

Darstellung der notwendigen gesetzlichen Regelungen zur Einführung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahre

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten darzustellen, welche Verfassungs- und Gesetzesänderungen notwendig sind, um das aktive Wahlrecht bei Kommunal- und Landtagswahlen sowie bei Bürger- und Volksentscheiden auf Jugendliche ab 16 Jahren auszudehnen und zu prüfen, welche Folgeänderungen - etwa in Zusammenhang mit Wahlausschüssen und Wahlvorständen - damit verbunden sind oder ggf. verbunden werden sollten.

B. Stellungnahme

I. Änderungen der Verfassung für Rheinland-Pfalz

Art. 76 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) bestimmt in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1 LV, daß an Wahlen „aufgrund dieser Verfassung“ alle Staatsbürger teilnehmen können, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Wahlen nach der LV sind sowohl die Wahlen zum Landtag und Volksentscheide als auch die in Art. 50 LV geregelten Kommunalwahlen¹. Zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre wäre daher zunächst eine Änderung von Art. 76 Abs. 2 LV erforderlich.

¹ vgl. Süsterhenn/Schäfer, LV, Art. 76 Anm. 2

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag

II. Änderung des Landeswahlgesetzes

1. Die Wahlberechtigung bei Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden richtet sich nach dem Landeswahlgesetz (LWahlG). Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG kann an den genannten Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, wer am Tag der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet hat. Diese Vorschrift müßte daher ebenfalls geändert werden, um auch Sechzehn- und Siebzehnjährigen die Teilnahme an Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden zu ermöglichen.
2. Fraglich ist, ob die Änderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG auch zur Folge hat, daß Sechzehn- und Siebzehnjährige gemäß § 12 Abs. 2 LWahlG auch Mitglied in einem Landes- oder Kreiswahlausschuß werden oder gemäß § 13 Abs. 2 LWahlG einem Wahlvorstand angehören können. Dafür spricht, daß die §§ 12 Abs. 2 und 13 Abs. 2 LWahlG nur allgemein auf die Stimmberechtigung abstellen. Andererseits stellt die Mitgliedschaft in einem Wahlausschuß oder in einem Wahlvorstand gemäß § 15 LWahlG ein Ehrenamt dar, dessen Ausübung in Rheinland-Pfalz und in anderen Bundesländern - etwa in Bayern - grundsätzlich von der Wählbarkeit und damit von der Vollendung des 18. Lebensjahres abhängig gemacht wird. Allerdings hindert dies den Gesetzgeber nicht, im jeweiligen Fall auch etwas anderes zu bestimmen. Denn ebenso wie er die Übernahme bestimmter Ehrenämter von einem höheren Lebensalter abhängig machen kann (in Bayern etwa die des ehrenamtlichen Bürgermeisters vom 21. Lebensjahr), kann er andere Ehrenämter auch für Bürgerinnen und Bürger mit einem geringeren Lebensalter zugänglich machen. Dies ist eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens. Soweit der Landesgesetzgeber deshalb die §§ 12 Abs. 2 und 13 Abs. 2 LWahlG nicht ändert, führt eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre dazu, daß dieses Alter auch für die Mitgliedschaft in Wahlausschüssen und Wahlvorständen maßgeblich ist.

III. Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften

1. Kommunalwahlgesetz

Für alle Wahlen auf kommunaler Ebene, d.h. für Wahlen zum Gemeinderat, zum Kreistag, zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz, für Bürgermeister- und Landratswahlen sowie für Bürgerentscheide auf Gemeinde- und Kreisebene, ist

hinsichtlich des aktiven Wahlrechts § 1 Kommunalwahlgesetz (KWG) einschlägig. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 KWG muß, wer an Wahlen zum Gemeinderat teilnimmt, das 18. Lebensjahr vollendet haben. Diese Vorschrift, auf die für die übrigen Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene verwiesen wird (§§ 53, 57, 66 KWG), wäre zu ändern, um eine Erweiterung des Stimmrechts auf Sechzehn- und Siebzehnjährige zu erreichen.

2. Folgeänderungen der Gemeinde- und der Landkreisordnung

Eine Absenkung des Mindestalters für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene dürfte weitere Gesetzesänderungen in der Gemeindeordnung (GemO) und der Landkreisordnung (LKO) notwendig machen.

- a) So wäre es erforderlich, § 13 GemO und § 9 LKO, die den Bürgerbegriff definieren, an eine Änderung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 KWG anzupassen. In diesen beiden Vorschriften ist festgelegt, daß Gemeinde- und Kreisbürger diejenigen Einwohner der Gemeinde und des Kreises sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Da nach den § 14 Abs. 1 GemO und § 10 Abs. 1 LKO nur Bürgerinnen und Bürger an den Wahlen zu den Kommunalvertretungskörperschaften teilnehmen dürfen, müßte die Senkung des Wahlalters auch zu einer Änderung der Voraussetzungen für den Bürgerstatus führen. Danach wäre in § 13 Abs. 2 GemO sinngemäß zu bestimmen, daß Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde diejenigen Einwohner sind, die zur Wahl des Rates berechtigt sind. Entsprechendes müßte in § 9 LKO geregelt werden.

- b) Des weiteren stellt sich die Frage, ob mit einer Änderung des Bürgerbegriffes auch automatisch die Änderung der Ehrenamtsvoraussetzungen verbunden ist. Gemäß § 18 Abs. 1 GemO sind nämlich grundsätzlich nur Bürgerinnen und Bürger zur Übernahme von Ehrenämtern berechtigt und verpflichtet, d.h. z.Z. nur die Einwohner, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Mit einer Änderung der §§ 13 Abs. 2 GemO und 9 Abs. 2 LKO würde diese Berechtigung und Verpflichtung aber ohne weiteres auch für Sechzehn- und Siebzehnjährige gelten. Soweit entsprechendes nicht gewollt ist und Ehrenämter - wie bisher - grundsätzlich erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres übernommen werden sollen, wären die §§ 13 GemO und 9 LKO entsprechend zu ändern.

Es bleibt anzumerken, daß es für eine solche Änderung durchaus Gründe gibt. Die Fähigkeit, ein Ehrenamt zu übernehmen, leitet sich - so wird in der Literatur vertreten - in erster Linie von der Wählbarkeit eines Bürgers ab². Gegen die Verpflichtung Jugendlicher zur Wahrnehmung eines Ehrenamtes oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit werden deshalb auch Gründe des zivilrechtlichen Minderjährenschutzes angeführt³. Dies hat offenbar auch der rheinland-pfälzische Gesetzgeber bei Erlaß der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung so gesehen. Er ging davon aus, daß unter Achtzehnjährige nicht zu ehrenamtlichen Tätigkeiten oder Ehrenämtern verpflichtet werden können⁴. So erklärt sich auch, warum nach geltendem Recht nur volljährige Einwohner zu vorübergehenden ehrenamtlichen Tätigkeiten verpflichtet werden dürfen. Die schon bisher bestehende Berechtigung zur Ausübung einer solchen Tätigkeit bereits mit 16 Jahren ist mit ihrer nur vorübergehenden Natur, ihrem Charakter als Tätigkeit für die Gemeinde oder den Kreis, die nicht mit der eigenverantwortlichen Erledigung von Geschäften der Gebietskörperschaft verbunden ist⁵ und der gegenüber dem Ehrenamt abgeschwächten Treuepflicht zu erklären.

Letztlich dürfte aber auch diese Entscheidung im Ermessen des Gesetzgebers stehen, wie etwa § 23 der niedersächsischen Gemeindeordnung und § 19 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein zeigen, die auch Sechzehnjährigen die Übernahme von Ehrenämtern eröffnen.

- c) Soll auch für die Wahlen zu den Ausländerbeiräten das Wahlalter auf 16 Jahre abgesenkt werden, wären dafür die §§ 46 a Abs. 2 Satz 2 GemO und 40 a Abs.2 Satz 2 LKO dahingehend zu ändern, daß die ausländischen Einwohner wahlberechtigt sind, die neben den sonstigen Voraussetzungen am Tag der Stimmabgabe das 16. Lebensjahr vollendet haben.

3. Auswirkungen auf die Besetzung der Wahlausschüsse und Wahlvorstände

Die Senkung des Mindestalters für die Teilnahme an Kommunalwahlen würde dazu führen, daß auch Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren Mitglied in den für

² Stubenrauch in: Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, GemO, § 13 Anm. 4.2.1.2; vgl. auch Art. 19 Abs. 1 Bayerische Gemeindeordnung - BayGO

³ vgl. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, § 8 I 3a

⁴ vgl. Protokoll der Sitzung des Innenausschusses des Landtags vom 02.10.1973, S. 15

⁵ vgl. Stubenrauch in: Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, GemO, § 13 Anm. 2.1

die Kommunalwahlen zu bildenden Wahlausschüssen der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen sowie des Bezirksverband Pfalz sein können.

§ 8 Abs. 1 KWG stellt nämlich dafür auf die Wahlberechtigung ab. Umstände, die gegen eine solche Mitgliedschaft sprechen könnten, sind nicht erkennbar.

Wissenschaftlicher Dienst