

Stenografischer Bericht
(ohne Beschlussprotokoll)

öffentliche Anhörung

61. Sitzung – Innenausschuss

5. April 2022, 14:30 bis 17:51 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Christian Heinz (CDU)

CDU

Sabine Bächle-Scholz
Holger Bellino
Andreas Hofmeister
Frank Steinraths
Joachim Veyhelmann

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Hildegard Förster-Heldmann
Eva Goldbach
Vanessa Gronemann
Markus Hofmann (Fulda)
Lukas Schauder

SPD

Tobias Eckert
Heike Hofmann (Weiterstadt)
Rüdiger Holschuh
Oliver Ulloth

AfD

Klaus Herrmann

Freie Demokraten

Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

DIE LINKE

Elisabeth Kula

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU: Johannes Schäfer
 SPD: Raphael Oidtmann
 Freie Demokraten: Bérénice Munker
 DIE LINKE: Lisa Glasner

Landesregierung, Rechnungshof, etc.

RR Zlatko Bajić, M 3, HMdIS
 MR Dr. Jonas Fischer, HMdIS

Anzuhörende:

Institution	Name
Hessischer Landkreistag	Geschäftsführender Direktor Prof. Dr. Jan Hilligardt
Hessischer Städte- und Gemeindebund	Geschäftsführer Herr Heger Frau lfd. Verwaltungsdirektorin Adrian
Hessischer Städtetag	Direktor Stephan Gieseler
Universität Marburg	Prof. Dr. Steffen Detterbeck
EBS Universität für Wirtschaft und Recht	Prof. Dr. Matthias Friehe
Hochschule Osnabrück	Prof. Dr. Hermann Heußner
Goethe-Universität Frankfurt	Wissenschaftliche Mitarbeiter von Prof. Dr. Rainer Hofmann: Alexander Heger Moritz Malkmus
Technische Universität Chemnitz	Juniorprof. Arndt Leiningner PhD
Universität Gießen	Wissenschaftliche Mitarbeiter von Prof. Dr. Franz Reimer: Maximilian Roth Leo M. Müller
EBS Universität für Wirtschaft und Recht	Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh

	Jonathan Faust
	Tom Kewald
Deutsches Jugendinstitut	Dr. Björn Milbradt
GEW, Landesverband Hessen	Madlen Krawatzek
Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen (HUSKJ)	Stv. Vorsitzende Mareike von Tiling
Hessischer Jugendring	Rainer Jäkel
Junge Liberale Hessen	Landesvorsitzender Niklas Hannott
Jugend wählt	Vorsitzender David Negele
Landeschüler/innenvertretung Hessen	Christoph Bonarius
Ombudsstelle für Kinder- und Jugend- rechte e. V.	Rechtsanwältin Natascha Freund

Protokollführung: Michaela Öftring, Beate Mennekes

Öffentliche mündliche Anhörung

Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 bei Kommunalwahlen
– Drucks. [20/6347](#) –

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 20/43 –

(Teil 1 bis 3 verteilt am 04.01.22, Teil 4 am 21.03.22, Teil 5 am 07.04.22)

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle ganz herzlich zur 61. Sitzung des Innenausschusses. Ich bedanke mich schon jetzt bei den Anzuhörenden, die heute hier die Hauptrolle spielen werden, für Ihr Hiersein und die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen.

Ich stelle fest, dass es keine Änderungs- oder Ergänzungswünsche zur Tagesordnung gibt.

Ich stelle ferner fest, dass wir öffentlich tagen. Das heißt allerdings nur, dass die Öffentlichkeit dabei ist, während der Sitzung dürfen die Abgeordneten oder Anzuhörenden nicht gefilmt oder fotografiert werden. Einzelne Personen haben vorher Aufnahmen gemacht, das ist zulässig. Sie können auch während oder nach der Sitzung O-Töne im Foyer aufnehmen, aber nicht hier im Saal.

Wir haben für heute 20 Zusagen von Anzuhörenden erhalten. Damit alle zu Wort kommen, habe ich die dringende Bitte an Sie alle, sich kurzzufassen, keinesfalls Stellungnahmen noch einmal vorzulesen. Die Abgeordneten haben die schriftlichen Stellungnahmen gelesen und verstanden. Bitte beschränken Sie sich auf eine gedrängte Zusammenfassung. Nach jedem Block gibt es Nachfragerunden, in denen meistens noch interessante Aspekte aufkommen.

Ich weise darauf hin, dass sich die Corona-Regeln in ganz Deutschland und somit auch im Hessischen Landtag geändert haben. Die Kanzlei hat uns mitgeteilt, dass alle bisherigen Regeln, die Sie über den Winter kannten – Maskenpflicht auch am Platz, sogar die Abstandspflicht –, so nicht mehr gelten. Es gibt allerdings die dringende Bitte, dass Sie zumindest noch auf die Abstände achten. Wenn Sie eine Maske tragen, können Sie vielleicht enger aneinanderrücken, aber ohne Maske ist das, glaube ich, keine gute Idee, auch wenn es nicht verboten ist. Wie wir von der Bundesregierung gehört haben, sind wir jetzt von einer Phase des Regulierens in die Phase der Selbstverantwortung eingetreten. Diesbezüglich appelliere ich an Sie alle, denn wir wollen in Wiesbaden ja nicht der erste neue Hotspot werden. Das stünde dem Parlament nicht gut zu Gesicht. Daher der dringende Appell, sich vernünftig und verantwortungsbewusst zu verhalten.

Nach diesen Vorbemerkungen kommen wir jetzt zu der mündlichen Anhörung. Wir beginnen wie immer hier im Landtag mit den Kommunalen Spitzenverbänden.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt**: Ganz herzlichen Dank, dass ich hier für die 21 hessischen Landkreise Stellung nehmen darf. – Die 21 hessischen Landkreise wären unmittelbar von dem Gesetzentwurf, bei Kommunalwahlen ein aktives Wahlrecht ab 16 Jahren zu verankern, betroffen. Alle fünf Jahre werden für die hessischen Kreistage 1.533 Kreistagsabgeordnete gewählt.

Unser Verband, der Hessische Landkreistag, kommt aus einer langjährigen Position der Ablehnung dieser Forderung. Das Kernargument ist, auf das Alter von 18 Jahren fokussiert zu bleiben. Dann tritt die Volljährigkeit ein, man hat die volle Geschäftsfähigkeit. Daher sollte man auch das Wahlrecht bei 18 Jahren belassen, immer ergänzt um die Diskussion, wenn, dann konsequent auf 16 Jahre zu gehen, also auch bei den Direktwahlen in Hessen. Die Frage ist: Was geschieht bei der Landtagswahl, der Bundestagswahl und der Wahl des Europäischen Parlaments?

Angestoßen durch den vorliegenden Gesetzentwurf haben wir die Diskussion in unserem Verband neu aufgemacht. In der Präsenzphase im Herbst letzten Jahres konnten wir die Thematik sehr breit mit allen Landrätinnen und Landräten, den Kreistagsvorsitzenden und den hauptamtlichen Beigeordneten in unseren Gremien erneut erörtern. Da sind dann auch die Argumente, die für einen solchen Gesetzentwurf sprechen, von einer Vielzahl an Akteuren vorgetragen worden, eben junge Menschen an die Politik, an die Gemeinschaftsarbeit, auch an die politische Arbeit heranzuführen und durch das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren bei Kommunalwahlen ein Stück weit zur Stärkung der Demokratie beizutragen.

Auch der Fokus zunächst auf die Kommunalwahlen fand Befürworter, weil man sein Wirken und ebenso die Konsequenzen auf der kommunalen Ebene unmittelbar kennt und spürt. Verwiesen wurde weiter darauf, dass in anderen Bundesländern schon Erfahrungen gemacht wurden.

Letztendlich bringt mich das zu einer ganz außergewöhnlichen Stellungnahme für die 21 hessischen Landkreise, die ich in meiner Zeit als Geschäftsführer des Hessischen Landkreistages, glaube ich, so noch nie vorbringen durfte. Wir hatten in dieser Fragestellung, bei der es nicht um Schwarz-Weiß geht, sondern um Abwägung, um Werte, eine Pattsituation in unserem Verband, sodass wir dem Gesetzentwurf weder zustimmen noch ihn ablehnen, sondern von einer inhaltlichen Stellungnahme – so ist der Beschluss unseres Präsidiums – absehen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Hilligardt. Das war die Blaupause für die anderen, nicht vom Inhalt her – das obliegt Ihnen –, sondern von der Form und Länge der Darstellung.

An dieser Stelle hole ich noch eines nach, was ich eben versäumt habe: Ich begrüße für die Landesregierung Herrn Staatssekretär Sauer. Die Landtagskollegen wissen, dass Herr Staatsminister Beuth an der parallel stattfindenden Verabschiedung des Frankfurter Polizeipräsidenten

teilnimmt. Da gab es eine Terminkollision. Der Ausschuss hat die Anhörung terminiert, während die Landesregierung die Verabschiedung dieses sehr verdienten Polizeibeamten terminiert hat. Das hat sich überschritten. Die Ausschussmitglieder wissen das. Ich will es nur zur Erläuterung sagen, weil wir in einer öffentlichen Sitzung sind, damit sich niemand fragt, wo der Minister ist. Der Staatssekretär ist da.

Herr **Johannes Heger**: Vielen Dank für die Möglichkeit des ergänzenden mündlichen Vortrags zu der schriftlichen Stellungnahme, auf die wir natürlich verweisen. – Jetzt müsste ich eigentlich die Steilvorlage des Vorsitzenden aufnehmen, aber unser Verband hat sich inhaltlich positionieren können. Wir sind bei der Position geblieben, die wir seit Mitte der Neunzigerjahre haben. Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich gegen die Herabsetzung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre aus.

Ich denke, rechtlich ist geklärt, dass das so stattfinden kann. Es geht hier eher um eine politische Entscheidung. Uns ist dabei – das steht auch am Ende unserer Stellungnahme – eine einheitliche Regelung ganz wichtig, die gleichermaßen die Landes-, die Bundes- und die kommunale Ebene berücksichtigt.

Wir, die 417 kreisangehörigen Städte und Gemeinden, tragen möglicherweise den größten Mehraufwand und stehen vor gewissen Herausforderungen, weil die Wahlen in den Kommunen vor Ort durchgeführt werden. Dort finden auch gebündelte Wahlen statt. Ich weise auf die §§ 92 ff. Kommunalwahlordnung hin. Viele Dokumente, die Wahlurnen, das Wählerverzeichnis, die Wahlbenachrichtigungen werden gemeinsam genutzt. Differenzierte Betrachtungen hinsichtlich des Wahlalters führen nicht nur zu einem größeren Mehraufwand, sondern auch zu einigen organisatorischen Dingen, die zusätzlich auf uns zukommen. Daher plädieren wir auf jeden Fall dafür, auf allen staatlichen Ebenen die gleiche Regelung zu haben.

Am Ende möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Volljährigkeit die Mindestvoraussetzung dafür ist, um unbeschränkt am Rechtsverkehr teilzunehmen.

Das war insoweit die einstimmige Beschlussfassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes. Deshalb bitten wir darum, dem Gesetzentwurf nicht zuzustimmen, sondern abzuwarten, was der Bund, der, glaube ich, eine entsprechende Koalitionsvereinbarung vorsieht, hier zukünftig regeln wird.

Herr **Gieseler**: Auch der Städtetag dankt recht herzlich für die Gelegenheit, sich hier äußern zu dürfen. – Wir haben das bereits schriftlich getan. In Berücksichtigung der Äußerungen meiner Vorredner möchte ich lediglich ein zusätzliches Argument einführen, das aber auch schriftlich vorliegt.

Wir meinen, dass die kommunale Ebene die breitesten Partizipationsmöglichkeiten vorsieht. Wenn ich mir den Willen derjenigen, die den Gesetzentwurf eingebracht haben, anschau, dann stelle ich fest, dass es im Wesentlichen darum geht, Jugendliche anders und besser in politische Prozesse einzubeziehen. Die grundsätzliche These ist, dass vor allen Dingen der Landtag und der Bundestag dort einen Nachholbedarf haben und weniger die Kommunen. Das ist zugegebenermaßen etwas provokant, aber so haben wir es auch schriftlich niedergelegt.

Vorsitzender: Wir kommen nun zu der ersten Fragerunde der Abgeordneten.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt):** Herr Heger, Sie haben erklärt, dass Sie einheitliche Regelungen begehren. Solch ein einfacher Gesetzentwurf mit einem klaren Punkt, nämlich dem Wahlrecht ab 16 Jahren im kommunalen Bereich, ist eine für alle geltende klare, einheitliche Regelung. Daher frage ich noch einmal rhetorisch zurück. – Zum Ersten.

Zum Zweiten haben Sie den Mehraufwand angesprochen. In der Tat, wenn man zusätzliche Wahlrechtsmöglichkeiten eröffnet, wird davon natürlich Gebrauch gemacht. Man braucht ehrenamtliche Kräfte, um entsprechende Wahltermine vor Ort durchzuführen. Aber sind Sie nicht auch der Auffassung, dass Demokratie eben auch Aufwand bedeutet? Partizipation bedingt, dass man sich für die Demokratie engagiert. Das hat etwas mit Aufwand zu tun. Das ist vielleicht auch der Preis für eine gelingende Demokratie, oder was meinen Sie?

Herr Gieseler, Sie haben zu Recht ausgeführt, dass die kommunale Ebene bereits viele Beteiligungsmöglichkeiten bietet. Sie meinen wahrscheinlich entsprechende Jugendparlamente, Jugendforen, vielleicht auch das Bürgerbegehren und sonstige Möglichkeiten, den Ausländerbeirat, den Seniorenbeirat. Nur, Demokratie bedeutet doch auch eine größtmögliche Beteiligung. Wie sehen Sie das?

Abg. **Klaus Herrmann:** Ich möchte an die Frage von Frau Hofmann anschließen, die sie allgemein gehalten hat. Herr Heger, können Sie spezifizieren, wie sich der Mehraufwand, auch der zeitliche Mehraufwand, tatsächlich in der Praxis darstellen würde?

Abg. **Elisabeth Kula:** Meine Fragen richten sich an Herrn Heger. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme geben Sie als Grund gegen eine Absenkung des Wahlalters an, dass durch die neuen Medien die Gefahr der Manipulation von Jugendlichen bestehe. Inwiefern sehen Sie Jugendliche als leichter manipulierbar an als Erwachsene? Gerade in der Debatte um den Krieg von Russland gegen die Ukraine merken wir, dass Fake News, Falschinformationen, Desinformationen alle Menschen betreffen, auch im politischen Raum. Diejenigen, die nicht mit den neuen sozialen

Medien aufgewachsen sind, sondern erst im Laufe ihres Lebens damit in Kontakt kamen, haben vielleicht größere Probleme mit einer Einschätzung zur Richtigkeit des Inhalts als diejenigen, die damit aufgewachsen sind und schon in der Schule gelernt haben, kritisch zu reflektieren.

Sie haben auch mit der Volljährigkeit argumentiert. Inwiefern ist Ihnen bekannt, dass das Wahlrecht erst einmal universell ist und dann durch den Gesetzgeber eingeschränkt wurde? Die Frage ist: Was ist die Begründung für diese Einschränkung, und inwiefern ist die Volljährigkeit eine sinnvolle, adäquate Einschränkung? Gerade Jugendliche in der Ausbildung zahlen bereits Steuern und tragen somit zu unserem Gemeinwesen bei, dürfen aber nicht darüber mitentscheiden, wie diese Steuern im Endeffekt verausgabt werden.

Abg. **Lukas Schauder**: Ich möchte die Kommunalen Spitzenverbände fragen, ob sie es nicht als Chance begreifen, junge Menschen, indem man sie früher an Wahlen beteiligt, schon ab 16 Jahren, dazu zu bringen, sich intensiver mit der kommunalen Demokratie zu beschäftigen, auseinanderzusetzen. In den Schulen werden tagesaktuelle Themen diskutiert, insbesondere auch Wahlen. Wenn junge Menschen das Wahlrecht bekommen, setzen sie sich intensiver damit auseinander. Damit könnte ein Beitrag dazu geleistet werden, jungen Menschen die Bedeutung und die Wichtigkeit der kommunalen Gremien nachhaltig nahezubringen.

Vorsitzender: Das waren die Fragen der Abgeordneten. Damit kommen wir nun zu einer Antwortrunde.

Herr **Johannes Heger**: Frau Hofmann, die einheitlichen Regelungen bezogen sich darauf, dass wir die Position vertreten, dass sie auf Landes-, Bundes- und kommunaler Ebene einheitlich sein sollten. Das ist keine Kritik an dem Vorschlag, den Sie unterbreitet haben, sondern wir sprechen uns dafür aus, dass auf allen drei Ebenen einheitliche Regelungen vorhanden sind.

Was die Frage des Mehraufwands anbelangt, sehen wir als weitere Komponente, dass auch die Kommunalwahlen von ehrenamtlichen Wahlhelfern durchgeführt werden. Das heißt, im Wahllokal entsteht vielleicht ein größeres Fehlerpotenzial. Insbesondere der Bereich der Kommunalwahlen ist hoch sensibel. Manchmal kommt es auf wenige Stimmen an, die möglicherweise zu einem anderen Ergebnis führen. Der Mehraufwand besteht darin, dass mit mehr Listen gearbeitet werden muss, dass möglicherweise mit unterschiedlichen Wahlurnen gearbeitet werden muss und mehrere Wählerverzeichnisse ausgedruckt werden müssen. Durch die differenzierte Handhabung könnte es zu mehr Fehlern kommen. Wahlen sind nach unserer Auffassung ein sehr sensibler Bereich. In diesem Fall legitimieren sie alle fünf Jahre die kommunalen Parlamente.

Wir sehen ansonsten einen zeitlichen Mehraufwand – danach hat Herr Herrmann gefragt –, wenn wir unterschiedliche Listen zu bearbeiten haben, wenn wir unterschiedliche Ausdrücke haben.

Das kann sich bis zur ekom21 hinziehen, die die entsprechenden Wahlbenachrichtigungskarten zu fertigen hat. Das alles sind Dinge, die sich weniger an dem Wahlsonntag und auch beim Auszählungswahlvorstand am Montag bemerkbar machen, sondern im Vorfeld Mehraufwand in den Verwaltungen mit sich bringen.

Zu der Frage von Herrn Schauder nach den Chancen: Ja, Chancen beinhaltet die Absenkung des Wahlalters; das ist unstrittig. Unser Argument ist immer gewesen, dass die Rechtsordnung ansonsten in sehr vielen Bereichen – Prozessfähigkeit, Testierfähigkeit – die Volljährigkeit als zentrales Momentum hat. Diese Wertung sehen wir auch hier als sinnvolles Abgrenzungskriterium an.

Zu den angesprochenen Chancen sage ich auch: Es gibt Beiräte, es gibt Kinder- und Jugendparlamente, zu deren Einrichtung genau dieses Argument, dass Kinder und Jugendliche an die parlamentarische Demokratie herangeführt werden sollen, genannt worden ist. Auch der Kollege Gieseler hat das Thema eben schon angeschnitten. Die kommunale Ebene geht hier mit vielen Dingen durchaus voran und hält entsprechende Angebote vor, um diese Teilhabe zu ermöglichen, um ein Heranführen an unser repräsentatives demokratisches System zu gewährleisten.

Herr **Gieseler**: Sie haben gefragt, inwieweit die Partizipation für Jugendliche auf kommunaler Ebene möglicherweise nicht ausreicht. Dazu sei angemerkt, dass, wenn man junge Kommunalpolitiker im Alter von 18 bis 19 Jahren beobachtet, eher ein signifikantes Maß an Frustration eintritt, wenn sie Stadtverordnete oder Gemeindevertreter werden, weil sie feststellen, wie schwierig und komplex das Ganze ist, wobei die Jugendlichen, wenn ein Magistrat den Jugendbeirat ernst nimmt und Handlungsoptionen aufzeigt, um deren Ideen umzusetzen, eher begeistert sind, an der Kommunalpolitik mitzuwirken, soweit wir das aus den Erfahrungswerten mitnehmen konnten.

Es gab mal das bundesgeförderte Programm „An den Schalthebeln der Macht“, das sich auch in einigen hessischen Kommunen etabliert hatte. Das war ein sehr schönes Projekt, wie ich meine. Es hat von dem Erfolg gelebt – die Kommunen haben sich die Ideen, die damals in den Schulen entwickelt worden sind, nicht nur angehört, sondern daraus tatsächlich konkrete Maßnahmen resultieren lassen –, dass die, die sich partizipativ in das Projekt eingebracht haben, auch etwas umgesetzt haben. Darum geht es.

Die Idee – das ist das, was uns als Kommunale Spitzenverbände immer berührt –, etwas zu tun oder mehr zu tun als bisher, wird von uns nicht grundsätzlich kritisiert. Nur, man beschränkt sich dann im Wesentlichen darauf, es auf kommunaler Ebene zu tun. Das haben wir auch so in unserer Stellungnahme abgefasst. Wenn man das Gefühl hat, man sollte mehr tun, dann sollte man gleichermaßen in den Bereichen anfangen, in denen bisher nicht so viel stattgefunden hat.

Dann kann man tatsächlich mal erheben: Wie ist eigentlich die Partizipation auf kommunaler Ebene ausgestaltet? Macht es möglicherweise Sinn, gute Modelle, die dort gelebt werden – un-

sere größte Stadt hat 750.000 Einwohner –, auf Landesebene zu implementieren, sodass Jugendliche ihre Ideen, Vorstellungen und Vorschläge beispielsweise auch hier in den Landtag in einer Weise einbringen können, dass diese ernst genommen und umgesetzt werden? Das ist der Hinweis.

Insofern wäre unser Wunsch – das haben auch meine beiden Vorredner gesagt –: Wenn man experimentiert und auf 16 Jahre gehen will, dann sollte man sich auch engagieren. Ich kenne die verfassungsrechtlichen Hürden. Der Landtag kann nicht einfach entscheiden, dass 16-Jährige in Hessen das Wahlrecht bezogen auf Landtagswahl und Bundestagswahl haben. Man braucht eine breit angelegte Debatte.

Man hätte das vielleicht etablieren können, als wir uns seinerzeit in der Enquetekommission mit der Hessischen Verfassung auseinandergesetzt haben. Da hätte das hingehört. Da hätte man fragen können: Wie sieht es denn aus? Aber da ist gerade mal der mühsame Schritt gelungen, dass man keine 21 Jahre mehr alt sein muss, um Landtagsabgeordneter zu werden, sondern dass das nun mit 18 Jahren möglich ist. Das hat da stattgefunden. Jetzt haben wir die 18 relativ einheitlich erreicht, was das passive und das aktive Wahlrecht anbelangt, und nun ereilt uns die Diskussion, auf 16 Jahre zu gehen. Wenn man das ernst nimmt, hätte man in der Enquetekommission die 16 Jahre debattieren und vielleicht positiv für sich entscheiden müssen. Das ist unser Hinweis als Kommune. Wie gesagt, das ist kein Vorwurf.

Wir legen an der Stelle Wert auf die 18 Jahre. Es ist eine These, die man durchaus vertreten kann, dass man die Geschäftsfähigkeit mit dem Thema Wahlrecht verknüpft. Das eine ist zwar öffentlich, und das andere ist zivilrechtlich, aber man sollte nicht den Fehler begehen – das steht auch in unserem Schriftsatz –, zu unterstellen, dass ein Wahlberechtigter mit 16 Jahren eine andere Sichtweise auf die Politik auf kommunaler Ebene hat als auf die Politik auf Landes- oder auf Bundesebene. Wer mit 16 auf kommunaler Ebene wählen darf und in der Lage ist, die Tragweite der Entscheidungen, die er an der Wahlurne trifft, abzusehen, der ist auch in der Lage, das auf Landes- und Bundesebene zu tun. Ich glaube, der Grad der sittlichen Reife hat sich weiterentwickelt. Das halte ich nicht für ausgeschlossen. Aber dann sollte man bitte auch die Schritte zwei und drei mitdenken.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt**: Die Frage, die insbesondere auf den Hessischen Landkreistag zielte, war, ob wir die Chancen, 16-Jährige früh an Politik und das Gemeinwesen heranzuführen, nicht gesehen hätten. Ich kann nur das wiederholen, was ich vorhin gesagt habe: Wir hatten in der Abwägung eine Pattsituation in unserem Verband. Interessant war für mich: Wir haben diese Diskussion begonnen, ohne dass transparent war, aus welchem politischen Lager ein Gesetzentwurf vorliegt, um das Parteipolitische außen vor zu halten. Ich persönlich hatte gedacht, die Diskussion teilt sich vielleicht in die jüngeren Kommunalpolitiker und in diejenigen, die schon länger dabei sind. Das war es überhaupt nicht. Der Unterschied lag auch nicht bei Menschen, die Kinder in dem Alter haben bzw. die in das Alter kommen, um das es hier geht, sondern am Ende haben sich die Wertehaltungen der Parteien insgesamt in den Diskussionen gezeigt.

Wie gesagt, die einen halten dies für eine Chance für 16-Jährige, die anderen halten den jetzigen Weg für richtig. So sind wir zu unserer Position bzw. Nichtposition gekommen, die ich vorgetragen habe.

Vorsitzender: Dann starten wir die zweite Fragerunde.

Abg. **Tobias Eckert:** Herr Heger, Sie haben insbesondere den Aufwand durch die Bündelung mit anderen Wahlen angesprochen. Wir waren in Hessen kurzzeitig mal in der Situation. Ich bin ein lebendes Beispiel dafür, dass jemand bei einer Kommunalwahl im Alter von unter 18 Jahren gewählt hat, nämlich bei einer Bürgermeisterwahl. Die war mit einer überörtlichen Wahl gekoppelt, 1998 mit der Bundestagswahl. Gibt es Erfahrungswerte, dass in diesem Jahr der Aufwand, den Sie beschreiben, so dramatisch hoch war, oder haben sich die Rückmeldungen eher in Grenzen gehalten? Könnten Sie da einen Einblick geben? – Zum Ersten.

Zum Zweiten: Habe ich Sie richtig verstanden, weil Sie auf das Thema der Volljährigkeit abgezielt haben, dass der Städte- und Gemeindebund im Umkehrschluss alles, was wir in anderen Bereichen machen, was nicht an die Volljährigkeit gekoppelt ist, im Grundsatz ablehnt? Es gibt den Führerschein mit 17 und ähnliche Dinge. Wir lösen uns schon länger von der Frage der Volljährigkeit. Können Sie uns da noch einen Einblick in Ihre Diskussionslage geben?

Herr Gieseler, habe ich Ihre Argumentation dahin gehend richtig verstanden, dass Sie lieber warten, bis sich der Letzte bewegt, weil es der falsche Schritt ist, wenn Sie vorangehen, weil andere auch etwas tun müssen? Dabei unterschreibe ich ausdrücklich, dass andere etwas tun müssen.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt):** Herr Heger, Sie haben auf die Beteiligungsmöglichkeiten grundsätzlicher Art für Jugendliche auf der kommunalen Ebene hingewiesen. So wie wir alle hier informiert sind, ist das in den 421 Städten und Gemeinden in Hessen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Das kommunale Wahlrecht ab 16 Jahren würde dagegen für alle Jugendlichen ab 16 Jahren gelten. Das wäre ein wesentliches Mehr. Hierzu bitte ich erstens um Ihre Stellungnahme.

Zweitens. Das Wahlrecht als politisches Grundrecht bedeutet natürlich ein Mehr an Partizipation. Es ist ein grundsätzliches Beteiligungsrecht, ein wesentlicher Bestandteil einer Demokratie, kein Aliud etwa zu den Beteiligungsmöglichkeiten, die es partiell, nicht flächendeckend in den Kommunen Hessens gibt. Auch dazu bitte ich Sie um eine Stellungnahme.

Vorsitzender: Wir kommen nun wieder zu einer Antwortrunde.

Herr **Johannes Heger**: Herr Eckert, unser primärer Anknüpfungspunkt ist der Rechtsverkehr. Das sind die maßgeblichen Parameter, die wir in den Blick genommen haben. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für 16-Jährige hat 1998 stattgefunden. Da war ich leider noch nicht beim Verband. Daher kann ich Ihnen aus individueller Betrachtung nicht sagen, ob es größere Rückmeldungen gegeben hat.

Das letzte Argument, das Sie angeführt hatten, ist der Umstand, dass im Bereich des Straßenverkehrs ein begleitetes Fahren stattfindet. Die Rechtsordnung ist da mit dem Thema „begleitet“ unterwegs. Bei Wahlen kann ich mir eine Begleitung schwer vorstellen. Es gibt also keine 100-prozentige Gewähr von Rechten, dass man mit 17 ohne die entsprechende Begleitperson unterwegs sein darf.

Frau Kula hat die anderen Beteiligungsformen angesprochen. Ich gebe Ihnen recht, dass Kinder- und Jugendbeiräte, entsprechende Parlamente nicht überall in Hessen eingeführt sind. Aber auch da muss man sagen: Die verfassten Formen sind ein Weg, wie man die Kinder und Jugendliche einbindet, es gibt auch sehr viele andere, nicht verfasste Formen. Das wird von Kommune zu Kommune unterschiedlich gehandhabt, was wir vor dem Hintergrund des Aspektes der kommunalen Selbstverwaltung insoweit immer wieder begrüßen.

Unstrittig ist, dass es ein Mehr an Beteiligung ist, wenn Sie entsprechende Wahlmöglichkeiten mit 16 eröffnen. Es ist eine politische Frage, die am Ende jedes Hohe Haus zu entscheiden hat. Man könnte natürlich andersherum die Frage stellen: Warum dann nicht mit 15 oder mit 14? Wo zieht man die Grenze? Die Frage kann man auch in die andere Richtung bewusst nach unten stellen. Mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung hält unser Verband es insoweit für sinnvoll, einheitlich bei den 18 Jahren zu bleiben, insbesondere mit Blick auf den Rechtsverkehr, in dem ähnliche Parameter gegeben sind.

Herr **Gieseler**: Es steht die These im Raum, ob der Städtetag möglicherweise auf die Letzten warten will. So weit würde ich nie gehen. Wir warten in der Weise auf den Landtag und den Bundestag, dass sie dann das nachvollziehen, was wir auf kommunaler Ebene schon seit geraumer Zeit praktizieren. Die innovative Schlagkraft eines Landtags und des Bundestags ist sicherlich mit der von Gemeindevertretungen vergleichbar. Insoweit würde ich nicht so weit gehen, jemanden als den Letzten herauszudeuten.

Vorsitzender: Ich sehe keine weiteren Fragen aus den Reihen der Abgeordneten an die drei Kommunalen Spitzenverbände. Dann haben Sie es für heute schon geschafft, sind aber herzlich willkommen, der Anhörung weiterhin zu folgen. – Wir kommen nun zu den Sachverständigen.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Vielen Dank für die Gelegenheit, hier zu Ihnen zu dem Gesetzentwurf zu sprechen. – Ich möchte etwas machen, was für diese Runde vielleicht ein bisschen ungewöhnlich ist, nämlich meine schriftliche Stellungnahme in einem Punkt etwas konkretisieren bzw. zurücknehmen.

Ich habe zwei Punkte geschrieben, erstens dass die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten ist. Zweitens habe ich noch eine rechtspolitische Überlegung nachgeschoben. Der erste Punkt scheint mir, nachdem ich die Stellungnahmen der anderen Sachverständigen gelesen habe, nicht mehr so eindeutig zu sein, wie ich das seinerzeit gesehen habe, als ich meine schriftliche Stellungnahme verfasst habe.

Bei solch einem Thema, das in ganz vielen Bundesländern diskutiert wird, besteht immer das Risiko, dass man alles sehr bundesverfassungsrechtlich sieht und die Diskussion ganz global wahrnimmt, während die spezifischen landesverfassungsrechtlichen Besonderheiten vielleicht ein bisschen übersehen werden. Das ist möglicherweise nicht nur bei mir, sondern auch in anderen Stellungnahmen passiert.

Ich komme hier auf Art. 73 Abs. 1 der Hessischen Verfassung, in dem es heißt:

Stimmberechtigt sind alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.

So allgemein steht das erst mal da. Die Frage ist: Bezieht sich das wirklich nur auf die Landtagswahl und auf die Volksabstimmung, oder bezieht sich das auch auf die Kommunalwahlen? Das scheint mir doch bei einem zweiten, näheren Blick weniger eindeutig, als es vielleicht aus den schriftlichen Stellungnahmen insgesamt hervorgeht.

Das ergibt sich aus einer systematischen Überlegung. Wenn wir uns die Grobstruktur der Hessischen Verfassung anschauen, dann stellen wir fest, dass sie in zwei Hauptteile geteilt ist. Der zweite Hauptteil, der mit Art. 64 beginnt, regelt den Aufbau des Landes und ist dann seinerseits in verschiedene Abschnitte unterteilt. Die Vorschrift, die ich gerade verlesen habe, stammt aus dem Abschnitt III „Die Staatsgewalt“.

Im Abschnitt IV, also auf der gleichen Gliederungsebene, aber einen Abschnitt später, ist in Art. 75 Abs. 2 die Bestimmung zum passiven Wahlrecht bei Landtagswahlen enthalten; das passive Wahlalter ist bekanntermaßen abgesenkt worden.

Zu den Kommunalwahlen haben wir eigentlich keine besonders klare Bestimmung, abgesehen von den Bürgermeistern. Das Entscheidende scheint mir zu sein, dass sich jedenfalls die Bestimmungen zur kommunalen Selbstverwaltung wiederum auf der gleichen Gliederungsebene befinden, nämlich auch im zweiten Hauptteil, im IX. Abschnitt „Die Staats- und die Selbstverwaltung“. Das heißt, wenn wir sagen, dass Art. 73 Abs. 2 aus dem III. Abschnitt der gleichen Gliederungs-

ebene für den Landtag gilt – Abschnitt IV, gleiche Gliederungsebene – und auch für die Gesetzgebung, also in Form der Volksbegehren und Volksentscheide – VI. Abschnitt, wiederum gleiche Gliederungsebene –, dann bedarf es zumindest eines gewissen Begründungsaufwandes, zu erklären, warum diese Vorschrift nicht auch für den Teil der Staatsverwaltung gelten soll, der im IX. Abschnitt derselben Gliederungsebene geregelt ist, zumal das aus der Vorschrift nicht ganz klar hervorgeht.

Auch in dem Wortlaut des Art. 73 haben wir keine ganz klaren Anhaltspunkte, dass das nur für die Landtagswahlen gilt. Ich denke, das wurde in den schriftlichen Stellungnahmen bisher nicht so intensiv diskutiert. Es würde sich vielleicht lohnen, gleich in der Fragerunde noch etwas dazu zu sagen. Deshalb möchte ich da erst mal einen Punkt setzen, weil ich glaube, dass dieser Aspekt jetzt deutlich geworden ist.

Dann möchte ich noch ganz kurz etwas, wenn Sie gestatten, zu meinem zweiten Punkt aus der schriftlichen Stellungnahme sagen, weil der sich schon ein bisschen von den anderen Stellungnahmen absetzt. Das ist die Frage: Wie ist der Zusammenhang zwischen einer Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen und dem Thema Schule, dem Umstand, dass die Erstwähler im Alter von 16, 17 Jahren im Wesentlichen noch Schüler sind?

Ich habe schon in meiner schriftlichen Stellungnahme Bedenken angemeldet. Das will ich hier noch einmal – ich weiß, Sie haben das sehr intensiv gelesen – ganz kurz anreißen. Aus meiner Sicht besteht ein Problem mit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, die sagt: Der Wahldiskurs muss grundsätzlich staatsfrei gestaltet werden. Es darf keinen Einfluss staatlicher Organe auf die Wähler dergestalt geben, dass die Wahl der einen oder anderen Partei empfohlen oder eben nicht empfohlen wird.

Hier haben wir die Situation, dass die Wähler im Alter von 16, 17 Jahren noch in der Schule sind und dort in einem besonderen Verhältnis stehen. Ich will sagen: Im Politikunterricht, der gerade darauf angelegt sein sollte, zu einer politischen Bildung zu führen und vielleicht auch die Wahl zu thematisieren, sind die Schüler einer gewissen Beeinflussung einer staatlichen Stelle – es gibt auch Privatschulen, aber der Regelfall ist die staatliche Schule – ausgesetzt. Das klingt erst einmal sehr abstrakt, aber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu ist in anderen Bereichen sehr streng.

Gerade auf der kommunalen Ebene kann es durch das Kumulieren und Panaschieren in kleineren Kommunen durchaus mal auf wenige Stimmen ankommen, und der Einzelne kann sein Stimmgewicht sehr gezielt einsetzen. Das würde schon plausibel machen, dass ein Lehrer, der im Politikunterricht oder auch in anderen Fächern tätig wird, ein paar Stimmen an seiner Schule einsammeln könnte. Es wäre nicht völlig unproblematisch, wenn er aus dieser staatlichen Situation heraus einen Wahlvorteil genießen würde.

Das heißt nicht, dass eine solche Regelung unter diesem Gesichtspunkt unzulässig wäre, aber es würde bedeuten, dass in der Konsequenz vielleicht entsprechende organisatorische Maßnah-

men in der Schule zu treffen sind bis hin dazu, dass man sich überlegen muss: Kann ein Politikunterricht auf die Wahlen bezogen noch in der Form stattfinden, wie er unter normalen Umständen sonst ablaufen würde?

Diesen zweiten Punkt können Sie auch in meiner Stellungnahme nachlesen; das haben Sie wahrscheinlich schon getan. Ich wollte ihn hier noch einmal verstärken. Auf den ersten Punkt werden wir sicherlich gleich in der Fragerunde noch zurückkommen.

Herr Prof. **Dr. Towfigh**: Auch ich danke herzlich für die Gelegenheit, hier zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen. – Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stellt sich zunächst die Frage einer verfassungs- und europarechtlichen Würdigung.

Verfassungsrechtlich ist der Gesetzentwurf an der Hessischen Landesverfassung und am Grundgesetz zu messen. Herr Kollege Friehe hat gerade schon Ausführungen zur Landesverfassung gemacht. Ich bin da, wie es auch in meiner Stellungnahme steht, anderer Auffassung. Der Abschnitt, unter den Art. 73 fällt, ist überschrieben mit „Staatsgewalt“. Staatsgewalt ist systematisch zu unterscheiden von Selbstverwaltung. Das macht die Hessische Landesverfassung im Übrigen. Der IX. Abschnitt, in dem unter anderem die Bürgermeisterwahl geregelt ist, enthält den Begriff der Selbstverwaltung. Insofern bin ich der Auffassung, dass Art. 73 hier tatsächlich auf die staatlichen Wahlen Anwendung zu finden hat und zu beschränken ist, und meine, dass die Hessische Landesverfassung keine Beschränkung einer Absenkung des Wahlalters vorsieht, sondern den Spielraum zwischen 16 und 18 Jahren auf jeden Fall zulässt.

Gleiches gilt für die Regelung der Bundesverfassung, des Grundgesetzes. Dazu haben wir ausreichend Anschauungsmaterial aus anderen Bundesländern. Hessen zählt nach meiner Zählung zu den vier Ländern, die am Wahlalter von 18 festhalten, in allen anderen Bundesländern haben wir inzwischen die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre.

Was die europarechtliche Prüfung anbelangt, möchte ich auf meine Stellungnahme verweisen. Da ergeben sich keine Besonderheiten.

Insofern sage ich, dass aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht die Beschränkung der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl sowohl auf das Wahlalter von 18 Jahren als auch von 16 Jahren zulässig ist. Ich schließe mich auch dem an, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre nicht geboten ist. Insoweit besteht ein rechtspolitischer Handlungsspielraum. Die Frage ist, wie der auszugestaltet ist. Dazu kann die Rechtswissenschaft die eine oder andere Aussage treffen.

Wenn man das rechtssoziologisch und empirisch betrachtet, dann beobachtet man, dass das Wählen eine Gewohnheitshandlung ist und dass die Wahrscheinlichkeit, zu wählen, steigt, je früher man damit beginnt. Je jünger die Wählerinnen und Wähler bei der Wahl sind, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie dauerhaft Gewohnheitswähler und -wählerinnen werden. Es gibt

empirische Untersuchungen, die das belegen. Es gibt auch Hypothesen, die die Mechanik betreffen. Es ist wohl vor allen Dingen ein Element, das als Signal der Wertschätzung und der Inklusion wahrgenommen wird, wenn man frühzeitig in die Wahl einbezogen wird. Ich denke, diese empirisch belastbare Beobachtung bietet den Anlass, doch sehr gründlich zu erwägen, eine frühere Beteiligung an Wahlen zuzulassen, durchaus mit dem Ziel, eine langfristige Beteiligung an Wahlen sicherzustellen.

Im Übrigen – auch darauf gehen die empirischen Studien ein – steigt die Wahrscheinlichkeit, sich an der erstmöglichen Wahl zu beteiligen, deutlich, wenn die Wahl zur Schulzeit stattfindet. Schon heute sind Schülerinnen und Schüler in der gymnasialen Oberstufe wahlberechtigt. Auch da stellt sich also das Problem der Beeinflussbarkeit.

Das ist ebenso in anderen Bereichen der Fall. Wir haben die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung. Auch da ist die Staatsferne geboten, trotzdem enthalten wir uns dieser Bildung nicht. Das Gleiche gilt für den Politikunterricht. Es zeigt sich, dass gerade die Thematisierung der Wahl in der Schule zu einer höheren Wahlbeteiligung führt. Das könnte man als rechtspolitisches Argument dafür begreifen, dass es durchaus sinnvoll ist, die Schülerinnen und Schüler frühzeitig zur Wahl zuzulassen in der Hoffnung, dass sie Gewohnheitswählerinnen und Gewohnheitswähler werden und sich insgesamt die Wahlbeteiligung stabilisiert.

Herr Prof. **Dr. Heußner**: Auch ich möchte mich bedanken, dass ich zu meiner schriftlichen Stellungnahme ergänzend bzw. vertiefend noch etwas vortragen darf. – Ich möchte mich kurzfassen und fünf Punkte nennen. Ich vertrete die Position, dass es nicht nur erlaubt, sondern dass es geboten ist, das Wahlalter bei Kommunalwahlen in Hessen auf 16 Jahre zu senken.

Der erste Punkt: Einsichts- und Urteilsfähigkeit. Um das noch einmal zu verdeutlichen: Bei Einsichts- und Urteilsfähigkeit geht es um eine empirische Frage, eine Faktenfrage. Soweit ich es sehe, gibt es – das hat auch das Bundesverwaltungsgericht im Rückgriff auf den VGH Mannheim festgestellt – bisher keine Zweifel daran – jedenfalls nicht in Landtagsanhörungen festgestellt –, dass 16- und 17-Jährige bei Kommunalwahlen die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit haben.

In einer Stellungnahme sind Zweifel an dieser Position aufgekommen; dazu wird Rolf Oerter zitiert, Entwicklungspsychologe aus München. Rolf Oerter sagt aber – ich gebe die Quelle jetzt nicht in voller Länge an – in einer Publikation von 2008, dass jedenfalls auf der kommunalen Ebene das Kommunalwahlrecht als Zwischenschritt angezeigt ist. Er ist also aufgrund seiner Forschungen für das kommunale Wahlrecht. – Das zur Ergänzung.

Es gibt auch in der juristischen Literatur, die sich gegen das Wahlrecht ab 16 ausspricht, keine Nachweise dafür, dass bei den 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit gegeben wäre. Das ist der Ankerpunkt. Soweit ich es sehe, gibt es keine Fakten, die

nachweisen könnten, dass 16- und 17-Jährige keine hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit haben. Es gibt jedoch Stellungnahmen und Fakten, die das Gegenteil beweisen.

Zweitens: Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das Normale bei der Gesetzgebung ist, dass Sie als Abgeordnete einen weiten Gestaltungsspielraum haben, weil Sie das primäre Zentralorgan in der Demokratie sind, die unmittelbare demokratische Legitimation haben. Das ist völlig klar. Es gibt aber Ausnahmen davon, einige hat das Bundesverfassungsgericht hergeleitet.

Eine Ausnahme haben wir im Wahlrecht. Im Wahlrecht – das sagt das Bundesverfassungsgericht und hat das in seiner Rechtsprechung zu den Sperrklauseln sehr ausführlich dargelegt – vollzieht der Gesetzgeber Gesetzgebung in eigener Sache. Das heißt, er befindet sich in gewisser Weise in einem Interessenkonflikt. Ich habe in der schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass das auch hier in Hessen der Fall ist. Deswegen gelten eine strenge Prüfung und nur ein enger Spielraum des Gesetzgebers.

Der Gesetzgeber hat insofern eine gesteigerte Sachaufklärungspflicht, die sich auch aus dem Eingriff in das zentrale Grundrecht ergibt, das demokratische Existenzminimum, nämlich das Wahlrecht, das in der Menschenwürde verankert ist – es ist nicht irgendein Grundrecht, sondern in der Menschenwürde verankert –, und muss den Sachverhalt ermitteln. Das tun wir heute. Nur wenn mit einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit – es geht nicht um Prognosen, sondern um Tatsachen, die heute festgestellt werden können – davon auszugehen ist, dass 16- und 17-Jährige keine hinreichende Einsichtsfähigkeit haben, dann darf der Gesetzgeber eingreifen. Denn es müssen Gründe vorliegen, die es zwingend erforderlich machen – damit der Landtag arbeiten kann, damit die Integrationsfunktion der Wahl funktionieren kann –, dass man Menschen – das muss man so sehen, man setzt sie im Zielwert von eins auf null – ihr demokratisches Existenzminimum nimmt; denn sie haben dann keinerlei Mitentscheidungsrecht mehr.

Dritter Punkt: Gerade ist Art. 73 sozusagen in die andere Richtung problematisiert worden. Ich schließe mich insofern der herrschenden Meinung an, dass die Festlegung des Wahlalters in Art. 73 nicht für die Kommunalwahlen gilt. Weil das so ist und der Verfassungsgesetzgeber – ich habe auch keine planwidrige Lücke festgestellt – einen Unterschied zwischen einem Wahlauschluss verfassungsunmittelbar nach Alter bei der Landtagswahl und bei der Kommunalwahl macht, könnte man bei der Kommunalwahl auf die Regelung zu den 18 Jahren nur im Wege der Analogie rekurren. Wenn man die Regeln der Analogie aber anwendet – ich habe es schon angedeutet, es liegt gar keine planwidrige Lücke vor –, dann stellt man fest, dass die Voraussetzungen der Analogiebildung hier nicht gegeben sind. Deswegen kann man auch in einer Wertebetrachtung die Festlegung „18 Jahre“ aus Art. 73 nicht auf das Kommunalwahlrecht übertragen.

Viertens: Volljährigkeit. Was ist die Volljährigkeit? Die Volljährigkeit ist eine Schutzkonstruktion für diejenigen, die auch noch als 16- und 17-Jährige nicht in der Lage sind, Verantwortung für sich selber zu übernehmen. Diese Schutzkonstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die dann mit 18 bei der Volljährigkeit endet, gilt von 7 bis U18, bis eine Sekunde, bevor man 18 wird. Bei der Regelung werden zunächst mal alle über einen Kamm geschoren. Es gibt aber die Re-

gelung in § 1626 BGB, dass die Eltern verpflichtet sind, entsprechend der zunehmenden Verantwortungskapazität ihrer Kinder Einvernehmen im Hinblick auf Rechtsgeschäfte, die diese Kinder abschließen, herzustellen.

Nun kann man – das könnte man noch näher ausführen – nicht feststellen, dass 16- und 17-Jährige in ihrer großen Mehrheit, wenn sie nur dürften, also wenn man die Volljährigkeit absenken würde, völlig irrsinnige Rechtsgeschäfte abschließen und sich alle in ihr Unglück stürzen würden. Das kann man empirisch nicht zeigen. Man kann das Gegenteil zeigen. Das heißt, es ist eine Schutzkonstruktion. Man kann nicht nachweisen – ich kenne keinen einzigen Nachweis –, dass aus der Festsetzung der Volljährigkeit auf 18 Jahre abzuleiten wäre, dass 16- und 17-Jährige im Hinblick auf Kommunalwahlen nicht die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit haben. Mit anderen Worten: Aus der Volljährigkeitsfestlegung kann man nicht begründen, dass doch 18 Jahre festgelegt werden sollen, zumal das kein Verfassungswert ist. In der Verfassung ist die Volljährigkeit nicht festgelegt, sondern das ist eine einfachgesetzliche Festlegung. Es war schon mal weniger, es war schon mal mehr. Das kann man ändern.

Fünftens: Vollbetreute. Es hat 2019 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegeben, wonach es verfassungswidrig, gleichheitswidrig war und außerdem gegen die Schutzvorschriften für behinderte Menschen verstieß, dass man als einfacher Gesetzgeber den ungefähr 83.000 Vollbetreuten einfach per Gesetzesfederstrich das Wahlrecht entzogen hat. Das Urteil fiel nicht deswegen so aus – das ist ganz wichtig –, weil der Landtag, in unserem Fall, nicht das Recht hätte, einen Filter einzubauen, um sicherzustellen, dass einsichtsunfähigen Erwachsenen das Wahlrecht entzogen wird – das ginge –, sondern man hat gesagt, es handele sich um eine willkürliche Zufälligkeit, dass jetzt die Vollbetreuten herausgenommen werden, während die wahrscheinlich 1 Million genauso Unfähigen noch das Wahlrecht haben. Der Landtag hätte das anders machen können, hat er nicht gemacht. Dafür gibt es gute Gründe.

Aber wenn der Landtag – jetzt kommt mein Argument – sehenden Auges Tausenden, wahrscheinlich Hunderttausenden Erwachsenen, Volljährigen, die einsichts- und urteilsunfähig sind, das Wahlrecht bewusst lässt, dann muss er es erst recht denjenigen geben, bei denen wir jedenfalls von einer besseren Einsichts- und Urteilsfähigkeit ausgehen können. Das ist bei den 16- und 17-Jährigen gegeben. Nach dem, was ich unter dem ersten Punkt vorgetragen habe, ist das nicht nur mit einer größeren Wahrscheinlichkeit gegeben, sondern es ist gegeben. Das heißt, es wäre ein eklatanter absurder Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in der spezifischen Ausprägung des Allgemeinheitsgrundsatzes im Wahlrecht, wenn man hier den 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht vorenthalten wollte.

Noch ein Punkt: Es kommt immer wieder das Argument, wenn man den 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht gibt, warum dann nicht auch den 15- und 14-Jährigen? – Das ist kein Argument. Wenn wir feststellen, dass die 16- und 17-Jährigen einsichts- und urteilsfähig sind, dann muss man ihnen das Wahlrecht belassen. Wenn es dann heißt, dass man gucken will, ob die 14- und 15-Jährigen auch hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind, sage ich: Jawohl, dann müssen wir das prüfen. Aber man kann nicht umgekehrt argumentieren und sagen: Ich weiß gar nicht mehr, wo

ich dann einen Halt finde, wo der archimedische Punkt ist. – Der archimedische Punkt ist unter meinem ersten Aspekt nachgewiesen.

Herr Juniorprof. **Leininger**: Vielen Dank auch von mir für die Einladung. – Das ist für mich die Gelegenheit, mein Forschungsfeld in der Praxis zu erleben. Um diese Praxis soll es in meinem Beitrag gehen. Ich bin empirischer Sozialforscher. In dem Sinne will ich jetzt auf ein paar empirische Aspekte des Themas zu sprechen kommen.

Es gibt verschiedene Behauptungen sowohl von Gegnerinnen und Gegnern als auch von Befürworterinnen und Befürwortern eines niedrigeren Wahlalters. Das betrifft einerseits die Voraussetzungen für ein niedrigeres Wahlalter, z. B.: Sind junge Menschen, Jugendliche reif genug, um wählen zu gehen, oder nicht? Andererseits geht es um die Auswirkungen einer Maßnahme: Was sind kurzfristige Auswirkungen auf Wahlen? Was bedeutet das längerfristig für unser demokratisches Gemeinwesen?

In der Politikwissenschaft sind wir seit einigen Jahren in der glücklichen Lage, empirische Erkenntnisse dazu zu haben, was z. B. die Frage der Reife angeht. Wir konnten Jugendliche und junge Erwachsene unter Kontextbedingungen – beide sind wahlberechtigt – vergleichen. „Politische Reife“ ist immer ein diffuser Begriff in der politischen Debatte. In der Politikwissenschaft schauen wir auf Parameter wie Interesse an der Politik, Wissen über Politik, Selbstfähigkeit, also die eigene Überzeugung, an Politik partizipieren zu können, oder auch die Fähigkeit, eigene politische Präferenzen in Parteiwahl zu übersetzen. Bei all diesen Aspekten sehen wir in den verschiedenen Studien eigentlich keine relevanten Unterschiede zwischen 16-, 17-, 18-, 19-Jährigen. Selbst 15-Jährige haben schon vergleichbare Fähigkeiten und Interessen wie 18-jährige junge Erwachsene im Allgemeinen.

Gleichzeitig ist es kein Selbstläufer, wie das manchmal Befürworterinnen und Befürworter erklären. Da ist die empirische Lage ein bisschen unklarer. Einige wenige Studien sagen: Eine Wahlberechtigung wirkt sich positiv auf das Interesse an Politik aus, weil man jetzt praktisch mitwirken darf. – Es gibt auch Studien, die das nicht feststellen. Auch ich sehe in meiner eigenen Forschung im deutschen Kontext überhaupt nicht, dass dadurch ein größeres Interesse an Politik entsteht. Was wir ganz eindeutig sehen, ist, dass die Auseinandersetzung mit Politik zunimmt. Um es ganz plakativ zu sagen: Wenn wir 15-, 16-Jährige betrachten, dann stellen wir fest, dass die Nutzung des Wahl-O-Mats bei denjenigen, die wahlberechtigt sind, sprunghaft ansteigt, weil sie darauf reagieren: Ich bin jetzt gefragt, eine Entscheidung zu treffen.

Zu den langfristigen und den kurzfristigen Auswirkungen: Die kurzfristigen Auswirkungen sind eigentlich vernachlässigbar. Wir sprechen über einen kleinen Teil der Bevölkerung, sodass es keine nennenswerten, großen Auswirkungen auf Wahlbeteiligungsraten oder Wahlergebnisse gibt.

Interessanter sind die langfristigen Auswirkungen. Der Kollege Towfigh hat schon hervorragend referiert, dass ein Wahlalter von 16 Jahren gewisse Potenziale bietet. Wir haben das schon gesehen, bevor das Wahlalter von 16 eingeführt wurde: Erstwähler wählen häufiger als bis zu 30-Jährige, eben weil es die erste Wahl ist, weil man aufgefordert ist, zum ersten Mal teilzunehmen. Dann ist das noch interessant.

Wir haben ein paar wenige repräsentative Wahlstatistiken, in denen differenziert wird zwischen 16- und 18-Jährigen und dann 18-Jährigen und älter. In der Tendenz stellen wir fest, dass sich die 16- und 17-Jährigen noch stärker beteiligen als die 18- bis 20-Jährigen. Die Gründe hat der Kollege auch schon angedeutet: Man ist mit der Schule verhaftet, da kann informiert und mobilisiert werden. Das wurde von einem Kollegen kritisch betrachtet. Die politikwissenschaftliche Sichtweise ist da meistens positiv. Man kann informieren, und man kann mobilisieren im Sinne einer Teilnahme, ohne negativ beeinflusst zu sein. Und natürlich gilt: Man wohnt noch im Elternhaus. Eltern können die Kinder zur Wahl mitnehmen. Tatsächlich hat es auch durchaus eine positive Auswirkung auf die Wahlbeteiligung der Eltern, wenn Kinder wahlberechtigt werden.

Die mobilisierende Wirkung wäre am stärksten, wenn wir ein Wahlalter von 16 Jahren bei der Bundestagswahl hätten. Das ist nach Wahrnehmung aller Bürgerinnen und Bürger die mit Abstand wichtigste Wahl im Land. Das drückt sich auch in den Wahlbeteiligungsraten aus.

Also haben wir zwar das Potenzial, mit einem niedrigeren Wahlalter langfristig junge Menschen zu mobilisieren – denn die erste Wahlteilnahme ist ganz entscheidend dafür, ob man sich auch längerfristig an Demokratie, an Wahlen beteiligt –, aber wir tun das, wenn wir damit auf der kommunalen Ebene anfangen, auf der aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger – so leid mir das für die Kolleginnen und Kollegen der Fachverbände tut – weniger wichtigen Ebene. Dann verschenkt man vielleicht in gewisser Weise Potenzial.

Zum Abschluss möchte ich noch auf gewisse Nebenwirkungen zu sprechen kommen. Das hat interessanterweise der Abg. Eckert schon angesprochen und 1998 am eigenen Leib erfahren, als er sozusagen eine partielle Wahlberechtigung hatte. Er konnte als 17-Jähriger an der Kommunalwahl teilnehmen, aber nicht an der gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahl. Wenn wir ins vergangene Jahr zurückschauen und annehmen, der Gesetzentwurf wäre beschlossen gewesen, wir hätten das Wahlalter von 16 für die Kommunalwahl gehabt, dann hätten in Hessen die 16- und 17-Jährigen im März wählen dürfen – das kenne ich aus meinen eigenen Studien, in Schleswig-Holstein hat es 2017 einen ähnlichen Fall gegeben –, sie wären in der Erwartung gewesen, Monate später bei der Bundestagswahl wieder wählen zu dürfen, das wäre aber nicht möglich gewesen. Dieses Timing im föderalen Kalender hat frustrierende Auswirkungen auf die jungen Menschen. Es ist formal keine Wegnahme des Wahlrechts, aber so kommt es bei vielen jungen Menschen an. Solche Effekte konterkarieren das positive Potenzial des niedrigeren Wahlalters.

Ich kann mich daher nur den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände anschließen: Eine einheitliche Regelung auf allen Ebenen wäre wünschenswert.

Herr **Müller**: Vorab herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier mündlich Stellung zu nehmen, auch im Namen von Herrn Prof. Reimer, der heute krankheitsbedingt leider nicht erscheinen kann. – Der vorliegende Gesetzentwurf begegnet aus unserer Sicht keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es gibt allerdings einige rechtspolitische Gesichtspunkte, die in die Beratung einbezogen werden sollten. Darauf möchten wir in unserer mündlichen Stellungnahme hinweisen.

Zur verfassungsrechtlichen Bewertung: Aus unserer Sicht gibt es keine verbindliche verfassungsrechtliche Vorgabe für das Wahlalter bei Kommunalwahlen, was das aktive Wahlrecht betrifft. Wir haben da ein Spannungsfeld zwischen der Allgemeinheit der Wahl einerseits und der Freiheit der Wahl andererseits.

Die Allgemeinheit der Wahl streitet zunächst dafür, das Wahlalter auf einen möglichst breiten Kreis auszudehnen. Aber die Allgemeinheit der Wahl stößt selbstverständlich an natürliche, praktische und auch rechtliche Grenzen. Denn jedem wird einleuchten, dass man zumindest im frühen Kindesalter selbst keine eigene Wahlentscheidung treffen kann.

Wie bereits angesprochen kollidiert der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl; denn eine freie Wahlentscheidung wird erst ab einem bestimmten Alter praktisch möglich sein. Innerhalb dieses Spannungsfeldes besteht ein weiterer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Wenn ich Herrn Heußner eben richtig verstanden habe, will er diesen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hier auf ein Minimum reduzieren und einengen. Ich denke, das wird der Stellung des Gesetzgebers nicht gerecht. Das ergibt sich vor allen Dingen daraus, dass der Verfassungsgeber bei der Auflösung dieses Spannungsfeldes auf Bundesebene und auf Landesebene selbst die Entscheidung für das Wahlalter von 18 Jahren getroffen hat, und zwar in Art. 73 Abs. 1 der Hessischen Verfassung und in Art. 38 Abs. 2 des Grundgesetzes. Allein deswegen sehen wir die zwingende Auflösung des Spannungsfeldes mit einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre oder möglicherweise noch darunter als nicht haltbar an. So ähnlich hat es auch das Verwaltungsgericht Kassel kürzlich auf eine Klage von Minderjährigen zur Kommunalwahl 2021 gesehen. Lange Rede, kurzer Sinn: Letzten Endes handelt es sich um eine rechtspolitische Entscheidung.

Auf einen Aspekt möchten wir allerdings hinweisen, der den Gesetzentwurf aus unserer Sicht tatsächlich verfassungswidrig machen würde. Das ist die Tatsache, dass die Ausländerbeiräte im Augenblick nicht in die Absenkung des Wahlalters einbezogen sind. Dafür ist schlicht kein Sachgrund erkennbar. Das würde unter Gleichheitsgesichtspunkten, denke ich, nicht standhalten. – Zu den rechtspolitischen Erwägungen wird nun Herr Roth ausführen.

Herr **Roth**: Die rechtspolitischen Erwägungen sind gerade schon von den Kommunalen Spitzenverbänden angesprochen worden. Wir gehen noch auf zwei, drei ein, auf eine besonders.

Gerade hieß es, dass, wenn bei Kommunalwahlen in Hessen bereits mit 16 gewählt werden könnte und möglicherweise ein halbes Jahr später Bundestagswahlen wären, dies die Bedeutung der Wahl mindern könnte. Das wird der Stellung der Wahl wahrscheinlich nicht gerecht, und es könnte, wie Sie sagten, zur Frustration führen.

Rechtspolitisch nicht ganz tragfähig sehen wir das Argument, dass staatsbürgerliche Rechte und Pflichten immer gleichauf miteinander einhergehen müssen. Das sehen wir nicht so, zumal mit der Vollendung des 18. Lebensjahres fast nur Rechte einhergehen.

Das wichtigste rechtspolitische Argument – darauf möchte ich mich jetzt beschränken – ist für uns, dass die Rechtsordnung junge Menschen vor Vollendung des 18. Lebensjahres an einer Vielzahl von Stellen als schutzwürdig begreift, beispielsweise beim Jugendschutz, beim Tabakkonsum, beim Besuch von Solarien und vielem Weiteren. Der Gesetzgeber nimmt an, dass Jugendliche vor Vollendung des 18. Lebensjahres nicht imstande sind, für sich selbst rational abgewogene, vernünftige Entscheidungen zu treffen, also schutzbedürftig sind, wenn es um ihre eigenen Angelegenheiten geht. Würde der Gesetzgeber festlegen, gleichzeitig das Wahlalter bei Kommunalwahlen auf 16 herabzusetzen, ginge es um Entscheidungen, die die Gesellschaft insgesamt betreffen. Das wäre aus unserer Sicht sehr wertungswidersprüchlich. Diese rechtspolitischen Erwägungen müssen in die Beratung einfließen.

Herr **Malkmus**: Zunächst möchte ich Ihnen auch im Namen von Herrn Prof. Hofmann, der aufgrund eines auswärtigen Termins nicht an der heutigen Anhörung teilnehmen kann, vielmals für die Möglichkeit danken, zum vorliegenden Gesetzentwurf rechtlich Stellung zu nehmen. – Gemeinsam mit meinem Kollegen Alexander Heger werde ich mich auf fünf zentrale Aussagen unserer Stellungnahme beschränken.

Den ersten Punkt möchte ich vergleichsweise kurz halten, da jedenfalls in den schriftlichen Stellungnahmen mehrheitlich die Einschätzung getroffen wurde, dass sich aus den Altersgrenzen für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz, bzw. zum Hessischen Landtag, Art. 73 Abs. 1 Hessische Verfassung, keine ausdrücklichen Vorgaben für das aktive Wahlalter auf kommunaler Ebene ergeben. An dieser Einschätzung halten wir fest.

Zu unserem zweiten Punkt: Auch die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz stehen der vorgeschlagenen Absenkung nicht entgegen. Die Festsetzung des Wahlalters betrifft in erster Linie den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Wie sich aus einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2018 ergibt, hat der demokratisch legitimierte Gesetzgeber diesen Grundsatz im Rahmen des ihm zukommenden Einschätzungsspielraums in einer solchen Weise auszugestalten, dass auch anderen Verfassungsprinzipien hinreichend Geltung verschafft wird. Damit spricht das Bundesverwaltungsgericht das aus dem Demokratieprinzip abzuleitende Erfordernis an, die Ausübung des aktiven Stimmrechts von einer hinreichenden Verstandesreife abhängig zu machen, da die Teilnahme am demokratischen Diskurs dies notwendigerweise voraussetzt.

Nach den aus der genannten Entscheidung bekannten Maßstäben zur Ermittlung dieser hinreichenden Verstandesreife kann auch der hessische Gesetzgeber eine entsprechende Absenkung beschließen. Insoweit stellte das Gericht auf eine typisierende Betrachtungsweise ab und ließ es ausreichen, dass der Gesetzgeber erstens verschiedene öffentliche und nicht öffentliche Stellen zu den Regelungen angehört und damit die gebotene öffentliche Diskussion angestoßen hat und dass er zweitens die entsprechende Absenkung in anderen Bundesländern in den Blick genommen und darauf hingewiesen hat, dass nachteilige Erfahrungen aus der praktischen Anwendung dieser Regelung nicht bekannt geworden sind.

Anlass für weitergehende Anforderungen bestünde allenfalls dann, wenn Erkenntnisse vorlägen, die eindeutig gegen die Annahme einer hinreichenden Verstandesreife der in Rede stehenden Gruppe sprächen. Dies ist jedoch auch in Hessen nicht ersichtlich, sodass es bei den genannten Maßstäben bliebe und eine Absenkung rechtlich zulässig wäre.

Herr **Alexander Heger**: Ich komme zu unserem dritten Punkt und möchte ergänzend ausführen, dass auch kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und 2 Grundgesetz festzustellen ist. Betroffen könnte theoretisch das Prinzip der Volkssouveränität sein. Träger dessen sind nur die im Wahlgebiet ansässigen deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz. Für die Bejahung der Staatsangehörigkeit ist jedoch das Alter nicht relevant, sodass sich in der Reduzierung des aktiven Wahlalters keine unzulässige Erweiterung darstellen würde. Schließlich ist die Altersgrenze des Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz für die Wahlen zum Deutschen Bundestag nicht Bestandteil des Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz.

Zu unserem vierten Punkt – das haben wir jetzt schon mehrfach gehört –: Gegen die Absenkung des Wahlalters wird eingewandt, diese stehe im Widerspruch zu den sonstigen Altersgrenzen, denen Minderjährige in der Rechtsordnung unterliegen. Hierzu ist anzumerken, dass dieser Topos der Einheit der Rechtsordnung, der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung bzw. der Systemgerechtigkeit der Absenkung nicht entgegensteht. Auf die Reichweite und Kritik an diesen dogmatischen Konstruktionen möchten wir hier nicht weiter eingehen.

Es ist jedoch festzuhalten, dass sich die Einheit der Rechtsordnung maximal nur über das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz, sowie das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 verfassungsrechtlich erfassen ließe. Dem Grundgesetz und dementsprechend auch der Hessischen Verfassung ist kein darüber hinausgehendes allgemeines Verbot der Systemwidrigkeit zu entnehmen, welches abstrakt zu einer Verfassungswidrigkeit führen würde. Maßstab können darüber hinaus nur existierende Regelungen sein, die verglichen werden, wenn ihr Anwendungsbereich eröffnet ist.

Ganz konkret in der Anwendung des Rechtsstaatsprinzips ist festzuhalten, dass es sich hierbei nicht um einen unzulässigen Normwiderspruch handeln würde. Regelungen beispielsweise zum Schutz von beschränkt Geschäftsfähigen – §§ 106 ff. BGB – und das aktive Wahlrecht verfolgen unterschiedliche Zielrichtungen und betreffen zudem unterschiedliche Lebensbereiche.

Gleiches gilt auch in Anwendung der Grundsätze zum Gleichbehandlungsgrundsatz. Es handelt sich hierbei nicht um durch identische Eigenschaften gekennzeichnete Sachverhalte bzw. ein einheitliches System, wodurch eine altersbedingte Gleichbehandlung geboten wäre.

Fünftens. Es bestehen zudem keine einschränkenden Vorgaben durch einfaches Bundesrecht oder sonstiges Verfassungsrecht, insbesondere nach Art. 6 Abs. 2 Grundgesetz.

Abschließend möchten wir festhalten, dass gegen den Vorschlag der SPD-Fraktion zur Absenkung des aktiven Wahlalters für Kommunalwahlen keine rechtlichen Bedenken bestehen.

Herr Prof. **Dr. Detterbeck:** Ich stelle mein Ergebnis gleich an den Anfang: Nach meiner festen verfassungsrechtlichen Überzeugung ist der Gesetzgeber auf der einen Seite selbstverständlich nicht verpflichtet, ein kommunales aktives Wahlrecht ab 16 Jahren einzuführen. Auf der anderen Seite stehen dem keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen. Das belegt aus meiner Sicht schon, dass es in elf Bundesländern – Herr Towfigh hat zwölf gezählt, ich habe der Literatur elf Bundesländer entnommen – ein aktives kommunales Wahlrecht ab 16 gibt. In Hessen hatten wir das auch 1998, es wurde dann aber relativ schnell, nämlich im Jahr 1999, wieder abgeschafft.

Auch wenn die Einführung des aktiven Kommunalwahlrechts ab 16 letztendlich eine rechtspolitische Angelegenheit ist, hindert mich das nicht daran, Ihnen kurz aus meiner Sicht den verfassungsrechtlichen Hintergrund darzulegen. Der Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz sagt bekanntlich – und genauso heißt es in der Hessischen Verfassung –: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt.“ Selbstverständlich gehören zum Volk auch die Minderjährigen.

Hinzu kommt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl; das haben wir heute schon mehrfach gehört. Prinzipiell steht das Wahlrecht jedem zu. Unstrittig ist jedoch, dass es Begrenzungen geben muss. Einem Fünf- oder Sechsjährigen kann man kein eigenhändiges Wahlrecht einräumen.

Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht stellen in diesem Zusammenhang auf den Aspekt des demokratischen Kommunikationsprozesses ab. Fast wörtlich formulieren beide deutschen Höchstgerichte Folgendes: Demokratie setzt eine freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene. Die Zuerkennung des Wahlrechts setzt deshalb notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus. – Das ist ein Axiom, daran kommt man nicht vorbei.

Ein weitverbreitetes Kriterium für die intellektuelle Reife ist bekanntlich das Lebensalter. Wenn man sich überlegt, welche rechtlichen Grenzen oder Begrenzungen es hier gibt – Art. 73 Abs. 1 und Art. 75 Abs. 2 Hessische Verfassung –, dann findet man die 18 Jahre. Auch nach meiner Überzeugung gilt das nicht für Kommunalwahlen. So äußert sich auch die allerdings nur spärliche

verfassungsrechtliche Kommentarliteratur zum hessischen Verfassungsrecht. Da heißt es nach meinem Dafürhalten richtigerweise: Das gilt aber nicht für Kommunalwahlen. – Die in der Hessischen Gemeindeordnung festgesetzte Altersgrenze lässt sich relativ leicht durch den einfachen Gesetzgeber ändern.

Jetzt stehen wir wieder vor der Frage: Wo liegt denn nun die demokratiebedingte Untergrenze für ein Wahlalter? Wenn Sie sich die gängigen Rechtsvorschriften ansehen, dann stellen Sie fest, dass es ganz verschiedene Untergrenzen gibt: Strafmündigkeit ab 14, ziemlich weit unten. Religionsmündigkeit ab 14 bedeutet: Ein 14-Jähriger kann bestimmen, welcher Religion er angehört, ob er überhaupt einer Religion angehört. Im Straßenverkehr gibt es für das Führen von Kraftfahrzeugen ganz unterschiedliche Altersgrenzen. Was haben wir noch? Die uneingeschränkte Ehemündigkeit mit 18, und Bundeskanzler können Sie auch mit 18 werden. Wie alt müssen Sie sein, wenn Sie Bundespräsident werden wollen? Im Grundgesetz steht: 40 Jahre. Es gibt also eine Vielzahl von Altersgrenzen. Über die Sinnhaftigkeit einer jeden Altersgrenze kann man streiten. Es hat immer irgendetwas Willkürliches an sich. Das belegt den sehr weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers.

Zum Höhepunkt des Kurzvortrags meine persönliche Einschätzung: Mir liegt es am nächsten, für einen Gleichlauf zwischen kommunalem Wahlalter und dem Wahlalter für Landtags- und Bundestagswahlen einzutreten, und zwar vor dem Gesichtspunkt der intellektuellen Reife. Wenn ich mich daran erinnere, wie es war, als ich selbst 16 Jahre alt war, kann ich sagen: Meine Güte, wie unreif war ich. Und mit 18 fehlte es zum Teil auch noch ziemlich. Wofür interessieren sich die Minderjährigen im Wesentlichen? Für große Landespolitik, Bundespolitik, Weltpolitik, aber doch eher weniger für kleinteilige kommunalpolitische Fragen.

Dann kommt noch ein Aspekt hinzu – Kollege Friehe hat es angesprochen –: Ein Minderjähriger ist wohl leichter den Einflüsterungen von Populisten zugeneigt, aber auch den politisch gefärbten Äußerungen von Lehrkräften. Das bringt mich dazu, zu sagen: Sinnvoll ist eine Altersgrenze von 18 Jahren, auch wenn sie natürlich verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben ist. Kurz zusammengefasst: Eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen verletzt nicht die verfassungsrechtliche Untergrenze der Kindlichkeit.

Vorsitzender: Jetzt besteht die Gelegenheit zu Nachfragen.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Ich möchte Herrn Prof. Detterbeck und die juristischen Mitarbeitergespanne aus Gießen und Frankfurt bitten, etwas konkreter auf die neue These von Herrn Prof. Friehe einzugehen. Herr Prof. Detterbeck, Sie haben eben sehr elegant versucht, das zu umschiffen nach dem Motto: In der Klammer steht ja, „gilt nicht für den kommunalen Bereich“. Warum nicht? Ich will das nicht bewerten, aber er hat eine These aufgestellt, die auf alle Fälle unter Kollegen hörbar ist. Was sagen die juristischen Kollegen dazu?

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt)**: Herr Prof. Towfigh, Sie haben den Rechtsstreit, so will ich es einmal nennen, im Hinblick auf Art. 73 im Lichte der anderen Abschnitte rechtlich gewürdigt und ganz klar gesagt, dass die Hessische Verfassung einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen zumindest nicht entgegensteht. Inwiefern steht denn womöglich – es ist partiell schon angesprochen worden – die obergerichtliche Rechtsprechung, die es schon gibt, siehe Bundesverwaltungsgericht, siehe Bundesverfassungsgericht, dieser Regelung entgegen?

Meine nächste Frage spielt auf das an, was Herr Prof. Heußner zu der planwidrigen Lücke gesagt hat. Ich möchte das mit meinen Worten formulieren – die Frage richtet sich an Herrn Prof. Heußner oder Herrn Prof. Towfigh – und würde es so lesen, dass der hessische Verfassungsgeber diesen Punkt nicht geregelt hat, es aber auch nicht ausgeschlossen hat. Wie sehen Sie das?

Dann habe ich vier Fragen an Herrn Prof. Leininger: Erstens. Eben ist die Einsichts- und Urteilsfähigkeit von 16- und 17-Jährigen angesprochen worden. Sie haben zahlreiche Studien gemacht. Können Sie dazu etwas sagen? Das Ganze ist gerade schon problematisiert worden. Diese Frage können vielleicht eher Sozialwissenschaftler und Politikwissenschaftler durch entsprechende empirische Studien beantworten als Rechtswissenschaftler.

Zweitens. Sie haben selber die mobilisierende Wirkung angesprochen, die das Wahlalter von 16 Jahren bei Kommunalwahlen haben kann. Ihre mündliche Stellungnahme haben Sie vorhin kritischer abgeschlossen als Ihre schriftliche Stellungnahme, deswegen konfrontiere ich Sie noch einmal damit. Auf der letzten Seite Ihrer schriftlichen Stellungnahme heißt es – ich darf zitieren –: „Mittel- bis langfristig gehe ich davon aus, dass sich 16 Jahre als neuer Konsens für ein adäquates Mindestwahlalter in Deutschland wie auch international herausbilden wird.“ Können Sie dazu noch etwas sagen?

Drittens zu dem Gedanken, der vorhin schon von Anzuhörenden angesprochen worden ist, Stichwort „Einübung des Wahlrechts“: Die Frage ist, inwieweit das greift, wenn man früh beginnt, ob man durch Einübung, durch Wiederholen Effekte erzielen kann.

Viertens. Klar, wir haben den Gesetzentwurf gemacht. Es geht aber nicht nur um die Frage, welche Zuständigkeit wir überhaupt haben, sondern auch um den Gedanken – dieser ist hier noch gar nicht erörtert worden –, ob es vielleicht zielführend ist, auf der kommunalen Ebene – da, wo man wohnt, da, wo auch die Wiege der Demokratie liegt – die ersten Schritte zu machen. Können Sie zu diesem Gedanken noch etwas sagen?

Abg. **Elisabeth Kula**: Herr Roth, das, was Sie am Schluss gesagt haben, fand ich sehr interessant. Da möchte ich noch einmal nachfragen, weil ich das bisher immer anders gelesen habe. Es geht um die Gesetze zum Jugendschutz. Die sind da, um die Jugend, den Entwicklungsprozess

von Jugendlichen zu schützen. Eine Beschränkung des Wahlrechts schränkt die Rechte von Jugendlichen ein. Wählen ist nicht unbedingt entwicklungsgefährdend. Deswegen meine Frage: Sprechen wirklich Gesetze zum Jugendschutz gegen eine Absenkung des Wahlalters?

Herr Prof. Dr. Detterbeck, bei den Kommunalwahlen in Hessen ist der Kreis der Wahlberechtigten ohnehin anders als bei Landtags- oder Bundestagswahlen. Hat es denn negative Auswirkungen, oder hat es wirklich zu Frustrationen geführt, wenn EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nicht bei einer Bundestagswahl wählen dürfen, sodass sie dann nachweislich auch nicht mehr an Kommunalwahlen teilgenommen haben? Ansonsten ist das Argument nicht ganz nachvollziehbar.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt)**: Ich habe noch eine Frage vergessen im Hinblick auf die Ausführungen der Vertreter der Universität Gießen zu den Ausländerbeiräten und anderen Kommissionen. § 88 HGO regelt klar, was der Ausländerbeirat ist. Er vertritt die Interessen ausländischer Einwohner, und er berät die Gemeindevertretung etc. Er hat weder Rederechte, Auskunftsrechte noch Mitwirkungsrechte, um es auf den Punkt zu bringen, sondern eine beratende Funktion. Neu ist seit geraumer Zeit die Integrations-Kommission in Hessen, § 89 HGO. Wenn man das vergleicht, dann stellt man fest, es ist etwas ganz anderes als das Wahlrecht, das ein einzelner Bürger als politisches Grundrecht – wir haben es vorhin gehört – fußend auf der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz hat. Das sind ganz andere Regelungsgegenstände. Können Sie dazu noch etwas sagen?

Vorsitzender: Da wir schon eine Vielzahl von Fragen haben, kommen wir nun erst einmal zu einer Antwortrunde.

Herr Prof. **Dr. Detterbeck**: Herr Hahn, Sie haben nach der Bedeutung der Art. 73 und 75 Hessische Verfassung gefragt. Ich sehe das so: Die Art. 73 und 75 Hessische Verfassung betreffen den Bereich, in dem unmittelbare Staatsgewalt ausgeübt wird. Das sind die Länder und der Bund. Die Gemeinden stehen natürlich auch im Lager des Staates, haben aber eigene Rechte. In den Gemeinden wird nur mittelbar Staatsgewalt ausgeübt. Deswegen meine ich, dass die Art. 73 und 75 für Gemeinden nicht gelten, sondern nur für den Bereich, in dem unmittelbare Staatsgewalt ausgeübt wird. Ich habe das jetzt nicht im Einzelnen nachgeprüft, bin mir aber ziemlich sicher.

In den anderen Landesverfassungen gibt es ähnliche Bestimmungen und Vorschriften. Ich habe noch nie gelesen, dass in der Literatur die Meinung vertreten worden ist, dass aus diesen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften eine Beschränkung des Kommunalwahlalters folgt. Das belegt auch, dass es das in elf Bundesländern gibt. Bisher ist die Zulässigkeit noch nie verfas-

sungsrechtlich bezweifelt worden. Wie gesagt, ich würde es mit der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rechtstellung von Gemeinden einerseits sowie Bund und Ländern andererseits begründen.

Frau Kula, Ihre Frage zum EU-Ausländerwahlrecht kann ich nicht ganz nachvollziehen. Eine Besonderheit muss beachtet werden: Das kommunale EU-Ausländerwahlrecht ist europarechtlich vorgegeben. Das mussten wir einführen. Auf Bundes- und Landesebene ist es europarechtlich nicht vorgegeben. Nach meiner unmaßgeblichen Meinung wäre die Einführung eines EU-Ausländerwahlrechts sogar verfassungswidrig. Aber das ist nicht unser Thema.

Herr Prof. **Dr. Towfigh**: Zu Art. 73 habe ich im Prinzip genau wie Herr Detterbeck Stellung genommen. Wir unterscheiden Staatsverwaltung und Selbstverwaltung oder unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung. Nach herrschender Auffassung, soweit ich erkennen kann, wird Art. 73 als für die unmittelbare Staatsverwaltung anwendbar gesehen, nicht für die Selbstverwaltung, sodass aus meiner Sicht die Hessische Landesverfassung hier nicht entgegensteht, aber, wie gesagt, auch nicht gebietet.

Zur Einsichts- und Urteilsfähigkeit: Das ist in der Tat ein empirisches Merkmal, kognitionspsychologisch gesehen. Man darf aber nicht übersehen, dass es hier auch eine typisierende rechtliche Betrachtung gibt und dabei – auch da möchte ich mich Herrn Kollegen Detterbeck anschließen – erhebliche Interpretationsspielräume der Legislative, die man in unterschiedlichen Bereichen unterschiedlich typisierend betrachtet. Die Typisierung muss grundlegend vernünftig sein, sie darf nicht willkürlich sein. Davon würde ich aber weder beim Alter von 16 noch beim Alter von 18 ausgehen, sodass ich der Auffassung bin: Die typisierende Betrachtung – das sind ja Vertrauensstatbestände – ist sowohl bei 16 Jahren als auch bei 18 Jahren verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Zur Gewohnheit habe ich schon etwas gesagt. Auch Sie haben angesprochen, dass sich eine Gewohnheit einstellt, Frau Hofmann, je früher man zu wählen beginnt. Das ist sozialpsychologisch, sozialwissenschaftlich ein Stück weit empirisch abgesichert. Das ließe sich als rechtspolitisches Argument für ein jüngeres Wahlalter auf jeden Fall heranziehen.

Herr Prof. **Dr. Heußner**: Ich schließe mich der Argumentation an, dass sich die Festlegung des Wahlalters in Art. 73 nicht auf die Kommunalwahlen bezieht. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme näher ausgeführt. Es entspricht der bisherigen Staatspraxis. Sie haben bereits erklärt, Herr Detterbeck, dass die Staatspraxis in elf Ländern bisher nie angefochten oder auch nie verworfen worden ist. Daran kann eigentlich kein Zweifel bestehen.

Zur planwidrigen Lücke: Das müsste man eben prüfen. Diejenigen, die sagen, man könne diesen Wertungsgesichtspunkt analog auf die Kommunalwahl beziehen, also der Landtag, haben die

Beweislast, darzulegen, dass hier eine planwidrige Lücke vorliegt. Sonst kann man im Wege der Analogie keine Wertung transferieren. Selbst wenn man es nachweisen könnte, meine ich, liegen die Voraussetzungen für die Analogie nicht vor, weil man unterscheiden muss zwischen dem Wertungsgesichtspunkt 1946, als die Verfassung geschrieben wurde, und dann der Änderung im Hinblick auf das Landtagswahlrecht 1970 und dem heutigen Wertungshorizont. Da kommt man zu völlig unterschiedlichen Wertungen, sodass man nicht althergebrachte Überzeugungen, die 50 Jahre und älter sind, im Wege der Analogie in der Verfassung weitertransportieren kann.

Insofern bleibe ich bei meiner Auffassung. Mit dem, was das Verfassungsgericht sagt, argumentieren die Kollegen nicht, und das Verwaltungsgericht Kassel hat das auch nicht getan. Deswegen gehen wir weiter. Es muss adressiert werden, was vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Unterschied bei Wahlrechtseinschränkungen sein soll, und zwar Wahlrechtseinschränkungen durch denjenigen – es ist unangenehm, dass ich das jetzt sagen muss –, der dadurch Gesetzgebung in eigener Sache betreibt und deswegen in einem Rollen- und Interessenkonflikt ist.

Deswegen besteht da eben kein Graubereich. Man kann natürlich anderer Auffassung sein, was die Sperrklauselrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeht. Das kann man machen. Dann muss man dagegen argumentieren. Aber wenn man ihr folgt – und ich folge ihr –, dann reicht es nicht, zu sagen: „Man kann das so oder so sehen, da ist ein Ermessensspielraum“, sondern dazu erklärt das Bundesverfassungsgericht ganz genau: Nein, das geht nicht. Dann hätten die Gerichte keine Möglichkeit, es zu überprüfen. – Die Überprüfungsmöglichkeit muss bestehen, weil der Landtag da, so leid es mir tut, in einem Interessenkonflikt ist. Deswegen gibt es keinen weiten Ermessensspielraum.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Ich kann das gerne noch ergänzen und bleibe bei meiner Position, dass es jedenfalls nicht ganz eindeutig ist. Die vorgetragenen Argumente haben mich auch nicht vom Gegenteil überzeugt.

Zunächst einmal zu dem Argument, dass es schon in elf Bundesländern vergleichbare Regelungen gebe: Das mag richtig sein. Es gibt auch einschlägige Rechtsprechung dazu. Das sagt aber nur etwas zur bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage aus. Ich glaube, das ist geklärt. Insofern bleibe ich bei meiner Stellungnahme; ich habe das auch geschrieben. Aus der Perspektive des Bundesverfassungsrechts, des Grundgesetzes ist eine solche Absenkung auf kommunaler Ebene unproblematisch. Aber Art. 73 Hessische Verfassung gilt eben nur in Hessen und nicht in anderen Bundesländern. Dementsprechend sagt die Tatsache, dass das in anderen Bundesländern noch nicht gekippt wurde, nichts zum Verständnis von Art. 73 aus.

Das zweite Argument, das mir das gewichtige zu sein scheint bzw. der einzig überhaupt halbwegs erfolgversprechende Rettungsversuch, ist, dass hier zwischen der unmittelbaren Staatsgewalt und der mittelbaren Staatsgewalt unterschieden werden müsste. Bei den Kommunen würde es

sich um einen Fall der Selbstverwaltung handeln. Dazu ist aber Folgendes anzumerken – vielleicht sollte man einfach ganz strikt die juristischen Auslegungsmethoden anwenden –:

Beginnen wir mit dem Wortlaut. Die Überschrift des Abschnitts III, in dem Art. 73 Hessische Verfassung steht, lautet „Die Staatsgewalt“ und nicht „Die unmittelbare Staatsgewalt“. Die Staatsgewalt besteht aus der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsgewalt. Das heißt, die Überschrift dieses Abschnitts unterstreicht noch einmal, dass der Abschnitt für beide Formen der Staatsgewalt gilt. Dafür spricht auch nach wie vor die systematische Stellung der Vorschriften über die Kommunen in dem zweiten Hauptteil der Hessischen Verfassung.

Man muss sich hier vor Augen halten, dass die Trennung zwischen mittelbarer und unmittelbarer Staatsgewalt aus der Dogmatik kommt, aus der Rechtswissenschaft und in dieser Trennschärfe vor allen Dingen auf der Grundlage des Grundgesetzes entwickelt wurde. Jetzt wird diese inzwischen sehr ausgeprägte Unterscheidung, aus der sich dann verschiedene rechtliche Konsequenzen ergeben, der Hessischen Verfassung gewissermaßen übergestülpt, die aber bereits vor dem Grundgesetz gemacht wurde und dieser Unterscheidung möglicherweise, wenn man sich die konkrete Regelung und die konkrete Systematik der Hessischen Verfassung anschaut, nicht so ganz folgt. Denn es wäre sonst plausibel gewesen, wenn der hessische Verfassungsgeber Art. 73 nicht für die Kommunen hätte gelten lassen wollen, entweder die Bestimmungen aus dem IX. Abschnitt in den ersten Hauptteil hineinzunehmen, in dem beispielsweise auch andere Selbstverwaltungsfragen geklärt werden, oder konsequent in einen weiteren Hauptteil oder den zweiten Hauptteil in weitere Abschnitte und Unterabschnitte zu unterteilen. Das alles haben wir aber nicht, sondern wir haben hier eine stringente, klare Gliederungsebene des zweiten Hauptteils.

Auch wenn mein Geschäft jetzt ein bisschen das ist, wofür Juristen manchmal ein bisschen unangenehm gefürchtet sind, möchte ich sagen: Wir können nicht nur über allgemeine Fragen der Partizipation und andere Dinge reden, über die man leicht sprechen kann, sondern man muss sich auch konkrete Texte anschauen, wenn man Rechtswissenschaft betreibt. Sehr allgemeine Argumente bleiben dann manchmal etwas an diesen Texten hängen.

Ich möchte noch auf einen weiteren Punkt aufmerksam machen: Wenn man es so sähe, dass Art. 73 Hessische Verfassung nicht für die Kommunalwahlen gelten sollte, dann wäre die Konsequenz, dass Art. 73 Abs. 2 Satz 2 logischerweise auch nicht für Kommunalwahlen gelten würde. Der Art. 73 Abs. 2 Satz 2 lautet: „Der Tag der Stimmabgabe muß ein Sonntag oder ein allgemeiner Feiertag sein.“ Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass wirklich alle zur Wahl gehen können und niemand ausgeschlossen wird. Als die Hessische Verfassung entstanden ist, haben noch viele in der Fabrik gearbeitet und wären somit aus praktischen Gründen ausgeschlossen gewesen. Ich finde, das ist nach wie vor eine sehr wichtige Wahlbestimmung. Diese würde dann auch nicht gelten mit der Konsequenz, dass die Kommunalwahlen auch an einem ganz normalen Werktag – an einem Montag, Dienstag, Mittwoch, Donnerstag oder Freitag – stattfinden könnten.

Wenn man hier ein Stimmungsbild eingeholt hätte, wie das gesehen wird, dann hätte der eine oder andere Kollege, die eine oder andere Kollegin vielleicht umgekehrt ganz spontan gesagt:

Nein, das muss doch auch für Kommunalwahlen gelten; denn es ist doch ein allgemeiner Grundsatz, dass Wahlen an Sonn- und Feiertagen stattfinden. – Das ist auch richtig. Genau dieser Punkt, dass das in Art. 73 Abs. 2 geregelt ist, spricht dafür, wie auch der Wortlaut der Gesamtvorschrift – das habe ich vorhin schon ausgeführt –, dass die gesamte Vorschrift nicht konkret auf die unmittelbare Staatsgewalt zugeschnitten ist, sondern dass es sich hier um einen erkennbar allgemeinen Grundsatz handelt, der herkömmlicherweise für Wahlen auf allen Ebenen gilt. Das unterstreicht noch mal mein Argument, dass Art. 73 insofern vollständig auch für die mittelbare Staatsgewalt gilt.

Der letzte Einwand, den ich gehört habe, war, dass die Staatspraxis auch in Hessen anders gewesen sei. Es gab diese kurze Periode. Das überzeugt mich aber nicht. Denn die Staatspraxis allein ist für die Auslegung nicht notwendig und maßgeblich, vor allem wenn es sich um einen solch kurzen Zeitraum handelt, in dem das vielleicht erst mal nicht infrage gestellt wurde.

Das Gleiche gilt für Verweise auf die herrschende Meinung usw. Das alles ist sehr schön, aber am Ende des Tages ist es doch so: Wenn dieser Gesetzentwurf angenommen würde, was bei einem Oppositionsgesetzentwurf nicht die überwiegend wahrscheinliche Variante ist, dann gäbe es die Möglichkeit der kommunalen Wahlprüfungsbeschwerde. Dann würde sich am Ende ein Verwaltungsrichter oder auf weiterer Ebene der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit diesen Fragen im Rahmen der kommunalen Wahlprüfungsbeschwerde auseinandersetzen. Die werden vielleicht ganz bieder, vielleicht ein bisschen old-fashioned juristische Auslegungsmethoden aus dem Koffer holen, sich Wortlaut, Systematik und Co. anschauen und dann vielleicht zu ähnlichen Ergebnissen kommen wie ich hier. Das könnte bedeuten, dass man am Ende feststellt: Wir haben hier ein landesverfassungswidriges Wahlrecht geschaffen. – Man müsste schon von einem Unfall sprechen, wenn solch ein Partizipationsprojekt dann sang- und klanglos vor dem Verwaltungsgerichtshof in Kassel scheitern würde.

Wenn man das hier allen Ernstes machen würde – zu den rechtspolitischen Fragen will ich überhaupt nichts mehr sagen, dazu haben Sie sich in genügender Weise ein Bild machen können –, scheint es mir auch aus Sicht derjenigen, die den Gesetzentwurf eingebracht haben, konsequent zu sein, zu sagen: Wir wollen hier nichts anbrennen lassen, deshalb bringen das als verfassungsänderndes Gesetz ein, und zwar mit allen Konsequenzen. – Das Verfahren wird komplizierter, keine Frage. Es wäre dann allerdings rechtssicher. Denn ich habe ja gesagt – und dabei bleibe ich –, dass es nach dem Grundgesetz kein Problem gibt. Wenn man die Hessische Verfassung entsprechend geändert hat, dann wäre das – ich glaube, da gibt es eine große Rechtssicherheit – von der grundgesetzlichen Perspektive her unproblematisch. Die Hessische Verfassung kann man ändern. Es geht letztendlich nur darum, wenn man das hier in Hessen einführen will, auf welcher Ebene man das macht.

Auch wenn meine Bedenken in Bezug auf Art. 73 Hessische Verfassung gar nicht abschließend sind – ich habe viele Bedenken vorgetragen, trotzdem gibt es diesen Rettungsversuch; vielleicht bekommt man es gut argumentiert, vielleicht sehen die Gerichte es am Ende so –, wäre meine Empfehlung an Sie als Abgeordnete, einen solchen Weg eher nicht zu beschreiten, der möglich-

erweise diesen „formellen Fehler“ beinhaltet und dann am Textlesen, an der kleinteiligen Systematik scheitert. Ich denke, es ist auch in Ihrem Interesse, einen Weg zu wählen, der nicht aufgrund solcher Dinge scheitern kann. Das wäre ein Denkanstoß für die Antragsteller.

Herr Juniorprof. **Leininger**: Sie haben den Wunsch geäußert, dass ich die Studienlage noch etwas ausführlicher darstelle. Grundsätzlich hat die Politikwissenschaft zwei Möglichkeiten, sich damit auseinanderzusetzen. Entweder wir befragen die Personenkreise direkt, oder wir stützen uns auf die offizielle Statistik.

Mit Bezug auf die Studien können wir auf unterschiedliche Kontexte schauen. Da ist einmal Österreich zu nennen, wo das Wahlalter auf allen politischen Ebenen schon in den 2000er-Jahren auf 16 Jahre abgesenkt wurde. Die Studienlage basiert auf einer nationalen Wahl, und wir sehen keine relevanten Unterschiede in Bezug auf Interesse, Wissen, andere Parameter. Es gibt frisch eine Studie aus Belgien im Kontext einer Kommunalwahl. Das war eine sehr spezifische Kommunalwahl. Eine Gemeinde hat das ausprobiert und extra für Minderjährige eine gesonderte Wahl veranstaltet, um zu gucken, wie gut das klappt. Dort gibt es ähnliche Erkenntnisse.

Aus Deutschland gibt es Studien von mir im Kontext von Schleswig-Holstein – Landtagswahl, Bundestagswahl, Kommunalwahl –, jüngst 2019 von Brandenburg und Sachsen, 2021 der beiden Bundesländer und Berlin. In all diesen Bundesländern zeigt sich das gleiche Bild. In der Altersspanne von 15 bis Mitte 20 sehen wir keine relevanten Unterschiede in den verschiedensten Operationalisierungen von theoretischen Konzepten im Hinblick auf politisches Interesse, politische Selbstwirksamkeit oder politisches Wissen.

Der Blick auf die offizielle Statistik ist nicht ganz so erfreulich. Auf der Ebene von Kommunal- und Landtagswahlen wird nicht immer eine repräsentative Wahlstatistik geführt. Das ist die einzige offizielle Statistik, in der wir nach Altersgruppen differenziert beispielsweise Wahlbeteiligung nachvollziehen können, die Verhaltenskonsequenz von Reife. Wenn die Wahlbeteiligungsraten hoch sind, kann man daraus ableiten, dass dahinter eine gewisse Reife steckt. Das wird leider nicht so häufig gemacht. Es wird auch nicht immer zwischen dem Alter von 16 bis 18 und 18 bis 20 Jahren differenziert, sondern es wird schon mal die Gruppe von 16 bis 22 zusammengenommen. Da, wo wir Daten haben, deutet es darauf hin, dass die Beteiligung der 16-, 17-Jährigen ein Stück weit höher ist als die der 18- bis 20-Jährigen, die sich, wie ich schon gesagt habe, regelmäßig mehr beteiligen als die bis unter 30-Jährigen. – So weit zur Studienlage.

Dann haben Sie gefragt, ob meine vielleicht etwas gewagte Prognose der mittel- bis langfristigen Auswirkungen im Widerspruch zu dem steht, was ich zu den möglichen Nebenwirkungen der Einführung des Wahlalters von 16 auf kommunaler Ebene gesagt habe. Ich will das nicht unbedingt im Widerspruch sehen. „Mittelfristig“ bedeutet bei solch einer institutionellen Frage, anders als vielleicht in anderen Politikfeldern, dass es sich doch eher um Jahrzehnte als um Jahre handelt. Wenn wir zurückdenken, dann wissen wir, dass die Absenkung des Wahlalters auf Bundesebene von 21 auf 18 Jahre 1971 stattfand, also auch schon sehr lange her ist. Aber wenn dies

langfristig der Weg ist – und ich glaube, das wird er sein –, dann würde er dieses Problem auflösen. Das würde langfristig auf allen Ebenen ein Wahlalter ab 16 Jahren bedeuten.

Man kann die Nebenwirkungen auch in der Hinsicht deuten, dass man sagt: Wir sollten nicht auf der kommunalen Ebene weiter voranschreiten, sondern darauf warten, dass der Bund aktiv wird und das Wahlalter auf dieser Ebene gesenkt wird. – Diese Position kann man vertreten. Sie könnten aber auch argumentieren: Dadurch, dass wir das in Hessen einführen und zeigen, dass es funktioniert – ich gehe erst mal davon aus, dass es funktioniert –, leisten wir einen Beitrag dazu, den neuen Status quo herbeizuführen. – Es ist letztendlich eine politische Bewertung, wie das gegeneinander abzuwägen ist, die ich natürlich Ihnen überlasse.

Dann komme ich zu der Frage, ob es nicht von Vorteil ist, das Ganze zuerst auf der Kommunalebene umzusetzen, weil sie näher an den jungen Bürgerinnen und Bürgern ist. Von den Voraussetzungen her, die die jungen Menschen mitbringen, sehe ich das durchaus skeptisch. Mehr junge Menschen kennen den Bundeskanzler als ihren Bürgermeister. Ich sehe immer wieder in den Befragungen – nach der Wahl, wohlgemerkt –, wie viele Menschen dann noch nicht richtig einschätzen können, wofür die Erststimme und wofür die Zweitstimme bei der Bundestagswahl da sind. Bei einer Kommunalwahl sprechen wir oft über Kumulieren und Panaschieren und kompliziertere Systeme, sodass eine Bundestagswahl vom Interesse der Leute her, mit welchem Wissen sie in solch einen Wahlkampf hineingehen und wie das System ausgestaltet ist, für die jungen Leute vielleicht einfacher ist.

Allerdings bietet eine Kommunalwahl im Vergleich zur Bundestagswahl möglicherweise mehr Handhabe für eine staatliche Ebene, dem Mangel an Kompetenz entgegenzuwirken. Denn es ist viel einfacher, Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Ebene z. B. in Schulen zu bekommen, um das ganz praktisch erfahrbar zu machen, als Vertreterinnen und Vertreter der Bundesebene. Somit könnte man sagen, dass es für staatliche Organe auf der kommunalen Ebene einfacher ist, in Sachen politischer Bildung tätig zu werden. Auch das ist wieder eine Abwägungssache, bei der ich nicht sagen würde, dass das eine das andere schlägt.

Herr Müller: Die Argumente von Herrn Prof. Friehe sind zumindest stichhaltig, ich würde sie nicht ohne Weiteres beiseitelegen wollen. Im Ergebnis bin ich aber doch der Auffassung von Herrn Prof. Towfigh. Tatsächlich unterscheidet die Hessische Verfassung, die an der Stelle mindestens unklar ist, zwischen Staatsgewalt auf der einen Seite und Staatsverwaltung und Selbstverwaltung auf der anderen Seite, beispielsweise in Abschnitt IX, Art. 134 bis 138. Dieser ist überschrieben mit „Die Staats- und die Selbstverwaltung“, also als Gegensätze zueinander. Das scheint mir ein starkes Indiz dafür zu sein, dass im Ergebnis tatsächlich nur die Landtagswahlen gemeint sind. Aber es ist mindestens unklar.

Zu den Ausländerbeiräten bleibe ich bei meiner Einschätzung, dass das verfassungswidrig ist; denn auch die Ausländerbeiräte sind Teil der kommunalen Willensbildung. Es ist insofern eine Ungleichbehandlung von ausländischen Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren einerseits und

deutschen Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren andererseits, die nicht in gleicher Weise das aktive Wahlrecht für die Gremien wahrnehmen können, durch die sie und ihre Interessen auf kommunaler Ebene vertreten werden. Mir leuchtet das auch gerade im Lichte der Problemstellung, die im Gesetzentwurf unter A aufgerissen wird, nicht ein. Dort heißt es: „Die Chancen von Jugendlichen, Politik mitzugestalten und aktiv an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, sind in Hessen unzureichend.“ Diese Problemstellung zugrunde gelegt, ist es inkonsequent, die Ausländerbeiräte auszunehmen.

Herr **Roth**: Ich gehe noch auf die Frage der LINKEN zur Wertung des Alters ein. Verfassungsrechtlich steht dem nichts entgegen, es sind rein rechtspolitische Argumente. Wenn der Gesetzgeber auf der einen Seite im Lichte des Jugendschutzes 18 Jahre festlegt und auf der anderen Seite bei Wahlen 16 Jahre, dann muss man sich das schon in der Gesamtheit ansehen. Wenn ein 15-Jähriger nicht mehr ins Solarium darf, damit er später keinen Krebs bekommt, also in seinen ureigenen Angelegenheiten geschützt werden muss, während der 16-Jährige, wenn wir es abstrakt lassen, mit der Wahl eine Entscheidung trifft, die auch auf andere Auswirkungen hat – er bewegt sich mit seiner Wahlentscheidung aus seinem eigenen Kreis heraus –, dann ist das zumindest wertungswidersprüchlich, sodass man es rechtspolitisch erwägen müsste. Aber verfassungsrechtlich steht dem nichts entgegen.

Herr **Malkmus**: Ihre Frage, Herr Dr. Hahn, möchten wir nur kurz dahin gehend beantworten, dass wir uns den bereits geäußerten Einschätzungen der Professoren Detterbeck, Towfigh und Heußner hinsichtlich der Nichtanwendbarkeit der Altersgrenze von 18 Jahren anschließen. Das hat auch unsere Recherche in der einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Kommentarliteratur ergeben, nachzulesen beispielsweise bei Kallert, PdK Hessen, und Stein, Zinn/Stein. Das scheint uns insofern die mehrheitliche Einschätzung der Rechtswissenschaft zu sein.

Herr **Alexander Heger**: Ich möchte das noch ergänzen. Hinsichtlich des systematischen Verweises sollte man sich auch anschauen, warum der Verfassungsgeber die Norm dort hingesetzt hat. Die Differenzierung, dass man die Selbstverwaltungsangelegenheiten an eine andere Stelle setzt, ist nichts Unübliches. Das jetzt komplett außer Acht zu lassen, erschließt sich unsererseits nicht. Der Art. 73 bezieht sich, wie eben geäußert, nur auf das Volk und damit ausschließlich auf die Wahlen zum Landtag, zumal die kommunalen Gebietskörperschaften selbst in der Hessischen Verfassung nicht geregelt sind. Der Art. 138 bezieht sich nur auf die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die Landräte.

Hinsichtlich des Wahlzeitpunktes verweisen wir auf § 2 Abs. 2 Hessisches Kommunalwahlgesetz. Darin steht explizit, dass der Wahltag ein Sonntag ist. Das ist aus der Verfassung aus unserer Sicht nicht ableitbar, sondern per einfachem Gesetz geregelt.

Herr Prof. **Dr. Detterbeck**: Ich möchte noch auf einen Aspekt zur Auslegung von Art. 73 Abs. 1 Hessische Verfassung eingehen. Wenn Sie den auf Kommunalwahlen anwenden, dann haben Sie ein gewaltiges Problem. Schauen Sie sich das an. Der Art. 73 Abs. 1 räumt das Wahlrecht nur Deutschen ein. Das heißt, wir hätten auf einmal einen Deutschenvorbehalt bei Kommunalwahlen. Das wäre grundgesetzwidrig und europarechtswidrig. Der Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz zwingt zur Einführung eines kommunalen EU-Ausländerwahlrechts. Ich meine, das ist schon ein Indiz dafür, dass Art. 73 Abs. 1 eben nicht für Kommunalwahlen gilt.

Man kann natürlich sagen, dass der Deutschenvorbehalt schon immer darin stand. Dann ist das aber verfassungswidrig, so wie die Todesstrafe in der Hessischen Verfassung und das Aussperungsverbot. Bei einer Gesamtschau spricht alles dafür, das nicht auf Kommunalwahlen anzuwenden.

Vorsitzender: Wir kommen nun zu weiteren Wortmeldungen der Abgeordneten.

Abg. **Lukas Schauder**: Dies ist eine spannende Debatte, bei der man noch viel lernen kann. – Zwei Fragen sind für mich noch offengeblieben. Die erste richtet sich an Herrn Prof. Heußner. Sie haben vorhin den interessanten Gedanken angesprochen, dass man zumindest auf die Idee kommen könnte, das Wahlrecht noch weiter abzusenken, auf 14, auf 15 oder ein anderes Alter. Letztendlich stehen wir vor dem Problem, dass sich jeder Mensch anders, unterschiedlich schnell entwickelt. Manche Menschen kommen schon sehr früh zu einer differenzierten Meinung, haben vielleicht schon mit 13 kluge Ansichten,

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Manche nie!)

und manche – Herr Kollege Hahn sagt es – kommen zeitlebens nicht zu einer differenzierten Meinung. Vor diese Herausforderung gestellt, möchte ich die provokante Frage stellen: Kann überhaupt eine starre Wahlaltersgrenze der unterschiedlichen menschlichen Entwicklung gerecht werden? In der Konsequenz schließt sich die Frage an: Können Sie sich eine Alternative zu einer starren Wahlaltersgrenze vorstellen?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Müller von der Universität Gießen. Sie haben vorhin vorgetragen, dass wir vor der Herausforderung stehen, einerseits die Allgemeinheit der Wahl, andererseits die Freiheit der Wahl sicherzustellen. In der Abwägung bei der Wahlaltersgrenze kommen wir zu dem Problem, dass dann, wenn wir sie bei einem zu jungen Alter ansetzen, Leute wählen können, die noch nicht frei entscheiden können. Wenn wir sie zu hoch ansetzen, ist die Allgemeinheit der Wahl gefährdet, weil Leute, die eigentlich wählen könnten, kein Wahlrecht haben. Vor diesem Hintergrund möchte ich Sie fragen: Welchen demokratischen Schaden schätzen Sie größer ein, wenn man Menschen, die eigentlich in der Lage wären, zu wählen, das Recht nicht

zuerkennt oder wenn man einer Gruppe von Menschen das Wahlrecht zuerkennt, die eigentlich noch gar nicht frei entscheiden kann?

Abg. **Klaus Herrmann:** Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Towfigh und gerne auch an Herrn Prof. Leininger. Sie hatten sich zu diesem Themenbereich schon geäußert, dennoch würde es mich freuen, wenn Sie darauf noch einmal eingehen würden.

Sie beide begrüßen das Wahlalter von 16 Jahren und beziehen sich unter anderem auf empirische Untersuchungen bzw. Studien. Herr Prof. Towfigh, Sie haben gesagt, 16-Jährige seien politisch interessierter als die Vergleichsgruppe von 18 bis 21 Jahren. Wie groß ist der Unterschied tatsächlich? Wie wirkt sich die frühzeitige Wahlbeteiligung auf die dauerhafte Motivation, an Wahlen teilzunehmen, aus? Relativiert sich das mit zunehmendem Alter wieder? Denn – ich darf es so locker sagen – die 16-Jährigen werden mal zur Altersgruppe von 18 bis 21 gehören. Gibt es einen Unterschied, vielleicht sogar einen deutlichen Unterschied, zwischen politisch organisierten Jugendlichen und denen, die nicht politisch organisiert sind?

Abg. **Frank Steinraths:** Meine Fragen gehen an die Vertreter der Universitäten Gießen und Frankfurt sowie an Herrn Prof. Dr. Detterbeck. Wir haben vorhin über das Thema Reife gesprochen. Es gibt bei uns die Strafmündigkeit, die zu Recht gegliedert ist zwischen 16 und 18 und zwischen 18 und 20 Jahren. Da sind die strafrechtlichen Verantwortlichkeiten etwas eingeschränkter. Jetzt haben wir gehört, dass 16- bis 17-Jährige doch sehr reif sind, auf dem Entwicklungsstand von Erwachsenen sind und daher wählen können sollen. Wie erklären Sie sich, dass ein 16-Jähriger strafrechtlich quasi unreif ist, aber politisch reif sein soll?

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt):** Herr Prof. Friehe, Sie haben Ihre mündliche Stellungnahme vorhin damit begonnen, dass Sie erklärt haben, Ihre schriftliche Stellungnahme ein Stück weit zu korrigieren bzw. zurückzunehmen. In der schriftlichen Stellungnahme haben Sie in Ziffer 1 ausgeführt: „Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen ist verfassungsrechtlich zulässig [...]“. Davon sind Sie mündlich abgerückt.

Im gleichen Atemzug stellt es sich mir so dar, dass Sie im Lichte dieser Anhörung – der schriftlichen Unterlagen und der mündlichen Einlassungen, auch wenn wir noch nicht ganz fertig sind – bei dem, was zulässig ist, eine klare Mindermeinung vertreten. Die Hessische Verfassung sagt in Art. 123 Abs. 2 ganz klar, dass eine Verfassungsänderung nur dadurch zustande kommt, dass der Landtag ein entsprechendes Gesetz beschließt, dem das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Im Lichte dieser hohen Hürden empfehlen Sie uns diesen Weg an. Ist das tatsächlich Ihre Auffassung?

Vorsitzender: Wir beginnen die Antwortrunde in der Reihenfolge, wie die Herren angesprochen wurden.

Herr Prof. **Dr. Heußner:** Ich habe dargelegt, dass ich aufgrund der empirischen Faktenlage davon ausgehe, dass 16- und 17-Jährige hinreichend einsichts- und urteilsfähig sind. Es gibt natürlich eine Minderheit in dieser Altersgruppe, die es nicht ist. Aber in typisierender Betrachtungsweise darf man in Grundrechte nur dann eingreifen, wenn die Mehrheit diese Fähigkeit nicht hätte. Da sie sie aber hat, muss man in Kauf nehmen, dass die Minderheit, die nicht einsichts- und urteilsfähig ist, trotzdem das Wahlrecht besitzt. Das machen wir sonst auch; dazu habe ich vorhin einiges ausgeführt.

Wie sieht es mit den Alterskohorten darunter aus? Da muss man sich die Forschung ansehen. Hurrelmann sagt, dass im Grunde schon 14-Jährige reif genug sind. Oerter wird dazu sicherlich eine deutlich andere Position haben. Hier ist also tatsächlich ein Graubereich gegeben. Es ist einfach keine klare Faktenlage vorhanden, sodass man – erst recht, je weiter man nach unten geht – überlegen muss: Bedeutet das, dass die 14-Jährigen, die schon fit genug sind, oder auch die 13- und 12-Jährigen dann eben Pech gehabt haben, oder sollte man hier, wie wir es auch in anderen Bereichen versuchen, in denen wir Schutzkonstruktionen aufbauen, einen Weg finden, einen Filter einbauen, damit diejenigen, bei denen die Vermutung bestehen könnte, dass die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit gegeben ist, obwohl sie noch nicht 16 sind, doch wählen können?

Es gibt einen Vorschlag aus dem politischen Raum, den ich nicht abwegig finde, nämlich: Jugendliche können sich höchstpersönlich in ein Jugendwahlregister eintragen lassen, und wir vermuten aufgrund dieser Aktion, dieses Verhaltens, dass ein Mindestmaß an Reife, das als Untergrenze zu verlangen ist, gegeben ist. Selbst wenn wir da eine Grauzone haben, heißt das ja nicht, dass der Gesetzgeber in der Abwägung zwischen der Allgemeinheit der Wahl und der Freiheit der Wahl nicht die Möglichkeit hätte, den 13- und 14-Jährigen, die sich da haben eintragen lassen, das Wahlrecht zu geben. Das könnte er in der Abwägung machen. Das sagt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich. Wenn zwingende Gründe gegeben sind – kollidierendes Verfassungsrecht –, dann ist der Spielraum eröffnet, dass der Gesetzgeber abwägen kann, um die Spannungslage aufzulösen. Ich fände es nicht schlecht, diese Variante näher zu prüfen.

Herr **Müller:** Die Frage war, welcher Schaden größer ist, wenn man Einschränkungen zulasten der Freiheit der Wahl oder wenn man Einschränkungen zulasten der Allgemeinheit der Wahl in Kauf nimmt. Die Frage ist schwierig zu beantworten, denn dafür stehen keine einheitlichen Kategorien zur Verfügung, und es ist auch schwer messbar.

Zu wenig Allgemeinheit der Wahl, also ein zu kleiner Teil der Bevölkerung dürfte wählen, ist einfach zu fassen. Dann spiegelt sich der Wille eines bestimmten Teils der Bevölkerung im Wahlergebnis nicht wider.

Was kann bei zu wenig Freiheit der Wahl passieren? Stellen wir uns vor, dass ein Teil der Bevölkerung eine unfreie, weil uninformiert, unreflektiert, und daher von außen beeinflusste Wahlentscheidung trifft.

Das sind die beiden Szenarien. Welcher Schaden größer wäre, das müssen am Ende Sie entscheiden. Sie sind der Gesetzgeber.

Herr Prof. **Dr. Towfigh**: Ich möchte noch kurz etwas zur Auslegung von Art. 73 sagen. Es ist bereits angesprochen worden, dass schon systematische Gründe, wenn man sie heranzieht, mit Blick auf den IX. Abschnitt, der mit „Die Staats- und die Selbstverwaltung“ überschrieben ist, die Unanwendbarkeit von Art. 73 auf die kommunale Ebene annehmen lassen.

Ich möchte aber vor allen Dingen auf die Genese hinweisen. Die kommunale Ebene wird als Teil der Verwaltung seit jeher historisch wahrgenommen, und zwar auch schon zu Zeiten des Erlasses der Hessischen Landesverfassung, und insofern gerade nicht beispielsweise als Parlament. Diese Unterscheidung ist in der Staatspraxis – im Staatsrecht und auch im Verwaltungsrecht – mindestens seit der Weimarer Zeit geläufig. Vorher war es ein Flickenteppich, ein bisschen differenzierter zu sehen. Wir sehen das auch in Art. 38 Grundgesetz. Die dortigen Wahlrechtsgrundsätze gelten ausdrücklich nicht im kommunalen Bereich. Das ist dann über Art. 28 gewährleistet. So ähnlich verhält es sich hier in der Landesverfassung. Insofern gebe ich den Kollegen recht. Dass der Sonntag als Wahltag verfassungsrechtlich nicht abgesichert ist, ist verschmerzbar. Das kann man einfachrechtlich lösen. Insofern halte ich es schon für eine sehr außerhalb der herkömmlichen Auslegungsmethoden liegende Interpretation, Art. 73 darauf zu erstrecken und das so stark zu machen.

Herr Herrmann hat nach der Studienlage gefragt. Das, was meines Erachtens spannend ist, was man beobachten kann, ist, dass das Wählen eine Gewohnheitshandlung ist. Die Wahrscheinlichkeit, wenn man die Wahlbevölkerung in den Blick nimmt, erneut wählen zu gehen und dies zu einer Gewohnheit werden zu lassen, ist umso höher, je jünger man beginnt. Das ist der empirische Befund, auf den ich mich bezogen habe. Das spricht dafür, die Wählerinnen und Wähler möglichst früh zur Urne gehen zu lassen, damit sich eine solche Gewohnheit auch ergeben und entwickeln kann. Es zeigt sich eben: Je jünger man beginnt, umso wahrscheinlicher ist es, dass man dauerhaft, langfristig Gewohnheitswähler oder Gewohnheitswählerin wird. Das war der Teil der Studien, auf die ich abgestellt habe.

Wenn Sie erlauben, noch kurz etwas zu den Ausländerbeiräten: Ich kann die Argumentation der Kollegen aus Gießen gut nachvollziehen, weiß aber nicht, ob ich dazu kommen würde, dass es deswegen verfassungswidrig ist. Es ist auf jeden Fall inkonsequent, da bin ich bei Ihnen. Ich

würde aber doch sagen, dass es zwei unterschiedliche Regelungszusammenhänge sind. Hier steht tatsächlich das Wahlrecht infrage, während es bei den Ausländerbeiräten um andere Beteiligungsformen geht. Es ist in der Tat inkonsequent, zu sagen, die Einsichtsfähigkeit sei das Merkmal, das auch bei den Ausländerbeiräten eine Rolle spiele, aber ich meine schon, dass es ein rechtlich anderer Zusammenhang ist, sodass ich daraus das scharfe Verdikt der Verfassungswidrigkeit nicht ableiten würde.

Herr Juniorprof. **Leininger**: Herr Herrmann hat nach den Unterschieden in diesen Altersgruppen und der langfristigen Entwicklung gefragt. Was die Unterschiede anbelangt, versuche ich ganz plastisch auf Basis meiner Befragung auszudrücken, was die Voraussetzungen für eine Wahlteilnahme angeht, wie politisches Interesse oder politische Selbstwirksamkeit. Wir nutzen ganz gerne sogenannte 5-Punkt-Likert-Skalen. Dabei gibt es Abstufungen von 1 bis 5, von „überhaupt nicht interessiert“ bis „sehr interessiert“. In diesem Altersbereich beträgt der Unterschied 0,1 oder weniger, also alles, wie es Ihnen Herr Schönenborn im Fernsehen bei Umfragen sagen würde, innerhalb der Schwankungsbreite. Dabei können wir nicht von Unterschieden sprechen. In dieser Altersgruppe bestehen sozusagen ähnliche Voraussetzungen, um von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen.

Was die langfristige Wirkung anbelangt, ist festzustellen, dass sich das tatsächlich über mehrere Wahlen zieht. Die Wahlteilnahme wirkt sich nicht nur auf die Folgewahl aus, sondern auch noch auf danach folgende Wahlen. Wer an der ersten teilnimmt, nimmt wahrscheinlich auch an der nächsten teil.

Bei solch einer Reform stellt sich die Frage, wie viele Leute man mit dem Effekt der erstmaligen Teilnahme erwischt. Je wichtiger die Wahl ist, bei desto mehr Menschen stellt sich der Effekt der erstmaligen Wahlteilnahme ein. Bei Kommunalwahlen besteht eher die Gefahr, dass Bürgerinnen und Bürger nicht wählen. Als Beispiel: Wenn sie das Wählen im letzten Jahr bei der Kommunalwahl nicht gelernt haben, dann haben sie sich vielleicht auch nicht an der Bundestagswahl beteiligt. Das heißt, die Frage, wie das Ganze zusammenspielt, ist noch nicht abschließend geklärt.

Grundsätzlich kann man sagen: Je jünger die Menschen sind oder zumindest in dem Altersbereich, über den wir jetzt verhandeln, zwischen 16 und 20, desto eher beteiligen sie sich, desto eher erzielen wir eine positive langfristige Wirkung. Diese Wirkung ist am stärksten, wenn sie bei einer wichtigen Wahl erreicht wird.

Herr Prof. **Dr. Detterbeck**: Man muss unterscheiden zwischen Strafrecht und Wahlrecht. Im Strafrecht geht es um die Verantwortlichkeit für das eigene Verhalten, während es beim Wahlrecht – es klang schon an – auch darum geht, Entscheidungen für andere zu treffen. Also hinkt die Parallele. Schauen Sie sich das Strafrecht an. Voll strafmündig sind Sie schon ab 14. Auch ein 14-Jähriger weiß: Ich darf nicht stehlen, ich darf nicht betrügen, ich darf keine Körperverletzung

begehen. Das sind relativ einfache Entscheidungen, während es bei der Ausübung des Wahlrechts um viel weitreichendere politische Entscheidungen geht.

Im Strafrecht gilt man bis 18 als Jugendlicher. Man ist zwar voll strafmündig, aber das JGG ist anwendbar, nicht das Erwachsenenstrafrecht in seiner vollen Schärfe. Das wirkt sich auf das Strafmaß und die Straforten aus. Zwischen 18 und 21 sind Sie Heranwachsender. Jetzt könnte man sagen: Wir wenden das Strafrecht an und sind für die Heraufsetzung des Wahlalters auf 21; das Strafrecht belegt ja, dass man erst mit 21 voll geistig reif ist. – Sie sehen, wir sind wieder beim Ausgangspunkt angelangt.

Jede Altersgrenze hat etwas Willkürliches an sich. Man könnte die Strafmündigkeit – das wurde schon gefordert – auf 12 absenken oder auf 16 heraufsetzen. Jede Altersgrenze hat etwas Willkürliches an sich. Das gilt für die Volljährigkeit, für die Ehemündigkeit, für die Teilnahme am Straßenverkehr usw. Noch einmal: Sie dürfen die strafrechtlichen Altersgrenzen nicht auf das Wahlrecht anwenden. Das sind zwei unterschiedliche Dinge.

Herr **Alexander Heger**: Wir schließen uns den Ausführungen grundsätzlich an. Man sollte vielleicht noch einmal klar herausstellen, dass man aus der Unterschiedlichkeit der Lebensbereiche – individuelle Schuld versus typisierende Betrachtung – hinsichtlich der Ausübung des Wahlrechts keine rechtliche Vergleichbarkeit ziehen und daraus auch keine verfassungsrechtliche Bedeutung entwickeln kann.

Herr **Roth**: Wir würden das in Ergänzung dessen, was gesagt wurde, schon noch als einen Wertungswiderspruch sehen, den Sie rechtspolitisch abwägen müssen. Auch hier zeigt sich – klar, unterschiedliche Altersgrenzen sind gewählt –, dass es irgendwo nicht ganz passt. Das möchte ich zu unserer Stellungnahme noch ergänzen. Rechtspolitisch könnte man dies als Beispiel anführen.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Vielen Dank, Frau Hofmann, für die Möglichkeit, noch ergänzend etwas zu der Problematik zu sagen. Sie hatten mir vor allen Dingen vorgehalten, dass ich eher eine Mindermeinung vertrete. Ich will jetzt nicht den Wert der Rechtswissenschaft schmälern, aber doch sagen: Es gibt Rechtsprechung, und es gibt Rechtswissenschaft. Das ist ein ganz fundamentaler Unterschied, wenn man sich die Frage stellt: Was blüht uns denn mit einem solchen Gesetz?

Es gibt Bereiche, in denen die herrschende Literaturlauffassung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegensteht. Beispielsweise im Bereich der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit gibt es viel Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Vielleicht könnte man sagen, dass das eher eine herrschende Lehre dagegen ist. Aber die Rechtsprechung macht es ebenso.

Wenn man sich rechtstatsächlich fragt, was man als Gesetzgeber tun oder lassen sollte bzw. welche Risiken man eingeht, sollte man zunächst auf die Rechtsprechung schauen. Die Rechtsprechung hat sich zur bundesverfassungsrechtlichen Konformitätsklausel aus meiner Sicht schon klar positioniert. Ich würde auch sagen, es gibt ein sehr geringes Risiko, dass man vor Gericht Schiffbruch erleidet.

Zu der Frage der Hessischen Landesverfassung gibt es aber keine Positionierung der Rechtsprechung. Jetzt sprechen Sie die Literatur an, es wurde Zinn/Stein erwähnt. Zinn/Stein ist ein etwas verstaubtes Loseblattwerk, das schon länger nicht mehr fortgeführt wird. Dann ist die PdK Hessen angesprochen worden. Das ist ein sehr knapp gehaltenes Werk mit sehr wenigen weiterführenden Ausführungen. Da werden die Dinge in sehr knapper, kurzer Form kommentiert. Es sind auch beides Kommentarwerke. Das Typische an Kommentarliteratur ist eben: Sie greift Dinge auf, die von der Rechtsprechung entschieden wurden oder die schon mal eingehend diskutiert wurden. Diese Frage ist einfach nicht eingehend diskutiert worden. Das haben wir auch an den Stellungnahmen gesehen. Hier hat sich sozusagen eine spontane Debatte ergeben.

Ich sage es mal so: Wenn ich Zeit hätte, dann könnte ich mich nächste Woche hinsetzen und einen „NVwZ“-Beitrag dazu schreiben oder einen für die „DÖV“; irgendwer wird es vielleicht hofentlich akzeptieren. Dann gibt es einen Aufsatz, dass alles anders zu sehen ist, und dann ist die herrschende Meinung der Literatur – in diesem Fall bestehend aus zwei Stimmen – schon erheblich erschüttert. Daher wäre ich sehr vorsichtig mit solchen Einschätzungen, was die herrschende Meinung und was die Mindermeinung ist. Da kann man dann auch mal aufs falsche Pferd setzen, jedenfalls aus der Sicht, was in der Rechtsprechung passiert.

Ich meine, das ist nur eine Möglichkeit von mir, Konsequenzen aufzuzeigen. Natürlich maße ich mir in keiner Weise an, Ihnen irgendwelche Vorhaltungen zu machen, welche Anträge Sie am besten stellen. Aber man geht eben ein Risiko ein. Wenn das Gesetz wirklich so kommen würde, dann bestünde die Möglichkeit der kommunalen Wahlprüfungsbeschwerde, und dann würde sich das Gericht – ich habe das noch mal genau nachgeschaut, gerade habe ich es etwas verkürzt dargestellt – mit der Frage befassen, ob es dieser Argumentation folgt. Dann sind alle Argumente auf dem Tisch, und dann kommt es nicht auf Zinn/Stein oder PdK an, sondern letztendlich werden die Sachargumente vorgebracht. Für beide Positionen sind hörbare Argumente genannt worden.

Ich will gar nicht sagen, dass ich hier die allein schlüssige Position vorgetragen hätte. Ich habe mich auch gar nicht abschließend festgelegt. Aber ich habe einige Punkte vorgetragen. Wenn jemand z. B. bei einer Bürgermeisterwahl knapp unterlegen ist und gucken will, was möglich ist, dann geht er vor Gericht. Dann tauchen diese Argumente auf, vielleicht weil man das Protokoll dieser Sitzung im Internet findet oder weil ich mir irgendwann die Zeit nehme, einen Aufsatz zu schreiben, weil jemand anders auf die Idee kommt oder der Rechtsanwalt, was weiß ich. Dann wird der Verwaltungsrichter entscheiden, ob ihn das überzeugt. Und wenn es ihn überzeugt, geht das Ganze zum Hessischen Staatsgerichtshof, weil wir eine gesetzliche Regelung haben, die Richtervorlage zum Hessischen Staatsgerichtshof nach Art. 133 Hessische Verfassung. Das kommt sicherlich nicht sehr oft vor, aber dann steht man eben vor dem Staatsgerichtshof. So wie ich die Diskussion hier wahrnehme, ist dann schon offen, wie der Hessische Staatsgerichtshof

entscheidet. Es gibt Argumente für beide Seiten. Sie alle kennen den Spruch: Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand. – Man weiß nicht, was dabei herauskommt.

Nehmen wir einmal an, der Hessische Staatsgerichtshof würde das aufgrund dieser von mir vorgebrachten sicherlich eher technischen Argumente so sehen, dann, finde ich, hat man einen relativ großen Unfall produziert. Es wäre eine etwas unschöne Situation, wenn sich ein Gesetzgeber auf eine Absenkung des Wahlalters und damit auf eine Ausweitung des Wahlrechts festgelegt hätte und das dann wegen der Feinheiten der Struktur der Hessischen Verfassung usw. gerichtlich gekippt würde. Das wäre nicht schön und ist mit dem Gesetzentwurf sicherlich auch nicht beabsichtigt.

Sie haben zu guter Letzt die hohen Hürden für ein verfassungsänderndes Gesetz angesprochen. Das ist richtig, man braucht eine Volksabstimmung. Das heißt, in Hessen haben wir besonders hohe Anforderungen an eine Verfassungsänderung. Bei der Absenkung des passiven Wahlalters bei Landtagswahlen gab es vielleicht lange vor der Verfassungsreform, auch in Bezug auf andere Vorschriften, die Überlegung, ob das so durchgeht. Letztendlich ist es durchgegangen. Also ist es nicht so, dass es dafür keine Mehrheiten gäbe. Ich weiß es nicht. Das ist eine politische Abwägung, die Sie treffen müssen.

Ich habe Ihnen einfach das Risiko aufgezeigt und denke, das ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Es gibt Argumente dafür, es gibt Gegenargumente. Dann muss man wissen, was man mit solch einem Gesetzentwurf bezweckt, ob man ihn einfach mal einbringt und weiß, dass er wahrscheinlich sowieso abgelehnt wird. Dann kann man sagen: Wir haben es probiert. – Das ist ja oft der Sinn von Oppositionsanträgen. Man sagt, dass es nicht geklappt hat und wer etwas verhindert hat. Aber man sollte auch die Möglichkeit bedenken, dass solch ein Gesetzentwurf durchkommt, welche Unsicherheiten sich daraus ergeben könnten und ob man in eine solche Situation hineinlaufen will.

Vorsitzender: Damit sind alle Fragen aus der zweiten Runde beantwortet. – Herr Herrmann hat sich noch einmal gemeldet.

Abg. **Klaus Herrmann:** Ich habe noch eine Nachfrage an die beiden von mir vorhin angesprochenen Professoren, weil der letzte Teil meiner Frage anscheinend untergegangen ist. Es ging darum: Gibt es aufgrund der empirischen Studien Hinweise oder Erfahrungen, ob Unterschiede zwischen politisch organisierten Jugendlichen und nicht organisierten Jugendlichen in dem Alter, also 16 Jahre, bestehen?

Herr Prof. **Dr. Towfigh:** Die sind mir nicht bekannt. Ich habe das gehört und dann diesen Satz leider unterlassen.

Herr Juniorprof. **Leininger**: Ich kann Ableitungen aus unserer Allgemeinforschung zur Gesamtbevölkerung vornehmen, weil man sich in diesen kleinen Bevölkerungsgruppen nicht im Detail angeschaut hat, wie sie sich diesbezüglich unterscheiden. Klar ist: Politisches Interesse, politische Selbstwirksamkeit, Wissen, Bildungshintergrund, all das bedingt, ob man sich politisch engagiert oder nicht. Das ist im hohen Alter genauso wie im jungen Alter. In allen Altersgruppen reagieren bestimmte Personen eher als andere, wenn eine Wahl stattfindet und man wahlberechtigt ist. Ob der Anteil größer ist, auch was bestimmte Einstellungen bei Jüngeren betrifft, ist nicht ganz klar.

Klar ist – das zeigt sich seit mehreren Jahren –, dass sich in der Wahlbeteiligung sehr stark Bildungsunterschiede ausdrücken. Die sind vernachlässigbar bei über 60-Jährigen. Je jünger die Altersgruppen sind, desto stärker klafft die Wahlbeteiligung z. B. zwischen Menschen mit Abitur und ohne Abitur auseinander.

Vorsitzender: Ich sehe aus den Reihen der Abgeordneten keine weiteren Nachfragen zu diesem Block und kann schon allen aus der Wissenschaft sagen: Es war ein großes Vergnügen, Ihnen zuzuhören. Es ging um junges Alter, hohes Alter. Als Mann mittleren Alters, dessen Unizeit ungefähr 25 Jahre zurückliegt, fühlte ich mich dahin zurückversetzt. Herzlichen Dank für Ihre Beiträge. Das war sehr unterhaltsam.

Herr Prof. Friehe hat es angesprochen. All dies ist in Landtagsdrucksachen nachzulesen. Irgendwann wird man vielleicht auf die verschiedenen Argumente zurückkommen, ob bei dieser Initiative oder bei anderen. Sie alle haben dazu einen wertvollen Beitrag für den Hessischen Landtag geleistet. Ich danke Ihnen ganz herzlich. Sie sind herzlich eingeladen, der Anhörung noch weiter zu folgen, je nachdem, wie es Ihnen möglich ist.

Nun rufe ich den Block der Interessenvertretungen Jugend auf.

Frau **Krawatzek**: Ich freue mich, dass wir heute hier sprechen dürfen und möchte gerne im Namen der GEW Hessen sagen, dass wir den Gesetzentwurf ausdrücklich unterstützen. Wir sind für die Absenkung des Alters beim aktiven Wahlrecht und finden, dass dieser Gesetzentwurf ein wichtiges Signal in die richtige Richtung sendet.

Unsere Jugendlichen haben das große Problem, wenig Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei politischen Entscheidungsprozessen zu haben und wahrnehmen zu können. Das müssen wir angehen. Wir sehen bei Fridays for Future, dass Jugendliche ein großes Interesse daran haben, Politik mitzugestalten. Sie wollen Einfluss nehmen. Sie gehen auf die Straße, sie aktivieren sich in den Schulen, sie sind dabei. Sie diskutieren mit ihren Lehrkräften. Sie starten Initiativen vor Ort, um den Umweltschutz tatsächlich voranzutreiben. Sie haben ein großes Interesse daran,

politisch mitzuwirken. Dieses Interesse müssen wir unterstützen, und zwar auch in der Altersklasse von 16 bis 18 Jahren. Dort liegt das Potenzial, sie auch für zukünftige Beteiligungen zu aktivieren.

Herr Prof. Dr. Friehe, bitte gehen Sie noch nicht, ich möchte Sie noch auf etwas hinweisen. Der Vorwurf der politischen Einflussnahme durch Lehrkräfte wird gern vorgebracht. Es ist die Aufgabe von Politikunterricht, politische Bildung voranzutreiben und voranzubringen. Vielleicht haben Sie schon mal vom Beutelsbacher Konsens gehört. Dieser beinhaltet die Grundprinzipien der politischen Bildung, nach denen auch die Bundeszentrale für politische Bildung handelt, die vor allem in der Lehrkräfteausbildung und im Referendariat eine elementare und zentrale Rolle spielen.

Ich habe gerade extra für Sie die drei Überschriften des Beutelsbacher Konsenses herausgesucht:

Darin ist erstens ganz klar geregelt, dass ein „Überwältigungsverbot“ für Lehrkräfte besteht.

Zweitens heißt es: „Was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist, muss auch im Unterricht kontrovers erscheinen.“

Im dritten Punkt steht: „Der Schüler muss in die Lage versetzt werden, eine politische Situation und seine eigene Interessenlage zu analysieren [...]“

Der Beutelsbacher Konsens gibt uns Lehrkräften ganz klar den Rahmen vor. Wenn wir Fachpersonal in Schulen beschäftigen, wenn wir qualifizierte Politiklehrkräfte im Unterricht im Fach Politik und Wirtschaft einsetzen, dann besteht nicht die Gefahr der Überwältigung, sondern dann haben wir eher eine reflektierte Wahlentscheidung der Jugendlichen zu erwarten. Ich möchte diesen Vorwurf vehement zurückweisen.

Daran möchte ich noch eine Forderung aus unserer Stellungnahme knüpfen, nämlich dass wir mehr Fachpersonal an den Schulen benötigen. Wir haben einen absoluten Fachkräftemangel an den Schulen. Wir brauchen mehr politisch gebildetes Personal. Wir brauchen echte Politiklehrkräfte, die Politikunterricht durchführen. Das ist ganz klar. Das ist aber unabhängig von der Absenkung des Wahlalters notwendig, um eine partizipative Gesellschaft hervorzubringen und eine Generation von Schülerinnen und Schülern heranzuziehen, die sich an politischen Entscheidungsprozessen reflektiert beteiligen und tatsächlich mit der Analyse der Situation umgehen kann.

Im Bereich der beruflichen Schulen – das möchte ich hier noch anführen, das steht auch in unserer Stellungnahme – haben wir eine riesengroße Lücke. Es gibt teilweise Bildungssektoren, in denen gar kein Curriculum für das Fach Politik und Wirtschaft vorhanden ist. Das ist ein riesiges Problem. Wir brauchen Kerncurricula, die vom Kultusministerium verabschiedet werden müssen. Diese müssen auch die Wahlprozedere und die Auseinandersetzung mit Parteien und Parteiprogrammen beinhalten. Im Bereich der dualen Ausbildung – viele der 16- bis 18-Jährigen befinden

sich in einer dualen Ausbildung – ist die Einführung eines Kerncurriculums absolut notwendig, unabhängig von der Entscheidung des Parlaments, ob das Wahlalter gesenkt wird.

Frau **von Tiling**: Ich danke ebenfalls für die Einladung, heute hier sprechen zu dürfen. – Ich bin als Vertreterin der HUSKJ hier. Das steht für die Hessische Union zur Stärkung von Kinder- und Jugendinteressen. Für all diejenigen, denen HUSKJ kein Begriff ist: Wir sind der Zusammenschluss der hessischen Kinder- und Jugendvertretungen. Dazu zählen Jugendparlamente, Jugendforen und ähnliche Beteiligungsgremien. Die HUSKJ setzt sich dafür ein, alle Formen von politischer Jugendbeteiligung zu fördern, und unterstützt somit den Antrag der SPD-Fraktion, das Wahlrecht auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre zu senken.

Meine Vorrednerinnen und Vorredner haben bereits einige Punkte angesprochen. Insofern möchte ich nur noch ein paar Argumente aus der Sicht der Jugend hervorheben:

Im Rahmen unserer Arbeit in den Jugendgremien erhalten Jugendliche Einblick in die Kommunalpolitik. Hierbei stellen wir häufig fest, dass auch jüngere Mitglieder – ich spreche in diesem Fall von den 11- bis 14-Jährigen – problemlos den besprochenen Themen folgen können und differenzierte und überlegte Meinungen in die Diskussion einbringen.

Ein Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass die Themen auf kommunaler Ebene weniger abstrakt sind. Sie betreffen das unmittelbare Lebensumfeld der Jugendlichen: Fördert die Kommune die eingessenen Vereine, z. B. meinen Sportverein, finanziell und im Hinblick auf die Infrastruktur? Gibt es ein Freibad? Muss ich befürchten, von einem Auto angefahren zu werden, wenn ich mit meinem Fahrrad die Kreuzung Südliche Ringstraße überquere? Wie hoch sind die Grundsteuerhebesätze, die ich als Lehrling mittelbar über die Miete zahlen muss, wenn ich bereits ein Zimmer miete? Wirtschaftet die Kommune nachhaltig, sodass die künftigen Generationen weiterhin einen attraktiven Wohnort vorfinden? – Zu all diesen Themen und einigen mehr haben Jugendliche eine Meinung, können mitreden, und sie haben eine Perspektive, die aktuell nicht immer berücksichtigt wird.

Am Ende des Tages werden meinen Erfahrungen nach vor allem die Interessen jener berücksichtigt, die die Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten beeinflussen, da sie eine Stimme als Wahlberechtigte haben. Natürlich ist es auch Aufgabe der Politik, die nicht wahlberechtigte Gruppe zu vertreten. Dies ist aber für Fraktionen nur dann möglich, wenn sie die dafür nötigen Mehrheiten erzielen. Die rund 100.000 hessischen 16- und 17-jährigen Jugendlichen können hier den entscheidenden Unterschied machen. Gerade auf kommunaler Ebene können dies teilweise wenige Stimmen sein, vielleicht zehn Stimmen oder eine ähnliche Größenordnung. Dass dies auch auf Landesebene möglich ist, hat zuletzt die knappe Wahlentscheidung im Saarland gezeigt.

Wenn Sie an die Jugend denken, scheren Sie uns bitte nicht alle über einen Kamm. Natürlich gibt es unter uns welche, die mehr an Computerspielen interessiert sind als an Politik, oder solche,

die sich durch populistische Meinungen beeinflussen lassen. Ein ähnlich heterogenes Bild ergibt sich aber auch bei den älteren Wählerschichten.

Was zeichnet uns im Gegensatz dazu eher aus? Wir sind jung, neugierig, man kann uns für vieles begeistern, siehe beispielsweise Fridays for Future. Dieses Engagement und Potenzial vermehrt zu nutzen, dürfte auch für Volksparteien nicht zuletzt im Sinne der Nachwuchsförderung interessant sein. Wie gelänge das besser als durch die Eröffnung neuer Teilhabemöglichkeiten, die die Wirksamkeit jugendpolitischer Tätigkeit sowohl auf der Ebene erfahrener Politiker als auch auf der Ebene interessierter Jugendlicher auf ein neues Level heben? Neue Leute anzuwerben, ist sicherlich in Ihrer aller Interesse.

Dass es den Jugendlichen für die Wahlentscheidung nicht an der nötigen Reife fehlt, haben meine Vorrednerinnen und Vorredner bereits ausgeführt. Es geht nicht einmal um das passive Wahlrecht. Ich selbst hatte das Glück, im letzten März 18 zu werden, und konnte deswegen an der Bundestagswahl im September teilnehmen. Die Kommunalwahl in meinem Heimatort habe ich leider um zwei Wochen verpasst. Das ist einfach ärgerlich, wenn man bedenkt, dass ich persönlich mich bereits seit ein paar Jahren in meiner Kommune politisch engagiere und mitgeholfen habe, das Jugendparlament aufzubauen.

Es geht nicht vorrangig darum, dass 16- und 17-Jährige in unseren Stadtparlamenten sitzen, sondern es geht darum, dass ihre Anliegen und Meinungen in der Politik stärker berücksichtigt werden, dass sie im Sinne der Förderung unserer Werte und unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung frühzeitig in Form einer effektiven Teilhabe an die Politik herangeführt und dafür motiviert werden. Wer frühzeitig erlebt, dass mehrheitsfähige Anliegen gehört und umgesetzt werden, gewinnt Vertrauen in unser System. Jugendliche sind diejenigen, die am längsten mit über ihre Köpfe hinweg getroffenen Entscheidungen leben müssen, insbesondere beispielsweise in Fragen der Infrastruktur. Für sie haben diese Entscheidungen teilweise die größte Bedeutung unter allen Betroffenen. Sie in angemessener Form zu beteiligen, ist damit auch Ausdruck der Fairness.

Zuletzt möchte ich darauf hinweisen, dass nicht nur die Debatte um das Wahlalter als Möglichkeit genutzt werden sollte, jungen Menschen eine Chance zu geben, über ihre Zukunft zu bestimmen, sondern Jugendbeteiligung sollte im Allgemeinen betrachtet werden. Die Etablierung von Jugendparlamenten und anderen Beteiligungsmöglichkeiten sollte daher neben der Senkung des Wahlalters stärker unterstützt werden, um das Interesse der Jugend an der Politik zu fördern.

Herr **Negele**: Auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung. – Ich habe schon viele Argumente, die auch Jugend Wählt vertritt, von meinen Vorrednerinnen und Vorrednern gehört. Daher möchte ich auf einige Punkte eingehen, die bisher noch nicht genannt wurden.

Zunächst einmal möchte ich die Perspektive ein bisschen verändern. Ein Wahlrecht ab 18 heißt nicht, dass man automatisch mit 18 das erste Mal wählen kann. Das heißt immer noch, dass man

warten muss, bis man das erste Mal die Möglichkeit hat, aktiv an einer Wahl teilzunehmen. Bei einer Wahlperiode von fünf Jahren ist das im Schnitt im Alter von 20 Jahren der Fall. Mehr als ein Viertel seines Lebens darf man so im Schnitt nicht wählen und besitzt nicht das einfachste und grundlegendste Recht auf politische Partizipation.

Dabei sind Jugendliche in vielen Bereichen des politischen Lebens schon aktiv und wollen sich beteiligen. Fridays for Future wurde bereits genannt, ich nenne aber auch grundlegende andere Dinge wie die Jugendfeuerwehr. Wir haben dazu im Herbst des Jahres 2020 eine Umfrage gemacht und herausbekommen, dass 85,4 % der 14- bis 17-Jährigen eine Absenkung des Wahlalters begrüßen würden. Daran haben 10.874 Jugendliche aus ganz Deutschland teilgenommen.

Ein weiterer Aspekt ist die Generationengerechtigkeit. Momentan ist der Anteil der Wähler, die über 60 Jahre alt sind, doppelt so hoch wie der der unter 30-Jährigen. Im Jahr 1990 war der Anteil noch gleich groß. Das Wahlrecht ab 16 würde dem zumindest ein Stück weit entgegenwirken.

Darüber hinaus empfiehlt auch das Europäische Parlament bereits seit einigen Jahren die Angleichung des Wahlalters auf allen Ebenen in Europa auf 16 Jahre; denn man sieht schon jetzt auf vielen Ebenen einen hohen Grad an Politikverdrossenheit bei Jugendlichen. Das liegt nicht daran, dass sie auf kommunaler Ebene wählen dürfen und auf Bundesebene nicht, sondern daran, dass sich viele Jugendliche schlichtweg von der Politik nicht ernst genommen fühlen. Wenn sie die Möglichkeit hätten, zu wählen und politisch zu partizipieren, würde das dem entgegenwirken.

Ich habe schon oft das Argument der Beeinflussung gehört. Dazu hat die GEW etwas gesagt. Ich möchte noch anmerken, dass das kein Problem vor allem von Jugendlichen ist. Wenn man sich eine Studie von Guess, Nagler und Tucker anschaut, dann sieht man, dass über 65-Jährige Fake News fast siebenmal häufiger teilen als junge Menschen. Das heißt, dass sich auch ältere Menschen auf jeden Fall beeinflussen lassen. Man sieht am Wahlverhalten von Erstwählerinnen und Erstwählern, dass sie nicht zu Populisten neigen. Ganz im Gegenteil, gerade die AfD hat in der Gruppe häufig niedrigere Wahlergebnisse als in älteren Alterskohorten.

In den letzten 30 Jahren haben fast alle Bundesländer das Wahlrecht auf kommunaler Ebene auf 16 Jahre abgesenkt. Es fehlen nur noch fünf Stück; Hessen ist eines davon. Es gibt keine Partei, die sich in den Landtagen, die sich in irgendeinem Land nicht für das Wahlrecht ab 16 ausspricht. Es wird Zeit, dass Hessen hier nachzieht und das Wahlrecht endlich auch 16- und 17-Jährigen zugesteht.

Frau **Freund**: Besten Dank für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme. – Ich kann mich definitiv uneingeschränkt vor allem dem letzten Vorredner und den Vorrednerinnen anschließen, den Jugendvertretungen, sowie auch der überwiegenden Anzahl der Anzuhörenden aus der Wissenschaft. Auf meiner Liste konnte ich schon viele Dinge abhaken.

Wir sind ein anerkannter Träger der freien Jugendhilfe und informieren, beraten und begleiten junge Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe, SGB VIII. Insofern haben wir politisch zwar nur vereinzelt Berührungspunkte, ich kann aber aus der Arbeit berichten, dass wir junge Menschen überwiegend äußerst engagiert und kompetent erleben. Sie sind politisch interessiert. Sie wollen umfassend beteiligt werden, vor allem wenn es um Angelegenheiten geht, die sie unmittelbar betreffen.

So werden Entscheidungen getroffen – es ist schon angesprochen worden –, mit deren Folgen vor allem die junge Generation leben muss. Aus dem Grund ist es tatsächlich an der Zeit – und Hessen ist hier kein Vorreiter, sondern eher Schlusslicht –, das Wahlalter abzusenken. Es wird Sie daher nicht überraschen, dass wir den Gesetzentwurf ausdrücklich unterstützen.

Herr **Dr. Milbradt**: Vielen Dank auch von mir für die Einladung. – Ich schiebe eine Frage vorweg: Wir sind unter die Rubrik „Interessenvertretungen Jugend“ subsumiert worden. Was hat für diese Kategorisierung gesorgt? Denn wir haben eine wissenschaftliche Stellungnahme abgegeben. Ich hatte leider erst während der Sitzung die Gelegenheit, das zu registrieren. War das intendiert oder ein Versehen?

Vorsitzender: Das kann ich Ihnen nicht beantworten, weil die Vorschläge von den Fraktionen kommen. Ich weiß noch nicht mal, wer welchen Sachverständigen benannt hat. Alle sechs Fraktionen dürfen Vorschläge machen. Dann wird das von der Verwaltung eingruppiert, aber da gibt es keine festen Kriterien. Ich müsste nachfragen. Da heute allerdings nur die Vertretung der erkrankten Ausschussgeschäftsführung hier ist, können wir das jetzt nicht aufklären. Es ist jedenfalls keine böse Absicht dahinter. Ich gehe davon aus, das ist wegen Ihres Namens – Deutsches Jugendinstitut – so geschehen. Nehmen Sie uns das bitte nicht übel.

Herr **Dr. Milbradt**: Okay. Ich möchte unsere Stellungnahme tatsächlich eher in einem wissenschaftlichen Rahmen sehen, weil wir keine Interessenvertretung von Jugendlichen oder jungen Menschen sind, die diese ja selbst übernehmen. – Das nur vorweg für das Protokoll.

Ich habe auch gar nicht so viele Ergänzungen zum wissenschaftlichen Teil. Einmal möchte ich noch kurz auf die Frage des politischen Interesses von Jugendlichen, des politischen Engagements, des Wahlverhaltens von Jugendlichen eingehen. Sind das eigentlich relevante Kriterien für die Absenkung des Wahlalters? Hier kann ich mich vielen Vorrednerinnen und Vorrednern anschließen, dass es natürlich auch bei Erwachsenen kein relevantes Kriterium ist, wie stark sie sich für Politik interessieren oder wie häufig sie sich an Wahlen beteiligen. Insofern schließe ich mich für das Deutsche Jugendinstitut den Ausführungen an, dass das ein sehr schwieriges Kriterium ist.

Ein Stück weit relevanter sind entwicklungspsychologische, kognitionspsychologische Kriterien, die hier auch diskutiert und aufgerufen worden sind, weil sich damit die grundsätzliche Frage verbindet: Sind 16-Jährige prinzipiell schon in der Lage – Herr Heußner hat dieses Urteil typisierend genannt –, politische Entscheidungen zu treffen und ihre politischen Interessen wahrzunehmen? Soweit wir das sehen oder uns angeschaut haben, gibt es überhaupt keine Befunde, die dagegensprechen oder etwas anderes vermuten lassen.

Auch das Argument, das von dem Kollegen vorhin genannt worden ist, dass das Interesse für kommunale Zusammenhänge vielleicht noch nicht so vorliegt, finde ich empirisch fragwürdig. Das müsste man sich genauer anschauen. Es ist im Erwachsenenwahlrecht kein Kriterium und kann es deshalb meiner Ansicht nach auch für Jugendliche nicht sein, weil man ansonsten in eine ganz schräge Begründungslogik kommen würde. Das haben wir in unserer Stellungnahme ebenfalls kritisch aufgegriffen.

Eine kleine Ergänzung habe ich noch zu den Ausführungen der Kollegin Krawatzek, die auf den Beutelsbacher Konsens eingegangen ist. Wir haben das Ganze in unserer Stellungnahme mit der Frage der Ausstattung oder Versorgung mit Unterricht, mit politischer Bildung verbunden. Darauf will ich kurz eingehen, weil dieser Aspekt hier noch nicht so stark aufgegriffen wurde.

Er ist natürlich nicht unmittelbar verbunden mit der Absenkung des Wahlalters, aber wir sehen in unserer Forschung und z. B. in der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“, das bei uns am Deutschen Jugendinstitut durchgeführt wird, dass es eine starke Schieflage beim Erreichen von Zielgruppen gibt. Von politischer Bildung, von Demokratiepädagogik, auch von Prävention werden ganz maßgeblich die Jugendlichen und jungen Menschen erreicht, die ohnehin politisch aktiv sind, die sich schon einbringen, die vielleicht von ihren Elternhäusern her die entsprechenden Voraussetzungen mitbringen. Sie bekommen immer mehr Gelegenheiten, sich einzubringen, und Partizipationsgelegenheiten.

Das korrespondiert mit einer Unterausstattung an Politikunterricht in nicht gymnasialen Schulformen. Wenn wir darüber reden, dass es bestimmte Kriterien geben muss, wenn wir von Mündigkeit reden und uns fragen, wann und wie sich diese überhaupt einstellt, dann muss man, glaube ich, darüber nachdenken, wie man den Unterricht in politischer Bildung auch in solchen Schulformen stärkt, um nicht wieder ein Partizipationsgefälle einzubauen. Das zeigt sich im Übrigen auch im Erwachsenenalter; es ist gerade schon angesprochen worden. In der Jugendphase hat man die Möglichkeit, durch politische Bildung, durch die Vermittlung von politischem Wissen, von politischen Kompetenzen, auch durch das Einüben von Partizipation ein Stück weit Einfluss darauf zu nehmen. Das möchte ich als einen weiteren Aspekt betonen.

Herr **Faust**: Vielen Dank für die Möglichkeit, hier sprechen zu dürfen. – Ich bin im Gegensatz zum Deutschen Jugendinstitut richtig als Vertreter der Jugend zugeordnet worden. Das erlaubt mir, dementsprechend eine eher subjektive Perspektive zu öffnen.

Ich gehe auf ein Gymnasium in Kassel und bin im Abschlussjahrgang. Wie wir aus vielen empirischen Untersuchungen wissen, sind Gymnasien die Orte, wo man Menschen findet, die aus akademischen Haushalten kommen, die dementsprechend – leider, kann ich dazu nur sagen – ein besseres Verhältnis zur Politik entwickeln und später einen höheren Bildungsgrad erreichen. Meine Perspektive ist, dass mir selbst in einem Gymnasium, in einer Abschlussklasse, in meinem Alltag, in meinem Umgang mit meinen gleichaltrigen Freunden oder in meiner Freizeit immer wieder bewusst wird, wie wenige Kinder und Jugendliche einen Zugang zur Politik haben und in ihr eine Möglichkeit sehen, sich und ihre Interessen einzubringen.

Vielmehr begegnet mir immer wieder ein desinteressiertes oder sogar negatives Verhältnis zur Politik. Wenn man sich mit diesen Kindern und Jugendlichen auseinandersetzt – das darf ich regelmäßig tun, weil das meine Freunde sind, die Leute, mit denen ich sehr viel Zeit verbringe –, dann wird eines deutlich, wenn man versucht herauszufinden, warum das so ist: Die Art und Weise, in der wir gerade die demokratische Partizipation durch Wahlen organisiert haben, vermittelt uns Kindern und Jugendlichen das Gefühl, dass Wahlen und damit die Politik eine Sache der Erwachsenen sind, jedenfalls nichts für uns. Man sieht quasi keinen Grund, sich im Rahmen der wenigen Möglichkeiten, die uns noch bleiben, für seine Interessen zu engagieren.

Die Hoffnung, dass Parteiorganisationen oder Jugendgremien diesen Ausschluss vollständig kompensieren können, erfüllt sich leider auch nicht. Damit bleibt es eine Illusion, dass man am Morgen seines 18. Geburtstags aufwacht, einen Schalter umgelegt und sagt: Jetzt bin ich ein mündiger Bürger, eine mündige Bürgerin. – So funktioniert das nicht. So funktionieren Menschen nicht, so funktionieren Heranwachsende nicht. Dieses Gefühl, dass Politik nicht zu mir gehört, bleibt bestehen. Damit bleibt vielen der Zugang zur Wahl verwehrt.

Wenn wir daran interessiert sind, dass unsere Demokratie auch in der Zukunft noch funktioniert, dann müssen wir in diejenigen investieren, die diese Demokratie in der Zukunft bilden. Das sind diejenigen, die wie ich im März letzten Jahres von der Kommunalwahl ausgeschlossen waren, obwohl sie eigentlich sehr bereit gewesen wären, sich demokratisch zu engagieren, dann aber enttäuscht wurden. Es gilt, diesen Menschen ein gewisses Vertrauen entgegenzubringen, damit das möglich ist.

In der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sehe ich die Chance, dass wir das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zur Demokratie und zu ihren Institutionen nachhaltig verbessern können. Klar, das löst nicht alle Probleme; das Thema haben wir heute auch schon behandelt. Aber es würde bedeuten, dass zukünftige Wahlgenerationen mit großer Wahrscheinlichkeit noch im schulpflichtigen Alter ihre erste Wahl hätten. So könnte man Jugendliche im Rahmen der schulischen politischen Bildung an ihre erste Wahl heranzuführen und sie dabei unterstützen, die Verantwortung, die damit einhergeht, wahrzunehmen.

Wir wissen auch: Je früher wir Kindern und Jugendlichen eine Möglichkeit zur politischen Teilhabe geben und damit eine Möglichkeit, politische Selbstwirksamkeitserfahrungen zu machen, desto besser wird in ihrem weiteren Leben ihr Verhältnis zur Demokratie sein. Ich nehme an, das ist etwas, was wir alle uns wünschen. Ich sehe insofern in der Absenkung des Wahlalters auf

16 Jahre eine riesige Chance, dieses Verhältnis nachhaltig zu verbessern, weswegen ich den Gesetzentwurf begrüße und befürworte.

Wir dürfen allerdings nicht vergessen, dass mit dieser Gesetzesänderung unsere Arbeit in dem gesamten Feld noch nicht getan ist. Danach wird es immer noch Menschen geben, die von der Wahl ausgeschlossen sind. Aus den eben schon genannten Gründen ist es sinnvoll und wichtig, dass wir uns weiterhin dafür einsetzen und uns auch um diese Leute kümmern, indem man z. B. flächendeckend Jugendgremien und -parlamente in den Städten und Kommunen einführt sowie parallele Jugendprobewahlen zu den richtigen Wahlen für diejenigen durchführt, die dann immer noch ausgeschlossen sind. Auch die Verstärkung des schulischen Politik- und Wirtschaftsunterrichts im gymnasialen Zweig, aber noch viel mehr in den Zweigen der anderen Bildungsformen ist essenziell dafür, dass das funktioniert.

Herr **Kewald**: Ich bedanke mich herzlich für die Möglichkeit, hier zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sprechen zu dürfen. – Es wurden bereits viele Argumente für die Absenkung des Wahlalters genannt. Dem möchte ich mich ausdrücklich anschließen und das nicht breit wiederholen.

Ich möchte die Perspektive eines unmittelbar Betroffenen, die von mir selbst, ergänzend hinzufügen. Bei der letzten Kommunalwahl 2021 war ich nicht wahlberechtigt, weil ich erst 17 Jahre alt war. Bei der Oberbürgermeisterwahl in Marburg haben die beiden Kandidaten in der Stichwahl lediglich 95 Stimmen getrennt. Daran sieht man, dass der Ausschluss von wenigen Personen einen großen Effekt auf den Ausgang einer Wahl haben kann.

Zu der persönlichen Perspektive von uns jungen Menschen, die von der Wahl ausgeschlossen wurden oder noch ausgeschlossen werden: Es ist unfassbar frustrierend, und es fühlt sich auch sehr ungerecht an, wenn man über die Zukunft unserer Gesellschaft, der Kommune direkt vor Ort einfach nicht mitbestimmen darf, und das obwohl sich junge Menschen – es wurde eben schon thematisiert – stark politisch einsetzen, sich in den verschiedensten Organisationen engagieren, das politische Tagesgeschehen verfolgen und genau wissen, wer ihre Belange vertreten kann und wer nicht.

Umso deprimierender ist es, wenn man merkt, dass große Problemfelder unserer Zeit wie der Klimawandel oder Generationengerechtigkeit uns junge Menschen auf lange Sicht am stärksten betreffen, wir aber keine Möglichkeit haben, auf die Entscheidungsträger durch den demokratischen Wahlprozess Einfluss zu nehmen. Wir wollen mitbestimmen. Wir sind – das wurde hier schon breit ausgeführt – erwiesenermaßen in der Lage dazu, werden aber von dem demokratischen Wahlprozess grundlos ausgeschlossen.

Abschließend möchte ich – das wurde eingangs dieser Anhörung thematisiert – auf das Argument der Jugendparlamente eingehen. Jugendparlamente in allen Ehren, das sind wichtige Gremien, ich unterstütze sie auf allen Ebenen, aber sie sind in Anbetracht der Handhabung der Parlamente

in der Praxis kein Ersatz für das Grundrecht auf Wählen. Wenn man sich die Rechte und Möglichkeiten dieser Parlamente anschaut, dann sieht man, dass die Argumentation im Grunde ad absurdum geführt wird. Das ersetzt nicht die direkte Einflussnahme durch den Gang zur Wahlurne und damit den direkten Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger, auch wenn diese Parlamente sicherlich eine gute Möglichkeit sind, Kindern und Jugendlichen Gehör zu verschaffen und sie an die Demokratie heranzuführen. Sie ersetzen in keiner Weise den demokratischen Wahlprozess.

Herr **Hannott**: Ich darf heute als Landesvorsitzender der Jungen Liberalen in Hessen zu Ihnen sprechen, eines Verbandes mit rund 2.000 politisch engagierten Jugendlichen im Alter von 14 bis 35 Jahren. – Am Anfang möchte ich betonen, dass wir den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion ausdrücklich unterstützen.

Eben kam die Frage auf, wofür sich junge Menschen eigentlich interessieren. Es wurde gesagt, für die große Landes- und Bundespolitik. Ich weiß gar nicht genau, was das bedeuten soll; aber das ist eine andere Debatte. Meine Erfahrungen aus den letzten zehn Jahren ehrenamtlichen Engagements bei den Jungen Liberalen spiegeln das in keiner Weise wider. Viele junge Menschen sind genauso wie ältere Menschen sehr daran interessiert, was in ihrer Heimat, was bei ihnen vor Ort passiert, und wollen sich einbringen. Das belegt beispielsweise die Beteiligung an aktuell schon bestehenden Möglichkeiten der kommunalen Partizipation.

Der zweite Punkt, der mich viel eher irritiert, ist: Bei der Absenkung des Wahlrechts darf es doch nicht um die Bewertung der politischen Interessen von 16- und 17-Jährigen gehen, es ist auch nicht abhängig davon, sondern es muss darum gehen, für diese Personen die Teilhabe an der fundamentalsten Form der politischen Willensbildung, nämlich der Wahl, zu gewährleisten. Gerade auf kommunaler Ebene werden Entscheidungen getroffen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Lebenssituation von jungen Menschen haben. Dementsprechend müssen gerade diese unterschiedlichen Sichtweisen – das ist doch etwas, was unsere Demokratie bereichert, was sie auch auszeichnet – respektiert werden.

Über die Altersgrenzen haben wir schon genug gesprochen. Den Punkt überspringe ich in Anbetracht der Zeit gerne.

Damit komme ich zu dem Aspekt der politischen Willensbildung, insbesondere in Parteien. In nahezu allen Parteien kann man bereits ab 16 Jahren Mitglied werden, in vielen Jugendorganisationen, unter anderem bei den Jungen Liberalen, auch schon früher. Junge Menschen haben also die Möglichkeit, in Parteien einzutreten und sich an dem Prozess der innerparteilichen Willensbildung zu beteiligen, diesen aktiv zu gestalten. Sie werden aber dann im Nachgang, während sie über Parteiprogramme auf kommunaler Ebene, auf Landesebene, auf Bundesebene, wo auch immer mitentscheiden können, von der eigentlichen Wahl, um die es geht, in der Vertreterinnen und Vertreter gewählt werden, die diese Inhalte vertreten sollen, die die Menschen repräsentieren wollen, ausgeschlossen. Das trifft nicht meine demokratische Überzeugung.

Nicht die Gewährung des Wahlrechts, sondern ausschließlich die Einschränkung von Personen, die nicht wählen dürfen, bedarf einer sehr guten und entsprechend konformen Begründung. Der Staat hat in einem demokratischen Kontext die originäre Aufgabe, Menschen an der Demokratie teilhaben zu lassen. Höhere Kosten, wie sie heute auch schon als Argument vorgetragen worden sind, stellen aus meiner Sicht kein valides Argument dar, um Menschen das Recht auf demokratische Partizipation zu verwehren. Im Gegenteil, Demokratie – das sehen wir gerade in autoritären Staaten auf der ganzen Welt – muss uns etwas wert sein. Denn Demokratie ist kein natürliches Gut. Demokratie muss jeden Tag aufs Neue verteidigt werden, es muss sich jeden Tag aufs Neue für sie eingesetzt werden. Deswegen sollte es doch in unserem urdemokratischen Bestreben sein, möglichst viele Menschen am demokratischen Prozess teilhaben zu lassen. Das ist eine Chance und keine Schwäche einer demokratischen Gesellschaft.

Ich habe die große Freude, nicht nur als Vorsitzender der Jungen Liberalen hier zu sprechen, sondern gleichzeitig auch als angehende Lehrkraft für das Fach Politik und Wirtschaft. Gerade in der Tradition der Uni Marburg, an der ich selbst studiert habe, kommt man um den Namen Peter Henkenborg als einem der zentralen Politikdidaktiker nicht herum. Peter Henkenborg formuliert als Leitziel politischer Bildung die Entwicklung einer persönlichen Mündigkeit. Es ist politikdidaktisch – das lässt sich in allen politikdidaktischen Fachzeitschriften etc. nachlesen – das oberste Gebot, die Mündigkeit frühestmöglich zu etablieren. Das gelingt insbesondere dann, wenn wir Menschen die Möglichkeit geben, nicht nur auf theoretischer Ebene im Zuge des Beutelsbacher Konsenses – es wurde alles schon genannt – über kontroverse Sachverhalte miteinander zu diskutieren, sondern wenn wir ihnen auch die Möglichkeit zur demokratischen Willensbildung geben. Das ist aus meiner Sicht ein ganz fundamentales Recht, das wir 16- und 17-Jährigen nicht weiter verwehren sollten.

Herr **Jäkel**: Als Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendverbände in Hessen und als Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen freuen wir uns über diesen Gesetzentwurf und unterstützen ihn. Ich muss ganz persönlich sagen: Ich freue mich sehr über diese sehr spannende und fachlich sehr hochwertige Anhörung. Darauf basierend hoffe ich, dass alle Fraktionen im Hessischen Landtag noch einmal ihre eigenen Positionen zur Absenkung des Wahlalters überprüfen. Wir haben heute gehört, dass auch 30 Jahre alte Positionen, die scheinbar in Stein gemeißelt sind, wie vom Landkreistag in Hessen, doch in Bewegung geraten können. Es wäre sehr schön, wenn die heutige Anhörung dazu beitragen könnte.

Wenn wir auf die letzten zwei Jahre schauen, dann sehen wir, dass es viele Anlässe gibt, die Positionen noch einmal zu überdenken und für eine Absenkung des Wahlalters einzutreten. In der Corona-Pandemie waren gerade Kinder und Jugendliche ganz stark von Pflichten und Vorgaben betroffen, sie mussten ihr alltägliches Leben danach ausrichten. Dabei haben sie sehr klar bewiesen, dass sie Verantwortung für sich und für andere in der Gesellschaft tragen können. Sie kannten die gesellschaftlichen Pflichten und Notwendigkeiten, die in der Corona-Pandemie gegolten haben, konnten sie für sich bewerten und ihr Handeln danach ausrichten.

Wir hatten vorhin schon das Beispiel von Fridays for Future. Das zeigt, dass junge Menschen durchaus ihre Interessen kennen, diese artikulieren und sich in gesellschaftliche Diskurse einbringen können. Ich sage jetzt nichts mehr zu der Frage der Fähigkeit von jungen Menschen im Alter von 16 und 17 Jahren, an Wahlen teilzunehmen, dazu hat die wissenschaftliche Seite bereits sehr viel ausgeführt.

Auf der anderen Seite hat die Politik in der Pandemie wieder einmal gezeigt, gerade zu Beginn der Pandemie, dass sie bei ihren Entscheidungen die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen viel zu wenig im Blick hat. Ich glaube, mit dem Blick auf die letzten zwei Jahre müssen wir noch einmal sehr stark reflektieren: Wie schaffen wir es, dass die Interessen und Bedürfnisse von jungen Menschen viel stärker in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden?

Es gibt momentan das Bundesprogramm „Aufholen nach Corona“. Ich glaube, wir brauchen an vielen Stellen vielmehr einen Neustart nach Corona. Auch diese Debatte kann mit Blick auf Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen, ein Neustart sein, nämlich diese zu stärken, Partizipation wirklich erlebbar zu machen für Kinder und Jugendliche. Dabei ist das Wahlrecht ein ganz zentrales Element.

Ein Neustart mit Blick auf Demokratieförderung: Es ist sehr bedeutsam, dass Kinder und Jugendliche sehr früh in gesellschaftliche Prozesse eingebunden werden. Eine Wahl und alles, was darum herum stattfindet, ist ein sehr wichtiger Moment. Als Hessischer Jugendring veranstalten wir in Hessen zur Europawahl und zur Bundestagswahl die U18-Wahl als ein Projekt der politischen Bildung auf der einen Seite, aber auch als ein klares Signal für eine Wahlalterabsenkung auf der anderen Seite. Dieses Projekt hat von Wahl zu Wahl einen riesigen Zulauf mit spannenden Veranstaltungen, die darum herum stattfinden, und viel Engagement von jungen Menschen, um so ein Signal für eine Wahlalterabsenkung zu setzen.

Zu der Fragestellung, warum die Politik so wenig die Interessen von jungen Menschen im Blick hat, warum das immer wieder feststellbar ist: Es ist deutlich, dass sich das Durchschnittsalter der Wahlberechtigten sehr stark in eine Richtung weg von jungen Menschen entwickelt. Es wäre wichtig, jungen Menschen einfach mehr Bedeutung einzuräumen, ihnen eine klare Stimme zu geben und somit das politische Handeln sehr viel stärker auf die Interessen von jungen Menschen abzustimmen. Deswegen ist der Hessische Jugendring für eine Absenkung des Wahlalters nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern auch auf der Ebene der Europawahl, der Bundestagswahl und der Landtagswahl. Wir freuen uns sehr über den Gesetzentwurf und über die heutige Debatte.

Herr **Bonarius**: Ich darf heute für die Interessenvertretung der 810.000 Schülerinnen und Schüler im Land sprechen, leider als letzter Redner. Wir sind ein Gremium, das direkt von der Personengruppe gewählt wird, über die wir heute sprechen.

Die Absenkung des Wahlalters ist nach unserer Auffassung eine überfällige Änderung, der wir selbstverständlich uneingeschränkt beipflichten. Viele Bundesländer sind diesen Schritt bereits gegangen, sodass Hessen schon ein bisschen hintenansteht. Der Schritt hin zu dem Wahlalter von 16 sorgt nur für ein faireres Zusammenleben in unserem Land, gegen das eigentlich niemand etwas haben kann.

Der fortschreitende demografische Wandel führt weiter zu einer Vernachlässigung junger Menschen im politischen Raum, ohne dass das von jemandem gewollt ist; es ist einfach so. Junge Menschen haben dadurch leider das Gefühl, dass man ihre Meinung nicht wirklich hören will und dass das egal ist, weil man sagt: Vor 18 kannst du hier nicht mitmachen.

In der Schule findet sich der ideale Raum, um aus vielen Perspektiven im Klassenverband über Politik zu sprechen und zu diskutieren, weil man gleichzeitig eine Person hat, welche die Fakten darlegt und hoffentlich dabei unterstützt, populistische Instrumentalisierungen offenzulegen, was, wie wir alle im Zuge der Corona-Pandemie gesehen haben, ein Problem ist, das nicht unbedingt die Zielgruppe der jungen Menschen betrifft.

Im Unterricht für Politik und Wirtschaft können vor Wahlen bereits die Wahlprogramme analysiert und die Folgen behandelt werden, damit sich die Schülerinnen und Schüler eine fundierte Meinung bilden können. Hierbei haben Lehrkräfte eine gehobene Stellung. Dennoch sprechen wir von 16- und 17-Jährigen, die durchaus eigenständig denken können und keine Wesen sind, die unreflektiert alles hinnehmen, was die Lehrkraft sagt, sondern manchmal auch widersprechen. Die Gefahr der Manipulation durch soziale Medien, die hier bereits aufgegriffen wurde, ist bei Schülerinnen und Schülern, die damit aufgewachsen sind, gar nicht so groß. Man kann deutlich sehen, dass sie deutlich resistenter gegen Populismus sind als einige andere, die das Ganze nicht so gut kennen und einfach unreflektiert einen Tweet oder eine Nachricht auf Facebook teilen, anstatt darüber nachzudenken. Dennoch kann man dort ansetzen, indem man in die Curricula der Schulen vermehrt Medienbildung einbaut, was uns schon länger ein Anliegen ist.

Es wird immer von Partizipation gesprochen, aber es soll nur die Möglichkeit des Sprechens eingeräumt werden: Man hört euch zu, ihr macht das, das ist super. – Warum kann man uns nicht auch abstimmen lassen? Seit wann besteht politische Partizipation nur aus Sprechen? Sie besteht auch darin, zu wählen, damit die Meinung aktiv einen Einfluss hat, nicht nur aus Hinhören. Diese Überzeugung vertreten wir schon eine Weile, deshalb pflichten wir dem Gesetzentwurf bei.

Ich persönlich kann nur sagen: Seit mehr als vier Jahren engagiere ich mich schon in der Politik. Leider hatte ich vergangenes Jahr nicht die Möglichkeit, mich an zwei Wahlen zu beteiligen, die mir sehr wichtig sind, weil ich erst 17 war. Jetzt darf ich eine Weile warten, bis meine Meinung Einfluss hat, was sehr schade ist. Man kann das natürlich als persönliches Pech bezeichnen, könnte es aber auch anders regeln.

Vorsitzender: Damit sind wir mit dem dritten Block der Anzuhörenden durch und kommen zu den Fragen der Abgeordneten.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt):** Vielen Dank für die positiven Rückmeldungen. Es ist keine Kritik an der Ausschussgeschäftsführung, dass die Betroffenen als die wichtigste Gruppe leider zeitlich nach hinten gesetzt wurden. Das schmälert Ihre Stellungnahmen in keiner Weise.

Es ist mehrfach der zentrale Punkt der Stärkung der politischen Bildung angesprochen worden, den man nicht hinwegdenken kann, wenn man über das Thema „Wahlalter ab 16“ und generell die Stärkung der Demokratie spricht. Das kann man nicht voneinander trennen. Alles, was gesagt wurde, unterstreichen wir ausdrücklich mit all den Forderungen, die Sie erhoben haben.

Für meine Nachfrage wähle ich jetzt den Hessischen Jugendring aus. Ich weiß nicht, ob es Ihnen aufgefallen ist, aber wir haben unseren Gesetzentwurf rechtstechnisch bewusst schmal gehalten. Das hat verschiedene Gründe. Wie gesagt, die Stärkung der politischen Bildung ist uns wichtig, das kann man nicht hinwegdenken. Können Sie dazu noch etwas ausführen?

Die Frage an die Landesschülervertretung, Herrn Bonarius: Wir haben in unserem Gesetzentwurf auf die Bertelsmann-Studie „Wählen ab 16“ hingewiesen. Möchten und können Sie dazu ergänzend noch etwas sagen?

Abg. **Elisabeth Kula:** Vielen Dank an die Anzuhörenden, die heute gekommen sind und ein bisschen länger warten mussten. Es war sehr wichtig, all diese Stimmen zu hören.

Alles, was in dieser Runde gesagt wurde, bestärkt mich in der Position, die DIE LINKE vertritt, nämlich: Wir wollen das Wahlrecht ab 16 auf allen politischen Ebenen. Es geht zum einen um die kommunale Ebene. Deswegen unterstützen wir den Gesetzentwurf. Zum anderen wünschen wir uns perspektivisch auch eine Bewegung in Richtung Absenkung bei der Landtagswahl und bei der Bundestagswahl; was den Bund angeht, können wir hier leider keine Entscheidung treffen. Diese Anhörung hat mich in unserer Position dahin gehend bestärkt.

Ich möchte ein politisch sehr gewichtiges Argument, das heute schon ein paarmal angeklungen ist, aufgreifen. Es ist doch angesichts der Klimakrise, wenn man wirklich ernst nimmt, was uns droht, absurd, dass die Generation, die es am meisten betrifft, ob wir in ein paar Jahrzehnten noch einen bewohnbaren Planeten haben, jetzt, wo es darauf ankommt, die notwendigen Schritte einzuleiten, um das zu verhindern, nicht mitbestimmen kann. Das finde ich ein sehr gewichtiges politisches Argument, das für eine Absenkung des Wahlalters spricht.

Frau Krawatzek, erhoffen Sie sich, dass durch eine Absenkung des Wahlalters mehr Demokratiebildung an den Schulen stattfindet, weil man sich dann gezwungen sieht – die Jugendlichen

dürfen jetzt wählen –, allen Schülerinnen und Schülern, egal welcher Schulform, mehr Demokratiebildung zu ermöglichen?

Frau von Tiling, es gab in der ersten Runde mehrfach mehr oder weniger den Vorwurf, dass Jugendliche im Alter von 16, 17 Jahren leicht manipulierbar seien, auch durch Lehrkräfte. Da frage ich nach Ihrem Erfahrungshorizont. Wie nehmen Sie das wahr? Stimmen Sie dem zu oder nicht?

Herr Jäkel – ich weiß nicht, ob Sie darauf antworten können, aber es würde mich wirklich interessieren –, inwiefern sind positive Auswirkungen auf die Partizipation von Jugendlichen in anderen Bundesländern, die schon ein Wahlrecht ab 16 auf kommunaler Ebene haben, zu beobachten? Gibt es bereits einen merkbaren, verifizierten Effekt auf die Arbeit in Jugendverbänden, die Partizipation, wenn das Wahlalter gesenkt wurde? Es kann auch sein, dass es dazu überhaupt keine Erhebungen gibt. Aber falls Sie dazu etwas wissen, würde mich das interessieren.

Vorsitzender: Wir kommen dann zu einer weiteren Antwortrunde.

Herr **Jäkel:** Natürlich sind die politische Bildung und die außerschulische Jugendbildung zentrale Arbeitsbereiche, zentrale Arbeitsfelder der hessischen Jugendverbände und für uns sehr bedeutsam. Gerade die Frage von Demokratiebildung wird in dieser Gesellschaft immer bedeutsamer. Da gibt es noch sehr viele Baustellen, die wir miteinander bearbeiten müssen.

Gerade im Bereich der politischen Bildung mit der Zielgruppe Kinder, Jugendliche, junge Menschen und im Bereich der Demokratieförderung sind wir stark von Projektmitteln abhängig, müssen jährlich Anträge stellen, hohe Eigenanteile einbringen. Träger müssen wirklich kämpfen, um das auf Dauer umzusetzen. Wir sprechen über jährlich befristete Arbeitsverträge. Es ist ein Feld, das von der Politik dringend überdacht und gestärkt werden muss.

Die U18-Wahl ist ein Projekt – ich habe es vorhin dargestellt –, das wir zur Bundestagswahl und zur Europawahl organisieren können, weil der Bund es finanziert. Im Land Hessen gibt es keine U18-Wahl. Wir haben mehrfach versucht, das zu Landtagswahlen auch auf die Beine zu stellen, es ist an der Finanzierung gescheitert. Wir werden in den nächsten Tagen wieder auf das Innenministerium und das Sozialministerium zugehen mit der Fragestellung: Gibt es eine Finanzierungsmöglichkeit für dieses auch in dem Kontext sehr zentrale Projekt der politischen Bildung? – Wir werden sehen, was dabei herauskommt.

Es ist ein Thema, das eine sehr hohe Bedeutung hat, das wir immer mitdenken müssen, wenn es um Partizipation geht, wenn es darum geht, die Demokratie zukunftsfähig zu gestalten. Hier muss die Politik noch sehr viele Entscheidungen treffen, um das Feld gut aufzustellen.

Zu der Frage von Frau Kula kann ich leider keine Antwort liefern. Es tut mir leid, dazu sind mir keine Zahlen, keine Auswirkungen bekannt.

Herr **Bonarius**: Ich habe Ihre Frage gerade akustisch leider nicht verstanden.

Abg. **Heike Hofmann (Weiterstadt)**: Ich wollte wissen, ob Sie zu der Bertelsmann-Studie „Wählen ab 16“ etwas ergänzend sagen können. Wenn nicht, ist das nicht schlimm, weil wir heute schon viel gehört haben. Vielleicht kann auch jemand anders aus der Runde etwas dazu sagen. – Ja?

Herr **Negele**: Die Studie bezieht sich insbesondere auf die Auswirkungen der erhöhten Wahlbeteiligung von 16- und 17-Jährigen. Die positiven Auswirkungen, die das über längere Zeit auf die Wahlbeteiligung haben kann, hat vor allem Herr Prof. Leininger vorhin schon erwähnt. In der Studie wird ziemlich klar ausgeführt, dass sich die erhöhte Wahlbeteiligung der 16- und 17-Jährigen, die man beispielsweise bei den Landtagswahlen in Hamburg oder in Brandenburg gesehen hat, langfristig fortführt und so insgesamt, da die Erstwahlbeteiligung die Wahlbeteiligung im gesamten Lebenszyklus bestimmt, die Wahlbeteiligung stärken könnte und damit natürlich auch die Demokratie als Ganzes.

Frau **Krawatzek**: Ich glaube, man kann damit die Hoffnung verbinden, dass im Politikunterricht, in vielen Bildungsbereichen die Demokratiebildung eine stärkere Rolle spielen wird, wenn wir dieses Wahlrecht haben. Vor allem an den beruflichen Schulen besteht durch das fehlende Curriculum das Problem, dass wir eher aktuelle Themen behandeln. Wenn wir eine Klasse vor uns haben, in der Schülerinnen und Schüler im Alter zwischen 16 und 17 Jahren sind, was in vielen Bildungsbereichen an den berufsbildenden Schulen der Fall ist, dann werden wir mit ihnen nicht viel über Wahlen reden, auch wenn Wahlen anstehen, weil es die Schülerinnen und Schüler weniger betrifft.

Wenn wir diesen Bereich auch abdecken, weil Schülerinnen und Schüler wählen dürfen, folgt daraus eine größere intrinsische Motivation und eine größere persönliche Betroffenheit. Damit sind auch die Lehrkräfte stärker in die Verantwortung genommen, die Schülerinnen und Schüler bei ihren Wahlentscheidungen zu unterstützen und das Thema verstärkt in den Fokus zu nehmen.

Das würde die Kommunalwahlen vielleicht auch im Bereich der Jugendbildung aufwerten und an den Schulen aufwerten. Hier haben wir Potenziale und müssen mehr Wählerinnen und Wähler an die Wahlurne bringen. Das sollten wir machen, indem wir uns im Bildungsbereich stärker darauf fokussieren.

Zudem ist es für die Entwicklung des Curriculums in dem Bereich ein wichtiger Schritt. Da wir im Bildungssektor berufliche Schulen bei 16-Jährigen anfangen, manche sind auch erst 15, und teilweise bis hin zu 37-Jährigen kommen, wäre es schön, wenn alle ein ähnliches Wahlrecht hätten. Dann könnten wir curricular alle unter einen Hut packen und das Thema insgesamt abdecken.

Frau von Tiling: Sie haben gefragt, ob Jugendliche leichter manipulierbar sind. Meiner persönlichen Wahrnehmung nach sind sie das eher nicht. Ich persönlich sehe, wie divers wir z. B. parteipolitisch in den Jugendparlamenten aufgestellt sind. Da sind nicht nur GRÜNE und nicht nur FDPler, sondern im Grunde, mit Ausnahme der AfD, sind alle Parteien vertreten. Das zeigt, dass man uns Jugendliche nicht auf eine Partei oder eine Meinungsgruppe beschränken kann. So leicht sind wir nicht manipulierbar, da unsere Wahlergebnisse am Ende des Tages doch anders aussehen als die älterer Personengruppen. Insofern konnten sie uns offensichtlich nicht dahin gehend manipulieren, dass wir ihrer Meinung folgen. Auch im Freundeskreis nehme ich Unterschiede wahr. Einige meiner Freunde wählen anders als ihre Eltern, tatsächlich die meisten.

Die Nutzung von sozialen Medien sehe ich nicht nur als Nachteil an, denn darüber können unabhängige Nachrichten angeschaut werden, beispielsweise auf verschiedenen Kanälen des ZDF, die „tagesschau“ oder ähnliche Dinge. Jugendliche sind täglich Nachrichten ausgesetzt und verfolgen diese mit, über die sozialen Medien teilweise sogar mehr als andere Altersklassen.

Neben meiner persönlichen Wahrnehmung wurde bereits ausgeführt, dass die Jugend weniger populistisch wählt oder weniger populistische Ansichten hat. Studien zur Reife der Jugendlichen bestätigen, dass sie sich differenziert und unabhängig eine Meinung bilden können. Insofern kann ich sagen, dass ich uns nicht für leichter manipulierbar halte.

Vorsitzender: Ich schaue zu den Abgeordneten und sehe keine weiteren Wortmeldungen. Dann sind wir am Ende der heutigen Anhörung angelangt. Ich danke allen, die hier mitgewirkt haben, insbesondere Ihnen, die sich länger gedulden mussten.

Damit schließe ich die Sitzung des Innenausschusses.

Beschluss:

INA 20/61 – 05.04.2022

Der Innenausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche mündliche Anhörung durchgeführt.

Wiesbaden, 28. April 2022

Protokollführung:

Vorsitz:

Michaela Öftring

Christian Heinz