichte jedoch überhaupt nicht befasst.

Dementsprechend stellt ein unterschiedliches Wahl- und Volljährigkeitsalter auch keinen Wertungswiderspruch dar, der einen Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl rechtfertigen könnte.

Das Wahlalter auf 18 Jahre in Anknüpfung an Art. 38 Abs. 2 GG für die Bundestagswahlen und in Art. 73 Abs. 1 HV für die Landtagswahlen festzusetzen, ist ebenfalls unzulässig. Denn Art. 38 Abs. 2 GG scheidet als Rechtfertigung aus, weil er einem anderen Verfassungsraum angehört. Und Art. 73 Abs. 1 HV darf nicht herangezogen werden kann, weil dies nach den Regeln der Analogie unzulässig ist.

Ebenfalls rechtfertigen die zivil- und strafrechtlichen Altersgrenzen von 18 Jahren es nicht, das Wahlalter einzuschränken. Denn in der Geschäftsfähigkeit und Strafmündigkeit ist eine individuelle Betrachtung möglich. Bei der Festsetzung des Wahlalters scheidet dies jedoch aus. Deshalb ist eine typisierende Betrachtung notwendig.

IV. Nach alledem ist es verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch geboten, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken.

Hermann Heußner



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

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

Schriftliche Stellungnahme

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

im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

Vorbemerkung

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

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

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Mit dem generischen Maskulinum sind alle Geschlechter mitgemeint.

Gliederung

A. Zulässigkeit der Einführung

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

B. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung

I. Kinder- und Jugendliche Inhaber des aktiven Kommunalwahlrechts

II. Entzug durch Gemeinde- und Landkreisordnung nicht gerechtfertigt

1. Maßstab der Rechtfertigung

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

2. Integrationsfunktion der Wahl

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

3. Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

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

4. Keine Analogie

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

5. Keine Spielraum des Gesetzgebers

III. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

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

C. Ergebnis

A. Zulässigkeit der Einführung

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

I. Art. 38 GG

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

II. Hessische Verfassung

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

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

III. Ungeschriebenes Verfassungsrecht

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

B. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung

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

I. Kinder- und Jugendliche Inhaber des aktiven Kommunalwahlrechts

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

II. Entzug durch Gemeinde- und Landkreisordnung nicht gerechtfertigt

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

1. Maßstab der Rechtfertigung

a) Strenge Prüfung

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

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

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

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

So sichert

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

Zwar unterliegt

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

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

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

b) Insbesondere: Gesetzgebung in eigener Sache

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Integrationsfunktion der Wahl

Nach Auffassung des BVerfG zählt

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

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

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

a) Keine Geeignetheit

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

aa) Reife

Die vom Gesetzgeber angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich. (*Hoffmann-Lange/de Rijke*, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: *von Alemann/Morlok/Gode-
werth* (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73).

Dies ergibt sich daraus, dass

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

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

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

bb) Bildung

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

Zum anderen ist von solchen Minimalkenntnissen jedoch in jedem Fall auszugehen (vgl. auch *Faas, Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 30.6.2020, S. 33 f., https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf (Abruf am 14.8.2020)). Denn gem. Art. 56 Abs. 4 HV haben die allgemeinbildenden Schulen in Hessen das Ziel, die Schüler

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

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

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

Dementsprechend macht das Kerncurriculum „Politik und Wirtschaft“ es zur Verpflichtung der Sekundarstufe I – Hauptschule – , dass die Schüler die Fähigkeit erwerben,

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

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

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

Da Schüler bereits mit Abschluss der 9. Klasse den Hauptschulabschluss erwerben und damit die Vollzeitschulpflicht erfüllen können, §§ 23 Abs. 3 Satz 1, 59 Abs. 1 HSchG, ist davon auszugehen, dass die 16-Jährigen die allgemeinbildende Schule mit dem entsprechenden Lernstoff im Wesentlichen durchlaufen haben. In den Lehrplänen sind diese Inhalte bezogen auf die kommunale Ebene bereits im 7. Schuljahr angesiedelt (vgl. Hessische Kultusministerium, Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Hauptschule, Jahrgangsstufen 5 bis 9/10, S. 7, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lphauptsozialkunde.pdf> (3.10.2020); Hessische Kultusministerium, Lehrplan Sozialkunde, Bildungsgang Realschule, Jahrgangsstufen 5 bis 10, S. 9, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lprealsozialkunde.pdf> (3.10.2020); Hessische Kultusministerium, Lehrplan Politik und Wirtschaft, Bildungsgang Gymnasium, Jahrgangsstufen 7 bis 13, S. 9, <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/g9-politik-und-wirtschaft.pdf> (3.10.2020)).

b) Typisierung nicht zulässig

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

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

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

aa) Vermeidbarkeit

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

bb) Ausmaß der Ungleichbehandlung

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

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

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

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

3. Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

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

a) Keine Erlaubnis zum Eingriff in Grundrechte

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

b) Kein gleiches Gewicht wie Allgemeinheit der Wahl

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

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

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

c) Kein Widerspruch zwischen Wahlalter 16 und sonstigen Altersgrenzen 18

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

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

aa) Intraföderaler Verfassungsvergleich

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

bb) Volljährigkeitsalter, Gleichlauf mit Straf- und Zivilrecht

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

aaa) Funktion der Wahlen

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

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

bbb) Keine maßstabsbildende Kraft

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

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

ccc) Einsichts- und Urteilsfähigkeit, Schutzzweck der Normen

Aus den strafrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen lässt sich auch nicht ableiten, dass 16- und 17-Jährige für die Wahlteilnahme nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien. Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Reife und Bildung besitzen (vgl. o. B.II.2.a, S. 8). Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters. (vgl. *Meyer*, a.a.O., S. 28).

(1) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben. (Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, April 2019, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Z-D-F_Jugendgewalt_Apr2019.pdf (27.5.2019). Vgl. *Heinz*, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (27.5.2019)).

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

(2) Zivilrechtliche Deliktsfähigkeit

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

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

(3) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

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

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

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

ddd) Reziprozität von Rechten und Pflichten

Auch die zuweilen geforderte Reziprozität von Rechten und Pflichten (vgl. z. B. *Depenheuer*, der von „Korrelation“ spricht, Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (15.5.2019)) kann keine Widersprüchlichkeit und damit den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl nicht rechtfertigen. Denn wie dargestellt, ist die Koppelung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit kein von der Verfassung legitimer Grund (s. o. B.II.3.a), S. 11). Sodann können die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff., 828 Abs. 3 BGB den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert (s. o. B.II.3.c)bb)ccc), 13 f.).

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

4. Keine Analogie

a) Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Kein Spielraum des Gesetzgebers

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

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

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

III. Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit

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

1. Wahlrecht von Vollbetreuten: BVerfG und Reaktion des Landtages

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

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

2. Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung

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

C. Ergebnis

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

Kassel/Osnabrück, den 30.12.2021

Hermann Heußner



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

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

Schriftliche Stellungnahme¹
zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung des Artikel 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen)“
der Fraktion der SPD im Hessischen Landtag – Drucks. 20/9505 v. 8.11.2022 –
im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss des Hessischen Landtages am 19.1.2023

Zusammenfassung

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

¹ Die Stellungnahme erfolgt an den Maßstäben des Verfassungsrechts und der Staatslehre.

Gliederung

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

I. Kein Verfassungsrechtliches Gebot

Im Gegensatz zur Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen² besteht für die Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen kein verfassungsrechtliches Gebot. Denn bei Landtagswahlen enthält die Hessische Verfassung von Anfang an seit 1946 die verfassungsunmittelbare Schranke einer Wahlaltersgrenze: Zunächst von 21 und später von 18 Jahren. Da wegen des Grundsatzes der Einheit der Verfassung nicht von verfassungswidrigem Verfassungsrecht ausgegangen werden kann, wenn Einschränkungen des Allgemeinheitsgrundsatzes von Anfang an durch den Verfassungsgeber gegeben sind, kann es nicht verfassungswidrig sein, auch zukünftig am Wahlalter von 18 Jahren festzuhalten.

II. Rechtliche Zulässigkeit

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

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

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

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

III. Verfassungsrechtspolitisches Gebot

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

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

1. Entwicklungsstand

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

a) Wissen, Interesse

aa) Empirische Forschung

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

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

⁴ Vgl. Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 502.

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

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

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

⁸ Aichholzer/Kritzinger, a.a.O., S. 85.

⁹ Aichholzer/Kritzinger, a.a.O., S. 90

finden, welche 16- und 17-Jährige von den 18- bis 20-Jährigen unterscheiden.¹⁰ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Faas/Leininger¹¹ und Leininger/Faas¹² im Hinblick auf deutsche Bundesländer.

bb) Bildungspflicht der Schulen

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

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

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

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

Dementsprechend statuiert der Lehrplan Sozialkunde des Bildungsganges Realschule der Sekundarstufe I

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

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

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

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

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

¹⁰ Aichholzer/Kritzinger, a.a.O., S. 93 ff.

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

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

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

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

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

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

b) Reife

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

Dies zeigt insbesondere eine entwicklungspsychologische Studie von 2019,¹⁷ auf die in einem Urteil des Supreme Courts von Neuseeland vom 21.11.2022 zur Rechtmäßigkeit des Wahlmindestalters von 18 Jahren hingewiesen wird.¹⁸ In diesem Urteil stellte das Gericht fest, dass 18 Jahre im Hinblick auf die vor dem Gericht ausgetragene Argumentation¹⁹ einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters darstellt.²⁰ Die Studie behandelt die Frage von Altersgrenzen im Recht.²¹ Sie dürfte die größte und umfassendste Studie sein, die je zu dieser Thematik angefertigt wurde. Sie umfasst 5.404 Personen zwischen 10 und 30 Jahren aus elf verschiedenen Ländern.²² Danach ist zwischen „cold cognition“ und „hot cognition“ zu differenzieren. Cold cognition ist Reife, die ausreicht, kompetente Entscheidungen zu treffen, wenn keine besonderen Zeitknappheits-, Versuchs- und Drucksituationen vorliegen. Dies gilt u.a. für Wahlentscheidungen.²³ Hot cognition ist demgegenüber die Reife, die erforderlich ist, um auch in Zeitknappheits-, Versuchs- und Drucksituationen in der Regel vernünftig entscheiden zu können, dies gilt z.B. in Fragen des Autofahrens, Alkoholkonsums und kriminellen Verhaltens.²⁴ Danach ist eine einheitliche Altersgrenze in den verschiedenen Rechtsgebieten nicht angemessen. Vielmehr ist auf die spezifischen Zwecksetzungen der Altersgrenzen und die dafür jeweils entscheidenden empirischen Reifegrade abzustellen.²⁵

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

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

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

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

¹⁹ Vgl. Make it 16 Incorporated v. Attorney General, a.a.O., Rn. 57.

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

²¹ Icenogle et al., a.a.O., S. 22 f.

²² Icenogle et al., a.a.O., S. 9.

²³ Icenogle et al., a.a.O., S. 4, 18.

²⁴ Icenogle et al., a.a.O., S. 4, 18 f.

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

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

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

c) Zivilrechtliche und strafrechtliche Altersgrenzen²⁸

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

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

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.²⁹

aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

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

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

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

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

²⁸ Vgl. – großenteils wörtlich – Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 503 f.

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

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

bb) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

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

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

d) Lebenserfahrung

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

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

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

³³ Vgl. BVerfGE 151, 19, Rn. 44.

2. Reziprozität von Rechten und Pflichten³⁴

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

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

IV. Mehrheiten

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

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

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

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

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

³⁶ Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayLV.

³⁷ Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayLV.

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

³⁹ Vgl. Pestalozza, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 6. Auf. 1999, dort einschlägige Verfassungsbestimmungen.

Verfassungsreferendum aufweisen, immer noch das Mindestalter von 21 Jahren.⁴⁰ In Bayern wurden 18 Jahre erst 2003 eingeführt,⁴¹ in Hessen sogar erst 2018.⁴²

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

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

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

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

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

⁴⁰ Pestalozza, a.a.O., Art. 14 Abs. 2 BayLV; Art. 75 Abs. 2 HV.

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

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

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

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

⁴⁵ Statista, a.a.O., Der Spiegel, a.a.O.;

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

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

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

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

V. Fazit

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

VG Kassel (3. Kammer), Urteil vom 18.02.2022 – 3 K 1259/21.KS**Titel:**

Ungültige Wahl der Stadtverordnetenversammlung

Normenketten:

GG Art. 28 Abs. 1 S. 2

HGO § 29 Abs. 1, Abs. 2, § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2

Redaktioneller Leitsatz:

Es findet sich in Art. 28 Abs. 1 GG kein Verweis auf Art. 38 Abs. 1 und 2 GG. Vielmehr schreibt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die Wahlrechtsgrundsätze für Kommunalwahlen verbindlich vor. Daher gilt zwar Art. 38 Abs. 1 und 2 GG nicht im Wahlverfahren der Länder (BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1, 14-66, Rn. 85; VG Stuttgart Urt. v. 14.12.2015 - 7 K 3140/15 -, Rn. 40) (Rn. 40)

Rechtsgebiet:

Verwaltungsverfahren und -prozess

Schlagworte:

Stadtverordnetenversammlung, Gemeinde, Einspruch, Versorgung, Wahl

ECLI:

ECLI:DE:VGKASSE:2022:0218.3K1259.21.KS.0A

Rechtskraft:

unbekannt

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt D. vom 14.03.2021 wird für gültig erklärt.

Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

1 Die Beteiligten streiten über die Gültigkeit der am 14.03.2021 durchgeführten Wahl der Stadt D. zur Stadtverordnetenversammlung. Der am ... geborene Kläger war zum Zeitpunkt der Wahl 17 Jahre alt und ist Bürger der Stadt D. Er ist der Ansicht, dass

sowohl sein als auch der Ausschluss aller anderen 16 und 17 Jahre alten Jugendlichen von der Wahl rechtswidrig sei. Infolgedessen sei die Beklagte verpflichtet, die Wiederholung der Wahl anzuordnen.

2 Mit Amtsblatt Nr.011 des Jahres 2021 vom 17.02.2021 machte die Stadt D. die anstehenden Kommunalwahlen in der Stadt D. am 14.03.2021 bekannt.

3 Am 26.02.2021 erhob der Kläger beim Magistrat der Stadt D. Einspruch gegen das Wählerverzeichnis sowie Beschwerde gegen die Zurückweisung des Einspruchs beim Wahlleiter. Das Wählerverzeichnis sei unvollständig. Der Kläger sei in das Wählerverzeichnis aufzunehmen, da der Ausschluss der 16- und 17-jährigen von der Wahl verfassungswidrig sei.

4 Einspruch und Beschwerde blieben jedoch unter Verweis auf das Wahlrecht ab 18 Jahren erfolglos.

5 Am 14.03.2021 führte die Stadt D. die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung durch. Dabei waren sowohl der Kläger als auch alle weiteren 16- und 17-jährigen der Gemeinde von der Wahl ausgeschlossen.

6 Mit Amtsblatt Nr.019 des Jahres 2021 vom 26.03.2021 machte die Stadt D. die Ergebnisse der Wahl vom 14.03.2021 bekannt. Wahlberechtigt gewesen seien 147.462 Personen, die Wahlbeteiligung habe 43,71 Prozent betragen.

7 Gegen die Gültigkeit der am 14.03.2021 durchgeführte Wahl erhob der Kläger mit Schreiben vom 27.03.2021 Einspruch, der dem Wahlleiter am 01.04.2021 zuing. Dem Einspruch waren 208 volljährige Wahlberechtigte beigetreten. Zur Begründung trug der Kläger im Wesentlichen vor, dass sowohl sein als auch der Ausschluss aller anderen 16- und 17-jährigen von der Wahl verfassungswidrig sei.

8 In der Sitzung vom 17.05.2021 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die Zurückweisung des Einspruchs des Klägers und erklärte die Wahl vom 14.03.2021 für gültig.

9 Mit Schriftsatz vom 04.06.2021 (Bl. 35 f. d. BeiA II), zugestellt am 11.06.2021 (Bl. 37 d. BeiA II), teilte der Wahlleiter der Stadt D. dem Kläger die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung vom 17.05.2021 mit.

10 Am 08.07.2021 hat der Kläger, vertreten durch seine Bevollmächtigten, Klage erhoben. Er wiederholt seine Auffassung, dass sein sowie der Ausschluss aller 16- und 17jährigen von der Wahl verfassungswidrig sei. Er führt zur Begründung aus, dass das Wahlrecht aufgrund der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) allen Bürgern uneingeschränkt und damit auch Kindern und Jugendlichen zustehe. Für eine Einschränkung dieses Rechts existiere eine verfassungsmäßige Einschränkung hinsichtlich der 16- und 17-jährigen nicht.

Entsprechendes folge weder aus dem Grundgesetz, der Hessischen Verfassung (HV) noch aus sonstigem Verfassungsrecht. Auch folge eine Einschränkung nicht aus dem Aspekt der Typisierung, der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung oder der Wechselseitigkeit von Rechten und Pflichten dieser Altersgruppe. Daher sei § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO), der für das aktive Wahlrecht die Altersgrenze von 18 Jahren vorsieht, verfassungswidrig. Dem Gesetzgeber komme kein Spielraum bei der Ausgestaltung des aktiven Wahlrechts zu. Weiterhin sei § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO verfassungswidrig, da er die 16- und 17-jährigen gegenüber Vollbetreuten ungleich behandle, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund vorliege.

11 Der Kläger beantragt,

den Beschluss der Beklagten vom 17.05.2021, mit dem die Gültigkeit der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt D. vom 14.03.2021 festgestellt worden ist, aufzuheben und die Wahl für ungültig zu erklären und deren Wiederholung anzuordnen,

hilfsweise,

festzustellen, dass er durch den Ausschluss vom aktiven Wahlrecht bei der Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt D. in Folge der Nichtaufnahme in das Wählerverzeichnis in seinen Rechten verletzt worden ist.

12 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen und die Wahl für gültig zu erklären.

13 Sie trägt hinsichtlich des Hauptantrages vor, bei ihrer Entscheidung geltendes Recht beachtet zu haben, welches dem Kläger ein Wahlrecht nicht gewähre. Weiterhin sei sie hinsichtlich des Hilfsantrages nicht die richtige Beklagte. Jedenfalls fehle aber das Rechtsschutzbedürfnis bei der beantragten Feststellung.

14 Mit Beschluss vom 04.10.2021 hat das Gericht die Mitglieder der Stadtverordneten dem Verfahren beigeladen (Bl. 84 f. d. A.). Die Beigeladenen haben weder zur Sache vorgetragen noch einen Antrag gestellt.

15 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Gerichts- und Behördenakten und das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 18.02.2022. Die genannten Akten sind zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden.

Entscheidungsgründe:

16 Die Klage bleibt erfolglos.

- 17** Der Hauptantrag des Klägers, den Beschluss der Beklagten vom 17.05.2021 aufzuheben, die Wahl für ungültig zu erklären und deren Wiederholung anzuordnen, ist zulässig aber unbegründet.
- 18** Gemäß § 29 Abs. 1, 2 HGO gelten für das Verfahren der Wahl zur Gemeindevertretung die Bestimmungen des Hessischen Kommunalwahlgesetzes.
- 19** Nach § 27 Satz 1 Kommunalwahlgesetz (KWG) ist gegen den Beschluss der Beklagten vom 17.05.2021, mit dem diese den Einspruch des Klägers gegen die Gültigkeit der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung vom 14.03.2021 zurückwies, die Klage als Gestaltungsklage eigener Art (sui generis) statthaft, da sich die Beteiligten über die Frage streiten, ob die jeweiligen Wahlbewerber überhaupt Mitglied des Organs geworden sind (vgl. VG Gießen, Urt. v. 11.06.2008 - 8 K 444/08.GI -, Rn. 18, juris, m. w. N.; Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 18 ff.). Insbesondere handelt es sich nicht um einen Kommunalverfassungsstreit, in dem zwei Organe oder Organteile, über ihre Kompetenzen streiten (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 43a, 8, m. w. N.). Gemäß § 27 Satz 2 KWG sind hierbei die allgemeinen Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren anwendbar.
- 20** Auch ist der Kläger trotz des Umstandes, dass er nicht als Wahlberechtigter im Wahlverzeichnis verzeichnet ist, gemäß § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO i. V. m. §§ 27 Satz 1, 26 Abs. 1 Satz 2 KWG klagebefugt.
- 21** Das Wahlprüfungsverfahren ist in erster Linie ein objektives Verfahren, das es ermöglichen soll, im öffentlichen Interesse über die ordnungsgemäße Abwicklung der Wahl zu wachen (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 51). Daher beschränken die §§ 27, 26 Abs. 1 Satz 2 KWG den Kreis der Klagebefugten in Abweichung von § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO grundsätzlich auf die „Wahlberechtigten“ der gegenständlichen Wahl. Diese Beschränkung des klagebefugten Personenkreises auf den Kreis der Wahlberechtigten muss zu Gunsten des Gebots effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) jedoch dann zurücktreten, wenn gerade die Frage der Wahlberechtigung Gegenstand der Klage ist, da andernfalls eine materiellrechtliche Überprüfung der Wahlberechtigung nicht möglich wäre. Dies folgt daraus, dass aufgrund der Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens (§ 28 KWG) eine Überprüfung im Vorfeld der Wahl grundsätzlich ausscheidet sowie im Nachgang auf die sogenannte Wahlanfechtung nach dem KWG beschränkt ist. Folglich ist die Frage der Wahlberechtigung im Rahmen der Zulässigkeit einer solchen Wahlprüfungsbeschwerde als gegeben zu unterstellen (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 27, juris, m. w. N.).

22 Weiterhin erfüllt der Kläger, der die Verletzung der Rechte aller 16- und 17-jährigen im Wahlkreis, mithin nicht die Verletzung eigener Rechte, rügt, das gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 KWG nötige Unterstützerquorum. Seinen Einspruch unterstützen 208 Wahlberechtigte im Sinne des KWG und damit mehr als die erforderlichen 100 Unterstützer.

23 Eines Vorverfahrens bedarf es nicht. Ein Widerspruch ist gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO i. V. m. § 27 Satz 2 KWG nicht statthaft. Der Kläger hat jedoch gemäß § 25 Abs. 1, 2 KWG binnen einer Ausschlussfrist von 2 Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses seinen Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl schriftlich oder zur Niederschrift beim Wahlleiter einzureichen und innerhalb der Einspruchsfrist im Einzelnen zu begründen. Nach Ablauf dieser Frist können weitere Einspruchsgründe nicht mehr geltend gemacht werden. Dem ist der Kläger mit seinem Schriftsatz vom 27.03.2021 (Bl. 14 BeiA II) nachgekommen. Insbesondere hat er in diesem bereits seine Auffassung dargelegt, dass der Ausschluss der 16- und 17-jährigen von der Wahl rechtswidrig sei.

24 Nach Mitteilung des Oberbürgermeisters vom 04.06.2021, dem Kläger zugestellt am 11.06.2021, hat dieser die Klage gemäß § 57 Abs. 1, 2 VwGO i. V. m. § 222 Abs. 1 Zivilprozessordnung (ZPO) i. V. m. §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) am 08.07.2021 fristgerecht innerhalb eines Monats (§ 27 Satz 1 KWG) erhoben. Bei dem Schriftsatz des Oberbürgermeisters an den Kläger vom 04.06.2021 handelt es sich um eine bloße Mitteilung des Ergebnisses zur Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung über den Einspruch des Klägers, mit dem jedoch der Lauf der Frist in Gang gesetzt worden ist. Es handelt sich hingegen nicht um einen Verwaltungsakt, da dieser Mitteilung insbesondere kein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt. Streitgegenstand ist alleine der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 17.05.2021.

25 Kläger und Beklagte sind beteiligtenfähig. In Abweichung vom Rechtsträgerprinzip (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 8, 39, 40) ist die Klage gemäß § 27 Satz 2 KWG gegen die Stadtverordnetenversammlung als Vertretungskörperschaft (§ 2 Abs. 1 KWG) zu richten. Auch lag die für den bei Klageerhebung minderjährigen Kläger erforderliche Einwilligung der gesetzlichen Vertreter vor, wie sich aus der Bevollmächtigung der Rechtsbeistände (Bl. 30 d. A.) ergibt. Insofern kommt es auf die Frage, ob es sich vorliegend um eine höchstpersönliche Werteentscheidung handelt, bei der der Kläger ausnahmsweise nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO das Verfahren als beschränkt Geschäftsfähiger selbst führen kann, nicht an (dies ablehnend: VG Stuttgart, Urt. v. 14.12.2015 - 7 K 3140/15 -, Rn. 28, juris). Weiterhin hat der Kläger zwischenzeitlich das 18. Lebensjahr vollendet und die Klageerhebung in der mündlichen Verhandlung

vom 18.02.2022 genehmigt (S. 4 des Protokolls der mündlichen Verhandlung <PMV>).

26 Dem Verfahren waren, wie mit Beschluss vom 04.10.2021 geschehen, die Mitglieder der mit Wahl vom 14.03.2021 gewählten Stadtverordnetenversammlung gemäß § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen, da sich der Ausgang des Verfahrens unmittelbar auf ihr Mandat auszuwirken vermag und die Entscheidung daher nur einheitlich ergehen kann (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 54; VG Stuttgart Urt. v. 14.12.2015 - 7 K 3140/15 -, Rn. 22, juris).

27 Der Hauptantrag ist unbegründet.

28 Der Beschluss der Beklagten vom 17.05.2021, gegen den sich die Klage richtet (§ 27 Satz 1 KWG), ist rechtmäßig. Die Beklagte hat in ihrer ersten Sitzung (§ 68 KWG i. V. m. § 57 Abs. 1 Kommunalwahlordnung <KWO>) zutreffend den Einspruch des Klägers gegen die Gültigkeit der Wahlen der Stadt D. vom 14.03.2021 zur Stadtverordnetenversammlung zurückgewiesen und die Wahl für gültig erklärt (vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 1 KWG). Der vom Kläger vorgebrachte Einspruchsgrund, dass der Ausschluss aller 16- und 17-jährigen von der Wahl rechtswidrig gewesen sei, ist nicht geeignet, eine Wiederholung der Wahl (§§ 27, 26 Abs. 1 Nr. 2 lit. b), 30 KWG) zu tragen. Die gerichtliche Prüfung ist hierbei auf solche Gründe beschränkt, die der Kläger zuvor im Einspruchsverfahren geltend gemacht hat (§ 25 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 KWG). Neuer Vortrag ist präkludiert. Bereits substantiiert vorgetragene Gründe können jedoch weiter substantiiert werden (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 60).

29 Gemäß § 27 Satz 1 KWG prüft das Gericht den Beschluss der Vertretungskörperschaft, hier der Stadtverordnetenversammlung, in dem diese zur Gültigkeit der Wahl nach § 26 KWG entschieden hatte. Gemäß § 26 KWG hat die über den Einspruch befindende neue Vertretungskörperschaft - und damit auch das Verwaltungsgericht - über die Gültigkeit der Wahl und über Einsprüche nach § 25 in folgender Weise zu befinden:

30 (1.) War ein Vertreter nicht wählbar oder an der Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft gehindert (§ 37, § 65 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung, § 27, § 36 Abs. 2 der Hessischen Landkreisordnung) oder hätte er aus anderen Gründen nach § 15 Abs. 2 Satz 2 aus dem Wahlvorschlag gestrichen werden müssen, so ist sein Ausscheiden anzuordnen.

31 (2.) Sind im Wahlverfahren Unregelmäßigkeiten oder strafbare oder gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen, vorgekommen, bei denen nach den Umständen des Einzelfalls eine nach der

Lebenserfahrung konkrete Möglichkeit besteht, dass sie auf die Verteilung der Sitze von entscheidendem Einfluss gewesen sein können, so ist (a) wenn sich die Unregelmäßigkeiten oder die strafbaren oder gegen die guten Sitten verstoßenden Handlungen nur auf einzelne Wahl- oder Briefwahlbezirke erstrecken, in diesen Wahlbezirken, (b) wenn sich die Unregelmäßigkeiten oder die strafbaren oder gegen die guten Sitten verstoßenden Handlungen auf den ganzen Wahlkreis oder auf mehr als die Hälfte der Wahl- und Briefwahlbezirke erstrecken, im ganzen Wahlkreis die Wiederholung der Wahl anzuordnen (§ 30).

32 (3.) Ist die Feststellung des Wahlergebnisses unrichtig, so ist sie aufzuheben und eine neue Feststellung anzuordnen (§ 31).

33 (4.) Liegt keiner der unter Nr. 1 bis 3 genannten Fälle vor, so ist die Wahl für gültig zu erklären; wurden bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Rechte eines Einspruchsführers verletzt, wird die Rechtsverletzung in dem Beschluss festgestellt.

34 Hieran gemessen ist der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, die Wahl vom 14.05.2021 für gültig zu erklären und den Einspruch des Klägers zurückzuweisen, rechtlich nicht zu beanstanden. Mithin ist die Wahl der Stadt D. zur Stadtverordnetenversammlung vom 14.05.2021 nicht zu wiederholen. Die Begründung des Klägers, dass der Ausschluss aller 16- und 17-jährigen von der Wahl rechtswidrig gewesen sei, verfängt nicht.

35 Der sich aus § 1 Abs. 3 KWG i. V. m. § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO ergebende Ausschluss der unter 18-jährigen vom aktiven Wahlrecht führt nicht zur Ungültigkeit der Wahl nach § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 KWG. Einschlägig ist im vorliegenden Verfahren allein § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KWG. Eine Unregelmäßigkeit im Wahlverfahren liegt jedoch nicht vor. § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO verstößt nicht gegen Verfassungsrecht. Vielmehr handelt es sich um eine Regelung im Rahmen des verfassungsrechtlich gebotenen Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers.

36 § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO bestimmt, dass „Wahlberechtigt ist, wer am Wahltag (...) das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat (...)“. Der damit verbundene Ausschluss der 16- und 17-jährigen vom aktiven Wahlrecht ist verfassungsgemäß.

37 Der Landesgesetzgeber hat bei der Schaffung einfachgesetzlicher Regelungen zur Ausgestaltung des Wahlrechts Verfassungsrecht zu beachten, so dass der Verstoß von Verfahrensregeln gegen die Verfassung und allgemeine Wahlrechtsgrundsätze geeignet ist, eine Unregelmäßigkeit im Wahlverfahren darzustellen (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 26 Rn. 71 m. w. N.).

- 38** Die Festsetzung des Mindestalters für die Ausübung des aktiven Wahlrechts auf 18 Jahre verstößt jedoch nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen den in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.
- 39** Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Diese Wahlrechtsgrundsätze, die ebenfalls in § 1 Abs. 1 KWG einfach gesetzlich kodifiziert sind, garantieren das Recht aller Staatsbürger, zu wählen und gewählt zu werden (Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 41, juris, m. w. N.).
- 40** Dabei findet sich in Art. 28 Abs. 1 GG kein Verweis auf Art. 38 Abs. 1 und 2 GG. Vielmehr schreibt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die Wahlrechtsgrundsätze für Kommunalwahlen verbindlich vor. Daher gilt zwar Art. 38 Abs. 1 und 2 GG nicht im Wahlverfahren der Länder (BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1, 14-66, Rn. 85, juris; VG Stuttgart Urt. v. 14.12.2015 - 7 K 3140/15 -, Rn. 40, juris). Bund und Länder haben jedoch gleichfalls gemäß Art. 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 2 GG im jeweils eigenen Verfassungsraum Vertretungen des Volkes zu schaffen, die aus allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl hervorgegangen sind (BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 -, BVerfGE 99, 1-19, Rn. 45 f., juris), so dass der Maßstab der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG deckungsgleich ist (BeckOK GG/Hellermann, 48. Ed. 15.08.2021, GG Art. 28 Rn. 15; Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 95. EL Juli 2021, GG Art. 28 Abs. 1 Rn. 86; Hömig/Wolff GG/Heinrich Amadeus Wolff, 13. Aufl. 2022, GG Art. 28 Rn. 5, alle jeweils m. w. N.).
- 41** Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl sichert hierbei die Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (BVerfG, Beschluss vom 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 -, BVerfGE 99, 1-19, Rn. 50, juris, m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 24, juris). Er verbürgt - positiv - die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973 - 2 BvC 3/73 -, BVerfGE 36, 139-144, Rn. 8, juris; BVerfG, Beschluss vom 07.10.1981 - 2 BvC 2/81 -, BVerfGE 58, 202-208, Rn. 10, juris; BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 24, juris) und untersagt - negativ - den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973 - 2 BvC 3/73 -, BVerfGE 36, 139-144, Rn. 8, juris; BVerfG, Beschluss vom 07.10.1981 - 2 BvC 2/81 -, BVerfGE 58, 202-208, Rn. 10, juris) sowie den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen (BVerfG, Dreierausschussbeschl. v. 29.11.1962 - 2 BvR 587/62 -, BVerfGE 15, 165-

167, Rn. 6, juris; BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973 - 2 BvC 3/73 -, BVerfGE 36, 139-144, Rn. 8, juris; BVerfG, Beschluss vom 07.10.1981 - 2 BvC 2/81 -, BVerfGE 58, 202-208, Rn. 10, juris; zu allem BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 42, juris).

42 Somit ist die Festlegung des Mindestwahlalters aus § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO geeignet, in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG einzugreifen, indem dieser die Ausübung des Wahlrechts an Voraussetzungen knüpft und all jene ausschließt, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen.

43 Der Grundsatz strenger und formaler Gleichheit aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegt jedoch keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 43, juris; BVerfG, Beschluss vom 06.05.1970 - 2 BvR 158/70 -, BVerfGE 28, 220-226, Rn. 11, juris, m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973 - 2 BvC 3/73 -, BVerfGE 36, 139-144, Rn. 8 f., juris).

44 Vielmehr folgt zwangsläufig aus dem Charakter der Wahl als Integrationsvorgang in einer Demokratie, dass für diesen und auch darüber hinaus, eine freie und offene Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden stattfindet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 33, juris m. w. N.). Dies äußert sich insbesondere im Recht der Bürger auf politische Einflussnahme und Betätigung zur Meinungsbildung (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.07.1966 - 2 BvF 1/65 -, BVerfGE 20, 56-119, Rn. 116, juris; BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 64, juris; BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 33, juris). Nur dann kann der Wahlakt die ihm zugedachte integrative Wirkung entfalten. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht (BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 34, juris; zu allem: BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 45). Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs in Gestalt der Stimmabgabe setzt notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könnte (BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17 -, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 14, juris; VG Chemnitz, Beschluss vom 19.01.2021 - 5 K 1698/20 -, Rn. 14, juris). Ist dies zweifelsohne bei Säuglingen und Kleinkindern noch nicht der Fall, lässt sich eine klare Grenze bei Kindern und Jugendlichen nicht ohne Weiteres ziehen.

45 Dieses Spannungsverhältnis zwischen der Funktion der Wahl und dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aufzulösen ist Aufgabe des Gesetzgebers (BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17 -, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 14, juris). Dabei kommt ihm

– entgegen der Auffassung des Klägers (Bl. 25 f. d. A.) – ein Entscheidungs- und Einschätzungsspielraum bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts zu (BVerwG, Ur. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17 –, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 12 ff., juris, m. w. N.; BVerfG, Ur. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89 –, BVerfGE 83, 37-59, Rn. 73, juris; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 06.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, Rn. 34, juris; VG Karlsruhe, Ur. v. 11.05.2016 – 4 K 2062/14 –, Rn. 36, juris, m. w. N.). Mangels einer verfassungsrechtlichen Regelung obliegt es dem Gesetzgeber auch, das für die Wahlen notwendige Mindestalter festzulegen (BVerwG, Ur. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17 –, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 14, juris).

46 Der Gesetzgeber bestimmt dabei selbst den Umfang und die Tiefe seiner Sachaufklärung im Gesetzgebungsverfahren. Eine normativ ausgeformte Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers enthält das Verfassungsrecht hingegen nicht. Insbesondere ist eine solche nicht in Art. 116 ff. HV enthalten. Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der durch die Verfassung vorgegebenen Regeln Sache der gesetzgebenden Organe ist und dass das parlamentarische Verfahren durch seine Transparenz eine Diskussion von Entscheidungen in der breiten Öffentlichkeit ermöglicht (BVerfG, Ur. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 274; BVerwG, Ur. v. 13.06.2018 – 10 C 8/17 –, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 16 f., juris).

47 Die Möglichkeit der Teilnahme an öffentlicher Diskussion und Meinungsbildung ist dem öffentlich beratenen Gesetzgebungsverfahren demnach bereits immanent. Dass auch das vorliegende Verfahren hierbei keine Ausnahme darstellt, zeigt sich in der seit Jahren auf unterschiedlichen Ebenen und Kanälen regional und überregional geführten Diskussion. Beispielhaft zu nennen sind hierfür die im Hessischen Landtag öffentlich geführten Debatten zu den Gesetzesentwürfen zur Landtagdrucksache 14/3550 und 20/6347, die sich mit der Herabsetzung des Wahlalters befassten sowie den Debatten zu Entstehung und Rückgängigmachung des „Gesetz[es] zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze“ vom 08.06.1998 (GVBl. I S. 214), mit dem das in § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO verordnete Wahlalter für Kommunalwahlen kurzzeitig auf 16 Jahre herabgesetzt worden war.

48 Die zur Ausgestaltung des Wahlrechts vom Gesetzgeber getroffenen Verallgemeinerungen müssen allerdings ihrerseits im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbunden Ungleichbehandlung stehen (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14 –, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 48, juris). Aufgrund des oben beschriebenen Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers ist die gerichtliche Kontrolle hierbei darauf beschränkt, ob die getroffenen Regelungen den Spielraum wahren und nicht etwa, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC

62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 46, juris, m. w. N.). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 46, juris, m. w. N.).

49 Dabei ist der Gesetzgeber insbesondere bei Masseerscheinungen wie Wahlen im Rahmen seines Spielraumes dazu befugt, typisierende und pauschalisierende Regelungen zu treffen, um die Vielzahl regelungsbedürftiger Sachverhalte, namentlich die Reife eines jeden Wählers, zusammenzufassen (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 47, juris; BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39-71, Rn. 28, juris). Deshalb führen hierbei auftretende Härten nicht bereits für sich genommen zu einem Verstoß gegen Gleichheitsgrundsätze (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 47, juris). Andernfalls wäre eine Bestimmung des berechtigten Wählerkreises nicht möglich. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber für Regelungen Sorge zu tragen, die die Einhaltung des Erfordernisses einer hinreichenden Verstandesreife gewährleisten und zugleich auch anderen Verfassungsprinzipien hinreichend Geltung verschaffen (BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17 -, BVerwGE 162, 244-253, Rn. 15, juris).

50 Diesen Anforderungen hat der Landesgesetzgeber durch die Schaffung des § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO entsprochen.

51 Die Beschränkung des Wahlalters auf 18 Jahre ist grundsätzlich geeignet, das Spannungsverhältnis zwischen der Integrationsfunktion der Wahl und der Allgemeinheit der Wahl aufzulösen, da hierdurch jedenfalls diejenigen von der Ausübung des Wahlrechts ausgeschlossen werden, denen aufgrund mangelnder Reife die notwendige Kommunikationsfähigkeit fehlt.

52 Weiterhin ist die Regelung auch erforderlich. Mit der Ausübung des Wahlrechts ist in einer Demokratie notwendigerweise die Übernahme von Verantwortung für sich und die Allgemeinheit verbunden, da die Entscheidung die gesellschaftliche und politische Entwicklung der kommenden Jahre maßgeblich beeinflusst. Zu fordern ist daher ein gewisser Grad an politischer Einsichtsfähigkeit. Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23.12.1998 (GVBl. I S. 2) hat der Landesgesetzgeber das aktive Wahlrecht (wieder) auf 18 Jahre angehoben und damit alle unter 18-jährigen von der Wahl ausgeschlossen. In der Gesetzesbegründung heißt er hierzu, dass beabsichtigt sei, die „Altersgrenzen für das aktive Wahlrecht mit den Bestimmungen des Landtags- und Bundeswahlrechts zu harmonisieren und das Wahlalter mit dem Volljährigkeitsalter wieder zusammenzufassen“, daher „wird das Wahlalter auch bei Kommunalwahlen wieder

auf 18 Jahre angehoben“ (LTDrs. 15/425 S. 25). Weiterhin sei „das Auseinanderfallen von Volljährigkeit (Geschäftsfähigkeit) und Wahlrecht [...] ein nicht hinnehmbarer Wertungswiderspruch“ (LTDrs. 15/425 S. 30). Damit hat der Gesetzgeber einerseits zum Ausdruck gebracht, dass zwischen Volljährigkeit und Wahlalter ein innerer Zusammenhang besteht und sich andererseits bei der Regelung des kommunalen Wahlrechts am Wahlrecht des Landes und des Bundes orientiert. Die daraus folgende Wertung, dass beim Vorliegen der Volljährigkeit allgemein die Gesellschaft den Menschen für reif genug hält, seine Lebensverhältnisse eigenverantwortlich und frei zu regeln, stellt eine im Wahlrecht zulässige typisierende Betrachtung dar. Auch die Anknüpfung an das aktive Wahlrecht für die Wahlen zum Hessischen Landtag aus Art. 73 Abs. 1 HV sowie dem Wahlrecht für die Wahlen zum deutschen Bundestag aus Art. 38 Abs. 2 GG stellt eine zulässige typisierende Anknüpfung dar, da es sich die verfassungsrechtliche Wertung zur Frage der Wahlmündigkeit zu eigen macht und der darin zum Ausdruck kommenden Entscheidung der Verfassungsgeber, wann einem Bürger die nötige Reife zur Kommunikationsfähigkeit zukommt, folgt. Mag auch diese Ausgestaltung im Regelungsbereich der Länder - mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben - wie oben dargestellt nicht zwingend sein, bewegt sie sich in der Wertung der Landes- und Bundesverfassung, mithin im auch von diesem vorgesehenen Spielraum gesetzgeberischer Gestaltung. Es ist jedenfalls nicht zu beanstanden, wenn sich der Gesetzgeber beim Ausgleich zwischen der Integrationsfunktion der Wahl und der Allgemeinheit der Wahl im Landeswahlrecht an den Regelungen Bundes orientiert und dessen Wertungen der eigenen Entscheidung zu Grunde legt.

53 Nicht zu überzeugen vermochte der Vortrag des Klägers, dass es sachfremd sei, die Wahlaltersgrenze mit der Volljährigkeit zu vergleichen, da es an einer Vergleichbarkeit zwischen Volljährigkeit und Verstandsreife fehle (Bl. 12 ff., 18 ff. d. A.).

54 Zwar erklärt der Kläger zu Recht, dass beispielsweise die Regelungen des Jugendstrafrechts sowie zur Geschäftsfähigkeit von Jugendlichen dem Schutz dieser Altersgruppe dienen und nicht etwa dem Zweck, ihnen Rechte vorzuenthalten. Gleichfalls sind sie jedoch Ausdruck gesetzgeberischer und gesellschaftlicher Wertung, dass Menschen in ihrer Entwicklung einen Reifeprozess vollziehen, in dem sie zu mündigen Teilen der Gesellschaft werden. Dies würdigt die Rechtsordnung im Jugendstrafrecht mit individuellen Rechtsfolgen (vgl. §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 Satz 1, 3 Satz 1, 9 ff. JGG) oder einem abgestuften Zugewinn von Eigenständigkeit in der Erlangung der Geschäftsfähigkeit (vgl. §§ 104 Nr. 1, 106, 108 Abs. 1, 110 BGB). Eine solche individuelle Betrachtung ist bei der Ausgestaltung des Wahlmindestalters

jedoch gerade nicht möglich. Vielmehr zeigt es die Notwendigkeit einer typisierenden Regelung auf.

55 Nichts anderes ergibt sich aus dem Verweis des Klägers auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.01.2019 unter dem Aktenzeichen 2 BvC 62/14, in dem dieses zum Wahlrecht von Vollbetreuten entschieden und deren Ausschluss von der Wahl für verfassungswidrig erklärt hatte. Der Entscheidung vom 29.01.2019 lag unter anderem zu Grunde, dass der Gesetzgeber zur Ausgestaltung des Wahlrechts diejenigen Wähler von der Wahl ausschloss, denen durch Richterspruch ein Betreuer bestellt worden war. Nach § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB ist dies jedoch dann nicht der Fall, wenn eine anderweitige Versorgung und Betreuung - beispielsweise im familiären Umfeld - sichergestellt ist (vgl. zu allem: BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 101, juris). Damit hing der Wegfall des Wahlrechts letztlich von der Systematik des Betreuungsrechts als äußerer Anknüpfungspunkt ab (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 101 f., juris). Die damit verbundene Zufälligkeit stellte jedoch gerade keinen sich aus der Natur der Sache ergebenden Grund dar, die wahlrechtliche Ungleichbehandlung gleichermaßen Betreuungsbedürftiger zu rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 158, Rn. 103, juris). Das Bundesverfassungsgericht hat damit die bisherige Rechtsprechung fortgeführt und klargestellt, dass die Allgemeinheit der Wahl durch die Einsichtsfähigkeit in die Wahl eingeschränkt werden kann (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 99, juris). Entgegen der Regelung zum Wahlrecht der Vollbetreuten, gilt das Wahlalter ausnahmslos für alle Personen und knüpft daher typisierend und ohne Zufälligkeiten an äußere Tatbestände - das Alter eines Menschen - an. Dabei ist das Alter eines Menschen wie bereits aufgezeigt gerade dazu geeignet, Aufschluss über die Reife und Kommunikationsfähigkeit eines Wählers zu geben.

56 Soweit sich der Kläger darauf beruft, dass nunmehr auch Volljährige wählen dürften, denen tatsächlich die nötige Kommunikationsfähigkeit fehle und daher im Wege eines erst-Recht-Schlusses auch 16 bis 17-jährige wählen dürften (S. 26 f. d. A.), geht diese Argumentation fehl, da es eine Gleichbehandlung im Unrecht gerade nicht gibt.

57 Im Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG aus (BVerfG, Beschluss vom 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 -, BVerfGE 99, 1-19, Rn. 29, juris; BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 42, juris). Soweit er anwendbar wäre, sind die Anforderungen an einen sachlichen Grund der Ungleichbehandlung deckungsgleich mit den oben beschriebenen Anforderungen an

eine Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl (BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1-58, Rn. 59, juris).

58 Nach allem ist der Hauptantrag des Klägers unbegründet. Die Entscheidung des Landesgesetzgebers, den Zugang zu den Wahlen an das Erreichen des 18. Lebensjahres zu knüpfen, ist zwar nicht zwingend, verstößt jedoch auch nicht gegen Verfassungsrecht. Die Regelung bewegt sich im Gestaltungsspielraum des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Auf eine Kontrolle der Regelungen auf ihre empirische Zweckmäßigkeit kommt es hingegen nicht an, da dieser Austausch von Informationen dem Gesetzgebungs- und politischen Verfahren vorbehalten und der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist.

59 Der Hilfsantrag des Klägers ist zulässig aber unbegründet.

60 Der gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2 KWG statthafte Feststellungsantrag ist gemäß § 27 Satz 2 KWG ebenfalls gegen die Beklagte zu richten.

61 Er ist weiterhin auch nicht deshalb unzulässig geworden, da der Kläger zwischenzeitlich das 18. Lebensjahr vollendet hat und damit formal Wahlberechtigter ist. Insbesondere folgt hieraus nicht der Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses. Wie bereits oben gezeigt, dient das Wahlprüfungsverfahren dem Zweck, im öffentlichen Interesse über die ordnungsgemäße Abwicklung der Wahl zu wachen (Bennemann/Schmidt, Verbandskommentar Band IV: KWG, Stand Sept. 2021, § 27 Rn. 51). Dem entsprechend entfällt das Rechtsschutzbedürfnis nicht schon deshalb, weil der Kläger an zukünftigen Wahlen teilnehmen dürfte.

62 Der Hilfsantrag ist jedoch unbegründet.

63 Der Beschluss der Beklagten vom 17.05.2021 ist auch insoweit rechtmäßig. Die von dem Kläger vorgebrachten Einspruchsgründe sind nicht geeignet, die Feststellung einer Verletzung seiner Rechte (§§ 27, 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2 KWG) zu tragen. Die Versagung der Eintragung in das Wählerverzeichnis ist rechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß § 68 KWG i. V. m. § 7 Abs. 1 KWO legt der Gemeindevorstand vor jeder Wahl ein Verzeichnis der Wahlberechtigten an. Nach § 9 Abs. 1 KWO sind von Amts wegen alle Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis einzutragen. Die Festsetzung des Mindestalters für die Ausübung des Wahlrechts auf 18 Jahre (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HGO) verstößt wie soeben gezeigt nicht gegen Verfassungsrecht und schließt daher (auch) den Kläger vom Wahlrecht und mithin von der Eintragung ins Wahlverzeichnis aus.

64 Der Kläger hat als Unterliegender gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Beigeladenen haben keinen eigenen Sachantrag gestellt und sind daher kein Kostenrisiko eingegangen (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO), so dass es

nicht der Billigkeit entspricht, den Kläger mit ihren außergerichtlichen Kosten zu belasten.

65 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Zitiervorschlag:

VG Kassel Urt. v. 18.2.2022 – 3 K 1259/21.KS, BeckRS 2022, 2276

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG 2025

Technische Universität Chemnitz · 09107 Chemnitz

Hessischer Landtag

Schlossplatz 1–3

65183 Wiesbaden

(per E-Mail an h.dransmann@ltg.hessen.de u. c.kehrein@ltg.hessen.de)

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

Telefon:

+49 371 531-33357

Fax:

+49 371 531-83357

E-Mail:

arndt.leininger@phil.tu-chemnitz.de

Internet:

www.tu-chemnitz.de/polmeth

Ort, Datum:

Chemnitz, 05.08.25

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innenausschusses im Hessischen Landtag zu dem Gesetzentwurf „Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen“ (Drucks. 21/2037)

Sehr geehrte Damen und Herren,

In Erfüllung Ihrer Bitte vom 24. Juni 2025 nehme ich hiermit schriftlich Stellung zum Gesetzentwurf „Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen“ (Drucks. 21/2037). Der Entwurf sieht vor, das Mindestalter für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen in Hessen von 18 auf 16 Jahre zu senken. Meine Stellungnahme basiert auf der aktuellen empirischen politikwissenschaftlichen Literatur sowie auf Ergebnissen meiner eigenen Forschung zu diesem Thema.

Vorbemerkung

In Hessen – wie in den meisten anderen Bundesländern – ist das Wahlalter für Kommunalwahlen in der Gemeinde- und der Landkreisordnung geregelt. Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurde mit Drucksache 20/6347 ein Gesetzentwurf zur Senkung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre eingebracht, der jedoch in dritter Lesung abgelehnt wurde. Auch zu diesem Entwurf habe ich eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Meine damaligen Ausführungen lassen sich vollständig auf den nun eingebrachten neuen Gesetzentwurf mit identischer Zielsetzung übertragen. Einige der damaligen Argumente greife ich im Folgenden – ergänzt um aktuellste Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen Literatur – nochmals auf.

Status Quo und aktuelle Reformen

In Deutschland trat vor nunmehr mehr als einem halben Jahrhundert, im Jahr 1970, eine Änderung des Grundgesetzes in Kraft, mit der das aktive Wahlrecht für Bundestagswahlen von damals 21 auf 18 Jahre und das passive Wahlrecht von 25 auf 21 Jahre gesenkt wurde. Fünf Jahre später wurde die Volljährigkeit auf 18 Jahre herabgesetzt und damit auch das Mindestalter für das passive Wahlrecht auf 18 Jahre abgesenkt. Seitdem galt in Deutschland – wie auch in vielen anderen etablierten Demokratien – auf nationaler Ebene das Wahlalter 18.

Dienst- u. Paketanschrift: Technische Universität Chemnitz

Straße der Nationen 62 · 09111 Chemnitz

Postanschrift: Technische Universität Chemnitz · 09107 Chemnitz · GERMANY

Bankverbindung: Hauptkasse des Freistaates Sachsen · Deutsche Bundesbank

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



Im Jahr 2023 beschloss der Deutsche Bundestag eine Änderung des Europawahlgesetzes, mit der das Wahlalter für Europawahlen auf 16 Jahre gesenkt wurde. Damit durften bei der Europawahl im Juni 2024 erstmals bundesweit auch 16- und 17-Jährige ihre Stimme abgeben.

Zuletzt haben die Bundesländer Berlin und Mecklenburg-Vorpommern das Wahlalter für Landtagswahlen auf 16 Jahre zu senken – erstmals anwendbar ab den Landtagswahlen 2026. Somit haben aktuell elf Bundesländer das Wahlalter für Landtagswahlen, Kommunalwahlen oder beide Wahlarten auf 16 Jahre abgesenkt. Sieben Bundesländer – Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein – haben das Wahlalter sowohl für Landtags- als auch für Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. In einigen der zuvor genannten Bundesländer wurde zunächst nur das Wahlalter für Kommunalwahlen und erst später auch das für Landtagswahlen herabgesetzt. Nur zwei Bundesländer – Brandenburg und Hamburg – haben das Wahlalter für beide Wahlarten gleichzeitig gesenkt. Vier Bundesländer – Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – haben das Wahlalter bislang nur für Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt. Dieses Muster spiegelt einerseits die Idee wider, dass es am sichersten sei, Reformen zunächst auf der untersten und mutmaßlich bürgernächsten Regierungsebene zu testen, und andererseits eine starke und anhaltende Skepsis gegenüber der Ausweitung des Wahlrechts auf Minderjährige (vgl. Leininger und Faas 2020).

Der vorliegende Vorschlag folgt also diesem Muster, ein Wahlalter 16 zunächst auf kommunaler Ebene pilotieren zu wollen. Der Vorschlag konzentriert sich hierbei auf das aktive Wahlrecht; das passive Wahlrecht soll – wie in fast allen anderen Bundesländern – weiterhin bei 18 Jahren verbleiben. Einzig in Baden-Württemberg können auch 16- und 17-Jährige kandidieren und gewählt werden; dies war erstmals bei den Kommunalwahlen 2024 möglich. Hessen ist somit eines von nur noch fünf Bundesländern – neben Bayern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen –, das 16- und 17-jährigen Bürgerinnen und Bürgern das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene weiterhin vorenthält. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll dies nun geändert werden.

Ähnliche Diskussionen über das Wahlalter gibt es auch in anderen Bundesländern – so haben etwa CDU und Grüne in Nordrhein-Westfalen in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, das dort bereits für Kommunalwahlen geltende Wahlalter 16 auch auf Landtagswahlen auszudehnen. Auch die Argumente ähneln sich – sowohl im Inland als auch im Ausland. Eichhorn und Berg (2020) charakterisieren die sich ausbreitende Debatte über das Wahlalter 16 als eine, die sich um vier zentrale Streitpunkte dreht: Erstens um rechtliche und normative Fragen, zweitens um die politische Reife von 16- und 17-Jährigen, drittens um die Auswirkungen einer Absenkung des Wahlalters auf die politischen Einstellungen und das Verhalten junger Menschen und viertens um mögliche langfristige politische Folgen eines niedrigeren Wahlalters. Als empirischer Politikwissenschaftler werde ich mich im Folgenden primär auf die bisherigen empirischen Erkenntnisse zu den Punkten zwei bis vier, also zu den Voraussetzungen und Folgen entsprechender Reformen, äußern (zu den normativen Argumenten s. Tremmel und Wilhelm 2015; Faas und Könneke 2021).

Voraussetzungen der Reform: Erkenntnisse zur politischen Reife 16- und 17-Jähriger

Ein von Gegner:innen einer Absenkung des Mindestwahlalters häufig genanntes Argument



lautet, dass 16- und 17-Jährige noch nicht reif genug seien, um zu wählen. Konkret heißt es, sie würden sich nicht genug für Politik interessieren und somit nicht genug wissen, um wählen zu können. Befürworter:innen einer Senkung des Wahlalters verweisen im Gegenzug häufig auf besonders engagierte Jugendliche, die sich beispielsweise in Bewegungen wie Fridays for Future engagieren. Ihnen könne man kaum die Reife und damit auch nicht das Recht auf Wahlteilnahme absprechen. Sie argumentieren weiter, dass sich die breite Masse der Jugendlichen nicht für Politik interessiere, weil sie nicht mitbestimmen dürfe. Dürften sie wählen, würde sich das auch positiv auf ihr Interesse auswirken.

Mittlerweile liegen zur politischen Reife Jugendlicher, welche in der Politikwissenschaft als politisches Interesse, politisches Wissen oder auch politische Selbstwirksamkeit¹ operationalisiert wird, einigen Studien vor. Frühe Studien zeigten sich noch skeptisch, was die politische Reife Jugendlicher betrifft, nahmen jedoch nur Kontexte in den Blick, in denen diese (noch) nicht wahlberechtigt waren. In einer der frühesten Studien zu diesem Thema untersuchen Chan und Clayton (2006) anhand von Daten aus dem britischen Haushaltspanel die Unterschiede im politischen Engagement von 16-, 17- und 18-Jährigen. Die Autor:innen zeigen, dass 16- und 17-Jährige, die nicht wahlberechtigt sind, deutlich weniger an Politik interessiert sind, sich weniger wahrscheinlich mit einer Partei identifizieren und weniger über aktuelle politische Themen wissen als wahlberechtigte Bürger:innen. Die Autor:innen kommen zu dem Schluss, dass es keine gute Idee sei, jüngeren Bürger:innen das Wahlrecht einzuräumen, da „too many of them would vote incompetently, in a way that would be detrimental to our democracy“ (Chan und Clayton 2006, S. 538). McAllister (2014) legt auf Grundlage der Australian Election Study (AES) ebenfalls Ergebnisse vor, die seiner Meinung nach gegen eine Senkung des Wahlalters sprechen. Jüngere Befragte seien im Allgemeinen weniger politisch interessiert als ältere Befragte. Da die AES jedoch nur Wahlberechtigte befragt, bleibt McAllisters Annahme, dass die Ergebnisse bei 16- und 17-Jährigen noch schlechter ausfallen würden, reine Spekulation.

Demgegenüber vergleichen Wagner, Johann und Kritzing (2012) österreichische 16- und 17-jährige Wahlberechtigte mit älteren Wähler:innen und kommen zu einem optimistischeren Ergebnis. Die unter 18-jährigen Wahlberechtigten sind demnach weder besonders unfähig noch unwillig, sich effektiv zu beteiligen. Wagner et al. stellen sogar fest: „In fact, 18- to 21-year-olds are if anything the more problematic group“ (2012, S. 381). Hart und Atkins (2011), die sich mit verschiedenen Indikatoren für politisches Engagement befassen, bestätigen diese Ansicht, indem sie Daten von 16- und 17-jährigen Amerikaner:innen auswerten. Gut, Ezzaini und Kübler (2025) vergleichen auf Basis einer großen Stichprobe 16- und 17-jährige mit 18- bis 25-jährigen Schweizer:innen. Es zeigt sich, dass erstere ebenso politisch interessiert und ähnliche Einstellungen zu ihrer politischen Selbstwirksamkeit und Wahlnormen haben. Außerdem äußerten die minderjährigen Befragten sogar eine stärkere Absicht, an Wahlen teilzunehmen.

In ähnlicher Weise untersuchen Stiers, Hooghe und Goubin (2020), ob 16- bis 17-Jährige weniger kongruent mit ihrer ideologischen Einstellung wählen als ältere Wähler:innen, und kommen zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist. In einer ähnlichen Studie in Deutschland zeigt Lang (2023), dass die Wahlintentionen 16- und 17-jähriger genauso „richtig“ ausfallen wie die volljähriger Befragter, wenn man darunter versteht, dass sie die Partei nannten, die am

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



besten zu ihren politischen Präferenzen passte. Sie fand keine Unterschiede in der Entscheidungsqualität zwischen Jugendlichen und Erwachsenen, unabhängig davon, wie streng das Bewertungskriterium definiert wurde.

Auch bei meinen eigenen Befragungen, die ich gemeinsam mit Kolleg:innen von 2017 bis 2021 in Schleswig-Holstein (Leininger et al. 2023; Garritzmann et al. 2025), Brandenburg und Sachsen (Faas und Leininger 2020) sowie Brandenburg, Sachsen und Berlin (Faas und Leininger 2023) durchgeführt habe, zeigte sich, dass 16- bis 17-Jährige, ja sogar 15-Jährige genauso politisch interessiert sind wie junge Erwachsene. Dies zeigte sich sowohl in Brandenburg, wo 16-Jährige bereits wählen dürfen, als auch in Sachsen, wo das Mindestwahlalter wie bei der Bundestagswahl bei 18 Jahren liegt. Auch in Berlin, wo 16- und 17-Jährige am 26. September 2021 an der Kommunalwahl, jedoch nicht an der gleichzeitig stattfindenden Landtagswahl teilnehmen durften, konnten wir keine relevanten Unterschiede zwischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen feststellen. Gleiches gilt für das politische Wissen und die politische Selbstwirksamkeit. Eine mangelnde politische Reife der Jugendlichen im Vergleich zu jungen Erwachsenen konnten wir also nicht feststellen.

Mir sind keine spezifischen Studien zu Hessen bekannt. Es gibt jedoch keinen Grund anzunehmen, dass 16- und 17-jährige Hessinnen und Hessen ihr Wahlrecht weniger kompetent und verantwortungsvoll wahrnehmen würden, wenn es ihnen zuteil würde als dies gleichaltrige Bürger:innen in vielen anderen Bundesländern bereits tun. Was die politische Reife betrifft, gibt es kaum empirische Anhaltspunkte, dass 18 ein besseres Mindestwahlalter als 16 ist. Betrachtet man die Folgen einer solchen Reform, spricht einiges dafür, dass ein Wahlalter von 16 besser geeignet sein könnte.

Auswirkungen einer Reform: Politischen Einstellungen und Informationsverhalten junger Menschen

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

Auch zu dieser Frage gibt es mittlerweile erste Studien. Bergh (2013) analysiert Daten aus Norwegen, wo in einigen, aber nicht allen Gemeinden das Wahlalter bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre gesenkt wurde. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre keine Auswirkungen auf die Kompetenz- und Interessenunterschiede zwischen 16- und 17-jährigen und älteren Wählern hat. Wurde das Wahlalter jedoch gesenkt, stieg das politische Interesse sowohl bei 16- und 17-Jährigen als auch bei jungen Erwachsenen – neben der Tatsache, dass Politik bei einem größeren Teil der jungen Menschen zu einem relevanten Thema wurde ist dies mutmaßlich auch eine Folge des einmaligen experimentelle



Charakter dieses großangelegten Tests.² Stiers, Hooghe und Dassonneville (2020) analysieren ein Wahlrechtsexperiment in Form einer Jugendwahl für 16- und 17-jährige Bürger:innen in der belgischen Stadt Gent, das am selben Tag wie die eigentliche Kommunalwahl stattfand. Die gesonderte Jugendwahl wurde ebenfalls von der Stadtverwaltung organisiert, stark beworben und mit Aufklärungsmaßnahmen in Schulen verbunden. Stiers und seine Ko-Autor:innen finden einen kleinen, aber positiven und signifikanten Effekt auf die Aufmerksamkeit der Jugendlichen für Politik. Leininger et al. (2024) vergleichen junge Menschen in Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen, die altersbedingt knapp wahlberechtigt sind, mit denen, die es nicht sind. Es zeigt sich, dass das Erlangen der Wahlberechtigung – ob mit 16 oder mit 18 Jahren – keinen Einfluss auf das politische Interesse oder die Selbstwirksamkeit der betroffenen jungen Menschen hat. Junge Wahlberechtigte unternehmen jedoch mehr Anstrengungen, sich über die Wahlen zu informieren, als junge Menschen, die noch nicht wahlberechtigt sind. Insbesondere bei 16- und 17-jährigen Erstwähler:innen können diese Bemühungen durch das Elternhaus und die Schule unterstützt werden, da sich Jugendliche zu einem weitaus größeren Anteil als junge Erwachsene noch in diesen Kontexten bewegen.

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

Nach aktueller Studienlage zeigt sich, dass das Erlangen der Wahlberechtigung allein nicht grundsätzlich die Orientierung junger Menschen zur Politik ändert. Wohl aber informieren sich junge Menschen in Folge der Wahlberechtigung mehr über Politik. Wahlberechtigte Jugendliche, wie suchen und bekommen aber verstärkt Informationen über Politik durch Nutzung des Wahlomats oder durch Gespräche im sozialen Umfeld, sobald sie die Wahlberechtigung erlangen. Eine Absenkung des Wahlalters allein wird nicht ausreichen, um Jugendliche stärker in Politik zu involvieren. Jedoch würde eine Absenkung des Wahlalters mit sich bringen, dass deutlich mehr (potentielle) Erstwähler:innen noch bei Ihren Eltern leben und zur Schule gehen, wo sie Informationen über die bevorstehende Wahl einfacher erhalten können als wenn sie Elternhaus und Schule schon verlassen haben.

Auswirkungen einer Reform: Wahlbeteiligung kurz- und langfristig

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



Eine Absenkung des Wahlalters führt kurzfristig natürlich zu einer minimalen Absenkung der Wahlbeteiligung, da jüngere Menschen unterdurchschnittlich häufig wählen gehen (Bhatti, Hansen und Wass 2012).¹ Da sich jedoch die Berechnungsgrundlage der Wahlbeteiligung durch die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten ändert, sind entsprechende Vergleiche wenig sinnvoll. Auch der Einfluss der zusätzlichen Teilnahme von 16- und 17-Jährigen auf das Wahlergebnis ist vernachlässigbar.³

Ein niedrigeres Wahlalter könnte sich jedoch langfristig positiv auf die Höhe der Wahlbeteiligung auswirken. Eine Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre führt nämlich dazu, dass mehr (potentielle) ErstwählerInnen zu Hause wohnen und noch zur Schule gehen. Somit sind sie einfacher durch Maßnahmen der politischen Bildung zu erreichen sowie auch durch die Eltern in Form von Gesprächen und indem diese am Wahltag ihre Kinder mit zum Wahllokal nehmen. Somit sollte sich ein niedrigeres Wahlalter auch positiv auf die Wahlteilnahme junger Menschen auswirken. Und tatsächlich zeigt ein Blick auf die repräsentative Wahlstatistik: 18- bis 20-Jährigen wählen systematisch häufiger als Wahlberechtigte von Anfang- bis Ende-20. Dies ist neben dem der erstmaligen Wahlberechtigung darauf zurückzuführen, dass sich ein Teil dieser Altersgruppe eben noch nicht in einer Umbruchsphase des Lebens befindet, sondern noch im Elternhaus lebt, zur Schule geht und weiteren sozialen Netzwerken⁴ verankert ist. Dies gilt umso mehr für 16- und 17-Jährige. Für diese Altersgruppe liegen bisher noch wenige Daten aus der repräsentativen Wahlstatistik vor, doch dort wo sie wählen dürfen, liegt ihre Wahlbeteiligung nochmals über der der 18- bis 20-Jährigen (vgl. Leininger und Faas 2020). Gleiches wird auch aus Österreich berichtet (Zeglovits und Aichholzer 2014).

Somit könnte sich ein niedrigeres Wahlalter langfristig positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken. Denn aus der politikwissenschaftlichen Forschung wissen wir: Wer bei der erstmaligen Wahlberechtigung wählt, wird dies mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft tun (Fowler 2006; Aldrich, Montgomery und Wood 2011; Dinas 2012; Coppock und Green 2016). Diese Personen haben also gute Chancen, zu Gewohnheitswähler:innen zu werden. Die Gewohnheit, sich zu beteiligen oder es eben nicht zu tun, wenn Wahlen anstehen, bildet sich über die ersten Wahlen im Leben der Bürgerinnen und Bürger und ist im weiteren Lebenslauf deutlich schwerer zu beeinflussen (Plutzer 2002). In einer neuen Studie macht sich Eichhorn (2025) zunutze, dass junge Menschen in Großbritannien je nach Geburtsdatum und Wohnort entweder erstmals als Minderjährige oder als Erwachsene wählen durften (in Regionalwahlen in Schottland und Wales gilt ein Wahlalter von 16 Jahren). Er zeigt, dass Menschen, die bereits mit 16 wählen durften, auch als Erwachsene stärker politisch engagiert bleiben und regelmäßig wählen.

Ein niedrigeres Wahlalter könnte sich sogar positiv auf die Wahlbeteiligung der erwachsenen Bevölkerung auswirken. So zeigt Dahlgaard (2018) anhand des dänischen Wählerregisters, dass Eltern eine höhere Wahlbeteiligung aufweisen, wenn zum Zeitpunkt der Wahl erstmals wahlberechtigte Kinder mit ihnen im Haushalt leben. Alle hier diskutierten Auswirkungen der erstmaligen Wahlberechtigung dürften bei Landtagswahlen aus den zuvor angeführten Gründen

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

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

stärker ausfallen als bei Kommunalwahlen.

Unerwünschte Nebenwirkungen von Wahlaltersabsenkungen

Auch wenn bisherige Ergebnisse ein Wahlalter 16 im Vergleich zum bisherigen Wahlalter 18 in positivem Licht erscheinen lassen, so gibt es durch die momentane Form der Umsetzung einige unerwünschte Nebeneffekte, die es zu bedenken gibt. In Deutschland entsteht durch die Einführung eines niedrigeren Wahlalters auf unteren politischen Ebenen und nun auch bundesweit für die Europawahl eine Inkohärenz der Regelungen zwischen verschiedenen politischen Ebenen.

Dies bringt unter anderem mit sich, dass junge Menschen ihr Wahlrecht infolge der Reformen zur Senkung des Wahlalters vorübergehend wieder „verlieren“ können. Jedes Mal nämlich, wenn eine Wahl mit einem Wahlalter von 16 Jahren weniger als zwei Jahre vor einer Wahl mit einem Wahlalter von 18 Jahren stattfindet, sind einige minderjährige Wähler:innen, die für die erste Wahl wahlberechtigt sind, bei der zweiten Wahl nicht wahlberechtigt. Ein Beispiel: Bei der Landtagswahl im Mai 2017 in Schleswig-Holstein waren 16- und 17-Jährige wahlberechtigt, bei der wenige Monate später stattfindenden Bundestagswahl waren sie es nicht. Die betroffene Jugendliche, das wissen wir aus unseren Befragungen, empfinden dies als sehr frustrierend (Leininger et al. 2023). Dieser Umstand wird auch im September 2025, wenn das Wahlalter für Bundestagswahlen bis dahin unverändert Bestand hat, erstmals bundesweit eintreten. Knapp die Hälfte der zur Europawahl 2024 erstmals wahlberechtigten 16-Jährigen wird dann 1 ½ Jahre später noch 17-jährig nicht an der Bundestagswahl teilnehmen dürfen.

Eine Absenkung des Mindestalters für Kommunal- und Landtagswahlen sowie für die Europawahl hat zur Folge, dass ein immer größerer Teil der jungen Bevölkerung seine erstmalige Wahlberechtigung bei einer dieser Wahlen nutzt. Diese Wahlen werden in der Öffentlichkeit jedoch als weniger wichtig wahrgenommen als Bundestagswahlen, was sich auch in einer teils deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung widerspiegelt. Die mobilisierende Wirkung der erstmaligen Wahlbeteiligung ist umso größer, je wichtiger die erste Wahl ist (Bhatti, Hansen und Wass, 2016). Vor diesem Hintergrund ist es zu bedauern, dass die letzte Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP ihr Vorhaben, das Wahlalter auch für Bundestagswahlen zu senken, nicht umsetzen konnte und die amtierende Regierungskoalition keine entsprechende Änderung vereinbart hat. Mit Blick auf die Kohärenz und eben geschilderten Nebenwirkungen wäre es im Zuge des hier zu Diskussion stehenden Reformvorhabens sinnvoll, im Zuge dessen auch gleichzeitig eine Absenkung des Mindestwahlalters zur Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts bei Landtagswahlen auf 16 Jahre zu beschließen.⁵

Aktuell sind die Bundesländer, die an einem Mindestwahlalter von 18 Jahren auf kommunaler und Landesebene festhalten, bereits in der Minderheit: Neben Hessen sind dies Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen. Mit Nordrhein-Westfalen dürfte, sofern die dortige Landesregierung ihr Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umsetzt, bald auch in Deutschlands bevölkerungsreichstem Bundesland das Wahlalter 16 für Landtagswahlen gelten, wie es dort bereits seit vielen Jahren für Kommunalwahlen gilt. Wie bereits angesprochen, gilt bundesweit

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



seit 2024 für die Europawahl Wahlalter 16. Somit dürfte es hessischen Jugendlichen zunehmend schwer zu vermitteln sein, weshalb sie bei Landtags- und Kommunalwahlen nicht wählen dürfen, obwohl sie bei Europawahlen wählen dürfen und Gleichaltrige in anderen Bundesländern dies schon seit Längerem dürfen.

Abschließend ist anzumerken, dass eine Absenkung des Wahlalters mit verstärkten Anstrengungen politischer Bildung verknüpft werden sollte. Ein niedrigeres Wahlalter bedeutet zwar, dass mehr Erstwähler:innen zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Wahlberechtigung in Schule und Familie eingebettet sind. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um soziale Ungleichheiten in der Wahlteilnahme auszugleichen. Unter jüngeren Wähler:innen ist die Wahlbeteiligungslücke besonders groß und nimmt mit jeder Generation zu. Menschen mit niedrigerem Bildungsstatus weisen die niedrigsten Wahlbeteiligungsquoten auf und gehen deutlich seltener zur Wahl als in den vergangenen Jahrzehnten (Schäfer et al., 2020). Dies gilt auch für minderjährige Wahlberechtigte, die größtenteils noch die Schule besuchen (Faas und Leininger 2023). Maßnahmen zur Steigerung der Selbstwirksamkeit junger Menschen können jedoch einen Beitrag leisten, die Beteiligungslücke zu verringern (vgl. Garritzman et al., 2025).

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

Jun.-Prof. Arndt Leininger, PhD

Literaturnachweise

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

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

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

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

Blais, A., Massicotte, L. und Yoshinaka, A. (2001). Deciding who has the right to vote: a

comparative analysis of election laws. *Electoral Studies*, 20(1), 41–62.

[https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00062-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00062-1)

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

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

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

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

Eichhorn, J. und Bergh, J. (2019). Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide. *Springer Nature*.

Eichhorn, J. (2018). Votes At 16: New Insights from Scotland on Enfranchisement. *Parliamentary Affairs* 71(2), 365–91. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx037>

Eichhorn, J. und Huebner, C (2025). Longer-Term Effects of Voting at Age 16: Higher Turnout Among Young People in Scotland. *Politics and Governance* 13(0). <https://doi.org/10.17645/pag.9283>

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

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

Faas, T. und Leininger, A. (2023). *Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen*. Otto Brenner Stiftung. <https://www.otto-brenner-stiftung.de/mehr-waehlen-wagen/>

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

Garritzmann, S., Roßteutscher, S., Leininger, A. Becker, B., Faas, T., Jansen, M. und Schäfer, A. (2025). Unequal Turnout Among the Newly Enfranchised: The Role of Political Efficacy. *Politics and Governance* 13(0). <https://doi.org/10.17645/pag.9196>



Gut, R., Ezzaini, J. und Kübler, D. (2025). The Political Maturity of Youths and Young Adults: Empirical Evidence from Switzerland. *Swiss Political Science Review*.
<https://doi.org/10.1111/spsr.12662>

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

Lang, A. (2023). Voting at 16? 16–17-Year-Old Germans Vote as Correctly as Adults. *Political Psychology*. <https://doi.org/10.1111/pops.12892>

Leininger, A., Schäfer, A. Faas, T. und Roßteutscher, S. (2024). Coming of Voting Age. Evidence from a Natural Experiment on the Effects of Electoral Eligibility. *Electoral Studies*.
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2024.102751>

Leininger, A., Sohnius, M., Faas, T., Roßteutscher, S. und Schäfer, A. (2023). Temporary disenfranchisement: negative side-effects of lowering the voting age. *American Political Science Review*, 117(), 355–361. <https://doi.org/10.1017/S000305542200034X>

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

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

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

Schäfer, A., Roßteutscher, S., und Abendschön, S. (2020). Rising start-up costs of voting: Political inequality among first-time voters. *West European Politics*, 43(4), 819–844.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1638141>

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

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

Tremmel, J. und Wilhelm, J. (2015). Democracy or Epistocracy? Age as a Criterion of Voter Eligibility. In J. Tremmel, A. Mason, P. H. Godli, und I. Dimitrijoski (Hrsg.), *Youth Quotas and other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies* (S. 125–147). Springer International



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-13431-4_9

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

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

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

Hessischer Landtag Innenausschuss

Landesgeschäftsstelle Frankfurt
Ederstraße 12
60486 Frankfurt am Main
Vorstandsvorsitzender

Pfr. Carsten Tag
Telefon: 069 7947 - 6100
carsten.tag@diakonie-hessen.de
www.diakonie-hessen.de

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen“ Drucksache 21/2037

11. August 2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen“.

Die Diakonie Hessen begrüßt den Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Kommunalwahlen in Hessen. Als Wohlfahrtsverband mit einem besonderen Fokus auf die Belange und die Lebenswelten junger Menschen und deren gesellschaftliche Teilhabe, sehen wir darin einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Demokratie und zur Förderung politischer Bildung und Partizipation.

Die Diakonie Hessen setzt sich für eine inklusive Gesellschaft ein, in der alle Menschen unabhängig von Alter, Herkunft oder sozialem Status gleichberechtigt teilhaben können. Die Absenkung des Wahlalters ist ein Beitrag zur Anerkennung junger Menschen als vollwertige Mitglieder unserer Gesellschaft.

Politische Teilhabe durch Beteiligung

Die Absenkung des Wahlalters ermöglicht Jugendlichen, sich aktiv an den demokratischen Prozessen zu beteiligen. Gerade auf kommunaler Ebene betreffen politische Entscheidungen das unmittelbare Lebensumfeld junger Menschen – etwa in der Schulbildung, bei Freizeitangeboten, Klimaschutzmaßnahmen oder im öffentlichen Nahverkehr. Es ist daher folgerichtig, ihnen auch Mitbestimmungsrechte einzuräumen.

Achtung!
Unsere Geschäftsstelle in der Ederstraße in Frankfurt wird saniert. Wir ziehen in ein Übergangsquartier!

Neue Anschrift
ab 11. August 2025:
Solmsstraße 2 – 22 / Haus 18
60486 Frankfurt

Diakonie Hessen –
Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau
und Kurhessen-Waldeck e.V.
Ederstraße 12
60486 Frankfurt am Main

Telefon: 069 7947 - 0
Telefax: 069 7947 - 996398
kontakt@diakonie-hessen.de
www.diakonie-hessen.de

Vorstand
Carsten Tag
(Vorsitzender)
Dr. Harald Clausen

Steuer-Nr.
014 255 13612

Umsatzsteuer ID-Nr.
DE 114235519

Vereinsregister-Nr.
45 95, Amtsgericht Frankfurt/M.

Konto:
Evangelische Bank eG.
IBAN:
DE39 5206 0410 0004 0020 08
BIC: GENODEF1EK1

Durch die Absenkung des Wahlalters können Jugendliche ihre Anliegen und Perspektiven besser in die politische Diskussion einbringen und somit eine repräsentative Demokratie fördern. Es gibt eindeutige Zeichen, dass junge Menschen beteiligt werden wollen. Einige engagieren sich bereits jetzt aktiv in verschiedenen Formaten vor Ort in den Kommunen und auf Landesebene (kommunale Jugendparlamente, HOP! Landesjugendkongress) - dies gilt es weiterzuentwickeln.

Berichte aus der Praxis: Vertrauen in die Demokratie muss steigen

Aus der Praxis der Jugendsozialarbeit und der Kinder- und Jugendhilfe wird uns berichtet, dass junge Menschen Angst haben und sich um ihre Zukunft große Sorgen machen. Ausgelöst durch aktuelle politische und gesellschaftliche Entwicklungen und Krisen, fehlen den jungen Menschen die Perspektive und das Vertrauen in eine sichere und positive Zukunft. Die Politik muss den jungen Menschen Zuversicht geben und Rahmenbedingungen mit Angeboten schaffen, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.

Die Senkung des Wahlalters fördert Vertrauen in unsere demokratische Gesellschaftsordnung. Die frühe persönliche Erfahrung eines jungen Menschen, Einfluss auf die politische Entwicklung vor Ort zu haben und somit auf die eigene Zukunft, mitentscheiden und mitgestalten zu können, stärkt die Persönlichkeitsbildung und schafft nicht nur Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen, sondern auch in die demokratischen Institutionen. Eine frühzeitige politische Beteiligung kann dazu beitragen, dass junge Menschen ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein entwickeln und sich langfristig politisch in demokratische Prozesse engagieren.

Positive Effekte auf die Wahlbeteiligung und politische Bildung durch frühzeitige Einbindung

Studien zeigen, dass die frühzeitige Einbindung junger Menschen in Wahlen langfristig zu einer höheren Wahlbeteiligung führt. Die Bertelsmann Stiftung kommt in ihrer Studie „Wählen ab 16“¹(2015) zu dem Ergebnis, dass eine erhöhte Erstwahlbeteiligung einen nachhaltigen Effekt auf die Gesamtwahlbeteiligung hat. Wenn Jugendliche früh wählen, bleiben sie mit höherer Wahrscheinlichkeit dauerhaft politisch aktiv engagiert. Diese Studie zeigt, dass Jugendliche ab 16 Jahren die notwendige Urteilsfähigkeit besitzen, um fundierte Wahlentscheidungen zu treffen.

Zudem belegt die Studie, dass das Wahlrecht selbst politisches Interesse erzeugt und stabilisiert. Jugendliche, die wählen dürfen, setzen sich intensiver mit politischen Themen auseinander.

Jugendrelevante Themen in den Vordergrund rücken

Die öffentliche politische Debatte ist derzeit stark geprägt von der Außenpolitik und dem Nahostkonflikt, Migration und Bürgergeld, Klimapolitik und Energie, Sozial- und Wirtschaftspolitik. Derzeit sind die jungen Erwachsenen als Zielgruppe und als Thema in der öffentlichen Diskussion kaum wahrnehmbar. Die Potenziale, Stärken und Kompetenzen dieser Zielgruppe gehen verloren, da sie kaum Beachtung finden.

Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre würde jugendrelevanten Themen mehr Gewicht geben und Politik müsste sich intensiv mit der Zielgruppe auseinandersetzen und dieser einen höheren Stellenwert einräumen. Themen der jungen Menschen würden in der Gesellschaft an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewinnen.

¹ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/waehlen-ab-16/>

Andere Bundesländer machen es vor

In bereits elf Bundesländern dürfen junge Menschen ab 16 Jahren bei Kommunalwahlen wählen. Bereits seit 1995 wurden in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie Thüringen das Wahlalter für Kommunalwahlen auf 16 gesenkt.² Die Erfahrungen dort zeigen, dass Jugendliche sehr wohl in der Lage sind, verantwortungsvoll zu wählen. Die Otto Brenner Stiftung betont in ihrer Studie „Mehr Wählen wagen?“ (2023)³ die Bedeutung einer bildungspolitischen Begleitung, um die Potenziale des frühen Wahlrechts voll auszuschöpfen.

Notwendige Schritte

Die Absenkung des Wahlalters sollte von verstärkten Maßnahmen begleitet werden (mögliche Beispiele):

- Ausbau und Förderung des Politikunterrichts an Schulen
- langfristige Planung und finanzieller Ausbau der außerschulischen politischen Bildung sowie Ausbau der digitalen politischen Bildung insbesondere auf Social Media- Plattformen
- Beteiligung von jungen Menschen stärken
- Geschützte Begegnungsräume für junge Menschen schaffen, Begleitung und Beratung anbieten
- Kompetenzen der jungen Menschen ernst nehmen, anerkennen, wertschätzen
- Unterstützende Förderung der Wahlbeteiligung von jungen Menschen, die bildungsfern und sozialbenachteiligt sind ⁴
- Förderung und Ausbau des Internationalen Schüler- und Jugendaustausches

Die Diakonie Hessen unterstützt den Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen in Hessen. Wir sehen darin eine Chance, junge Menschen frühzeitig für demokratische Prozesse zu begeistern, ihre politische Bildung zu fördern und die gesellschaftliche Teilhabe zu stärken. Die Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse sprechen klar für diesen Schritt. Die Vielfalt der Perspektiven schaffen eine gemeinsame Zukunft.

Ich bitte Sie daher, diesen Gesetzentwurf wohlwollend zu prüfen und zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Carsten Tag
Vorstandsvorsitzender

² <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102383/umfrage/altersgrenzen-bei-wahlen-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>

³ <https://www.otto-brenner-stiftung.de/mehr-waehlen-wagen/>

⁴ Otto Brenner Stiftung (2023): 'Mehr Wählen wagen?': laut der Studie geringere Wahlbeteiligung von jungen Menschen aus bildungsfernen Gruppen

JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags

per E-Mail

FACHBEREICH 03
JURA
Lehrstuhl für Rechtsphilosophie
und Öffentliches Recht

Universitätsprofessorin
Dr. Friederike Wapler

Johannes Gutenberg-
Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39 23453
Fax +49 6131 39 28172

fwapler@uni-mainz.de
<https://wapler.jura.uni-mainz.de/>

Mainz, 10. August 20252

Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 89/DIE GRÜNEN – Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen, Drucks. 12/2037

für die schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags

1. Gegenstand des Gesetzesvorhabens und aktuelle Rechtslage

Der Gesetzentwurf hat zum Gegenstand, das aktive Wahlalter bei den Kommunalwahlen in Hessen von derzeit 18 auf 16 Jahre zu senken. Hierfür sollen die Regelungen in § 30 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und in § 22 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Landkreisordnung (HLO) entsprechend geändert werden. Weitere Änderungen des geltenden Rechts sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

In der repräsentativen Demokratie ist das Wahlrecht das zentrale politische Beteiligungsrecht. Nur das Wahlrecht eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern gleiche Möglichkeiten, die Zusammensetzung der Parlamente und kommunalen Vertretungen zu beeinflussen und damit mittelbar über die Zusammensetzung der Regierungen und kommunalen Spitzenämter zu bestimmen. Von diesem Recht sind Kinder und Jugendliche traditionell ausgeschlossen gewesen. Jedoch haben in den vergangenen Jahren bereits viele Bundesländer die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre gesenkt. In einigen Ländern gilt die Altersgrenze von 16 Jahren nur für die Kommunalwahlen (wie z.B. in Niedersachsen), in anderen auch für die Landtagswahlen (wie z.B. in Schleswig-Holstein). Für die Wahlen zum Bundestag bestimmt das Grundgesetz eine Altersgrenze von 18 Jahren (Art. 38 GG). Das gleiche Wahlalter schreibt die Hessische Verfassung in ihrem Art. 138 fest. Demgegenüber sind Jugendliche ab 16 Jahren seit 2023 bei den Wahlen zum Europäischen Parlament wahlberechtigt.

Wie die Beispiele zeigen, ergibt sich ein Mindestalter für das Wahlrecht nicht aus allgemeinen verfassungs- oder völkerrechtlichen Grundsätzen, sondern wird gesetzlich festgelegt. Der Gesetzgeber hat dabei einen

politischen Gestaltungsspielraum, muss Beschränkungen des Wahlrechts aber sachlich begründen können. Die folgende Stellungnahme zeigt die verfassungs- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen dieses Entscheidungsspielraums auf.

1. Die rechtliche Handlungsfähigkeit Minderjähriger: allgemeine Grundsätze

Mit der Volljährigkeit wird der Mensch grundsätzlich umfassend rechtlich handlungsfähig. Ausnahmen gelten nur, sofern eine rechtliche Betreuung für eine, mehrere oder alle Angelegenheiten gerichtlich angeordnet ist (§§ 1814 ff. BGB). Minderjährige sind demgegenüber in ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit weitgehend eingeschränkt. Üblicherweise werden sie bei rechtlich relevanten Handlungen durch ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte vertreten (§ 1629 BGB). Das geltende Recht räumt Kindern und Jugendlichen aber in vielen Bereichen mit zunehmendem Alter eigene Handlungsspielräume ein. Häufig stehen sie unter dem Vorbehalt elterlicher Zustimmung, wie etwa bei der beschränkten Geschäftsfähigkeit ab dem Alter von sieben Jahren (§ 106 BGB). Ist die Entscheidung der Minderjährigen von der Zustimmung der Eltern unabhängig, spricht man von einer Teilmündigkeit. Im geltenden Recht sind etwa die Religionsmündigkeit ab 14 Jahren (§ 5 RKEG) und die Testierfähigkeit ab 16 Jahren (§ 2229 Abs. 1 BGB) als Teilmündigkeit ausgestaltet. Auch das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen wäre nach dem vorliegenden Gesetzentwurf eine solche rechtliche Teilmündigkeit für Jugendliche ab 16 Jahren.

Gegen rechtliche Teilmündigkeiten für Minderjährige bestehen keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Es gibt keinen rechtlichen Grundsatz, der eine einheitliche Altersgrenze für eigenständige rechtliche Entscheidungen in allen Bereichen der Rechtsordnung verlangt. Im Gegenteil ist die rechtliche Teilmündigkeit ein sinnvolles Instrument, um den wachsenden Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen in einzelnen Lebensbereichen gerecht zu werden.

2. Internationales Recht: Das Recht des Kindes auf Beteiligung nach der UN-Kinderrechtskonvention

Das zentrale völkerrechtliche Dokument für die Bestimmung der Rechte von Kindern und Jugendlichen ist die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK), die in Deutschland seit 1992 gilt. Die UN-Kinderrechtskonvention gilt in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Deutschland ist verpflichtet, sie auf allen staatlichen Ebenen umzusetzen (Art. 4 UN-KRK). Bei der Auslegung des innerstaatlichen Rechts – einschließlich des Verfassungsrechts des Bundes und der Länder – sind ihre Regelungen im Rahmen völkerrechtsfreundlicher Auslegung zu berücksichtigen.

Nach Art. 12 Abs. 1 UN-KRK haben Kinder – im Sinne aller nicht volljährigen Personen – ein umfassendes Recht auf Beteiligung sowie auf die Berücksichtigung ihrer Meinung an allen Angelegenheiten, die sie betreffen. Die Beteiligungsvorschrift ist nicht auf bestimmte Verfahren festgelegt. Auch kollektive Beteiligungsformen wie die Beteiligung an der politischen Meinungsbildung werden von ihr erfasst (Kinderrechtsausschuss 2009, §. 12). Speziell zum Wahlrecht enthält die Konvention keine ausdrückliche Regelung (Schmahl 2022, 958). Jedoch wird in Art. 12 Abs. 1 KRK ein allgemeiner Grundsatz erkennbar, Kinder und Jugendliche in individuellen Verfahren und politischen Prozessen einzubeziehen, soweit dies möglich ist (Donath 2025, 207). Aus konventionsrechtlicher Perspektive ist die Absenkung des aktiven Wahlalters bei der Kommunalwahl daher grundsätzlich zu begrüßen. Sie gibt Jugendlichen eine wirksame Möglichkeit, die politischen Verhältnisse in ihrem unmittelbaren Umfeld mitzugestalten.

2. Verfassungsrechtliche Beurteilung der vorgeschlagenen Änderung

Die Wahlen zu den Kommunalparlamenten müssen – wie die zum Bundestag und den Landtagen – den Grundsätzen der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit entsprechen (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 138 HessVerf). Nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl steht das Wahlrecht grundsätzlich allen Bürgerinnen und Bürgern zu. Schließt das geltende Recht eine Gruppe von Personen vom Wahlrecht aus, so ist dies rechtfertigungsbedürftig. Es muss also sachliche Gründe dafür geben, warum diese Personen nicht wählen dürfen. Dies gilt auch gegenüber Minderjährigen.

Einschränkungen des Wahlrechts lassen sich mit dem Zweck der Wahl begründen, politische Herrschaft demokratisch zu legitimieren. Mit dem Wahlrecht wird über die Zusammensetzung der politischen Vertretungen entschieden. Es ist ein wesentliches Element innerhalb einer vielschichtigen politischen Kommunikation zwischen Volk und Gesetzgeber (BVerfG, Beschl. v. 29.01.2019, 2 BvC 62/14; Urt. v. 06.12.2016, 1 BvR 2821/11). Das Wahlrecht setzt daher bei den Wahlberechtigten die Fähigkeit voraus, politische Zusammenhänge zu verstehen und die Bedeutung des eigenen Wahlverhaltens zu erfassen.

Da die Wahl ein geheimer und höchstpersönlicher Akt ist, lässt sich bei den Wahlberechtigten allerdings nicht überprüfen, ob sie diese Fähigkeit in jedem Einzelfall haben. Der Gesetzgeber muss daher typisierende Regelungen treffen. Bei volljährigen Personen wird insofern generell vermutet, dass sie in der Lage sind, sich eine politische Meinung zu bilden und eine ihr entsprechende Wahlentscheidung zu treffen, auch wenn dies im Einzelfall nicht durchgehend der Fall sein mag.

Eine Mindestaltersgrenze für das Wahlrecht sollte dementsprechend bei den Altersgruppen ansetzen, bei denen man typischerweise ein Verständnis für politische Zusammenhänge und die Bedeutung der individuellen Wahlentscheidung erwarten kann. Hierzu gibt es keine eindeutigen wissenschaftlichen Erkenntnisse. Jedenfalls aber darf man an die politische Urteilsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen keine strengeren Maßstäbe anlegen als an die von Erwachsenen (Wapler 2015, 548 f.). Erwachsene sind aus gutem Grund auch dann wahlberechtigt, wenn sie sich nie mit politischen Fragen befassen und nichts über das politische System oder auch nur das Wahlverfahren selbst wissen.

Vor diesem Hintergrund ist die Altersgrenze von 16 Jahren verfassungsrechtlich unproblematisch. Viele Menschen entwickeln bereits im Jugendalter ein politisches Bewusstsein und engagieren sich in Vereinen, Schüler- und Auszubildendenvertretungen, Religionsgemeinschaften sowie in den Jugendorganisationen von Parteien. Schulische wie außerschulische politische Bildung richtet sich selbstverständlich an Jugendliche dieser Altersgruppe. Bei 16- und 17-Jährigen darf der Gesetzgeber daher typisierend von einer hinreichenden politischen Einsichtsfähigkeit ausgehen (Donath 2025, 212 m.Nw.). Dies gilt umso mehr für die Kommunalwahlen, in denen die politischen Verhältnisse im unmittelbaren sozialen Umfeld der Jugendlichen bestimmt werden (so auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, vgl. Urt. v. 25.09.2018, VerfGH 24/17).

3. Erreichbarkeit der Ziele des Gesetzentwurfs

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung sollen ausweislich der Begründung im Wesentlichen zwei Ziele erreicht werden: das Vertrauen junger Menschen in die Demokratie zu fördern und die Interessen und Perspektiven junger Menschen stärker in politische Entscheidungen einzubeziehen.

Die Beteiligung an Wahlen auf der kommunalen Ebene ist für beide Ziele ein geeigneter Ansatz, da die Jugendlichen auf diese Weise über die politischen Verhältnisse in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld entscheiden können und ihre Stimme tatsächlich Gewicht hat. Allerdings wird sich an der aktiven politischen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht viel ändern, wenn ihnen nicht auch alters- und entwicklungsgerechte Medien und Räume zur Verfügung stehen, um sich zu informieren, sich eine Meinung zu bilden und sich mit anderen darüber auszutauschen. Für alle Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist es wichtig, sie aktiv zu fördern, indem man alters- und entwicklungsgerechte Informationen, Medien und Foren zur Verfügung stellt (Kinderrechtsausschuss 2009, § 21). Wenn das Land entscheidet, das Wahlalter abzusenken, sollte es sich daher zugleich verpflichtet ehen, für vielfältige schulische und außerschulische Angebote der politischen Bildung zu sorgen und die Selbstorganisation junger Menschen in diesem Bereich zu fördern.

4. Keine Alternative: „Familienwahlrecht“

Nicht mit der Verfassung des Landes Hessen und dem Grundgesetz vereinbar wäre hingegen ein Familienwahlrecht, das die Eltern ermächtigt, stellvertretend für ihre Kinder zu wählen. Nach dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl darf zwischen Wählern und Gewählten keine vermittelnde Instanz stehen. Das Wahlrecht ist darum ein höchstpersönliches Recht, das nicht durch Stellvertreter ausgeübt werden darf (OVG Rheinland-Pfalz DÖV 1986, 155 (156)). Die Vorstellung, Eltern könne dieses Recht treuhänderisch zum Wohl ihrer Kinder anvertraut werden, verfehlt den Charakter des Wahlrechts grundsätzlich und ist schon aus diesem Grund verfassungswidrig. Verletzt wird auch der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der sich in dem Schlagwort „ein Mensch – eine Stimme“ zusammenfassen lässt. Auch wenn man die zusätzlichen Stimmen formal den Kindern zuordnet, läuft das Stellvertreterwahlrecht doch faktisch auf eine Stimmenhäufung bei Eltern hinaus, die wirksam weder an den Willen noch an das Wohl der betroffenen Kinder gebunden werden kann (Wapler 2025, 171).

Zusammenfassung: Die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre ist mit Verfassungs- und Völkerrecht vereinbar und zur Stärkung der Rechte junger Menschen begrüßenswert. Es sollte mit jugendgerechten schulischen und außerschulischen Angeboten der politischen Bildung flankiert werden. Ein Stellvertreterwahlrecht durch die Eltern wäre demgegenüber unzulässig.

Zitierte Literatur:

Donath, Philipp (2025): Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der politischen Willensbildung, in: Krappmann/Richter/Schmahl/Wapler (Hrsg), Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, 2. Aufl. 2025, S. 203-246.

Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (2009), Allgemeine Bemerkungen Nr. 12: Das Recht des Kindes auf Gehör, UN-Doc. CRC/C/GS/12.

Schmahl, Stefanie (2022): Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Wahlen zum Deutschen Bundestag: Verfassungs- und volkerrechtliche Überlegungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 958-963.

Wapler, Friederike (2015): Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im öffentlichen Recht, 2015.

Wapler, Friederike (2025): Verfassungsrecht, in: Krappmann/Richter/Schmahl/Wapler (Hrsg), Kinderrechte. Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, 2. Aufl. 2025, S. 145-180.



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Vorsitzender des Innenausschusses
Herrn Thomas Hering MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1
65183 Wiesbaden

Referenten Frau Adrian
Abteilung 2.1
Unser Zeichen Adr/mp

Telefon 06108 6001-51
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen P 2.5
Ihre Nachricht vom 24.06.2025

Datum 12.08.2025

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

**Gesetzentwurf Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen – Drucks. 21/2037 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des obigen Gesetzentwurfs und die Möglichkeit, hierzu Stellung nehmen zu können.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich – wie auch zuletzt im Zusammenhang mit der durchgeführten Anhörung zum Gesetzentwurf für eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes sowie zum Gesetzentwurf im Rahmen der Verfassung des Landes Hessen – gegen eine Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahren aus.

Es besteht nach wie vor die Auffassung, dass eine einheitliche Regelung über das Mindestalter bei den Wahlen der verschiedenen Ebenen erhalten bleiben sollte. Insgesamt sollte abgewartet werden, ob auf Bundesebene eine entsprechende Initiative erfolgt. Gerade vor dem Hintergrund, dass Wahlen oftmals gebündelt durchgeführt werden, erscheint es nicht nachvollziehbar und vermittelbar, wenn verschiedene Wahlberechtigungen bestehen. Auch für die Wahldurchführung vor Ort würde das unterschiedliche aktive Wahlalter die Kommunen vor Herausforderungen stellen.

Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 044 224 00204

PRÄSIDENT
Markus Röder
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Dr. Johannes Hanisch
VIZEPRÄSIDENT
Matthias Baaß

GESCHÄFTSFÜHRER
Johannes Heger
Dr. David Rauber
Harald Semler

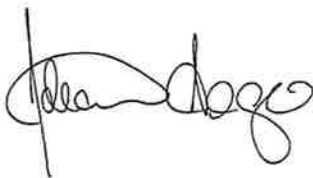
Darüber hinaus ist die Vollendung des 18. Lebensjahres Mindestvoraussetzung, um unbeschränkt am Rechtsverkehr teilnehmen zu können. Erst zu diesem Zeitpunkt besteht unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, beginnt die Ehemündigkeit und endet die elterliche Sorge. Am Rechtsverkehr teilnehmende Personen sind erst dann testier- sowie prozessfähig. Es ist aus diesem Grund nicht nachvollziehbar, dass an die Wahlberechtigung geringere Anforderungen hinsichtlich der notwendigen Reife und der Einsichtsfähigkeit von jungen Erwachsenen gestellt werden, als dies in anderen Rechtsbereichen allgemein der Fall ist.

Soweit ausgeführt wird, dass 16- und 17jährige in der Lage seien, politische Zusammenhänge zu verstehen, sich eine Meinung zu bilden und eine fundierte Wahlentscheidung zu treffen, gilt es auch zu bedenken, dass die Jugendlichen großen Einflüssen durch socialmedia ausgesetzt sind und die Gefahr besteht, dass hier ggf. auch aufgrund des jungen Alters eher unreflektiert Positionen übernommen werden.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist deshalb weiterhin der Auffassung, dass eine entsprechende Initiative auf Bundesebene abgewartet werden sollte.

Wir bitten deshalb, von dem Gesetzentwurf Abstand zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Heger
Geschäftsführer

Hessischer Landtag
Innenausschuss

FACULTY OF PSYCHOLOGY

Department of General Psychology: Judgment, Decision Making, Action

Contact:
Dr. Anna Lang
Universitätsstraße 47
58097 Hagen
Phone: +49 2331 987- 2194
anna.lang@fernuni-hagen.de

12. August 2025

Stellungnahme zum Gesetz für das Wahlalter 16 bei Kommunalwahlen als Einzelsachverständige

Zusammenfassung

1. Eine feste Altersgrenze für die Entscheidungsfähigkeit Jugendlicher ist wissenschaftlich nicht belegbar; sie hängt vom Entscheidungskontext ab.
2. Bei eher deliberaten („kalten“) Entscheidungen, zu denen auch Wahlentscheidungen zählen, erreichen Jugendliche mit etwa 16 Jahren das Entscheidungsniveau Erwachsener.
3. Empirische Studien zeigen, dass 16- bis 17-Jährige Wahlentscheidungen in vergleichbarer Qualität wie Erwachsene treffen.
4. Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 birgt nach aktuellem Forschungsstand keine belegbaren Risiken.
5. Positive Effekte sind möglich, aber bislang nicht empirisch gesichert.

Detaillierte Ausführung

1. Eine feste Altersgrenze für die Entscheidungsfähigkeit Jugendlicher ist wissenschaftlich nicht belegbar; sie hängt vom Entscheidungskontext ab.

Ein häufig vorgebrachtes Argument in Debatten über das Wahlalter ist das der Konsistenz. So titelte die Neue Zürcher Zeitung zur Absenkung des Wahlalters: „16-Jährige dürfen keinen Handyvertrag abschließen, sollen aber wählen können“(1). Diese Argumentation soll verdeutlichen, wie wenig plausibel es erscheint, Jugendlichen in vielen Lebensbereichen die Entscheidungsfähigkeit abzusprechen, ihnen aber gleichzeitig das Wahlrecht einzuräumen. Ähnliche Überlegungen finden sich im Zusammenhang mit der Strafmündigkeit. Dahinter steht die Annahme, dass 16-Jährige entweder generell als nicht entscheidungsfähig gelten – und damit auch nicht wahlberechtigt sein sollten – oder aber als ebenso entscheidungsfähig wie Erwachsene und damit auch für die Konsequenzen ihres Handelns in allen Lebensbereichen voll verantwortlich gemacht werden müssten.

Die psychologische Forschung zeigt jedoch ein differenzierteres Bild. Entscheidungskompetenz ist ein komplexes Konstrukt, das verschiedene kognitive Fähigkeiten umfasst, deren Entwicklung in unterschiedlichem Tempo verläuft (2, 3). Diese Erkenntnisse werden bislang nur selten in der öffentlichen Diskussion berücksichtigt. Differenzierte psychologische Einschätzungen zur Entscheidungsfähigkeit Jugendlicher und junger Erwachsener stoßen deshalb häufig auf Unverständnis.

Dies zeigt sich exemplarisch an den Stellungnahmen der American Psychological Association (APA), der größten Vereinigung von Psychologinnen und Psychologen weltweit, gegenüber dem Supreme Court der USA (4). In einer ersten Stellungnahme zur Frage, ob Jugendliche ohne elterliche Zustimmung über einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden dürfen sollten, argumentierte die APA, dass 16-Jährige in dieser Hinsicht ebenso entscheidungsfähig seien wie Erwachsene. In einer späteren Stellungnahme zur Strafzumessung bei jugendlichen Straftätern führte die APA dagegen aus, dass Jugendliche noch nicht die Reife Erwachsener aufwiesen und daher häufiger unüberlegte Entscheidungen trafen. Eine Bestrafung mit der Todesstrafe sei deshalb nicht angemessen. Diese scheinbar widersprüchlichen Positionen wurden von Teilen der Öffentlichkeit und des Gerichts kritisiert. Die Widersprüchlichkeit löst sich jedoch auf, wenn man die unterschiedlichen Anforderungen der jeweiligen Entscheidungssituationen berücksichtigt.

Das Treffen von Entscheidungen ist ein komplexer Prozess, an dem viele kognitive Fähigkeiten beteiligt sind. Zunächst muss bekannt sein, welche Handlungsoptionen überhaupt zur Verfügung stehen. Anschließend müssen Informationen gesammelt, bewertet und verglichen werden. Manche Entscheidungen sind durch unmittelbare Konsequenzen gekennzeichnet – etwa wenn das Posten eines Fotos in sozialen Medien sofort Reaktionen hervorruft. Andere Entscheidungen wirken sich erst langfristig aus, zum Beispiel die Wahl eines Studienfachs mit Blick auf spätere Berufschancen. Je nach Situation werden unterschiedliche kognitive Fähigkeiten unterschiedlich stark beansprucht, was zu komplexen und nicht einheitlichen Entwicklungsverläufen der Entscheidungsqualität führt.

Zwar lässt sich generell beobachten, dass die Entscheidungsqualität mit dem Alter zunimmt, der Verlauf hängt jedoch stark von der jeweiligen Entscheidungsdomäne ab (5, 6). Bei klaren, risikoarmen Entscheidungen, deren Informationen leicht erfassbar sind, können bereits sieben- bis achtjährige Kinder ähnlich gute Entscheidungen treffen wie Erwachsene (7). Dagegen zeigen auch 18- bis 20-Jährige bei riskanten Entscheidungen mit unmittelbarer Belohnung noch eine geringere Entscheidungsqualität als ältere Erwachsene (5). Ein ähnliches Muster findet sich auch bei Seniorinnen und Senioren: In manchen Bereichen bleibt die Entscheidungsfähigkeit lange erhalten, in anderen nimmt sie schneller ab (8).

Diese Unterschiede machen deutlich, dass es keine einheitliche Altersgrenze dafür geben kann, in welchem Alter Menschen entscheidungskompetent werden oder diese Kompetenz verlieren. Ebenso wenig ist es zulässig, aus Schwächen in einer bestimmten Entscheidungsdomäne auf eine generelle eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit zu schließen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Es gibt keine wissenschaftlich fundierte Altersgrenze für eine globale Entscheidungsfähigkeit. Gute Entscheidungen können – abhängig vom Kontext, den kognitiven Anforderungen und den Umweltbedingungen – in sehr unterschiedlichem Alter getroffen werden.

2. Bei eher deliberaten („kalten“) Entscheidungen, zu denen auch Wahlentscheidungen zählen, erreichen Jugendliche mit etwa 16 Jahren das Entscheidungsniveau Erwachsener.

In der entwicklungspsychologischen Forschung hat sich die Unterscheidung zwischen „kalten“ und „heißen“ Entscheidungssituationen als besonders hilfreich erwiesen (4, 9, 10). Heiße Entscheidungssituationen sind geprägt durch unmittelbares Feedback, emotionale Aufladung, Zeitdruck oder den Einfluss anderer Personen. Kalte Entscheidungen hingegen sind frei von diesen Faktoren und ermöglichen eine reflektierte Auseinandersetzung mit den Handlungsoptionen.

Für beide Entscheidungstypen zeigen sich unterschiedliche Entwicklungsverläufe. Während bei heißen Entscheidungen noch bis ins Alter von Mitte zwanzig Entwicklungsfortschritte zu erwarten sind, erreichen Jugendliche bei kalten Entscheidungen bereits mit etwa 16 Jahren das Niveau Erwachsener (4, 5, 9). Dies erklärt auch die scheinbar widersprüchlichen Positionen der American Psychological Association (4): Die Entscheidung über einen Schwangerschaftsabbruch wird durch gesetzliche Vorgaben wie verpflichtende Beratung und Wartezeiten zu einer eher kalten Entscheidung. Hier ist ausreichend Gelegenheit zur Abwägung gegeben, sodass davon auszugehen ist, dass 16-Jährige in der Lage sind, ebenso reflektiert zu entscheiden wie Erwachsene.

Demgegenüber folgen Delikte, die zu strafrechtlichen Verfahren führen, fast immer heißen Entscheidungen: Sie werden oft spontan, in Gruppen und unter sozialem Einfluss getroffen. In solchen Situationen sind Jugendliche und junge Erwachsene bis zur vollständigen Reifung ihrer Steuerungsfähigkeit – meist zwischen 18 und 20 Jahren, manchmal erst mit Mitte zwanzig – weniger entscheidungskompetent als ältere Personen (9, 11).

Für das Bewältigen kalter Entscheidungen sind vor allem kognitive Fähigkeiten wie die Entwicklung des Arbeitsgedächtnisses entscheidend, die im Alter von etwa 16 Jahren weitgehend abgeschlossen sind (12, 13). Das Arbeitsgedächtnis ermöglicht es, entscheidungsrelevante Informationen – etwa zu verschiedenen Handlungsoptionen und deren Konsequenzen – zu speichern, mental verfügbar zu halten und zu vergleichen. Diese Fähigkeiten sind auch bei emotional aufgeladenen Entscheidungen von Bedeutung. Dort kommen jedoch zusätzlich Aspekte der Selbstkontrolle ins Spiel, die erst deutlich später voll ausgereift sind(9)

Für eine differenzierte Einschätzung der Entscheidungskompetenz ist daher zunächst zu bestimmen, ob eine Entscheidung eher der heißen oder der kalten Kategorie zuzuordnen ist. Wahlentscheidungen weisen in westlich geprägten repräsentativen Demokratien mehrere Merkmale kalter Entscheidungen auf: Sie bieten kein unmittelbares Feedback – in den letzten Jahrzehnten vergingen in der Regel mindestens 30 Tage zwischen Wahl und Amtsantritt der Regierung (14). Zudem sind sie vor direkter Einflussnahme geschützt, zumindest in der tatsächlichen Entscheidungssituation, etwa durch das Verbot von Wahlwerbung im und um das Wahllokal (15). Schließlich ist der Wahltermin lange im Voraus bekannt, was ausreichend Zeit zur Informationsbeschaffung und zur Abwägung bietet.

Auf dem Kontinuum zwischen heißen und kalten Entscheidungssituationen lassen sich Wahlentscheidungen, zumindest in westlich geprägten repräsentativen Demokratien, also eher als kalt einordnen (4). Diese Unterscheidung legt also den Schluss nahe, dass 16-Jährige in der Lage sein sollten, Wahlentscheidungen ebenso gut wie Erwachsene treffen zu können. Sie bleibt jedoch nur eine Annäherung, da auch innerhalb kalter Entscheidungssituationen die Anforderungen an die entscheidende Person stark variieren können.

3. Empirische Studien zeigen, dass 16- bis 17-Jährige Wahlentscheidungen in vergleichbarer Qualität wie Erwachsene treffen.

Neben der Entwicklung kognitiver Fähigkeiten wird in der Debatte um das Wahlalter häufig auf das politische Interesse oder Wissen Jugendlicher verwiesen. Kritikerinnen und Kritiker argumentieren, dass Jugendliche zu wenig Interesse an und Wissen über Politik hätten, was gegen ein Wahlrecht ab 16 spräche (16, 17).

Empirische Befunde stützen diesen Punkt teilweise: Jugendliche sind im Mittel weniger politisch interessiert und verfügen über weniger politisches Wissen (17–21). Der Zusammenhang zwischen politischem Wissen oder Interesse und der Fähigkeit, konsistente Wahlentscheidungen zu treffen ist jedoch nur moderat (22–25). Anschaulich wird dies am Beispiel der Bundestagswahl 2017: Die bestinformierten Wählerinnen und Wähler trafen am ehesten Entscheidungen, die zu ihren eigenen politischen Positionen passten. Der Unterschied zu den am wenigsten informierten Wählenden betrug jedoch lediglich zwölf Prozentpunkte (24). Es ist also durchaus möglich, gute Wahlentscheidungen zu treffen, ohne besonders politisch interessiert oder informiert zu sein. Aus entscheidungspsychologischer Perspektive stützen dies auch prominente Modelle des beschränkten Entscheidens, die annehmen, dass Menschen auch mit wenig Wissen gut entscheiden können (26).

Politisches Interesse und Wissen Jugendlicher sind somit für die Wahlaltersdebatte zwar interessant, aber nur bedingt geeignet, um zu beurteilen, ob Jugendliche wählen können. Aussagekräftiger ist die direkte Untersuchung der Wahlqualität. Hierbei wird geprüft, ob Jugendliche in gleichem Maße wie Erwachsene Entscheidungen treffen, die mit ihren geäußerten politischen Präferenzen übereinstimmen. Derzeit liegen hierzu weltweit fünf publizierte Studien vor, die in internationalen Fachzeitschriften mit Peer-Review-Verfahren erschienen sind (19, 27–30).

Tabelle 1: Studien, die Wahlqualität bei Jugendlichen erfassen.

Autor	Jahr	Land	Wahl	Altersgruppe
Wagner, Johann, & Kitzinger ¹	2011	Österreich	Europawahl	16-17
Bergh	2012	Norwegen	Kommunalwahl	16-17
Boonen, Meeusen, & Quintelier	2014	Belgien (Flandern)	Hypothetische Wahl	16-17
Stiers, Hooghe, & Goubin	2020	Belgien (Gent)	Kommunalwahl	15-17
Lang	2023	Deutschland	Bundestagswahl 2021	16-17

Die Wahlqualität wird dabei in der Regel so gemessen, dass zunächst individuelle politische Meinungen erfasst werden (z.B. als globale Einstellungen zu Migration, Europa oder eher konkret zur Steuerpolitik oder Landesverteidigung), um anschließend zu prüfen, ob die gewählte Partei zu diesen geäußerten Positionen passt. Die Bewertung erfolgt ausschließlich nach der Konsistenz zwischen Einstellungen und Wahlverhalten – unabhängig davon, ob die geäußerten Meinungen eher als links, rechts, gemäßigt oder extrem gelten. Eine in diesem Sinne gute Wahlentscheidung ist also eine, die zu den eigenen Einstellungen passt.

Alle vorliegenden Studien zeigen, dass 16- bis 17-Jährige vergleichbare gute Wahlentscheidungen treffen wie erwachsene Vergleichsgruppen – egal ob dies ein repräsentativer Bevölkerungsquerschnitt oder die eigenen Eltern sind. Auch neuere (aktuelle noch unter Begutachtung befindliche) Forschungsergebnisse zeigen, dass sich dies konsistent über verschiedene Wahlen hinweg bestätigt. So konnten weder bei den Landtagswahlen in Hessen und Bayern 2023 noch bei der Europawahl 2024 Unterschiede in der Wahlqualität zwischen 16- bis 17-Jährigen und älteren Wählergruppen festgestellt werden (31, 32). Einschränkung bleibt festzuhalten, dass die Zahl der verfügbaren Studien nach wie vor gering ist. Auch wenn alle Ergebnisse in die gleiche Richtung weisen, wäre eine breitere Datenbasis erstrebenswert.

¹ Vgl. auch Wagner & Kitzinger, 2012b. Da in beiden Publikationen dasselbe Datenset verwendet wurde, wird nur eine Publikation aufgelistet.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Betrachtung der allgemeiner kognitiver Fähigkeiten und oder politischen Interesses junger Menschen nur begrenzt Aufschluss darüber gibt, ob sie wählen *können*. Maßgeblich ist die tatsächliche Wahlqualität – und hier zeigen die bislang vorliegenden Studien übereinstimmend, dass 16- bis 17-Jährige ebenso gute Wahlentscheidungen treffen wie Erwachsene.

4. Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 birgt nach aktuellem Forschungsstand keine belegbaren Risiken.

Eine häufig geäußerte Sorge bei einer Absenkung des Wahlalters ist, dass die Gesamtqualität der Wahlentscheidungen sinken und damit das Funktionieren der Demokratie beeinträchtigt werden könnte. Dafür gibt es jedoch keine empirische Grundlage. Erstens zeigen die vorliegenden Untersuchungen, dass 16- bis 17-Jährige ebenso gute Wahlentscheidungen treffen wie ältere Wählerinnen und Wähler. Zweitens ist der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtwählerschaft sehr gering. In Hessen gibt es derzeit etwa 120.000 16- bis 17-Jährige gegenüber rund 5,2 Millionen über 17-Jährigen (33). Der Einfluss dieser Gruppe auf das Gesamtergebnis ist daher in jedem Fall stark begrenzt.

Eine weitere häufig vorgebrachte Befürchtung ist, dass Jugendliche leichter durch andere beeinflusst werden könnten (16)– sei es durch Gleichaltrige, die Familie oder soziale Medien. Die Forschung zeigt, dass Jugendliche stärker als Kinder oder Erwachsene für sozialen Einfluss empfänglich sind, insbesondere durch Gleichaltrige (34, 35). Die Stärke dieses Effekts hängt jedoch von der Art der Entscheidung und der Form des Einflusses ab (5, 36, 37).

Besonders deutlich wird diese Empfänglichkeit in *heißen* Entscheidungssituationen – Kontexten mit emotionaler Erregung, unmittelbarem Feedback und sozialem Druck. Studien zum riskanten Fahrverhalten zeigen etwa, dass Jugendliche in Anwesenheit von Gleichaltrigen zu riskanteren Entscheidungen neigen (38). Auch im realen Straßenverkehr erhöht sich das Risikoverhalten in Gegenwart von Gleichaltrigen (39). Eine Meta-Analyse bestätigte diesen Effekt, zeigte jedoch, dass er insgesamt klein ist (Hedges' $g = 0.16$; OR = 1.31). Zur Veranschaulichung: Wenn in unbeobachteten Situationen 30 % (oder 50 %) der Jugendlichen riskantes Verhalten zeigen, sind es unter Beobachtung durch Gleichaltrige etwa 39 % (oder 65 %) (40)

Für *kalte* Entscheidungssituationen – mit geringer emotionaler Aufladung, ohne Zeitdruck und mit mehr Gelegenheit zur Überlegung – ist die Studienlage deutlich begrenzter. Einzelne Befunde deuten darauf hin, dass Jugendliche auch hier ihr Verhalten anpassen, wenn sie von Gleichaltrigen beobachtet werden oder wenn sie deren Entscheidungen kennen (36, 41). Ob solche Effekte bei Wahlentscheidungen relevant sind, ist bislang nicht untersucht. Derzeit gibt es keine belastbaren Belege dafür, dass 16- bis 17-Jährige bei Wahlen stärker beeinflussbar wären als ältere Wählergruppen – oder dass ein etwaiger Unterschied politisch bedeutsam wäre.

Das Mediennutzungsverhalten unterscheidet sich jedoch deutlich zwischen Altersgruppen. Soziale Medien sind für viele Jugendliche die wichtigste Quelle politischer Informationen. Studien belegen, dass politische Beeinflussungsversuche über Medien zwar meist kleine, aber für einzelne Wahlen potenziell relevante Effekte haben können (42–44). In Deutschland nutzen beispielsweise 66 % der 14- bis 19-Jährigen TikTok, aber nur 15 % der über 50-Jährigen. Ein Viertel der unter 30-Jährigen nennt soziale Medien als Hauptquelle politischer Informationen, bei den über 50-Jährigen ist dies nahezu nicht der Fall (45). Diese Unterschiede betreffen jedoch nicht nur 16- bis 17-Jährige, sondern jüngere Wählerinnen und Wähler generell. Zudem werden zukünftig auch älterer Wählerinnen und Wähler verstärkt politische Informationen über soziale Medien beziehen, sodass politische Beeinflussungsversuche in diesem Bereich ohnehin gesamtgesellschaftlich relevant sind.

Auch die Sorge vor übermäßigem elterlichem Einfluss ist empirisch nicht belegt. Zwar spielt die Familie eine zentrale Rolle in der politischen Sozialisation, doch das Bild einer einseitigen, passiven Übernahme elterlicher Ansichten gilt als überholt. Die Forschung zeigt, dass politische Einflussprozesse in Familien wechselseitig verlaufen: Jugendliche initiieren selbst politische Gespräche und beeinflussen dabei auch die Einstellungen ihrer Eltern (46–48). Auch die Beobachtung, dass in über der Hälfte aller Fälle Eltern und Kinder in ihren politischen Präferenzen oder Wahlentscheidungen übereinstimmen ist wenig aussagekräftig, da dasselbe Muster auch oft bei Ehepartnern zu finden ist (46, 49–52)

Zusammenfassend gibt es derzeit keine wissenschaftlichen Belege dafür, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre negative Folgen hätte. Manche Fragen – etwa ob Jugendliche gezielter Adressaten politischer Beeinflussungsversuche werden – lassen sich ohnehin erst beantworten, wenn diese Altersgruppe tatsächlich wahlberechtigt ist. Um in der Wahlaltersdebatte relevant zu sein, müsste zudem nachgewiesen werden, dass mögliche Effekte bei Jugendlichen stärker sind als bei Erwachsenen und dass sie in realen politischen Kontexten ein bedeutsames Ausmaß erreichen.

5. Positive Effekte sind möglich, aber bislang nicht empirisch gesichert.

Befürworter einer Absenkung des Wahlalters verbinden damit häufig die Hoffnung auf positive Effekte – etwa eine höhere Wahlbeteiligung junger Menschen oder eine stärkere gefühlte und tatsächliche politische Repräsentation dieser Altersgruppe. Verbesserungen in diesen Bereichen wären zweifellos wünschenswert: Die Wahlbeteiligung weist seit Langem eine deutliche Alterslücke zugunsten älterer Wählerinnen und Wähler auf (53). Bei der Bundestagswahl 2025 lag die Beteiligung der 18- bis 20-Jährigen bei 78,8 %, während sie in der Gruppe der 50- bis 59-Jährigen 85,5 % erreichte (54). Zudem berichten Studien regelmäßig von einem geringen Repräsentationsgefühl unter jungen Menschen. So gab in der TUI-Jugendstudie 2024 rund die Hälfte der befragten 16- bis 26-Jährigen an, sich politisch kaum oder gar nicht vertreten zu fühlen (55).

Theoretisch plausibel ist, dass jüngere Menschen häufiger noch im Elternhaus leben und gemeinsam mit ihren Eltern zur Wahl gehen können, was praktische Hürden für die Wahlteilnahme reduziert (56, 57). Besonders bei Kommunalwahlen könnte dies relevant sein, da junge Menschen stärker in lokalen Kontexten verankert sind, solange sie nicht für Ausbildung oder Studium umziehen – was bei 16- bis 17-Jährigen oft der Fall ist. Zudem befindet sich ein Großteil der Jugendlichen bei ihrer Erstwahl noch im Bildungssystem, was die Möglichkeit eröffnet, den Wahlprozess pädagogisch zu begleiten. Offen bleibt jedoch, wie groß diese Effekte tatsächlich sind, wie viele junge Wählende davon profitieren und wie lange sie anhalten.

Die empirische Evidenz für solche positiven *Wahlberechtigungseffekte* bei 16- bis 17-Jährigen ist bislang uneinheitlich. Befunde aus Österreich zeigen, dass die Absenkung des Wahlalters dort mit einem Anstieg des politischen Interesses und der Nutzung politischer Nachrichten in dieser Altersgruppe einherging (58). Bei Kommunalwahlen beteiligten sich 16- und 17-Jährige sogar häufiger als 18- bis 21-Jährige (59). Außerdem zeigten sie höheres Vertrauen in politische Institutionen und größere Zufriedenheit mit der Demokratie (27).

Neuere Studien zeichnen jedoch ein differenzierteres Bild. Graf et al. (2024) fanden, dass junge Menschen, die bereits mit 16 wählen konnten, sich später weder häufiger an Wahlen beteiligten noch dauerhaft mehr politisches Wissen oder Interesse entwickelten als jene, die erst zwischen 18 und 21 Jahren erstmals wahlberechtigt waren (60). Für Deutschland fanden Leininger et al. (2024) ebenfalls keine Zuwächse im politischen Interesse oder in der internen und externen politischen Wirksamkeit (61). Allerdings diskutierten wahlberechtigte Jugendliche häufiger über Politik und nutzten öfter Wahlhilfen wie den Wahl-O-Mat (46, 61).

Insgesamt ist die Befundlage inkonsistent und deutet darauf hin, dass allein durch die Absenkung des Wahlalters keine nachhaltigen positiven Effekte auf politische Einstellungen oder Verhalten zu erwarten sind (62). Wahrscheinlicher ist, dass solche Effekte von Kontextfaktoren abhängen – etwa der politischen Situation im Land oder der Qualität begleitender Bildungsmaßnahmen.

Fazit

Die wissenschaftliche Evidenz liefert kein einheitliches Alter, ab dem Menschen generell entscheidungsfähig sind. Vielmehr hängt dies vom Kontext und den kognitiven Anforderungen der jeweiligen Entscheidung ab. Entwicklungspsychologische Forschung zeigt, dass Jugendliche bei eher deliberaten („kalten“) Entscheidungen – zu denen auch Wahlentscheidungen zählen – bereits mit etwa 16 Jahren das Entscheidungsniveau Erwachsener erreichen. Direkte Untersuchungen der Wahlqualität bestätigen dies: 16- bis 17-Jährige treffen im Durchschnitt ebenso gute (also zu ihren individuellen Präferenzen passende) Wahlentscheidungen wie Erwachsene.

Befürchtungen, eine Absenkung des Wahlalters könne die Gesamtqualität von Wahlen mindern oder Jugendliche seien in besonderem Maße manipulierbar, sind empirisch nicht belegt. Zwar reagieren Jugendliche in bestimmten sozialen Kontexten stärker auf Einfluss durch Gleichaltrige, dies betrifft jedoch vor allem *heiße* Entscheidungssituationen und ist bislang nicht für Wahlentscheidungen gezeigt worden. Auch Unterschiede in der Mediennutzung zwischen Altersgruppen belegen keine exklusiv höhere Anfälligkeit für soziale Einflussnahme von 16- bis 17-Jährigen.

Positive Effekte einer Absenkung des Wahlalters – etwa höhere Wahlbeteiligung oder gesteigertes politisches Interesse – sind theoretisch plausibel, empirisch aber bislang uneinheitlich belegt. Wahrscheinlicher ist, dass solche Effekte von begleitenden Maßnahmen der politischen Bildung abhängen.

Aus entwicklungs- und entscheidungspsychologischer Sicht gibt es nach jetzigem Kenntnisstand keine Gründe, 16- bis 17-Jährigen das Wahlrecht vorzuenthalten.

Hochachtungsvoll,

Dr. Anna Lang
Lehrgebiet Allgemeine Psychologie: Urteilen, Entscheiden, Handeln
Fernuniversität Hagen
Universitätsstraße 47
58097 Hagen

Literatur

1. S. Kreutzmann, Volljährig Nein , wählen Ja : Das Wahlrecht ab 16 wäre ein Fehler, *Neue Züricher Zeitung* (2023). <https://www.nzz.ch/meinung/der-andere-blick/volljaehrig-nein-waehlen-ja-die-ampel-koalition-begibt-sich-auf-einen-irrweg-ld.1740255>.
2. J. Strough, W. Bruine de Bruin, Decision Making Across Adulthood. *Annu Rev Dev Psychol* 2, 345–363 (2020).
3. W. Bruine de Bruin, A. M. Parker, B. Fischhoff, Individual differences in adult decision-making competence. *J Pers Soc Psychol* 92, 938–956 (2007).
4. L. Steinberg, E. Cauffman, J. Woolard, S. Graham, M. Banich, Are Adolescents Less Mature Than Adults? Minors' Access to Abortion, the Juvenile Death Penalty, and the Alleged APA "Flip-Flop." *American Psychologist* 64, 583–594 (2009).
5. I. N. Defoe, J. S. Dubas, B. Figner, M. A. G. van Aken, A meta-analysis on age differences in risky decision making: Adolescents versus children and adults. *Psychol Bull* 141, 48–84 (2015).
6. A. Schlottmann, F. Wilkening, "Judgment and decision making in young children" in *Judgment and Decision Making as a Skill: Learning, Development, and Evolution*, M. Dhama, M.K.; Schlottmann, A. & Waldmann, Ed. (Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2011), pp. 55–84.
7. S. Lindow, A. Lang, T. Betsch, Holistic Information Integration in Child Decision Making. *J Behav Decis Mak* 30, 1131–1146 (2017).
8. J. Strough, A. M. Parker, W. Bruine de Bruin, "Understanding Life-Span Developmental Changes in Decision-Making Competence" in *Aging and Decision Making*, T. M. Hess, J. Strough, C. E. Löckenhoff, Eds. (Academic Press, San Diego, USA, 2015; <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-417148-0.00012-1>), pp. 235–257.
9. G. Icenogle, L. Steinberg, N. Duell, J. Chein, L. Chang, N. Chaudhary, L. Di Giunta, K. A. Dodge, K. A. Fanti, J. E. Lansford, P. Oburu, C. Pastorelli, A. T. Skinner, E. Sorbring, S. Tapanya, L. M. U. Tirado, L. P. Alampay, S. M. Al-Hassan, H. M. S. Takash, D. Bacchini, Adolescents' cognitive capacity reaches adult levels prior to their psychosocial maturity: Evidence for a "maturity gap" in a multinational, cross-sectional sample. *Law Hum Behav* 43, 69–85 (2019).
10. L. Steinberg, G. Icenogle, Using Developmental Science to Distinguish Adolescents and Adults Under the Law. *Annu Rev Dev Psychol* 1, 21–40 (2019).
11. B. Tervo-Clemmens, F. J. Calabro, A. C. Parr, J. Fedor, W. Foran, B. Luna, A canonical trajectory of executive function maturation from adolescence to adulthood. *Nat Commun* 14, 1–17 (2023).
12. M. M. Conklin, M. Luciana, C. J. Hooper & Rebecca, S. S. Yarger, Working Memory Performance in Typically Developing Children and Adolescents: Behavioral Evidence of Protracted Frontal Lobe Development. *Dev Neuropsychol* 31, 103–128 (2007).
13. E. A. Crone, M. W. van der Molen, Development of decision making in school-aged children and adolescents: evidence from heart rate and skin conductance analysis. *Child Dev* 78, 1288–1301 (2007).
14. M. Janson, Ampel-Kabinett nach 73 Tagen im Amt (2021). <https://de.statista.com/infografik/11320/dauer-der-regierungsbildung-in-deutschland/>.
15. Bundeswahlleiterin, Wahlpropaganda, unzulässige (2016). <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlpropaganda-unzulaessige.html>.
16. B. Oosterhoff, L. Wray-Lake, D. Hart, Reconsidering the Minimum Voting Age in the United States. *Perspect. Psychol. Sci.*, 1–11 (2021).

17. T. W. Chan, M. Clayton, Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations. *Polit Stud (Oxf)* 54, 533–558 (2006).
18. M. Prior, "Political Interest over the Life Course: The Population Average" in *Hooked: How Politics Captures People's Interest*. (Cambridge University Press, Cambridge, 2018), pp. 103–132.
19. J. Bergh, Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial. *Elect Stud* 32, 90–100 (2013).
20. D. Hart, R. Atkins, American sixteen- and seventeen-year-olds are ready to vote. *Ann. Am. Acad. Polit. Soc. Sci.* 633, 201–222 (2011).
21. D. Johann, S. J. Mayer, K. Thomas, Too Immature to Have a Sense of Duty? Civic Duty in Youths Aged 16 and 17. *Ger Polit* 0, 1–21 (2020).
22. S. E. Ha, R. R. Lau, Personality Traits and Correct Voting. *American Politics Research* 43, 975–998 (2015).
23. M. Hooghe, D. Stiers, Do reluctant voters vote less accurately? The effect of compulsory voting on party-voter congruence in Australia and Belgium. *Aust J Polit Sci* 52, 75–94 (2017).
24. R. Melcher, "(In-)Consistent Voting in the 2009, 2013, and 2017 German Federal Elections." in *The Changing German Voter*, R. Schmitt-Beck, S. Roßdeutscher, H. Schoen, B. Weßels, C. Wolf, Eds. (Oxford University Press, Oxford, 2022), pp. 165–182.
25. M. Wagner, S. Kritzing, Ideological dimensions and vote choice: Age group differences in Austria. *Elect Stud* 31, 285–296 (2012).
26. G. Gigerenzer, "The adaptive toolbox." in *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox.*, G. Gigerenzer, R. Selten, Eds. (The MIT Press, Cambridge, MA, US, 2001), pp. 37–50.
27. M. Wagner, D. Johann, S. Kritzing, Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Elect Stud* 31, 372–383 (2012).
28. J. Boonen, C. Meeusen, E. Quintelier, The link between social attitudes and voting propensities: Attitude-vote consistency among adolescents in Belgium. *Elect Stud* 36, 81–93 (2014).
29. D. Stiers, M. Hooghe, S. Goubin, Are 16-year-olds able to cast a congruent vote? Evidence from a "voting at 16" initiative in the city of Ghent (Belgium). *Elect Stud* 63, 102107 (2020).
30. A. Lang, Voting at 16? 16– 17- Year- Old Germans Vote as Correctly as Adults. *Polit Psychol* 44, 857–870 (2023).
31. A. Lang, The German young vote in 2024 EU-election. Quality of voting decisions. and political news consumption in 16-25-year-olds. *Manuscript under review* (2025).
32. A. Lang, Adolescent voting competence: Can 14- to 17-year-olds vote as well as their parents? . *Manuscript under review* (2025).
33. Hessisches Statistisches Landesamt, "Bevölkerung in Hessen am 31. Dezember 2024 nach Alter und Geschlecht " (2025).
34. W. A. Brechwald, M. J. Prinstein, Beyond homophily: A decade of advances in understanding peer influence processes. *J. Res. Adolesc.* 21, 166–179 (2011).
35. B. Laursen, R. Veenstra, Toward understanding the functions of peer influence: A summary and synthesis of recent empirical research. *Journal of Research on Adolescence* 31, 889–907 (2021).
36. L. H. Somerville, N. Haddara, S. F. Sasse, A. C. Skwara, J. M. Moran, B. Figner, Dissecting "Peer Presence" and "Decisions" to Deepen Understanding of Peer Influence on Adolescent Risky Choice. *Child Dev* 90, 2086–2103 (2019).
37. B. Laursen, S. Faur, What does it mean to be susceptible to influence? A brief primer on peer conformity and developmental changes that affect it. *Int J Behav Dev* 46, 222–237 (2022).
38. M. Gardner, L. Steinberg, Peer influence on risk taking, risk preference, and risky decision making in adolescence and adulthood: An experimental study. *Dev Psychol* 41, 625–635 (2005).

39. B. G. Simons-Morton, M. C. Ouimet, Z. Zhang, S. E. Klauer, S. E. Lee, J. Wang, R. Chen, P. Albert, T. A. Dingus, The effect of passengers and risk-taking friends on risky driving and crashes/near crashes among novice teenagers. *J. Adolesc. Health* 49, 587–593 (2011).
40. K. E. Powers, L. Schaefer, B. Figner, L. H. Somerville, Effects of Peer Observation on Risky Decision-Making in Adolescence: A Meta-Analytic Review. *Psychol Bull* 148, 783–812 (2022).
41. B. R. Braams, J. Y. Davidow, L. H. Somerville, Developmental patterns of change in the influence of safe and risky peer choices on risky decision-making. *Dev Sci* 22, 1–13 (2018).
42. A. Coppock, S. J. Hill, L. Vavreck, “The small effects of political advertising are small regardless of context, message, sender, or receiver: Evidence from 59 real-time randomized experiments”, *Sci. Adv.* 6, eabc4046 (2020).
43. M. Aggarwal, J. Allen, A. Coppock, D. Frankowski, S. Messing, K. Zhang, J. Barnes, A. Beasley, H. Hantman, S. Zheng, A 2 million-person, campaign-wide field experiment shows how digital advertising affects voter turnout. *Nat Hum Behav* 7, 332–341 (2023).
44. D. Bär, N. Pröllochs, S. Feuerriegel, The role of social media ads for election outcomes: Evidence from the 2021 German election. *PNAS Nexus* 4 (2025).
45. Initiative D21 e.V., “D21-Digital-Index 2024/25. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft” (2025); https://initiatived21.de/download/248067/D21DigitalIndex_2024-2025.pdf.
46. M. Hooghe, D. Stiers, Political discussion begins at home. Household dynamics following the enfranchisement of adolescent children. *Appl Dev Sci* 26, 141–154 (2022).
47. M. McDevitt, The partisan child: Developmental provocation as a model of political socialization. *Int J Public Opin Res* 18, 84–88 (2006).
48. C. York, Is It Top-Down, Trickle-Up, or Reciprocal?: Testing Longitudinal Relationships between Youth News Use and Parent and Peer Political Discussion. *Commun Stud* 70, 377–393 (2019).
49. J. R. Alford, P. K. Hatemi, J. R. Hibbing, N. G. Martin, L. J. Eaves, The politics of mate choice. *J. Polit.* 73, 362–379 (2011).
50. M. K. Jennings, L. Stoker, J. Bowers, Politics across generations: Family transmission reexamined. *J. Polit.* 71, 782–799 (2009).
51. S. Iyengar, T. Konitzer, K. Tedin, The home as a political fortress: Family agreement in an era of polarization. *J. Polit.* 80, 1326–1338 (2018).
52. G. Rico, M. K. Jennings, The Formation of Left-Right Identification: Pathways and Correlates of Parental Influence. *Polit Psychol* 37, 237–252 (2016).
53. K. Smets, C. van Ham, The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Elect Stud* 32, 344–359 (2013).
54. S. Bundesamt. Die Bundeswahlleiterin, “Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025: Heft 4 – Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen” (Wiesbaden, 2025).
55. TUI Stiftung, “Junges Europa 2024. Online-Befragung junger Menschen (16–26 Jahre) in sechs EU-Staaten im März 2024.”
56. M. N. Franklin, Consequences of lowering the voting age to 16: Lessons from comparative research. In: J. Eichhorn, J. Bergh, Hrsg. *Lowering the voting age to 16*, 13–41 (Palgrave Macmillan, Cham, 2020)
57. Y. Bhatti, K. M. Hansen, Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters. *J Elect Public Opin Parties* 22, 380–406 (2012).
58. E. Zeglovits, M. Zandonella, Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria. *J Youth Stud* 16, 1084–1104 (2013).
59. E. Zeglovits, J. Aichholzer, Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria. *J Elect Public Opin Parties* 24, 351–361 (2014).

60. E. Graf, J. Partheymüller, L. Bronner, S. Kritzinger, Revisiting eligibility effects of voting at 16: Insights from Austria based on regression discontinuity analyses. *Elect Stud* 92 (2024).
61. A. Leininger, A. Schäfer, T. Faas, S. Roßteutscher, Coming of voting age. Evidence from a natural experiment on the effects of electoral eligibility. *Elect Stud* 88, 102751 (2024).
62. J. B. Holbein, M. A. Rangel, R. Moore, M. Croft, Is Voting Transformative? Expanding and Meta-Analyzing the Evidence. *Polit Behav* 45, 1015–1044 (2023).



Stellungnahme

Landesschüler*innenvertretung Hessen

Interessenvertretung der Schüler*innen Hessens

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

Ted Krämer
Landesschulsprecher

An die
Mitglieder des Innenausschusses,
Mitglieder des hessischen Landtags,
Interessierten

post@lsv-hessen.de
ted.kraemer@lsv-hessen.de

Wiesbaden, 12. August 2025

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drucksache 21-2037

Sehr geehrte Damen und Herren,

Zunächst möchte ich mich im Namen der LSV Hessen herzlich für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken.

Aus Sicht der LSV Hessen ist die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf die Vollendung des sechzehnten Lebensjahres eine längst überfällige Änderung, um Positionen von Kindern und Jugendlichen im politischen Geschehen zu verankern. Nebenbei bemerkt befürworten wir auch eine Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bei den Landtagswahlen.

Insbesondere in Zeiten des demographischen Wandels ist es relevant, auch jüngere Menschen in Wahlen zu Wort kommen zu lassen – gegen die Tendenz zur Dominanz älterer Wähler. Gerade bei langfristig relevanten Themen, wie Klimapolitik oder Politik, die Jugendliche überproportional betrifft, wie Bildungs- und Sozialpolitik, sollten diejenigen mitentscheidend sein, die am längsten davon betroffen sind.

Initiativen wie die „Juniorwahl“ fördern nachweislich das politische Interesse und die Beteiligungsbereitschaft der Jugendlichen. Ein Wahlalter ab 16 kann zu einer langfristigen Wahlbeteiligung führen, da sich der Wahlhabitus früh etabliert. Als Jugend haben wir Motivation und Wille zu Wählen und demokratische Prozesse zu gestalten.

Nach Aussage des Jugendforscher Klaus Hurrelmann, Professor of Public Health and Education an der Hertie School in Berlin treffen junge Menschen ihre Wahlentscheidung losgelöst von Ideologien, sondern richten ihre Wahlentscheidung ihren Interessen folgend an Zielen und Positionen der Parteien aus. Dies wird weiterhin durch Schulen als neutraler Raum zur Meinungsbildung für Jugendliche bestärkt.

Im Unterricht für Politik und Wirtschaft ergibt sich die Möglichkeit, Wahlprogramme und Positionen von Parteien sorgfältig aufzuarbeiten und populistische und polemische Parolen zu entschlüsseln.

Zudem sind junge Menschen dort einer starken Meinungspluralität ausgesetzt, wie sie nach dem Schulabschluss nicht immer erhalten bleibt.

Die Schule bietet aus diesen Gründen einen guten Ort für junge Menschen, um sich geschützt und selbstständig eine eigene Meinung zu bilden und nachhaltige Methoden zu



Stellungnahme

Landesschüler*innenvertretung Hessen

Interessenvertretung der Schüler*innen Hessens

erlernen, um verschiedene Positionen in Betracht zu ziehen und so Meinungen auszdifferenzieren.

In elf Bundesländern gilt bereits das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren für Kommunalwahlen. Dabei liegt zum Beispiel die Wahlbeteiligung der Jugendlichen in Berlin und Niedersachsen nicht wesentlich niedriger, teils sogar vergleichbar, mit der Gesamtbevölkerung.

Zudem erreicht die kognitive Reife bereits in der Nähe von 16 Jahren das Erwachsenen-Niveau und entwickelt sich ab dem 16. Lebensjahr kaum weiter, wie eine Studie der National Library of Medicine (NLM) nahelegt.

Zusammenfassend befürworten wir den Gesetzesentwurf ausdrücklich und unterstreichen, dass er – gerade in Zeiten des demografischen Wandels und einer herausgeforderten Demokratie – ein starkes Signal für gelebte demokratische Teilhabe und die Wertschätzung der Stimmen von Hessens Kindern und Jugendlichen setzt.

Mit freundlichen Grüßen

Ted Krämer

Stv. Landesschulsprecher,
Bundesbeauftragter,
Mitglied des Landesschulbeirat

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
Hessischer Landtag
Wiesbaden

Professur für Öffentliches Recht,
Völkerrecht und Europarecht
Schwerpunkt Umweltrecht

12.8.2025

Schriftliche Anhörung des Innenausschusses zum

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

Stellungnahme

I. Ausgangspunkt

Art. 1 des Gesetzentwurfs ändert § 30 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), dadurch wird das Mindestalter für das aktive Wahlrecht für Kommunalwahlen von 18 auf 16 Lebensjahre abgesenkt.

Infolgedessen würden die bislang vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossenen Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG sowie die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Alter von 16 und 17 Jahren das aktive Wahlrecht für Kommunalwahlen erhalten, sofern sie die übrigen Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 HGO erfüllen und nicht gem. § 31 HGO vom Wahlrecht ausgeschlossen wären.

Art. 2 des Gesetzentwurfs ändert § 22 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Landkreisordnung (HKO) und senkt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht für Kreistagswahlen von 18 auf 16 Lebensjahre ab. Infolgedessen würden die bislang vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossenen Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG sowie die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Alter von 16 und 17 Jahren das aktive Wahlrecht für Kreistagswahlen erhalten, sofern sie die übrigen Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 HKO erfüllen und nicht gem. § 12 Abs. 3 HKO vom Wahlrecht ausgeschlossen wären.

Diese Gesetzesänderungen zielen darauf ab, gerade junge Menschen in die Kommunalpolitik einzubeziehen und ihre demokratische Teilhabe zu stärken – zumal gerade sie von politischen Entscheidungen vor Ort direkt und langfristig betroffen sind.¹ Damit reagiert der Entwurf auf das seit Langem erkennbare Interesse und

¹ Vgl. LT-Drs. 21/2037, S. 1. S. auch LT-Drs. 20/6347, S. 1.

Engagement vieler Jugendlicher, sich stärker an politischen Prozessen zu beteiligen.

Um die demokratische Partizipation von Jugendlichen zu stärken, wurde bereits in verschiedenen Bundesländern das Mindestalter für das aktive Wahlrecht für Landtagswahlen, vor allem aber für Kommunalwahlen (in 11 von 16 Bundesländern) von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt.²

Auch der Hessische Gesetzgeber hatte deshalb das Mindestalter für das aktive Wahlrecht im Hinblick auf Kommunalwahlen schon 1998 auf 16 Jahre gesenkt³, jedoch 1999 – mit Wirkung zum 5.1.2000 – wieder auf 18 Jahre angehoben.⁴ Dabei stützte er sich auf eine Begründung der seinerzeitigen Landesregierung, die den Entwurf erarbeitet hatte. Danach diene die Anhebung auf 18 Jahre der Harmonisierung des aktiven Wahlrechtsmindestalters mit dem Landtags- und Bundestagswahlrecht, darüber hinaus der Beseitigung eines „nicht hinnehmbaren Wertungswiderspruchs“ in Bezug auf die erst mit Volljährigkeit eintretende Geschäftsfähigkeit der Wahlberechtigten.⁵ Zudem war laut Begründung maßgeblich, dass im Rahmen des Anhörungsverfahrens die „kommunalen Spitzenverbände und die Vereinigung Hessischer Bürgermeister und Kassenverwalter“ der Heraufsetzung des Mindestalters auf 18 Jahre zugestimmt hatten.⁶ Kein anderer Landesgesetzgeber hat bislang nach Absenkung des aktiven Mindestwahlalters dieses wieder auf 18 Jahre angehoben.

Zuletzt scheiterte 2022 im Hessischen Landtag ein Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, durch den das aktive Mindestwahlalter bei Kommunal- und Kreistagswahlen erneut auf 16 Jahre abgesenkt werden sollte.⁷

Der Bundesgesetzgeber hat im Januar 2023 das Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt⁸ – dies entspricht der Forderung des Europäischen Parlaments in der Legislativen Entschließung vom 3.5.2022, ein Mindestwahlalter von 16 Jahren für die Ausübung des aktiven Wahlrechts für die Europawahlen in allen Mitgliedstaaten zu regeln.⁹

² Zum aktuellen Stand vgl. Statista, Altersgrenzen bei Landtagswahlen, Kommunalwahlen und der Bundestagswahl in Deutschland nach Bundesländern (Stand: Mai 2025), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102383/umfrage/altersgrenzen-bei-wahlen-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>.

³ Gesetz v. 8.6.1998 (GVBl. I, S. 214)

⁴ Art. 1 Nr. 3 Gesetz v. 23.12.1999 (GVBl. I 2000, S. 2), in Kraft getreten am 5.1.2000.

⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung v. 21.9.1999, LT-Drs. 15/425, S. 1, 2, 25, 30, 33.

⁶ LT-Drs. 15/425, S. 29.

⁷ Gesetzentwurf Fraktion der SPD v. 8.9.2021, Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen, LT-Drs. 20/6347. Der Gesetzentwurf entspricht dem hier zur Begutachtung vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 21/2037.

⁸ § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 3 S. 1 Nr. 1 Europawahlgesetz i. d. F. d. B. v. 8.3.1994 (BGBl. I S. 423, 555, 852), zuletzt geändert durch Art. 1 G. v. 11.1.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 11); s. auch Begr. d. Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes v. 20.9.2022, BT-Drs. 20/3499, S. 4.

⁹ P9_TA(2022)0129 (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP), Ziff. 23 und Anlage zur Legislativen Entschließung: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des

Schon 2022 hat der Bundesgesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative das Mindestalter für die Teilnahme an der Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre gesenkt.¹⁰

Die Kommission des Deutschen Bundestages zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit hat in ihrem Abschlussbericht vom 12.5.2023 die Absenkung des aktiven Wahlrechts für die Bundestagswahlen mehrheitlich empfohlen.¹¹

II. Vereinbarkeit mit der Landesverfassung

Der Gesetzentwurf ist mit der Hessischen Verfassung vereinbar. Die Absenkung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei Kommunal- und Kreistagswahlen auf 16 Jahre steht im Einklang mit der Hessischen Verfassung (HV), die keine Altersvorgaben für das aktive Wahlrecht bei Kommunal- und Kreistagswahlen regelt.

Insbesondere steht Art. 73 Abs. 1 HV nicht entgegen. Das dort geregelte Mindestalter von 18 Jahren für das aktive Wahlrecht (Stimmrecht) für alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind, bezieht sich nur auf die Landtagswahlen und nicht auf die Kommunal- und Kreistagswahlen.¹²

Auch Art. 138 HV ist für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen nicht einschlägig, denn er bezieht sich nur auf die Direktwahl der (Ober-) Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister sowie der Landrätinnen und Landräte.

III. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Der Landesgesetzgeber trifft mit dem Gesetzentwurf im Rahmen seiner Zuständigkeit Regelungen dazu, wer bei Kommunal- und Kreistagswahlen aktiv wahlberechtigt ist. Für die Ausformung des Wahlrechts steht ihm – ebenso wie für die Landtagswahlen – grundsätzlich ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, der insbesondere nicht durch das Bundeswahlrecht eingeengt wird.¹³

1. Keine Bindung an Art. 38 Abs. 2 GG

Das für die Bundestagswahlen in Art. 38 Abs. 2 GG regelte Mindestalter für die aktive Wahlberechtigung von 18 Lebensjahren ist für die Wahlen zu den Landesparlamenten und Kommunalparlamenten nicht maßgeblich – auch nicht analog; die Länder können das Wahlalter daher abweichend von Art. 38 Abs. 2 GG

Europäischen Parlaments, Erwägungsgrund 17 und Art. 4 Abs. 1.

¹⁰ BGBl. 2022 I, S. 2015, 2016; dazu BT-Drs. 20/2241, S. 8. Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 v. 17.05.2019, S. 55), die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, das Mindestalter zur Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre zu senken.

¹¹ BT-Drs. 20/6400, S. 11.

¹² Vgl. Ogorek/Poseck-Langner, BeckOK Verfassung Hessen, 4. Edition Stand: 15.04.2025, Art. 75 Rn. 93 unter Hinweis auf Zinn/Stein, Verfassung Hessen, Art. 71 Erl. 2 und Art. 73 Erl. 1; s. auch Hermes/Reimer-Sacksofsky, Landesrecht Hessen, 11. Aufl. 2024, § 2 Rn. 12; Heger/Malkmus, Scheitern des kommunalen Wahlrechts ab 16 in Hessen, NVwZ 2022, 1764, 1769; Schmidt-De Caluwe, Die Novellierung des Wahlrechts in Hessen, NVwZ 2001, 270, 274.

¹³ BVerfGE 99, 1, 11 f.; Jarass/Pieroth-Jarass, GG 18. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 14.

regeln.¹⁴

2. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Wahlrechtsgrundsätze - Allgemeinheit der Wahl

Allerdings wird der dem Landesgesetzgeber zur Regelung des Kommunalwahlrechts zustehende Gestaltungsspielraum durch die Verpflichtung zur Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG beschränkt. Die Wahl der Volksvertretung sowohl in den Ländern als auch in den Kreisen und Gemeinden muss den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen, wie sie zudem in Art. 38 Abs. 1 S.1 GG verankert sind (allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim).¹⁵ Die Wahlrechtsgrundsätze sind auf Bundes- und Landesebene inhaltlich identisch.¹⁶ Sie finden sich zudem in Art. 72, Art. 73 Abs. 2 HV.¹⁷ Ihre Beachtung und das Vertrauen in ihre Beachtung sind Voraussetzungen einer funktionsfähigen Demokratie.¹⁸

Durch das Mindestwahlalter von 18 Jahren in § 30 Abs. 1 Nr. 2 HGO und in § 22 Abs. 1 Nr. 2 HKO wird der Personenkreis der Stimmberechtigten beschränkt. Alle Personen unter 18 Jahren werden vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Für sie wird der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl eingeschränkt.¹⁹ Denn dieser verlangt, dass alle Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt sind und gewählt werden können.²⁰ Betroffen sind insbesondere die Minderjährigen im Alter von 16 und 17 Jahren, die der Gesetzentwurf einbeziehen will.

Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl (ebenso wie der Gleichheit der Wahl) sind jedoch nur aus Gründen zulässig, „die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht“ wie die Allgemeinheit (oder Gleichheit) der Wahl sind.²¹ Erforderlich ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein besonderer zwingender Grund.²² Zudem muss der rechtfertigende Grund für die Einschränkung zur Verfolgung seines Zwecks geeignet und erforderlich sein, also verhältnismäßig.²³

Das zulässige Ausmaß einer damit verbundenen Ungleichbehandlung richtet sich danach, mit welcher Intensität in die Allgemeinheit der Wahl (oder Wahlrechtsgleichheit) eingegriffen wird.²⁴ Einen „unberechtigten Ausschluss“ von Bürgerinnen und Bürgern von der Teilnahme an der Wahl sieht das BVerfG insbesondere darin, dass „bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen,

¹⁴ Vgl. BVerfGE 6, 445, 447; ThürVerfGH, Urt. v. 25.09.2018 - VerfGH 24/17 -, LS 4, BeckRS 2018, 22849; BeckOK GG/Hellermann, GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 28 Rn. 15; BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 12 - Kommunalwahlrecht für Minderjährige in Baden-Württemberg grundgesetzkonform.

¹⁵ BVerfGE 4, 31, 44; 60, 175, 207; Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 13; BVerwG, NJW 2018, 3328 Rn. 11.

¹⁶ BVerfGE 120, 82, 102.

¹⁷ Vgl. Ogorek/Poseck-Will, BeckOK Verfassung Hessen, 4. Edition Stand: 15.04.2025, Art. 73 Rn. 15.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 123, 39, 68 f.; s. auch BVerfGE 99, 1, 7f.; 134, 25 Rn. 12.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 132, 39, 51; 36, 139, 141; zur Allgemeinheit der Wahl und Heraufsetzung des Mindestalters für aktive Wahlberechtigung bei Kommunalwahlen in Hessen vgl. Schmidt-de Caluwe, NVwZ 2001, 270, 274; z.T. wird im Mindestwahlalter zusätzlich eine Begrenzung der Wahlgleichheit gesehen, so Butzer/Epping-Soffner, Hannoverscher Komm. zur Nds. Verf., 2. Aufl., Art. 8 Rn. 50.

²⁰ Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 15.

²¹ BVerfGE 131, 316, 338; 135, 259; 146, 327.

²² BVerfGE 124, 1, 19; 132, 39 Rn. 25; 151, 1 Rn. 43; 156, 224.

²³ BVerfGE 121, 266, 298; 124, 1, 19 f.; 129, 300, 321; 151, 1, 20.

²⁴ BVerfGE 151, 1, 19 Rn. 46; 146, 327 Rn. 64; Jarass/Pierothe-Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 16.

wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts“ ausgeschlossen werden.²⁵

Hier stellt sich die Frage, ob der Ausschluss vom aktiven Wahlrecht gerade der Bürgerinnen und Bürger im Alter von 16 und 17 Jahren im Vergleich zu den 18-Jährigen sowie die damit verbundene intensive Ungleichbehandlung – Wegfall des aktiven Wahlrechts – verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

Zu den hier in Betracht kommenden verfassungsrechtlich legitimierten Gründen von Gewicht, die geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl und Differenzierungen zwischen den Wahlberechtigten zu rechtfertigen, zählen die mit demokratischen Wahlen verfolgten Ziele:

- die *Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes* und
- die *Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung*.²⁶

Zum erstgenannten Ziel gehört insbesondere die *Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl*.²⁷

Nach der Rechtsprechung des BVerfG (zuletzt 2012) läßt sich zur *Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl* die Vorgabe eines *Mindestwahlalters* und der damit *verbundene Ausschluss* derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die das Mindestwahlalter nicht erreichen, verfassungsrechtlich rechtfertigen:

*„Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann (...) verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. So ist es von jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“.*²⁸

Allerdings wird damit keinerlei Aussage dazu getroffen, welches Mindestalter verfassungsrechtlich zulässig ist.

Der Entscheidung kann nur entnommen werden, dass das BVerfG 2012 das in Art. 38 Abs. 2 GG verankerte *Mindestalter von 18 Lebensjahren* für verfassungskonform erachtet hat. Daraus lässt sich lediglich schließen, dass das BVerfG in Bezug auf das 1970 abgesenkte aktive Mindestwahlalter von 18 Jahren davon ausgeht, *jedenfalls* bei 18-Jährigen bestehe die Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen in hinreichendem Maße.²⁹

²⁵ BVerfGE 58, 202, 205.

²⁶ BVerfGE 151, 1, 19; 132, 39, 50; 129, 300, 320f.; 95, 408, 418.

²⁷ BVerfGE 151, 1, 19; 132, 39, 50.

²⁸ BVerfGE 132, 39, 51; vgl. auch BVerfGE 36, 139, 141 (1973): „So ist es etwa von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“; s. auch BVerfGE 42, 312, 341; BVerfG, Beschl. v. 9.10.2000 - 2 BvC 2/99 -, NVwZ 2002, 69, 70.

²⁹ Vgl. BVerfGE 36, 139, 141; 42, 312, 341; BeckOK GG/Butzer, GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 38 Rn. 63.

Mit der 27. Änderung des GG vom 31.7.1970³⁰ wurde das Wahlalter der Wahlberechtigten in Art. 38 Abs. 2 GG von 21 auf 18 Lebensjahre herabgesetzt. Bis zum Inkrafttreten des 27. Gesetzes zur Änderung des GG am 6.8.1970 war wahlberechtigt, wer das 21. Lebensjahr und wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hatte.

In Hessen verhielt es sich in Bezug auf die Landtagswahlen ähnlich: Art. 73 Abs. 1 und Art. 75 HV wurden 1970 geändert und das dort geregelte Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht für Landtagswahlen von 21 auf „über“ 18 Jahre und für das passive Wahlrecht von 25 auf 21 Jahre herabgesetzt.³¹

Seit 1970 hat sich die Gesellschaft in Deutschland an das in Art. 38 Abs. 2 GG normierte Mindestwahlalter von 18 Jahren gewöhnt, es gilt verbreitet als „Garant“ für den zur Wahlteilnahme erforderlichen Grad an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein einer Person.³² Dies schließt jedoch nicht aus, dass der für die demokratische Kommunikation erforderliche Reifegrad von Jugendlichen heute – 55 Jahre nach Einführung des Mindestwahlalters von 18 Jahren – schon bei 16-Jährigen vorliegt. Die Gesellschaft hat sich seit 1970 verändert, die Erziehungsziele haben sich verändert, das Selbstverständnis von Jugendlichen hat sich geändert. Sie dürfen und sollen heute kritische und selbstbewusste Mitglieder der Gesellschaft sein – das war vor 55 Jahren noch anders.

Angelegt ist das Leitbild der verantwortungsbewussten, gesellschaftlich orientierten Jugendlichen bereits in Art. 56 Abs. 4 HV – dort wird die dreigeteilte Zielrichtung der schulischen Erziehung in Hessen deutlich: sittliche Persönlichkeit, berufliche Tüchtigkeit und politische Verantwortung zum selbstständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit.³³ Es geht um die „Mitverantwortung gegenüber dem mitmenschlich-gesellschaftlichen Leben“³⁴. Dies kommt auch in § 2 Abs. 2 Nr. 2 HSchG zum Ausdruck: „Die Schulen sollen die Schülerinnen und Schüler befähigen, in Anerkennung der Wertordnung des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Hessen staatsbürgerliche Verantwortung zu übernehmen und sowohl durch individuelles Handeln als auch durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen mit anderen zur demokratischen Gestaltung des Staates und einer gerechten und freien Gesellschaft beizutragen“.

Betrachtet man die gesellschaftlichen Veränderungen in Deutschland und in Hessen seit 1970 und berücksichtigt man den Erfolg der schulischen Erziehung im Sinne der o.g. normativen Vorgaben in Hessen, so liegt eine Überprüfung und ggf. auch eine Neubewertung des demokratischen Reifegrads und Verantwortungsbewusstseins von Minderjährigen im Alter von 16 und 17 Jahren nahe.

3. Überprüfungs- und Änderungspflicht des Gesetzgebers

Eine solche Überprüfung ist auch verfassungsrechtlich geboten. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich verpflichtet, eine die Allgemeinheit der Wahl berührende Norm

³⁰ BGBl. 1970 I S. 1116.

³¹ Gesetz zur Änderung des Art. 73 und 75 der Verfassung des Landes Hessen v. 23.3.1970, in Kraft getreten am 1.4.1970 (Hess. GVBl. 1970, 281).

³² Schreiber-Strelen, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rn. 9.

³³ Vgl. Ogorek/Poseck-Loz, BeckOK Verfassung Hessen, 4. Edition Stand: 15.4.2025, Art. 56 Rn. 42.

³⁴ StGH Hessen v. 30.12.1981 – P.St. 880 -, NJW 1982, 1381.

des Wahlrechts wie die Regelung des Mindestwahlalters regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, „wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird“ – etwa durch eine Änderung der vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat.³⁵ Dabei muss sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen an der politischen Wirklichkeit orientieren.³⁶

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

Zu prüfen ist, ob heute noch ein „zwingender“, durch die Verfassung legitimierter Grund besteht, um den Ausschluss gerade von Jugendlichen im Alter von 16 und 17 Jahren vom aktiven Wahlrecht rechtfertigen zu können. Dies erscheint eher zweifelhaft. Auf der Grundlage der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und Gegebenheiten spricht heute viel dafür, dass nicht erst bei 18-Jährigen generell davon ausgegangen werden kann, es liege ein hinreichendes Maß an politischer Reife vor, um am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen teilzunehmen.

Die dem Wahlrechtsausschluss Minderjähriger zugrunde liegende Annahme, Jugendlichen unter 18 Jahren fehle allgemein und typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit, lässt sich angesichts des in jüngerer Zeit immer deutlicher werdenden politischen Engagements zahlreicher Jugendlicher unter 18 Jahren nicht mehr aufrechterhalten. Das politische Interesse und Engagement junger Menschen für regionale, nationale, europäische und globale Zukunftsthemen wie den Klima- und Umweltschutz oder Menschenrechte („Recht auf Bildung“) ist in den letzten Jahren erkennbar gestiegen (z.B. Klima-Demonstrationen und Schulstreik, Klimaklagen zur Durchsetzung der Ziele des Pariser Abkommens, aber auch Demonstrationen für den Erhalt von örtlichen Jugendclubs und Bildungseinrichtungen).

Der Klima-Beschluss des BVerfG (2021)³⁷ stärkt zudem die verfassungsrechtliche Position Minderjähriger – Klimaschutz als „intertemporaler Freiheitsschutz“. Es waren gerade Verfassungsbeschwerden Minderjähriger, die zum Klima-Beschluss des BVerfG geführt haben; auch darin drückt sich das politische Engagement Jugendlicher unter 18 Jahren aus.

Darüber hinaus sprechen fundierte politikwissenschaftliche Studien (z.B. Faas/Leininger, Bertelsmann-Stiftung)³⁸ dafür, dass auch Minderjährige im Alter von

³⁵ BVerfGE 132, 39, 48; s. auch BVerfGE 73, 40, 94; 82, 322, 338f.; 107, 286, 294f.; 120, 82, 108; 129, 300, 321f.

³⁶ BVerfGE 132, 39, 49; s. auch BVerfGE 95, 408, 418; 120, 82, 107; 129, 300, 321.

³⁷ BVerfGE 157, 30.

³⁸ Roth/Bertelsmann Stiftung, Wie Wählen ab 16 die Demokratie stärken kann. Strategien und Handlungsansätze, 2023; Faas/Könneke, Wählen ab 16?, APuZ 40-41/2021, S. 29, 32; Faas/Leininger: Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, OBS-Arbeitspapier 41, Otto Brenner Stiftung, 2020; Faas/Leininger: Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen; OBS-Arbeitspapier 56; Januar 2023.

16 und 17 Jahren die erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit besitzen. Die Studien stellen keine gravierenden Unterschiede zwischen den politischen Grundeinstellungen von 16- und 17-Jährigen sowie älteren Vergleichsgruppen fest.³⁹

Im Abschlussbericht der BT-Kommission zur Reform des Wahlrechts wird auf diese neuere Wahlforschung zu 16- und 17-Jährigen Bezug genommen und betont, dass ihr „Ausschluss empirisch messbare, demotivierende Effekte habe und zu einer geringeren Wahlbeteiligung bei der anschließenden Wahl führe.“

Auch der 17. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (BMFSFJ, 2024) hebt den Wunsch der befragten Jugendlichen nach „mehr Möglichkeiten zur Mitgestaltung politischer und gesellschaftlicher Prozesse“ hervor. Die Jugendlichen „diskutieren die Bedeutung von Kinder- und Jugendparlamenten und äußern den Bedarf nach echter und effektiver Teilhabe sowie einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Stimmen in Entscheidungsprozessen“.⁴⁰

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein Festhalten an der Mindestaltersgrenze von 18 Jahren verfassungsrechtlich keinesfalls zwingend ist. Angesichts der neuen Erkenntnisse zur politischen Einsichtsfähigkeit und Verstandesreife von Jugendlichen ab 16 Jahren lässt sich das Mindestalter von 18 Jahren verfassungsrechtlich nicht mehr überzeugend rechtfertigen. Schließlich dürfen die Anforderungen, die an die Reife, Einsichts- und Urteilsfähigkeit der Wahlberechtigten gestellt werden, auch nicht überspannt werden – selbst Erwachsene sind im Regelfall nicht in der Lage, alle politischen Zusammenhänge umfassend zu überblicken, wenn sie von ihrem aktiven Wahlrecht Gebrauch machen und eine Wahlentscheidung treffen.⁴¹

Überzeugende Einwände gegen eine Absenkung des aktiven Wahlalters bei den hessischen Kommunalwahlen auf 16 Jahre sind letztlich nicht erkennbar.⁴² Nach hier vertretener Ansicht spricht inzwischen doch alles dafür, den Ausschluss Minderjähriger im Alter von 16 und 17 Jahren vom aktiven Kommunalwahlrecht als nicht (mehr) gerechtfertigt zu betrachten.⁴³

4. Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten

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

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

³⁹ Vgl. Abschlussbericht der BT-Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit vom 12.5.2023, BT-Drs. 20/6400, S. 10 und Zwischenbericht, BT-Drs. 20/3250, S. 27 ff., 30 m.w.N.

⁴⁰ BT-Drs. 20/12900 v. 18.9.2024, S. 54.

⁴¹ Zutreffend Schmidt-De Caluwe, NVwZ 2001, 270, 275.

⁴² Ebenso Heger/Malkmus, NVwZ 2022, 1764, 1771, die zutr. das Scheitern des GesetzE, LT-Drs. 20/6347, kritisieren und ebenso zutr. die Entscheidung des VG Kassel v. 18.2.2022 – 3 K 1259/21.KS, BeckRS 2022, 2276.

⁴³ Nach Soffner fällt die Streitfrage „Mindestwahlalter 16 Jahre“ hingegen in den Bereich „Behauptung und Gegenbehauptung“, der unterschiedliche Auffassungen zulasse, vgl. Butzer/Epping-Soffner, a.a.O., Art. 8 Rn. 54 dort Fn. 273.

Zwar findet die Absenkung des Mindestwahlalters ihre Begrenzung in der Funktion der Wahl als dem zentralen politischen Integrationsvorgang der Demokratie.⁴⁴ Dies steht der Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre aber gerade nicht entgegen (s.o.). Es spricht inzwischen alles dafür, dass der für die Teilnahme an Kommunalwahlen erforderliche Grad an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein allgemein schon bei jungen Menschen ab 16 Lebensjahren angenommen werden kann.

Der Gesetzgeber darf daher im Rahmen seines Gestaltungsspielraums typischerweise das Mindestwahlalter von 16 Jahren zugrunde legen, eine Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre ist verfassungsrechtlich zulässig.⁴⁵ Zudem dürfte eine Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre auch verfassungsrechtlich geboten sein, da sich der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen nicht mehr überzeugend rechtfertigen lässt (s.o.). In der Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten durch 16- und 17-Jährige lässt sich letztlich eine Stärkung der Kommunalwahlen als politischer Integrationsvorgang der Demokratie sehen.

5. Nachträgliche Begrenzung des Kreises der Wahlberechtigten 1999/2000

Im Hinblick auf die nachträgliche Anhebung des Mindestalters für das aktive Kommunalwahlrecht von 16 auf 18 Jahre im Jahr 1999 – mit Wirkung zum 5.1.2000, seither unverändert – werden im Folgenden die seinerzeit maßgeblichen Gründe des Gesetzgebers näher betrachtet (s.o. I.). Denn die nachträgliche Heraufsetzung des aktiven Mindestwahlalters führte zu einem Ausschluss wahlberechtigter Bürgerinnen und Bürger im Alter von 16 und 17 Jahren und war daher im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig. Es bedurfte besonderer zwingender Gründe für die Gesetzesänderung (s. III. 2.).

Die vorausgegangene Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten durch den Landesgesetzgeber 1998 führte hingegen zu keiner Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze; sie beruhte auf sachlichen Erwägungen und wurde vom Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers umfasst.

In der Gesetzesbegründung 1999 werden folgende Gründe für die nachträgliche Anhebung des Mindestwahlalters auf 18 Jahre genannt: Harmonisierung von Bundes- und Landeswahlrecht, Wertungswiderspruch in Bezug auf Volljährigkeit und Geschäftsfähigkeit sowie die Zustimmung kommunaler Spitzenverbände (s.o. I.). Keiner dieser Gründe stellt einen besonderen zwingenden Grund i.S.d. Rechtsprechung des BVerfG⁴⁶ dar, der die Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl rechtfertigen könnte:

- „Harmonisierung“: Verfassungsrechtlich unerheblich ist, dass das aktive und das passive Mindestwahlalter nach der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre auseinanderfallen würde. Dies zeigt schon ein Blick auf Art. 38 Abs. 2 GG: Bis 1974 fielen bei der Bundestagswahl das aktive und passive Wahlrechtsalter in Art. 38 Abs. 2 GG auseinander, erst durch die Herabsetzung des Volljährigkeitsalters auf die Vollendung des 18.

⁴⁴ Vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 25.09.2018 - VerfGH 24/17 -, LS 4, BeckRS 2018, 22849.

⁴⁵ Ebenso im Hinblick auf die Nds. Verf. Butzer/Epping-Soffner, a.a.O., Art. 8 Rn. 54.

⁴⁶ BVerfGE 124, 1, 19; 132, 39 Rn. 25; 151, 1 Rn. 43; 156, 224.

Lebensjahres in § 2 BGB im Jahre 1974 wurde diese Uneinheitlichkeit beendet.

Verfassungsrechtlich ebenfalls unerheblich ist die Harmonisierung der Mindestaltersgrenzen für das aktive Wahlrecht von Bundes- und Landeswahlrecht, einschließlich Kommunalwahlrecht. Art. 38 Abs. 2 GG und das Bundeswahlrecht entfalten für das Landeswahlrecht keinerlei Bindungswirkung (s.o. III. 1.).

Ein „zwingender Grund“ i.S.d. Rechtsprechung des BVerfG⁴⁷ für den Wahlrechtsausschluss von 16- und 17-Jährigen lässt sich in der „Harmonisierung“ nicht erkennen.

- „Volljährigkeit und Geschäftsfähigkeit“: Auch der Umstand, dass die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit erst mit der Volljährigkeit, also mit 18 Jahren, eintritt, stellt keinen zwingenden Grund für den Wahlrechtsausschluss dar. Einmal abgesehen davon, dass die beschränkte Geschäftsfähigkeit schon mit Vollendung des siebten Lebensjahres eintritt (§ 106 BGB), kommt es für die rechtliche Relevanz eines bestimmten Alters immer auf das spezifische Rechtsgebiet an. Das deutsche Recht kennt verschiedene Altersstufen. In Teilgebieten des deutschen Rechts finden sich unterschiedliche Altersgrenzen auch für Minderjährige, die mit rechtlicher Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen verbunden sind – Minderjährige sind z.B. ab 14 Jahren strafmündig und werden strafrechtlich verfolgt; sie sind mit 14 Jahren auch religionsmündig und können sich für und gegen eine Religion entscheiden; ab 16 Jahren sind sie testierfähig (§ 2229 BGB). Das Mindestalter von 18 Jahren bzw. Volljährigkeit wird für die Zuordnung von Rechten und Pflichten nicht zwingend vorausgesetzt. Ein insoweit bestehender „nicht hinnehmbarer Wertungswiderspruch“ zwischen dem Mindestalter für das aktive Kommunalwahlrecht und der Volljährigkeit oder der Geschäftsfähigkeit ist nicht erkennbar. Maßgeblich ist der spezifische Rechtsbereich. Im Hinblick auf das Kommunalwahlrecht ist maßgeblich, ob nur junge Erwachsene ab 18 Jahre oder auch Jugendliche ab 16 Jahre die örtlichen Gegebenheiten ihrer Gemeinde, d.h. ihres Lebensmittelpunkts, kennen und die Tragweite ihrer kommunalpolitischen Wahlentscheidung überblicken können. Diese Frage lässt sich aus oben dargelegten Gründen zu Gunsten der 16-Jährigen bejahen.
- „Kommunale Spitzenverbände“: Schließlich ist für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Wahlrechtsausschlusses nicht entscheidend, ob bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie die „kommunalen Spitzenverbände und die Vereinigung Hessischer Bürgermeister und Kassenverwalter“ mit dem Mindestalter von 18 Jahre für das aktive Kommunalwahlrecht einverstanden sind oder nicht.

Der Landesgesetzgeber hat 1999 keine zwingenden Gründe für die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl durch die nachträgliche Anhebung des Mindestwahlalters für das aktive Kommunalwahlrecht auf 18 Jahre dargelegt.⁴⁸ Es sind auch keine

⁴⁷ BVerfGE 124, 1, 19; 132, 39 Rn. 25; 151, 1 Rn. 43; 156, 224.

⁴⁸ Wohl ebenso Schmidt-De Caluwe, NVwZ 2001, 270, 275.

anderen besonderen zwingenden Gründe erkennbar, die den Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen durch das am 5.1.2000 in Kraft getretene Änderungsgesetz verfassungsrechtlich rechtfertigen könnten.

Die Differenzierung hinsichtlich der aktiven Wahlberechtigung von 16- und 17-Jährigen sowie 18-Jährigen lässt sich mangels eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes nicht rechtfertigen.

Dies führt zu dem Schluss, dass die seit dem 5.1.2000 wieder geltenden Mindestaltersregelungen von 18 Jahren in § 30 Abs. 1 Nr. 2 HGO und § § 22 Abs. 1 Nr. 2 HKO verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sind – sie führen zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.

6. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG – Kommunalwahlrecht für EU-Staatsangehörige

Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG räumt Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten das Kommunalwahlrecht ein (Kreise und Gemeinden). Die unionsrechtliche Grundlage findet sich in Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 (ABl L 368, 38). Danach steht Unionsbürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in Deutschland das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen wie Deutschen zu. Zu ihrer Umsetzung wurden in Deutschland landesrechtliche Kommunalwahlgesetze erlassen, die sich hinsichtlich des Mindestwahlalters für das aktive Wahlrecht unterscheiden. Bislang hat die daraus resultierende ungleiche Behandlung von 16- und 17-jährigen EU-Staatsangehörigen innerhalb des EU-Mitgliedstaats Bundesrepublik Deutschland noch nicht zu Problemen mit der EU geführt.

III. Ergebnis

1. Der Gesetzentwurf ist verfassungskonform. Der dem Landesgesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum wird eingehalten.
2. Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG wird gewahrt.
3. Der Gesetzentwurf setzt das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Kommunal- und Kreistagswahlen verfassungskonform auf 16 Jahre herab. Dadurch wird der seit dem 5.1.2000 erneut bestehende, verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ausschluss von Bürgerinnen und Bürgern in Hessen im Alter von 16 und 17 Jahren beendet.



Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski