



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

Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Empirische Rechtsforschung und
Rechtsökonomik

EBS Law School
T +49 611 7102 2253
emanuel.towfigh@ebs.edu

11. Januar 2023

Stellungnahme
zu dem
Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen
zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Landtagswahlen
(Drs. 20/9505)



A. Auftrag

Der Hauptausschuss des hessischen Landtags hat eine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 20/9505 der Fraktion der SPD erbeten.

Der Gesetzentwurf sieht die Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen vor, mit dem Ziel, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen auf 16 Jahre herabzusetzen.

B. Rechtslage in anderen Bundesländern

Eine Reihe deutscher Bundesländer hat für Landtagswahlen bereits das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren eingeführt (Bremen, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg), bzw. entsprechende Pläne hierzu (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen).

C. Verfassungsrechtliche Würdigung

Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen regelt die Stimmberechtigung für Landtagswahlen. Gemäß Art. 73 Abs. 1 HV sind stimmberechtigt alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben. Aus der örtlichen Begrenzung der Stimmberechtigung auf in Hessen gemeldete Bürger*innen ergibt sich der Bezug dieser Vorschrift zur landesweiten Wahl zum hessischen Landtag.¹

Einer Änderung des Art. 73 Abs. 1 HV mit dem Ziel der Herabsetzung dieser Altersgrenze von 18 auf 16 Jahre stehen, wie im Folgenden dargelegt wird, verfassungsrechtliche oder europarechtliche Gründe nicht entgegen.

¹ Sacksofsky, in: Hermes/Reimer (Hrsg.) Landesrecht Hessen, § 2 Rn. 12.



I. Landesverfassungsrecht

1. Art. 123 iVm Art. 150 der Hessischen Landesverfassung

Gemäß Art. 123 Abs. 2 HV kommt eine Verfassungsänderung dadurch zustande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Eine Verfassungsänderung, die die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antastet, ist unzulässig (Art. 150 HV).

Eine Herabsenkung des Wahlalters für Landtagswahlen auf 16 Jahre steht nicht im Widerspruch zum demokratischen Grundgedanken der Verfassung. Die Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten verletzt gerade nicht die demokratischen Grundgedanken der Verfassung, sondern ist vielmehr geeignet, diesen durch eine Steigerung der Partizipation und der Erschließung neuer Wählergruppen zu stärken.

2. Art. 73 Abs. 2 Hessische Landesverfassung

Fraglich ist, ob Art. 73 Abs. 2 HV einer Herabsenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen entgegensteht. Art. 73 Abs. 2 HV stellt die Wahlrechtsgrundsätze für die Landtagswahl auf.

Gemäß Art. 73 Abs. 2 HV muss gewährleistet sein, dass Wahlen allgemein, gleich, geheim und unmittelbar sind. In der konkreten Ausgestaltung dieser Grundsätze kommt dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu.²

So stellt sich die Frage, ob eine Verfassungsänderung zur Herabsenkung des Wahlalters für die Wahlen zum Landtag von 18 Jahren auf 16 Jahre gegen diese landesverfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze verstößt.

a) Allgemeinheit der Wahl

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

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen sowie den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen zusteht. Eine Begrenzung des Wahlrechts auf bestimmte Personengruppen

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



oder anknüpfend an bestimmte Eigenschaften soll damit ausgeschlossen werden.³ Die Zulassung zur Wahl darf nicht von Voraussetzungen wie zum Beispiel dem Geschlecht, dem Beruf, der Bildung, oder dem Einkommen abhängig gemacht werden.

Anders als ein den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzender Ausschluss bestimmter Wähler*innen würde die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre eine Erweiterung der Gruppe der Wahlberechtigten zur Folge haben.⁴ Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl kann darin folglich nicht gesehen werden.

Die Freiheit des Landesgesetzgebers ist jedoch nicht grenzenlos, er kann das Mindestalter für die (eigene, aktive) Teilnahme an Wahlen nicht beliebig festsetzen.⁵ Er hat zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung und Ausübung des aktiven Wahlrechts ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft der Wählenden verlangt. Ein Weg, dieses Mindestmaß sicherzustellen, ist die Festlegung eines Mindestalters für die Teilnahme an Wahlen.⁶ Bislang liegt dieses Mindestalter bei 18 Jahren. Für die Annahme, dass es durchschnittlichen 16-Jährigen an der erforderlichen Reife und Ernsthaftigkeit fehlen könnte, gibt es keine Anhaltspunkte. Eine Reihe empirischer Studien stützt vielmehr die Annahme, dass 16-Jährige über die für die Teilnahme an Wahlen notwendige Reife verfügen. So sind sie politisch interessierter als etwa die Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen und eher motiviert, sich politisch zu engagieren.⁷ Die Fähigkeiten, sozial, ethisch und politisch zu denken, entwickeln sich besonders in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren, sie sind also mit 16 Jahren für eine Wahlteilnahme ausreichend ausgebildet und geprägt.⁸

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

⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404; Waldhoff, Kommunalrecht: Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen, in: JuS 2018, 501.

⁵ vgl. zur Möglichkeit eines Familienwahlrechts Oebbecke, Das Wahlrecht von Geburt an, in: JZ 2004, S. 987 ff.

⁶ VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406; BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.

⁷ Wagner/Johann/Kritzinger, Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice, in: Electoral Studies Vol. 31 (2012) S. 372, 376. Faas/Leininger, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Otto-Brenner Stiftung (Hrsg.), S. 53.

⁸ Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentic (Hrsg.) Jugend und Politik, 2016, S. 311, 313 ff.



Mit einer Festlegung des Mindestalters für die Teilnahme an Landtagswahlen auf 16 Jahre wird der Gesetzgeber den Anforderungen an die Reife und Urteilskraft der Wähler*innen somit gerecht. Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verstößt daher nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.

b) Gleichheit der Wahl

Die Herabsenkung des Wahlalters ist ferner an den aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl folgenden Maßstäben zu messen. Der Wahlgrundsatz der gleichen Wahl gewährleistet allen Wähler*innen die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal gleicher Weise.⁹ So muss etwa die Zählwertgleichheit bzw. bei der Verhältniswahl die Erfolgswertgleichheit sichergestellt sein.¹⁰ Darüber hinaus betrifft das Gebot der Wahlrechtsgleichheit aber auch den gesamten Wahlprozess. Das Wahlrecht darf nicht nach Kriterien differenzieren, die einer staatsbürgerlichen Gleichheit widersprechen. Eine Unterscheidung etwa nach Geschlecht, Alter, Religion oder Bildungsstand wäre verfassungswidrig.

Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, inwieweit ein Wahlrecht bereits ab einem Alter von 16 Jahren den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzen könnte. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses unter Betreuung stehender Erwachsener von Wahlen¹¹ hat sich eine zuvor geführte Diskussion erledigt: Sie rankte sich um die Frage, ob das Wahlrecht für 16-Jährige einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl darstellt, wenn zwar volljährige Bürger*innen, denen zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten dauerhaft ein Betreuer bestellt ist, von Wahlen ausgeschlossen sind, minderjährige Bürger*innen zwischen 16 und 18 Jahren, die ebenfalls die Voraussetzungen einer Betreuung erfüllen würden, aber aufgrund der gesetzlichen Vertretung durch ihre Eltern (noch) nicht unter Betreuung stehen, bis zum Erreichen der Volljährigkeit hingegen an Wahlen teilnehmen dürfen.¹² Der hessische Landesgesetzgeber hat auf diese Rechtsprechung reagiert und die landesrechtliche Regelung im Landtagswahlgesetz entsprechend angepasst. Vom Wahlrecht ausgeschlossen ist danach nun nur noch, wer infolge

⁹ BVerfG Urt. d. Zweiten Senats v. 03.07.2008, - 2 BvC 1, 7/07, in: BVerfGE 121, S. 266, 295; *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 90; *Lampert*, Die wahlrechtlichen Gleichheitssätze, JuS 2011, 884, 886;

¹⁰ S. *Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 29, R. 15.

¹¹ BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats vom 15.04.2019 - 2 BvQ 22/19, in: BVerfGE 151, S. 152 ff.

¹² BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, S. 3328, 3329.



Richterspruchs das Wahlrecht nicht mehr besitzt (§ 3 Landtagswahlgesetz). Die Regelung des Art. 74 HV, wonach vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht, muss entsprechend verfassungskonform ausgelegt werden, da sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Widerspruch zur grundgesetzlich verbürgten Wahlrechtsgleichheit steht.

Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verletzt folglich nicht den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

3. Zwischenergebnis

Eine Herabsetzung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre verstößt nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Landesverfassung Hessen, eine entsprechende Verfassungsänderung ist möglich.

II. Verfassungsrecht des Bundes

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

1. Art. 38 Abs. 2 GG

Eine Verletzung von Art. 38 Abs. 2 GG kommt nicht in Betracht, da dieser nur auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag anwendbar ist.¹³

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

Eine Änderung der Verfassung des Landes Hessen kann nur in Einklang mit der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG erfolgen.¹⁴ Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verpflichtet die Länder, ihre verfassungsmäßige Ordnung in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des republikanischen, demokratische und sozialen Rechtsstaats auszugestalten, die Verfassungsautonomie der Länder findet hier ihre Grenzen.¹⁵ Ein

¹³ *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 100; VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, S. 404, 406.

¹⁴ *Sacksofsky*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.) Landesrecht Hessen, § 2 Rn. 13.

¹⁵ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 1.



Herabsenken des Mindestalters für Landtagswahlen verletzt die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht. Die Homogenitätsklausel bleibt gewahrt.

Unmittelbar auf Wahlen bezogen konkretisiert Art 28 Abs. 1 S. 2 darüber hinaus die Wahlgrundsätze auch für Landtagswahlen: Danach müssen Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein. Ein Herabsenken des Wahlalters von 18 Jahren auf 16 Jahre für Landtagswahlen verstößt im Ergebnis nicht gegen die grundgesetzlichen Wahlrechtsgrundsätze. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 73 Abs. 2 HV entsprechen denen des Grundgesetzes, sodass die obigen Ausführungen entsprechend gelten. Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der Gleichheit der Wahl wären durch die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre verletzt.

3. Demokratieprinzip, Art 20 Abs. 2 GG

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

III. Europarecht

Wahlen zum Landtag haben (wie auch die Wahlen zum Deutschen Bundestag) keine europarechtliche Dimension, da das Wahlrecht an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpft ist (Art. 73 Abs. 1 HV, Art. 38 Abs. 3 GG iVm § 12 Abs. 1 BWahlG). Es gibt folglich keine europarechtlichen Vorgaben, denen die Verfassung des Landes Hessen bei der Regelung des Wahlalters entsprechen muss.

D. Rechtspolitische Würdigung

Grundsätzlich obliegt die (insbesondere abschließende) rechtspolitische Beurteilung des Gesetzesvorhabens dem Parlament und in diesem Fall der Verfassungsänderung

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 13.06.2018 - 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328, 3329.



der unmittelbaren Zustimmung des gegenwärtigen Wahlvolkes im Rahmen einer Volksabstimmung, auch wenn die Wissenschaft natürlich Sachargumente beisteuern kann.

In aller gebotenen Zurückhaltung soll hier nur auf einen Aspekt hingewiesen werden, der neben der Vielzahl angestellter rechtspolitischer Erwägungen zurzeit in der Debatte vielleicht noch etwas unbelichtet scheint: Empirische Studien zeigen, dass eine Herabsetzung des Wahlalters langfristige positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben kann, weil das Alter einer Person bei der Erstwahl ein starker Prädiktor dafür ist, ob eine Person später regelmäßig wählen wird oder nicht.¹⁷ Schon jetzt nehmen junge Wahlberechtigte weniger regelmäßig ihr Wahlrecht wahr als ältere Bürger*innen, sodass für die Zukunft mit stärker sinkender Wahlbeteiligung gerechnet werden muss.¹⁸

Die Teilnahme an Wahlen ist in großem Maße eine Frage der Gewohnheit.¹⁹ Wer es einmal getan hat, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder tun. So gingen mehr als 93 % der Wähler*innen der Wahl zum Europaparlament im Juni 2009 auch zur Bundestagswahl im September 2009.²⁰ Eine frühzeitige Einbindung von Erstwähler*innen, könnte diesen Effekt verstärken und die Chance erhöhen, dass für Jugendliche die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Gewohnheit wird. Dabei bilden das Elternhaus, aber auch die Schulen wichtige Faktoren, denn Erstwähler*innen nehmen häufiger an Wahlen teil, wenn sie diese in einem unterstützenden sozialen Umfeld erleben, in welchem sie zur Teilnahme an Wahlen motiviert werden.²¹ Politische Bildung in den Schulen, aber auch Unterstützung im Elternhaus können helfen, den mit einer Wahlentscheidung zunächst einhergehenden Aufwand zu reduzieren, indem

¹⁷ Schäfer/Roßteutscher/Abendschön, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

¹⁸ Konzelmann/Wagner/Rattinger, Turnout in Germany in the Course of Time: Life Cycle and Cohort Effects on Electoral Turnout from 1953 to 2009, in: *Electoral Studies*, Vol. 31 (2012), S. 250–261; Blais/Gidengil/Nevitte, Where does turnout decline come from? in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (2004), S. 221–236.

¹⁹ Brody/Snideman, Life Space to Polling Place: Relevance of Personal Concerns for Voting-Behavior, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 7 (1977), S. 337–360.

²⁰ Roßteutscher/Faas, Multi-Level Voting: A Stabilising Force or a Push towards Increasing Voter Volatility?, in: *German Politics*, Vol. 24 (2015), S. 26, 36.

²¹ Bhatti/Hansen/Wass, The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride, in: *Electoral Studies* Vol. 31 (2012) S. 588, 592.



dort neben praktischen Hilfen (wie, wo und wann wählt man?) auch Informationen über Wahlprogramme und Kandidat*innen vermittelt werden, bzw. der Zugang zu diesen Informationen erleichtert wird.²² Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da die Wahlbeteiligung auch der Erstwähler*innen ganz wesentlich von ihrem Bildungsgrad beeinflusst wird. Die Beteiligung an Wahlen ist bei gut (aus-)gebildeten jungen Wähler*innen sehr viel höher als bei jungen Wähler*innen mit geringerer Schulbildung.²³ Der Bedarf an entsprechender Information und Unterstützung ist folglich in diesen Bevölkerungsgruppen größer, und diese Erstwähler*innen können durch die Absenkung des Wahlalters in größerer Zahl noch während ihrer Schullaufbahn erreicht werden. So könnte ein erster Schritt hin zu „Gewohnheitswähler*innen“ (*habitual voters*) gemacht werden.²⁴ 18-jährige mit geringerer formaler Bildung stehen oftmals bereits im Beruf und sind daher nicht mehr so leicht für entsprechende Bildungsangebote zu erreichen.

E. Gesamtergebnis

Der Gesetzentwurf Drs. 20/9505 der Fraktion der SPD zur Änderung des Art. 73 der Verfassung des Landes Hessen (aktives Wahlrecht ab 16 bei Landtagswahlen) ist verfassungsmäßig. Einer Herabsetzung des Mindestwahlalters bei Landtagswahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre stehen verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegen.

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

Wiesbaden, den 11. Januar 2023

(gez.)

Prof. Dr. iur. Emanuel V. Towfigh

²² zu den Informationskosten einer Wahlentscheidung vgl. *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 80 ff.

²³ *Schäfer/Roßteutscher/Abendschön*, Rising start-up costs of voting: political inequality among first-time voters, in: *West European Politics*, Vol. 43 (2020), S. 819.

²⁴ *Plutzer*, Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood, in: *American Political Science Review*, Vol. 96 (2002) S. 41, 42.