



HOCHSCHULE OSNABRÜCK  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

## Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen von den Kommunalwahlen in Hessen ist verfassungswidrig<sup>1</sup>

*Kurzanalyse von Prof. Dr. Hermann Heußner, Hochschule Osnabrück*

### Zusammenfassung

Weder das Grundgesetz noch die Hessische Verfassung schreiben ein Wahlmindestalter von 18 Jahren bei den Hessischen Kommunalwahlen vor.

Der einfachgesetzliche Ausschluss der über 100.000 16- und 17-Jährigen Deutschen bzw. EU-Bürger\*innen durch die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung verstößt gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und ist damit verfassungswidrig. Denn bei den 16- und 17-Jährigen ist davon auszugehen, dass sie über hinreichende Vernunft und Reife verfügen.

§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Landkreisordnung (HKO) sind deshalb nichtig.

### Kurzanalyse

**1.** Es gibt **kein verfassungskräftiges Wahlmindestalter** von 18 Jahren für die Hessischen Kommunalwahlen. Die Wahlaltersgrenze von 18 Jahren in Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz (GG) bezieht sich nur auf die Bundestagswahlen. Das Wahlmindestalter von 18 Jahren in Art. 73 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 71 Hessische Verfassung (HV) bezieht sich nur auf die Landtagswahlen.<sup>2</sup>

**2.** Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl garantiert, dass alle Staatsbürger\*innen (und EU-Bürger\*innen) an der Kommunalwahl teilnehmen können. Da grundsätzliche **alle Grundrechte**

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen liegen auf der Argumentationslinie von *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 993 ff. zu den Europawahlen, der darauf fußenden, von *Heußner* und *Pautsch* als Prozessvertreter von 16- und 17-jährigen Jugendlichen vor dem BVerfG betriebenen Wahlprüfungsbeschwerde v. 23.12.2020 gegen die Gültigkeit der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, <https://www.mehr-demokratie.de/themen/wahlrecht/wahlpruefungsbeschwerde-wahlalter/> (3.8.2020) und von *Heußner/Pautsch*, NördÖR 2020, S. 497 ff. im Hinblick auf die Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern. Aus diesen Beiträgen werden im Folgenden umfangreichere wörtliche Formulierungen übernommen. – Ausführlich zu Hessens. *Heußner/Pautsch*, Die Absenkung des Kommunalwahlalters in Hessen – Verfassungsgebot und Auftrag an den Gesetzgeber?, in: apf 2/2021, S. 64-69. – Diese Analyse bezieht sich auf die 16- und 17-Jährigen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch den 15-Jährigen und jüngeren Jahrgängen das Wahlrecht zusteht. Dies bleibt einer besonderen Untersuchung vorbehalten.

<sup>2</sup> Vgl. *Stein*, in: *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, 16. Lfg. 1999, Art. 71 Erl. 2.

**auch Kindern und Jugendlichen** zustehen,<sup>3</sup> steht auch das aktive Wahlrecht in bei den Kommunalwahlen in Hessen unabhängig vom Alter allen Deutschen und allen EU-bürger\*innen zu, also auch Kindern und Jugendlichen.

**3.** Nach § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Landkreisordnung (HKO) ist auf kommunaler Ebene nur wahlberechtigt, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat. Damit entzieht der einfache Gesetzgeber den Kindern- und Jugendlichen das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen.

**4.** Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kann ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.<sup>4</sup> Die Festlegung eines Mindestwahlalters verfolgt diesen Zweck. Das Mindestalter soll den erforderlichen Grad an Reife und Vernunft für die Wahlen sicherstellen.<sup>5</sup>

**5.** Der **Wahlrechtsentzug** ist jedoch **an strenge Kriterien geknüpft**. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der „Anspruch auf freie und gleiche **Teilhabe** an der **öffentlichen Gewalt (...)** in der **Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert**.“<sup>6</sup> Infolge dessen sind Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts menschenwürderelevant und erfordern äußerste Zurückhaltung. Denn der Ausschluss vom Wahlrecht entzieht insofern das demokratische Existenzminimum.<sup>7</sup>

So sichert „(d)ie Allgemeinheit der Wahl (...), wie die Gleichheit der Wahl, die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung (...). Er untersagt (...) den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (...). Er ist – wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl (...) zu verstehen (...).“<sup>8</sup>

Zwar unterliegt „(d)er Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (...) keinem absoluten Differenzierungsverbot. (...) Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Differenzierungen hinsichtlich der aktiven (...) Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind (...), so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können.“<sup>9</sup>

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen

<sup>3</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 19 Rn. 10.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 44 f. m.w.N.

<sup>5</sup> Strelen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Aufl., 2017, § 12 Rn. 9, 4 bzgl. Bundestagswahlen.

<sup>6</sup> BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123 (189 ff.), st. Rspr.

<sup>7</sup> Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 502.

<sup>8</sup> BVerfGE 151, 1, 18 (Rn. 42 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

<sup>9</sup> BVerfGE 151, 1, 19 (Rn. 43 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“<sup>10</sup>

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

a) Die **allgemeinbildenden Schulen** haben das Ziel, die Schüler\*innen „auf die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit.“, Art. 56 Abs. 4 HV. Deshalb haben die allgemeinbildenden Schulen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Hessisches Schulgesetz (HSchG) die Verpflichtung, die Schüler in die Lage zu versetzen, „staatsbürgerliche Verantwortung zu übernehmen und sowohl durch individuelles Handeln als auch durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen mit anderen zur demokratischen Gestaltung des Staates und einer gerechten und freien Gesellschaft beizutragen“. Dementsprechend macht das Kerncurriculum „Politik und Wirtschaft“ es zur Verpflichtung der Sekundarstufe I, dass die Schüler die Fähigkeit erwerben, „am demokratischen Meinungsbildungsprozess teilzuhaben und die Chancen zur Einflussnahme auf den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozess einzuschätzen.“<sup>11</sup> Die Schüler sollen die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten reflektiert nutzen können.<sup>12</sup> Da Schüler bereits mit Abschluss der 9. Klasse den Hauptschulabschluss erwerben und damit die Vollzeitschulpflicht erfüllen können, §§ 23 Abs. 3 Satz 1, 59 Abs. 1 HSchG, ist davon auszugehen, dass die 16- und 17-Jährige über die notwendige Bildung verfügen, um als Staatsbürger verantwortlich an Wahlen teilzunehmen.

b) Die vom Gesetzgeber angenommen mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.<sup>13</sup> Denn „(d)ie **kognitive Entwicklungsforschung** [Hervorhebung durch Verfasser] zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. (...) Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“<sup>14</sup> Gilt dies für 14-Jährige, ist dies bei 16- und 17-Jährigen erst Recht gegeben.

c) Auch sonst geht die Rechtsordnung davon aus, dass Jugendliche hinreichend reif sind, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und – auch extrem schwerwiegende – Konsequenzen

---

<sup>10</sup> BVerfGE 151, 1, 20 f. (Rn. 46 m.w.N.) bzgl. der Allgemeinheit der Wahl bei Bundestagswahlen.

<sup>11</sup> Hessisches Kultusministerium, Bildungsstandards und Inhaltsfelder. Das neue Kerncurriculum für Hessen Sekundarstufe I – Hauptschule, S. 17,

[https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/kerncurriculum\\_politik\\_und\\_wirtschaft\\_hauptschule.pdf](https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/kerncurriculum_politik_und_wirtschaft_hauptschule.pdf) (30.9.2020). Diese Anforderung gilt auch in den anderen Schulformen der Sek. I.

<sup>12</sup> Dasselbe, S. 38. Diese Anforderung gilt auch in den anderen Schulformen der Sek. I.

<sup>13</sup> Hoffmann-Lange/de Rijke, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: von Alemann/Morlok/Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73.

<sup>14</sup> Hurrelmann, Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: Palentien/Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl., 1998, S. 287 f.

ihres Handelns zu tragen. Dies zeigt sich insbesondere an der **strafrechtlichen Verantwortlichkeit**, die gem. § 19 StGB, § 1 Abs. 1, 2 JGG im Grundsatz bereits ab 14 Jahren gegeben sein kann. In der Praxis gehen die in der Jugendstrafrechtspflege hauptamtlich Tätigen (Richter, Staatsanwälte, Jugendgerichtshelfer, Strafverteidiger) davon aus, dass zwischen ca. 70 und über 95 Prozent der 16- und 17-Jährigen ausreichend einsichts- und steuerungsfähig sind.<sup>15</sup> Die Verantwortlichkeit Jugendlicher wird nur äußerst selten verneint.<sup>16</sup>

**d)** Dass die **zivilrechtliche formale Volljährigkeit** erst mit 18 eintritt, § 2 BGB, spricht nicht dagegen, dass bei 16- und 17-Jährigen ganz überwiegend von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen ist. Denn die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die gem. §§ 106 ff. BGB bereits mit 7 Jahren einsetzt und unterschiedslos auch noch für 16- und 17-Jährige gilt, sagt nichts über die tatsächlich anzunehmende Verstandesreife bei 16- und 17-Jährigen aus. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die auch noch ein bzw. zwei Jahre vor Erreichen der formalen Volljährigkeit keine ausreichende Reife besitzen und deshalb vor sich selbst geschützt werden müssen. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und dementsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben.

**7.** Der häufig vorgebrachte Einwand, das Wahlalter müsse mit dem Volljährigkeitsalter und dem daran anknüpfenden Erwachsenenstrafrecht übereinstimmen, sticht nicht. Denn dieser **Gleichlauf ist kein von der Verfassung legitimierter Grund**. Und er hat schon gar **nicht dasselbe Gewicht**, wie das in der Würde des Menschen verankerte Wahlrecht und die daraus abgeleitete Allgemeinheit der Wahl. Die Funktionsfähigkeit der Wahlen hängt von diesem Gleichlauf nicht ab.<sup>17</sup>

**8.** Der Ausschluss der 16- und 17-Jährigen führt zu einer **verfassungswidrigen Ungleichbehandlung mit Volljährigen ohne hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit**.

**a)** Das BVerfG hat 2019 entschieden, dass der Ausschluss rechtlich vollbetreuter volljähriger Personen von den Bundestagswahlen gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt, da alle Personen, die sich in derselben Lage des Unvermögens befinden, alle ihre Angelegenheiten zu besorgen, bei denen jedoch kein rechtlicher Betreuer bestellt wird, das Wahlrecht behalten.<sup>18</sup>

**b)** Die Parlamente haben zwei Möglichkeiten, auf diese Entscheidung zu reagieren. Zum einen können sie versuchen, die nicht einsichts- und urteilsfähigen Volljährigen aufgrund eines neu einzuführenden Verfahrens festzustellen und vom Wahlrecht auszuschließen. Zum anderen können sie allen einsichts- und urteilsunfähigen Volljährigen das Wahlrecht belassen bzw. geben. In Hessen – wie auch sonst überall – wird der zweite Weg beschritten. Aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und anderer Vorschriften<sup>19</sup> ist der Wahlrechtsausschluss der Vollbetreuter gem. § 31 Nr. 1 HGO a.F., § 22 Abs. 3 Nr. 1 HKO a.F. 2019 gestrichen worden. Nunmehr sind auch die vollbetreuten Menschen wahlberechtigt, vgl. § 31 HGO n.F., § 22 Abs. 3 HKO n.F. Wenn jedoch alle volljährigen Personen ohne Einsichts- und Urteilsfähigkeit das Wahlrecht haben, muss dies erst Recht für Personen gelten, welche über die hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen. Wie

---

<sup>15</sup> Köhnken/Bliesener/Ostendorf, Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft für das Projekt Verantwortlichkeit jugendlicher Straftäter nach § 3 JGG, April 2010, S. 32 f., [http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl\\_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht\\_%C2%A73.pdf](http://entwpaed.psychologie.uni-kiel.de/tl_files/bliesener/Materialien/Zwischenbericht_%C2%A73.pdf), 17.3.2019.

<sup>16</sup> Dieselben, S. 24.

<sup>17</sup> Vgl. Heußner/Pautsch, NordÖR 2020, S. 502 f.

<sup>18</sup> BVerfGE 151, 1, 44 f. (Rn. 102 f.).

<sup>19</sup> GVBl. 2019, S. 310.

dargestellt, ist bei der Gruppe der 16- und 17-Jährigen von hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit auszugehen. Ihnen das Wahlrecht vorzuenthalten, entbehrt jeden sachlichen Grundes und wäre im Ergebnis absurd.<sup>20</sup>

**9. Der Ausschluss** der 16- und 17-Jährigen Deutschen bzw. EU-Bürger\*innen vom Kommunalwahlrecht in Hessen ist nicht zu rechtfertigen. Er ist **verfassungswidrig**. § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hessische Landkreisordnung (HKO) sind deshalb nichtig.

*Osnabrück/Kassel, den 12.2.2021*

*Prof. Dr. Hermann Heußner*

---

<sup>20</sup> Heußner/Pautsch, NVwZ 2019, 999.