

11.12.2025

Beschlussempfehlung und Bericht

des Hauptausschusses

zu dem Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 18/15905

2. Lesung

und

3. Lesung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Berichterstatter

Abgeordneter Klaus Vossemer

Beschlussempfehlung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP- Drucksache 18/15905 - wird unverändert angenommen.

Datum des Originals: 11.12.2025/Ausgegeben: 12.12.2025

Bericht

A Allgemeines

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung, Drucksache 18/15905, wurde durch das Plenum am 8. Oktober 2025 nach der 1. Lesung zur alleinigen Beratung an den Hauptausschuss zur Vorbereitung der weiteren Lesungen überwiesen.

Mit dem Gesetz soll Artikel 31 Absatz 2 der Landesverfassung dahingehend geändert werden, dass deutsche Staatsangehörige, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, ab der nächsten Landtagswahl wahlberechtigt sein sollen. Für die Wählbarkeit zum Landtag Nordrhein-Westfalen bleibt weiterhin die Volljährigkeit Voraussetzung.

Die Absenkung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht betrifft voraussichtlich rund 298.000 Personen, wodurch die Gesamtzahl der Wahlberechtigten bei der Landtagswahl von 12.794.000 um 2,3 % auf etwa 13.092.000 ansteigt.

B Beratung

Der Termin einer Anhörung wurde am 2. Oktober 2025 im Rahmen der Sitzung des Hauptausschusses im Hinblick auf die zu erwartende Überweisung durch das Plenum als Vorratsbeschluss vereinbart und nach erfolgter Überweisung in der Sitzung am 30. Oktober 2025 fixiert.

Der Hauptausschuss hat die Anhörung am 13. November 2025 durchgeführt. Zu dieser Anhörung lagen folgende Stellungnahmen vor:

Urheber/in	Stellungnahme
Professor Dr. Markus Ogorek Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre Universität zu Köln	18/3149
Professor Dr. Hermann K. Heußner Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Hochschule Osnabrück Osnabrück	18/3130
Professor Dr. Gernot Sydow Universität Münster	18/3115
Professor Dr. Christian Palentien Universität Bremen	18/3131
Dr. Elisabeth Graf Institut für Schulentwicklungsforschung Technische Universität Dortmund	18/3143
Landesjugendring NRW Düsseldorf	18/3142

In der Anhörung des Hauptausschusses am 13. November 2025 äußerten sich alle Sachverständigen positiv zu dem Vorhaben, das aktive Wahlrecht zu den Landtagswahlen auf 16 herabzusetzen. Der Verfassungsgeber sei grundsätzlich frei in seiner Entscheidung und die Typisierung für die Annahme der Wahlreife für 16jährige zulässig, begründet und geboten. Die Anhörung ist im vollständigen Wortlaut im Ausschussprotokoll 18/1062 dokumentiert. Die kurz sinngemäß zusammengefassten Kernthesen waren:

Prof. Dr. Markus Ogorek (Universität zu Köln):

Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass die Festlegung eines Mindestalters keinen Eingriff in das Wahlrecht darstellte, weil die Ausübung des Wahlrechts eine gewisse Verstandesreife voraussetzte. Auch mit der Neuregelung, mit dem herabgesetzten Mindestalter, gehen Einschränkungen einher, nämlich für all jene, die noch nicht 16 Jahre alt sind. Diese Einschränkung bedarf einer Rechtfertigung. Für all jene, die jetzt in den Genuss des Wahlrechts kommen, stellt es sich so dar, dass das im Grunde eine Erweiterung der Allgemeinheit ist. Der Allgemeinheitsgrundsatz wird ausgeweitet. Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Konkretisierung des Allgemeinheitsgrundsatzes eine Einschätzungsprärogative zu, deren Grenzen erst bei sachlich schlechthin nicht vertretbaren Typisierungen erreicht sind. 16-Jährige verfügen typischerweise über die grundlegende politische Urteilsfähigkeit.

Prof. Dr. Hermann K. Heußner (Hochschule Osnabrück):

Regelungen über die Verantwortungsfähigkeit im Jugendstrafrecht und auch die Regelung über die beschränkte Geschäftsfähigkeit im BGB haben dagegen einen Schutzzweck. Sie sind auf die Frage des aktiven Wahlalters daher nicht übertragbar. Im Wahlrecht ist die Typisierung erlaubt: Wenn die große Mehrheit mit 16 hinreichende Verantwortungsfähigkeit hat, dann muss das Wahlrecht auch eingeführt werden. Die beschränkte Geschäftsfähigkeit ist eine Schutzkonstruktion und kann kein Argument sein, der Mehrheit das Wahlrecht vorzuenthalten. In Nordrhein-Westfalen ist das Wahlalter in der Verfassung selbst festgelegt. Es gibt kein Argument, den Jugendlichen mit 16 oder 17 das Wahlrecht vorzuenthalten. Es stellt sich die Anschlussfrage nach der politischen Bildung. Es gibt nach der nordrhein-westfälischen Verfassung und auch nach dem Schulgesetz und den entsprechenden Richtlinien eine Demokratiebildungspflicht.

Prof. Dr. Gernot Sydow (Universität Münster):

Im Wesentlichen besteht Freiheit des verfassungsändernden Landesgesetzgebers. Die bundesrechtlichen Vorgaben des Artikels 28 Abs. 1 und Abs. 2 GG sagen nichts über das Wahlalter und das Demokratieprinzip als solches tut dies erst einmal auch nicht. Zum einem unterschiedlichen aktiven und passiven Wahlrecht: Es gilt zwischen diesen beiden Aspekten nicht der Gleichheitsgrundsatz. Grundsätzlich wäre für wünschenswert, wenn aktive Wahlrechtsaltersgrenzen für alle Wahlen gleich wären. Der Gesetzgeber muss beim Wahlalter typisieren. Es ist nicht von einer individuellen Einsichtsfähigkeit abhängig zu machen. Wir haben eine Verschiebung von demografischen Situationen hin zu einer älteren Generation mit Fragen nach der Zukunftsfähigkeit und Ähnlichem. Ist es gut für eine Demokratie, wenn viele Rentner dominieren, was gestaltet wird? Es gilt zu überlegen, ob man das kompensieren kann durch andere Formen des Stimmgewichts für eine ganz junge Generation. Das ist zumindest eine politisch relevante Frage. Die Absenkung auf 16 hat einen guten Grund.

Prof. Dr. Christian Palentien (Universität Bremen):

Wenn man nur das Wahlrecht einräumt, wird noch wenig bewirkt, man muss flankieren. Wir haben im 16. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema „Demokratiebildung“ versucht, alle Felder darzustellen, in denen politische Beteiligung von Kindern und Jugendlichen möglich ist. Das heißt, wenn man das Wahlrecht senkt, muss es flankiert werden durch politische Bildung in allen sozialen Räumen, die von Kindern und Jugendlichen besucht werden, die Kinder und Jugendliche durchlaufen. Es ist möglich, Kindern und Jugendlichen mit dem Wahlrecht ein Signal zu geben, dass sie als politische Akteure ernst genommen werden. Letztendlich handelt es sich immer um ein Wahlrecht und nicht um eine Wahlpflicht. Das heißt, wenn Jugendliche sich überfordert bzw. nicht politisch vorbereitet fühlen, dann sind sie auch nicht gezwungen, zu wählen.

Dr. Elisabeth Graf (Technische Universität Dortmund):

In der Adoleszenz tut sich viel, gerade in der moralischen, aber auch in der politischen Entwicklung. Das beginnt weit früher als mit 16. Jugendliche beschäftigen sich in dieser Zeit sehr stark auch mit gesellschaftlichen Fragen. Ihnen das Wahlrecht zuzugestehen, bietet die Möglichkeit, ihren Interessen Gehör zu verschaffen. Es besteht die Chance, alle Jugendlichen abzuholen und die Möglichkeit zu bieten, sich mit politischen und sozialen Themen auseinanderzusetzen. Seitens der Zentrale für politische Bildung passiert da sehr viel; es wäre auch relevant, Materialien zur Verfügung zu stellen, die in der Schule genutzt werden können, um Jugendliche auf die Wahlen vorzubereiten und ganz konkret zu veranschaulichen, wie solche Wahlen ablaufen. Als Vorbereitung auf die Wahl wäre es wichtig, rechtzeitig vor den Wahlen ausreichend Möglichkeit zu geben und politische und soziale Themen in der Schule zu behandeln.

Orion Raunig (Kinder- und Jugendrat NRW):

Es muss unfassbar viel im Bereich „politische Bildung“ passieren. Das Ganze würde ich allerdings getrennt von der jetzt geplanten Wahlalterabsenkung sehen, weil das sowieso passieren muss. Wir freuen uns natürlich, dass die Wahlalterabsenkung stattfindet, aber dann muss jetzt auch die politische Bildung unabhängig davon gestärkt werden. Gerade in Schulen muss es mehr Raum für politische Debatten geben. Demokratie funktioniert am besten durch Selbermachen oder durch Mitmachen und deshalb müssen wir auch dafür sorgen, dass dort Demokratie nicht nur gelehrt, sondern auch gelebt wird.

Maja Tölke (Landesjugendring NRW):

Es ist über viele Jahre nicht die erste Anhörung zum Thema „Wahlalterabsenkung“ für uns als Landesjugendring NRW, als Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und damit als Stimme junger Menschen hier in Nordrhein-Westfalen. Heute findet die entscheidende Anhörung statt. Wir freuen uns. Es geht heute nicht darum, zu zeigen, dass alle jungen Menschen die kognitiven Fähigkeiten haben, an Wahlen teilzunehmen, auch mit 16 Jahren. Es ist wichtig, auf die Stimmen junger Menschen in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu hören. Wer die Interessen junger Menschen hört und wahrnimmt, wird auch gewählt. Das leiten wir ab aus den Ergebnissen der letzten U16- und U18-Wahlen. Es sind nicht die nur 16- und 17-Jährigen, auch manche 18- oder 19-Jährige dürfen das erste Mal wählen. Das sollte mit Maßnahmen politischer Bildung unterstützt werden.

Eine Auswertung der Anhörung und die abschließende Beratung und Abstimmung erfolgten in der Sitzung des Hauptausschusses am 11. Dezember 2025.

Die Sprecherin der SDP erklärte, dass es ein guter Tag sei. Die Senkung des Wahlalters sei schon lange im Programm ihrer Partei festgehalten und werde nun endlich umgesetzt, final mit dem Beschluss im Parlament in der kommenden Woche. Es sei ein wichtiges Signal, damit junge Menschen motiviert würden, sich einzubringen. Sie betonte die Bedeutung, junge Menschen frühzeitig zu befassen und sanft in dem Prozess zu begleiten. Es sei wichtig, dass sie in den Willensbildungsprozess eingebunden werden, der für sie nicht unmaßgeblich sei. Sie danke auch den anderen drei Fraktionen für die gute Zusammenarbeit.

Die Sprecher der Fraktion der FDP schließt sich dem Dank seiner Vorrednerin an. Die Anhörung habe ergeben, dass es aus juristischer Sicht keine Hinderungsgründe für das Absenken des Wahlalters gebe. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers sei gewahrt worden. Auch die nicht juristischen Sachverständigen hätten in der Anhörung bestätigt, dass die jungen Menschen bei typisierender Betrachtung die notwendige Reife hätten, um Entscheidungen zur Landtagswahl zu treffen, was die einzige Voraussetzung sei. Auch der Zweite Demokratiebericht bestätige die positive Demokratieeinstellung. Dies sei ein guter Grund, die Mitbestimmung dieser Gruppe zu stärken.

Auch der Sprecher der Fraktion der CDU schließt sich dem Dank an mitinitierenden Fraktionen an. Die Anhörung sei dahingehend sehr eindeutig gewesen, dass es grundsätzlich möglich sei, die Verfassung so zu ändern. Werde die kommunale Ebene gespiegelt, so zeige sich die Bedeutung, junge Menschen zeitnah auch auf Landesebene an Politik zu binden. Der Zweite Demokratiebericht bestätige in der Gruppe der 14- bis 18-jährigen, dass über 95 Prozent ein klares Bild von Demokratie und Staatsform haben. Es sei wichtig, ihnen die Chance zu geben, früh Verantwortung zu übernehmen.

Der Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erklärte, dass dies ein feierlicher Moment sei. Die Sachverständigen hätten betont, dass der Gesetzgeber erklären müsse, warum Menschen nicht wählen dürften. Es gebe wenig Grund, 16-, 17-Jährigen die Beteiligung an Wahlen vorzuenthalten. In der Anhörung sei deutlich geworden, dass die Beteiligung verfassungsrechtlich geboten sei.

Der Sprecher der Fraktion der AfD erklärte, dass es gute Gründe gebe, das Gesetz abzulehnen. Zugleich betonte er, dass er sich freut, dass künftig junge Menschen wählen werden. Die Anhörung habe gezeigt, dass selbst Befürworter nicht eindeutig hätten klären können, warum die Festlegung des Wahlalters auf 16 Jahre und nicht auf 14 Jahre oder ab Geburt festzulegen sei.

Zur vollständigen Diskussion wird auf das später vorliegende Ausschussprotokoll 18/1100 verwiesen.

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung, Drucksache 18/15905, wird bei der anschließenden Abstimmung mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP bei Ablehnung der Fraktion der AfD unverändert angenommen.

C Ergebnis

Der federführende Hauptausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung, Drucksache 18/15905, unverändert anzunehmen.

Klaus Vossemer
Vorsitzender