



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/171

Alle Abg

Rechtsfragen bei Herabsetzung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre

Bearbeitung: Dr. Daniel Sandhaus, Rechtsreferendar Lukas Sievers

Datum: 11. Mai 2017

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Henning Höne erstellt. Das Gutachten wurde durch den Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| A. | GUTACHTENAUFTRAG | 4 |
| B. | GUTACHTEN | 5 |
| I. | EINLEITUNG..... | 5 |
| II. | RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DAS PASSIVE WAHLRECHT IN NORDRHEIN-WESTFALEN UND IHRE ÄNDERUNGSMÖGLICHKEITEN..... | 6 |
| III. | VERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT: GEWÄHRLEISTUNG DER WAHLFUNKTIONEN BEI ABSENKUNG DER ALTERSGRENZE FÜR DAS PASSIVE WAHLRECHT | 7 |
| 1. | <i>Wahlrechtsgrundsätze und Sicherung der Wahlfunktionen, insbesondere Allgemeinheit der Wahl</i> | 7 |
| 2. | <i>Anwendung dieser Grundsätze auf die Absenkung des passiven Wahlalters</i> | 10 |
| IV. | WAHL UND BEITRITT IN DIE KOMMUNALE VERTRETUNGSKÖRPERSCHAFT VOR DEM HINTERGRUND DER BESCHRÄNKTEN GESCHÄFTSFÄHIGKEIT..... | 12 |
| 1. | <i>Allgemein: Handlungsfähigkeit im öffentlichen Recht</i> | 12 |
| 2. | <i>Bewerbung für die Kommunalwahl durch Einreichung eines Wahlvorschlags</i> | 14 |
| 3. | <i>Annahme der Wahl</i> | 15 |
| V. | KOMMUNALRECHTLICHE FRAGESTELLUNGEN | 16 |
| 1. | <i>Keine abschließende Funktion der Jugendräte</i> | 16 |
| 2. | <i>Auswirkungen der Minderjährigkeit bei Wahlen und Abstimmungen in kommunalen Vertretungen</i> | 17 |
| 3. | <i>Mitgliedschaft in Ratsfraktionen</i> | 17 |
| 4. | <i>Entschädigung der Ratsmitglieder nach § 45 GO NRW bzw. § 30 KreisO NRW</i> | 21 |
| 5. | <i>Haftung von Gemeinderatsmitgliedern nach § 43 Abs. 4 GO NRW bzw. § 28 Abs. 3 KreisO NRW</i> | 22 |
| 6. | <i>Sachkundige Bürgerinnen und Bürger</i> | 23 |
| 7. | <i>Entsendung von Ratsmitgliedern in Kontrollgremien kommunaler Betriebe</i> | 23 |
| 8. | <i>Polizeibeiräte</i> | 25 |
| VI. | EXKURS: VERPFLICHTUNGEN GEGENÜBER DER PARTEI..... | 26 |
| 1. | <i>Mitgliedschaft von Minderjährigen in einer politischen Partei</i> | 26 |
| 2. | <i>Mandatsträgerbeiträge nach § 27 Abs. 1 S. 2 PartG</i> | 27 |
| VII. | SCHULPFLICHT UND JUGENDSCHUTZ | 28 |
| 1. | <i>Schulpflicht</i> | 28 |
| 2. | <i>Jugendschutz</i> | 29 |
| VIII. | ERZIEHUNGSRECHT DER ELTERN..... | 29 |
| 1. | <i>Aufenthaltsbestimmungsrecht</i> | 30 |
| 2. | <i>Erziehungsmittel</i> | 31 |
| IX. | KOLLIDIERENDES LANDESRECHT UND ABWEICHUNG VOM BÜRGERLICHEN RECHT DES BUNDES | 31 |
| C. | ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | 33 |
| D. | LITERATURVERZEICHNIS | 34 |
| E. | ANHANG | 38 |

A. Gutachtenauftrag

Die Altersgrenze für eine Kandidatur bei Kommunalwahlen (passives Wahlrecht) liegt in Nordrhein-Westfalen derzeit bei 18 Jahren. Der Landesgesetzgeber senkte die Altersgrenze für das Stimmrecht (aktives Wahlrecht) auf kommunaler Ebene im Jahr 1998 auf 16 Jahre; nicht aber jene für das passive Wahlrecht.¹

Vor diesem Hintergrund hat der Abgeordnete Henning Höne (FDP) den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW mit Schreiben vom 31. August 2016 um die Anfertigung eines Gutachtens gebeten. Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, inwieweit auch eine Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht auf 16 Jahre denkbar wäre, bzw. welche rechtlichen Probleme sich in diesem Zusammenhang ergeben würden. Dabei soll u.a. untersucht werden, inwieweit Personen, die noch nicht voll geschäftsfähig sind, als gewählte Mitglieder kommunaler Vertretungen rechtlich wirksame und verbindliche Entscheidungen treffen können. Dies gilt zum einen für den Stadtrat, Gemeinderat oder Kreistag sowie zum anderen für Tätigkeiten in weiteren Gremien, etwa Aufsichts- und Beiräten in kommunalen Unternehmen.

Insgesamt soll untersucht werden, inwieweit einer Absenkung des Wahlalters rechtliche Hürden entgegenstehen. Dabei sollen u.a. die Unterschiede zwischen Handlungen im privaten Rechtsverkehr und der spezifischen Tätigkeit als gewähltes Mitglied einer Kommunalvertretung in den Blick genommen und deren Auswirkungen bewertet werden. Auch soll darauf eingegangen werden, inwieweit Bestimmungen des Bundesrechts einer Absenkung entgegenstehen. Dabei ist u.a. zu klären, inwieweit ggf. vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelungen getroffen werden können.

¹ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung „Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes“, LT-Drs. 12/2455, S. 3, 12.

B. Gutachten

I. Einleitung

Gegenwärtig besteht in allen Bundesländern eine Altersgrenze für das passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene, die bei mindestens 18 Jahren bzw. dem Alter, das der Volljährigkeit entspricht, liegt.² In seltenen Fällen besteht das passive Wahlrecht auf Landesebene sogar erst ab 21 Jahren.³ Dagegen besteht das aktive Wahlrecht bei Wahlen auf kommunaler Ebene in acht Bundesländern schon ab 16 Jahren; in Nordrhein-Westfalen seit 1998.⁴ Bei Landtagswahlen ist in nunmehr vier Bundesländern das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre herabgesetzt worden. Bei der Reform des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes im Jahr 1998 wurde die Altersgrenze für das passive Wahlrecht – Vollendung des 18. Lebensjahres – bewusst nicht verändert. Für die Ausländerbeiräte (heute: Integrationsräte) bestand das passive Wahlrecht für einige Jahre bereits ab Vollendung des 16. Lebensjahres.⁵ Diese Altersgrenze wurde 2009 auf 18 Jahre angehoben.⁶

Unterschiedliche Landesgesetzgeber haben nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf Landesebene das aktive Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt. Hierin zeigt sich, dass Minderjährigen in diesem Alter in zunehmendem Maße die für eine politische Entscheidung notwendige Reife zuerkannt wird. Die Frage nach der Absenkung auch der Altersgrenze für das passive Wahlrecht betrifft insoweit die Frage, ob 16jährige (auch) die notwendige Reife und Einsichtsfähigkeit für die aktive Ausübung eines politischen Mandats besitzen können. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der in Art. 38 GG, Art. 31, 78 LV NRW bestimmten Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl relevant.

Aufgrund der besonderen Position, die Minderjährige in der gesamten Rechtsordnung einnehmen, stellen sich verschiedene Rechtsfragen, die in der folgenden Ausarbeitung dargestellt und bewertet werden sollen. Die Ausarbeitung betrifft dabei ausschließlich die Wahlen zu kommunalen Vertretungen in Nordrhein-Westfalen.

² Vgl. die Übersicht zu den Altersgrenzen des aktiven und passiven Wahlrechts bei Landtags- und Kommunalwahlen, beigelegt als Anlage unter E. Siehe auch die Darstellung in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Diensts des Deutschen Bundestags, Kinderwahlrecht und Kinderrechte, WD 3 – 3000 – 068/12, Berlin 2012.

³ Vgl. § 4 HessLandtagsWahlG; in Bayern Wählbarkeit ab 21 Jahren bis zum Jahr 2003, ebenso in Rheinland-Pfalz bis 1974.

⁴ Einschließlich der Bezirksverordnetenversammlungswahl in Berlin.

⁵ Siehe § 27 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 5 GO NRW in der bis zum 17.07.2009 gültigen Fassung; geändert durch Gesetz vom 20.06.2009, GV. NRW S. 380. Möglicherweise handelte es sich bei der Einführung um ein nicht beabsichtigtes Redaktionsversehen; vgl. die Vorlage 12/2485 v. 02.12.1998, Anlage 1, S. 2, in der zur Begründung nur auf die Anpassung an die Regelung des Kommunalwahlgesetzes verwiesen wird. Bei den folgenden Änderungen der Gemeindeordnung wurde die Norm allerdings nicht angepasst.

⁶ Gesetz vom 20.06.2009, GV. NRW S. 380; zur Begründung siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform vom 12.06.2009, Drucksache 14/9390, dort S. 12.

Bislang besteht (oder bestand) in keinem Bundesland ein passives Wahlrecht für Minderjährige bei Kommunal- oder Landtagswahlen, weswegen es zu den im Raum stehenden Rechtsfragen keine Rechtsprechung und nur begrenzt wissenschaftliche Literatur gibt.⁷ Insoweit ist anzumerken, dass in der Zukunft mit den hier aufgeworfenen Rechtsfragen befasste Gerichte zu anderen Bewertungen kommen könnten.

II. Rechtsgrundlagen für das passive Wahlrecht in Nordrhein-Westfalen und ihre Änderungsmöglichkeiten

Gemäß Art. 31 Abs. 2 S. 2 LV NRW knüpft das passive Wahlrecht bei Landtagswahlen an die Volljährigkeit an. Diese ist abhängig vom Bundesrecht und tritt gegenwärtig mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein, § 2 BGB. Die Regelung betrifft allerdings allein Landtagswahlen und hat keine Bedeutung für die Frage des Wahlalters bei Wahlen auf kommunaler Ebene.⁸

Für Letztere hat der Verfassungsgeber unter Wiederholung der Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Abs. 1 GG⁹ in Art. 78 LV NRW eine spezielle Regelung geschaffen:

Artikel 78 LV NRW

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

[...]

Gemäß Art. 78 Abs. 1 S. 4 LV NRW wird das Nähere vom einfachen Gesetz bestimmt; konkret vom Kommunalwahlgesetz und der Kommunalwahlordnung. Zentral ist hier § 12 KWahlG, wonach jede wahlberechtigte Person wählbar ist, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat:

§ 12 KWahlG

(1) Wählbar ist jede wahlberechtigte Person, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in dem Wahlgebiet ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat.

[...]

⁷ Besonders hinzuweisen ist insoweit auf die Ausarbeitung „Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht“, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 012/13, dort S. 14 ff.

⁸ *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 31 Rn. 2

⁹ Vgl. zur allgemeinen Geltung der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Wahlrechtsgrundsätze - noch über den Regelungsbereich des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG hinaus - für alle sonstigen Wahlen zu Volksvertretungen und politische Abstimmungen *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Beck-OK GG, Art. 38 Rn. 48 m.w.N.; *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 38, Rn. 77; *Burghart*, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 38, Rn. 2 m.w.N.

Eine Änderung dieser Vorschrift ist durch einfaches Parlamentsgesetz möglich, wozu gemäß Art. 66 S. 1, 44 Abs. 2 LV NRW die einfache Stimmenmehrheit reicht. Die Gemeindeordnung verweist in § 42 Abs. 1 GO NRW hinsichtlich der Wahl der Ratsmitglieder auf das Kommunalwahlgesetz, sodass insoweit zunächst kein weiterer Anpassungsbedarf bestünde.¹⁰

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit: Gewährleistung der Wahlfunktionen bei Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht

1. Wahlrechtsgrundsätze und Sicherung der Wahlfunktionen, insbesondere Allgemeinheit der Wahl

Nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG steht das aktive und passive Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen zu. Für die kommunalen Vertretungen wird dies durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 78 Abs. 1 S. 2 LV NRW verbürgt. Ein Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen ist unzulässig.¹¹ Auch darf die Teilnahme an der Wahl nicht von besonderen, nicht von jedermann erfüllbaren Voraussetzungen (z.B. Vermögen, Einkommen, Steuerentrichtung, Bildung, Lebensstellung) abhängig gemacht werden.¹² Dadurch wird die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität als eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung gesichert.¹³

Die Staatsbürgerschaft besteht unabhängig vom Erreichen einer bestimmten Altersgrenze. Die Festlegung von Altersgrenzen für das passive Wahlrecht stellt daher eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl dar. Es handelt sich um einen Unterfall des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 GG.¹⁴ Durch Altersgrenzen wird auch insoweit in verfassungsmäßige Rechte der Betroffenen eingegriffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl begründet kein absolutes Differenzierungsverbot. Einschränkungen der aktiven und passiven Wahlberechtigung können durch besondere Gründe gerechtfertigt sein. Diese müssen durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl die Waage halten kann.¹⁵ Insoweit

¹⁰ Bei einer Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht könnte eine entsprechende Überprüfung und Anpassung des Kommunalrechts im Sinne einer schlüssigen Gesamtregelung in Betracht gezogen werden. Beispielsweise regelt § 58 Abs. 4 GO, dass den Ausschüssen volljährige sachkundige Einwohner als Mitglieder mit beratender Stimme angehören können. Für die Wahl der Integrationsräte bestimmt § 27 Abs. 5 GO NRW, dass die Wählbarkeit mit Vollendung des 18. Lebensjahres beginnt. Eine Anpassung dieser Regelungen wäre nicht zwingend erforderlich. Der Sachzusammenhang könnte aber eine Angleichung der Altersgrenzen nahelegen.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 07.10.1981, Az. 2 BvC 2/81, Rn. 10 – juris.

¹² Butzer, in: Epping/Hillgruber, Beck-OK GG, Art. 38, Rn. 51.

¹³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 23.01.1957, Az. 2 BvE 2/56, Rn. 26; Urteil vom 02.11.1960, Az. 2 BvR 504/60, Rn. 28; Beschluss vom 23.10.1973, Az. 2 BvC 3/73, Rn. 8; Beschluss vom 07.10.1981, Az. 2 BvC 2/81, Rn. 10; Beschluss vom 16.07.1998, Az. 2 BvR 1953/95, Rn. 50 – juris.

¹⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38, Rn. 90.

¹⁵ St. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.05.1970, Az. 2 BvR 158/70, Rn. 11; Beschluss vom 23.10.1973, Az. 2 BvC 3/73, Rn. 8; Beschluss vom 21.09.1976, Az. 2 BvR 350/75, Rn. 69 f.; Beschluss vom 22.10.1985, Az. 1 BvL 44/83, Rn. 37 f.; Urteil vom 10.04.1997, Az. 2 BvC 3/96, Rn. 4; Urteil vom 13.02.2008, Az. 2 BvK 1/07, Rn. 109; Beschluss vom 25.07.1997, Az. 2 BvR 1088/97, Rn. 9; Urteil vom 09.11.2011, Az. 2 BvC 4/10 u.a., Rn. 87; Beschluss vom 31.01.2012, Az. 2 BvC 3/11, Rn. 61 – juris.

ist es Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen.¹⁶

Zum Wahlalter hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass es

„von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden [sei], daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.“¹⁷

Bei der Festlegung der Altersgrenze steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, in dessen Rahmen er eine verfassungsgemäße Regelung treffen kann. Dies gilt gleichermaßen für das aktive wie das passive Wahlrecht: Rechtfertigungsgrund ist die Sicherung der Wahlfunktionen.¹⁸ Der Gesetzgeber ist im Rahmen dieser Einschätzungsprärogative auch zu einer Generalisierung und Typisierung befugt, die nicht jeden Einzelfall berücksichtigt und tatsächlich auftretende oder bekannte Besonderheiten vernachlässigen darf.¹⁹

Die rechtliche wie politische Diskussion betrifft vorwiegend die Frage, inwieweit eine bestehende Altersgrenze zu hoch sei und daher abgesenkt werden müsse (Übermaßverbot). Daneben stellt sich für diese Ausarbeitung aber auch die Frage, ob der Spielraum des Gesetzgebers durch eine Untergrenze beschränkt ist; ob also aus verfassungsrechtlichen Gründen ein Mindestalter für das Wahlrecht besteht, das vom Gesetzgeber nicht unterschritten werden darf (Untermaßverbot).

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags vertritt hierzu die Auffassung, dass der Spielraum des Gesetzgebers auch mit Blick auf eine ggf. zu niedrige Altersgrenze beschränkt sei.²⁰ Eine das Mindestmaß unterschreitende Herabsetzung sei unzulässig.²¹

Zu beachten ist hierbei, dass die juristische Argumentation für eine verfassungsrechtlich zwingende Mindest-Untergrenze von der dargestellten Argumentation zu unterscheiden ist.²² Die

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 10.04.1997, Az. 2 BvC 3/96, Rn. 44; BVerfG, Urteil vom 03.07.2008, Az. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, Rn. 98 – juris.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973, Az. 2 BvC 3/73, Rn. 9, BVerfGE 36, 139 = NJW 1974, 311. Die Entscheidung betrifft zwar eine Frage des aktiven Wahlrechts, die Ausführungen zur Altersgrenze beziehen sich allerdings allgemein auf Altersgrenzen zur Beschränkung des Wahlrechts. Zur Zulässigkeit einer Altersgrenze siehe auch *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 31 Rn. 8; *Wahl*, in: Löwer/Tettinger, Art. 31 Rn. 21.

¹⁸ Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 012/13, S. 16.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 4.7.2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, Rn. 37 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990, Az. 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, Rn. 111 – juris; BVerfG, Beschluss vom 10.04.1997, Az. 2 BvL 77/92, Rn. 24 – juris.

²⁰ Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 012/13, S. 15; siehe auch *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 Rn. 138; *Breuer*, NVwZ 2002, 43, 45.

²¹ In der Ausarbeitung wird dazu auf das BVerfG (Beschluss vom 23.10.1973, Az. 2 BvC 3/73) verwiesen, S. 16, Fn. 27. Dort finden sich allerdings keine entsprechenden Ausführungen. Siehe auch den insoweit ebenfalls fraglichen Verweis auf das BVerfG bei *v. Münch*, NJW 1995, 3165, 3166.

²² Altersgrenzen für Wahlen im Bund und auf Landesebene werden regelmäßig unmittelbar in der Verfassung geregelt. Mit Blick auf die Normhierarchie stellt sich bei einer Regelung (bzw. des Entfallens) der Altersgrenze in der Verfassung ggf. die Problematik verfassungswidrigen Verfassungsrechts. Da die hier fragliche Altersgrenze im einfachen Recht geregelt ist, soll auf diese Problematik im Folgenden nicht weiter eingegangen werden.

Einführung einer Altersgrenze stellt einen zu rechtfertigenden Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dar, der gerechtfertigt sein muss, um keine verfassungswidrige Verletzung des Wahlrechts darzustellen. Völlig anders ist die Argumentation für eine zwingende Altersgrenze: Hier müssen die (Rechtfertigungs-)Gründe für eine Altersgrenze ihrerseits so zu einem Gebot erstarken, dass der Gesetzgeber zum Schutz dieser Werte zur Einführung einer Mindest-Altersgrenze verpflichtet ist. Gegenüber einem solchen Verständnis der Verfassungsnormen bestehen Bedenken.²³

Die Argumentation für eine zwingend erforderliche Altersgrenze wird auf die primären Wahlfunktionen gestützt, vor allem auf die Kommunikationsfunktion²⁴, die Verantwortungsfunktion und damit einhergehend die Handlungsfähigkeit einer Volksvertretung. Die freie und offene Kommunikation zwischen den Wählerinnen und Wählern sowie den zu Wählenden ist eine wesentliche Funktion sowohl der aktiven als auch der passiven Beteiligung an Wahlen. Sie stellt einen wesentlichen Teil der politischen Meinungs- und Willensbildung vom Staatsvolk hin zu den Verfassungsorganen dar.²⁵ Dies betrifft zum einen den Wahlakt selbst. Die Kommunikationsfunktion muss sich aber auch in der fortdauernden Teilhabe am Prozess der politischen Meinungsbildung²⁶ sowie im notwendigen „beständigen Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften“²⁷ verwirklichen können. Mit Blick auf die Kommunikationsfunktion der Wahl soll die Teilnahme an diesem Kommunikationsprozess die Möglichkeit einer bewussten und reflektierten Wahlentscheidung im Rahmen des aktiven und passiven Wahlrechts voraussetzen.²⁸

²³ Siehe zum Themenkomplex auch die umfangreiche Diskussion um das sogenannte „*Kinderwahlrecht*“ oder auch „*Wahlrecht von Geburt an*“: Hinter dem Begriff verbergen sich zwei grundverschiedene Konzepte. Nach einer Idee soll die Altersgrenze tatsächlich komplett aufgehoben werden. Andere werben für eine treuhänderische Ausübung des Wahlrechts des minderjährigen Kindes durch die Sorgeberechtigten. Das letztgenannte „Stellvertretermodell“ wird im juristischen Schrifttum weit überwiegend als verfassungswidrig abgelehnt. Es handle sich um eine verkappte Form des unzulässigen Pluralwahlrechts und verstoße weiterhin gegen den Grundsatz, wonach das Wahlrecht ein höchstpersönliches – nicht übertragbares – Recht sei (für die Zulässigkeit argumentiert dagegen *Heußner*, ZRP 2009, S. 187 f). Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das erstgenannte Modell sind weniger ausgeprägt. Siehe zum Themenkomplex die Ausführungen bei *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 Rn. 138, der beide Modelle als verfassungswidrig ablehnt. Dort finden sich auch umfangreiche Literaturverweise. Siehe zum Thema auch den Antrag einer fraktionsübergreifenden Gruppe von Abgeordneten des Deutschen Bundestags „*Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an*“, BT-Drs. 15/1544 vom 11.09.2003; die kritischen Ausführungen bei *Rolfsen*, DÖV 2009, S. 348 ff.; die Darstellung bei *Westle*, ZParl 2006, S. 96 ff. mit weiteren umfangreichen Literaturverweisen; sowie den Sammelband der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze?*, 2008, mit Beiträgen u. a. zu verfassungsrechtlichen und entwicklungspsychologischen Aspekten.

²⁴ Zur Kommunikation und Repräsentation in der demokratischen Staatsordnung siehe auch die Ausführungen von *Steffani*, ZParl 1999, S. 772 ff.

²⁵ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 20, Rn. 82 f.; siehe auch *Thesling*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, Art. 30 Rn. 2 sowie die Entscheidung des BVerfG zur Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen, Beschluss vom 04.07.2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, NVwZ 2012, 1167.

²⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 19.07.1966, Az. 2 BvF 1/65, Rn. 116; Urteil vom 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76, Rn. 46 f.; Beschluss vom 23.02.1983, Az. 2 BvR 1765/82; Beschluss vom 14.05.1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81; Urteil vom 30.06.2009, Az. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Rn. 213 – juris.

²⁷ *Dreier*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 20, Rn. 83.

²⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes“, BT-Drs. 9/1913, S. 10; *Wernsmann*, *Der Staat* 44 (2005); S. 46 ff.; *Breuer*, *Kinderwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht*, NVwZ 2002, S. 43 (45).

Die aktive Beteiligung am politischen Prozess, wie sie bei einem Gemeinderatsmitglied gegeben ist, erfordert ein Mindestmaß an Reife, Lebenserfahrung und politischer und sozialer Urteilsfähigkeit. Sofern eine solche Einsichtsfähigkeit nicht vorliegt, stellt dies einen sachlichen Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts dar.²⁹ Der Gesetzgeber kann die aktive und passive Wahlberechtigung an die Fähigkeit knüpfen, die Bedeutung und Tragweite des Wahlaktes in einer Demokratie erkennen, die komplexen Zusammenhänge der Politik in ihren Umrissen verstehen und daraus für die Wahlentscheidung Schlussfolgerungen ziehen zu können. Insoweit sind Altersgrenzen als objektive Abgrenzungskriterien auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt.³⁰ Hierauf gestützt wird nun weitergehend ein verfassungsrechtliches Gebot postuliert.

Wahlen haben darüber hinaus eine Verantwortungsfunktion. Wer von einer passiven Wahlberechtigung zu einer Volksvertretung Gebrauch macht, übernimmt politische Verantwortung.³¹ Wählerinnen und Wähler sollen ebenso wie Gewählte fähig sein, die Konsequenzen des eigenen Entscheidungsverhaltens zu tragen. Diese Verantwortungsübernahme erfolgt im Rahmen des passiven Wahlrechts nicht nur für sich selbst, sondern (auch) für die Allgemeinheit.³² Für diesen demokratischen Verantwortungszusammenhang und mithin für die Gewährung der Wahlberechtigung sei die bereits beschriebene politische Einsichtsfähigkeit eine verfassungsrechtlich notwendige Voraussetzung.

Beide Argumentationslinien zielen auf die Frage, ob Minderjährige in einem bestimmten Alter bei einer generalisierenden Betrachtungsweise eine ausreichende Reife aufweisen (Lebenserfahrung, Urteilsfähigkeit, etc.). Im Folgenden soll geprüft werden, inwieweit die genannten Grundsätze und Erwägungen einer Absenkung des passiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre entgegenstehen würden. Soweit sich die Absenkung auch nach dieser Auffassung innerhalb des dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Altersgrenze zustehenden Einschätzungsspielraums hält, kann offen bleiben, ob die Verfassung eine Mindestaltersgrenze vorgibt.

2. Anwendung dieser Grundsätze auf die Absenkung des passiven Wahlalters

Die vorstehend beschriebenen Wahlfunktionen können durch die Festlegung eines bestimmten Mindestalters gesichert werden. Bei einer solchen Festlegung handelt es sich um eine Prognoseentscheidung des Gesetzgebers. Hierbei besitzt der Gesetzgeber einen weiten, der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogenen Einschätzungs- und Ermessensspielraum.³³ Es ist also danach zu fragen, ob die Verstandes- und Beurteilungsreife sowie die Einsichtsfä-

²⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15.12.1970, Az. 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69 – juris.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.1973, Az. 2 BvC 3/73, Rn. 9; Beschluss vom 21.09.1976, Az. 2 BvR 350/75, Rn. 69 – juris; BVerfG NVwZ 2002, 69 (70).

³¹ BVerfG, Urteil vom 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76 – juris.

³² Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 012/13, S. 18. Allerdings liegt auch in der Ausübung der (aktiven) Wahlberechtigung die Übernahme politischer Verantwortung für sich wie für die Allgemeinheit, vgl. VG Saarlouis, Urteil vom 04.11.2016, Az. 3 K 921/15.

³³ BVerfG, Urteil vom 23.01.1957, Az. 2 BvE 2/56, Rn. 30 – juris; BVerfG, Beschluss vom 22.05.1979, Az. 2 BvR 193/79, 2 BvR 197/79, Rn. 82 – juris; BVerfG, Urteil vom 10.04.1997, Az. 2 BvC 3/96, Rn. 49 – juris; BVerfG, Urteil vom 03.07.2008, Az. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, Rn. 115 – juris.

higkeit bei 16- und 17-jährigen Personen im Vergleich zu volljährigen Personen derart herabgesetzt sind, dass die Sicherung der Wahlfunktionen und damit die Handlungsfähigkeit einer kommunalen Vertretung gefährdet ist. In diesem Fall könnte die gesetzliche Absenkung des Wahlalters bereits durch verfassungsrechtliche Schranken ausgeschlossen sein. Abzustellen ist dabei auf das konkrete Repräsentativorgan und dessen Aufgabenbereich, hier also auf die Kommunalvertretungen.³⁴

Der Gesetzgeber hat durch die Herabsetzung des aktiven Wahlalters bereits ein bestimmtes Maß an Reife und Einsichtsfähigkeit bei Personen unter 18 Jahren anerkannt.³⁵ Durch die Senkung des Wahlalters sollte eine frühzeitige Teilnahme an politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene erreicht werden.³⁶ Der Gesetzgeber berief sich hierbei auf jugendsoziologische Untersuchungen, nach denen Jugendliche bereits vor dem 18. Lebensjahr eine politische Urteilsfähigkeit haben, die es gerechtfertigt erscheinen lasse, ihnen schon frühzeitig Gelegenheit zu politischer Mitgestaltung und Mitbestimmung auf kommunaler Ebene zu geben.³⁷ Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Absenkung des aktiven Wahlalters wird soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt.

Betreffend das Wahlalter hatte das VG Karlsruhe über eine Anfechtung der Gemeinderatswahlen der Stadt Heidelberg im Jahr 2014 zu entscheiden. Der Kläger begehrte die Feststellung der Rechtswidrigkeit wegen der Teilnahme von 16- und 17jährigen Jugendlichen. Das Gericht stellte dazu fest:

„Die Wahlmündigkeit für Kommunalwahlen ist mit Blick auf die potentiell von der Gemeindevertretung, dem Gemeinderat und Bürgermeister (§§ 24 Abs. 1, 42 GemO) zu beschließenden Aufgaben zu entscheiden. Dabei geht es um „Angelegenheiten der Gemeinde“ (§ 24 Abs. 1 GemO), z. B. um öffentliche Einrichtungen wie Sportstätten und Schulen sowie Bebauungspläne mit weitreichenden Folgen für die Wohnsituation, Ansiedlung von Industrie und Gewerbe und damit um die Entwicklung der Gemeinde und ihrer Bürger. Solche Aufgaben sind mit finanziellen Entscheidungen verbunden, die zwar wirksam nicht von 16 bis 18 Jahre alten Jugendlichen geregelt werden könnten, weil sie hierfür nicht handlungsfähig sind (§§ 2, 107 BGB). Ihnen kann deshalb aber gleichwohl die Reife und Fähigkeit zugesprochen werden, den Sinn, die Notwendigkeit sowie die Reichweite solcher auf eine konkrete Gemeinde bezogenen Entscheidungen beurteilen und ihre Interessen vertretende Personen auswählen zu können. Denn als Bürger der Gemeinde kann Jugendlichen ab 16 Jahren ein Interesse an solchen, ihre Zukunft in der konkreten Gemeinde betreffenden Entscheidungen nicht abgesprochen werden und es ist nicht lebensfremd, dass sie sich über Pro und Contra örtlicher Angelegenheiten informieren, eine Meinung darüber bilden sowie sich eine ihre Position vertretende wählbare Person oder Personengruppe aussuchen können. Weitere Indizien dafür, dass der Landesgesetzgeber mit der Annahme der Wahlmündigkeit für Jugendliche ab 16 Jahren nicht lebensfremd und nicht willkürlich gehandelt hat, sind gesetzliche Regelungen, die den nicht volljährigen (s. § 2 BGB) 16 bis 18

³⁴ Siehe BVerfG, Beschluss vom 22.10.1985, Az. 1 BvL 44/83, NJW 1986, 1093 f. (bezogen auf Wahlen im Arbeits- und Sozialwesen); VG Karlsruhe, Urteil vom 11.05.2016, Az. 4 K 2062/14, BeckRS 2016, 55405.

³⁵ So geschehen für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein und bei Landtagswahlen in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

³⁶ Gesetzesentwurf der Landesregierung für das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9. Oktober 1997, Drucksache 12/2455, S. 11.

³⁷ Gesetzesentwurf der Landesregierung für das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9. Oktober 1997, Drucksache 12/2455, S. 12.

Jahre alten Jugendlichen an deren Reife und Verantwortungsbewusstsein anknüpfende Rechte einräumen und sie z. B. im Arbeitsleben, schulischen Angelegenheiten sowie in gesellschaftlichen Bereichen schützen. Diese Bestimmungen sind zwar nicht identisch mit dem für die Wahlmündigkeit für Kommunalwahlen erforderlichen Bewusstsein, sie belegen aber, dass in verschiedenen Rechtsbereichen den 16 bis 18 Jahre alten Jugendlichen rechtliche Möglichkeiten eröffnet werden, die sie zu einem selbstständigen Handeln ermächtigen [...].

VG Karlsruhe, Urteil vom 11.05.2016, Az. 4 K 2062/14, BeckRS 2016, 55405,

Ausgehend von diesen Feststellungen ist nicht erkennbar, dass die beschriebenen Wahlfunktionen nach einer Erweiterung des passiven Wahlrechts nicht mehr erfüllt werden könnten. Zwar liegt auf der Hand, dass die mit der Wahrnehmung eines Ratsmandats einhergehenden tatsächlichen Anforderungen über die mit einer Stimmabgabe verbundenen hinausgehen. Bei einer verfassungsrechtlich wertenden Betrachtung ist aber nicht auf die mit einem Mandat verbundenen Belastungen abzustellen, sondern auf die erforderliche geistige Reife, die politische Einsichtsfähigkeit. Daher dürften sich aus verfassungsrechtlichen Erwägungen für die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats keine Anforderungen ableiten lassen, die deutlich über jene für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen hinausgehen.

Unter Beachtung dieser Grundsätze und mit Blick auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers sind keine zwingenden Gründe erkennbar, die den Gesetzgeber aus wahlverfassungsrechtlichen Erwägungen daran hindern würden, die Altersgrenze für das passive Wahlrecht im Rahmen seiner Einschätzungsbefugnis auf 16 Jahre abzusenken.

IV. Wahl und Beitritt in die kommunale Vertretungskörperschaft vor dem Hintergrund der beschränkten Geschäftsfähigkeit

1. Allgemein: Handlungsfähigkeit im öffentlichen Recht

Minderjährige im Alter zwischen 7 und 18 Jahren sind nach §§ 106 ff. BGB in ihrer Geschäftsfähigkeit beschränkt. Nach § 107 BGB bedürfen Minderjährige zu einer Willenserklärung, durch die sie nicht lediglich einen rechtlichen Vorteil erlangen, der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters. Die Willenserklärung ist notwendiger Bestandteil jeden Rechtsgeschäftes. Sie ist die Äußerung eines auf die Herbeiführung einer Rechtswirkung gerichteten Willens.³⁸ Dieser Wille ist grundsätzlich auf die Begründung, inhaltliche Änderung oder Beendigung eines privaten Rechtsverhältnisses gerichtet.³⁹

Die Handlungsfähigkeit von Minderjährigen im öffentlichen Recht richtet sich zunächst nicht nach den Bestimmungen des BGB zur Geschäftsfähigkeit, sondern nach § 12 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG):⁴⁰

³⁸ Vgl. *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, Einf. v. § 116, Rn. 1.

³⁹ Vgl. BGH NJW 2001, 289 (290).

⁴⁰ Die Vorschriften des VwVfG von Bund und Land NRW sind insoweit gleichlautend. Zu beachten ist, dass Handlungsfähigkeit und Beteiligtenfähigkeit zu unterscheiden sind. Auch einer insoweit nicht-handlungsfähigen Person, kann die Beteiligtenfähigkeit zukommen.

§ 12 Handlungsfähigkeit

(1) *Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen sind*

1. natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht geschäftsfähig sind,
2. natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht in der Geschäftsfähigkeit beschränkt sind, soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des bürgerlichen Rechts als geschäftsfähig oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind,
3. *juristische Personen und Vereinigungen (§ 11 Nr. 2) durch ihre gesetzlichen Vertreter oder durch besonders Beauftragte,*
4. *Behörden durch ihre Leiter, deren Vertreter oder Beauftragte.*

[...]

[**Anm.:** Hervorhebung durch Verfasser.]

Die Handlungsfähigkeit im öffentlichen Recht folgt also grundsätzlich der Geschäftsfähigkeit nach bürgerlichem Recht, § 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG.⁴¹ Darüber hinaus sind aber auch in der Geschäftsfähigkeit beschränkte Personen handlungsfähig, soweit das öffentliche Recht ihnen für den betroffenen Gegenstand die Handlungsfähigkeit – ausdrücklich oder konkludent – zubilligt, § 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG.⁴² Ob eine solche Zubilligung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln.⁴³ Der Wille des Gesetzgebers, ausnahmsweise auch Minderjährigen die Handlungsfähigkeit zuzugestehen, muss im Gesetz hinreichend Ausdruck finden.⁴⁴ Aus der öffentlich-rechtlichen Handlungsfähigkeit können sich auch Haftungsrisiken ergeben. So können Minderjährige zum Beispiel zur Zahlung von nach einer Entgeltordnung vorgesehenen Säumnisentgelten herangezogen werden, wenn sie mittels Rechtsverordnung zur eigenständigen Nutzung einer staatlichen Bibliothek zugelassen wurden.⁴⁵ Auch in diesen Fällen ist die Handlungsfähigkeit nicht an den zivilrechtlichen Vorschriften zu messen.

Bei den Regelungen in § 12 Abs. 1 VwVfG handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Grundsatz der neben § 12 Abs. 1 VwVfG auch in der Abgabenordnung (§ 79 AO)⁴⁶ und dem Sozialrecht (§ 11 SGB X)⁴⁷ festgehalten ist. Daher gilt § 12 Abs. 1 VwVfG unmittelbar zwar nur im Anwendungsbereich des VwVfG, also für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der

⁴¹ Siehe allgemein zu §§ 104 ff BGB im öffentlichen Recht die Kommentierung von *Schmitt*, in: Münchener Kommentar, BGB, Vor § 104, Rn. 13 ff.

⁴² *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, Einf. v. § 104, Rn. 7.

⁴³ *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk, VwVfG, § 12 Rn. 11. Zu den Anforderungen an den Rechtsnormcharakter siehe auch *Meyer*, Die Stellung des Minderjährigen im öffentlichen Recht, S. 75 f.

⁴⁴ *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 12 Rn. 7; siehe auch *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 12 Rn. 9 („*Gesamtschau aller Umstände*“); zur Auslegung siehe auch BVerwG, Beschluss vom 11.01.1982, Az. 1 B 151/81, NJW 1982, 539; OVG Bremen, Beschluss vom 28.01.2004, Az. 1 S 21/04, NVwZ-RR, 658, 659; für Einzelfälle siehe *Ritgen* a.a.O. Rn. 9 und *Ramsauer* a.a.O. Rn. 8.

⁴⁵ OVG Bremen, Urteil vom 21.10.1997, Az. 1 BA 14/97, NJW 1998, 3583.

⁴⁶ Zur Abgabenordnung siehe *Rätke*, in: Klein, AO, § 79, dort auch Rn. 3 zur Religionsmündigkeit mit 14 Jahren nach § 5 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung sowie zu den Auswirkungen auf die Kirchensteuerpflicht.

⁴⁷ Zum Sozialrecht siehe *von Wulffen*, in: von Wulffen, SGB X, § 11 Rn. 3 ff., zur Handlungsfähigkeit ab 15 Jahren für die Stellung von Anträgen auf Sozialleistungen nach § 36 SGB I siehe dort Rn. 7; insgesamt die ausführliche Darstellung bei *Schmitt*, Die Handlungsfähigkeit im Sozialrecht, 1982.

Behörden und die Verfahrenshandlungen, die Minderjährige im Rahmen einer solchen Verwaltungstätigkeit vornehmen. Die Norm ist aber Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze und findet daher sinngemäß auch in sonstigen öffentlich-rechtlichen Fällen Anwendung, soweit eine andere ausdrückliche Vorschrift fehlt.⁴⁸

Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist im Folgenden jeweils für den betroffenen Regelungskomplex zu prüfen, inwieweit auch Minderjährigen eine Handlungsfähigkeit zukommt bzw. durch Landesrecht zugebilligt werden kann. Regelmäßig dürfte dies möglich sein. Abhängig von den jeweiligen Umständen kann abweichend aber auch auf die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts abzustellen sein, beispielsweise bei der Tätigkeit von Kommunalpolitikern in Gremien von zivilrechtlich organisierten Rechtssubjekten (AG, GmbH, etc.).

Zunächst sind die Stadien auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft zu untersuchen: die Einreichung eines Wahlvorschlags und die Annahme der Wahl durch den Minderjährigen. Anschließend wendet sich das Gutachten der eigentlichen Tätigkeit in Kommunalvertretungen zu.

2. Bewerbung für die Kommunalwahl durch Einreichung eines Wahlvorschlags

In einen Wahlvorschlag darf gemäß § 15 Abs. 3 S. 4 KWahlG nur aufgenommen werden, wer seine Zustimmung schriftlich erteilt hat. Insoweit ist fraglich, ob diese Zustimmungserklärung auch von Minderjährigen abgegeben werden kann.

Nach den oben dargelegten Grundsätzen handelt es sich um eine Frage der öffentlich-rechtlichen Handlungsfähigkeit. Bei einer Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre wäre einer solchen Entscheidung des Gesetzgebers jedenfalls der konkludent erklärte Wille zu entnehmen, dass die kandidierenden Jugendlichen auch die hiermit verbundenen Erklärungen selbst abgeben können. Aus Klarstellungsgründen könnte der das Wahlrecht ändernde Gesetzgeber hierzu auch eine ausdrückliche Regelung vorsehen.

Dieses Rechtsverständnis ergibt sich auch aus dem heute geltenden Kommunalwahlrecht. Bereits nach der derzeit geltenden Rechtslage können Minderjährige wirksam eine Einwilligungserklärung nach § 15 Abs. 3 S. 4 KWahlG abgeben:

Nach § 12 Abs. 1 KWahlG ist jede wahlberechtigte Person wählbar, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat.⁴⁹ Die Zustimmungserklärungen müssen bis zum Ablauf der Einreichungsfrist vorliegen, also bis zum achtundvierzigsten Tag vor der Wahl (§ 15 Abs. 1 KWahlG). Personen die in den letzten sechs Wochen vor einer Kommunalwahl das achtzehnte Lebensjahr vollenden, können also kandidieren; die Zustimmungserklärungen müssen sie aber noch als Minderjährige zeichnen. Hier ist anerkannt, dass die betroffenen 17jährigen die (unwiderrufliche) Zustimmungserklärung selbst und ohne Zustimmung der Sorgeberechtigten wirksam abgeben können.⁵⁰ Die Zustimmungsbefugnis ergibt sich spezialgesetzlich aus der

⁴⁸ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 12 Rn. 4.

⁴⁹ Abzustellen ist auf den Beginn des entsprechenden Geburtstags, siehe *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, § 12 Rn. 9 (im Übrigen insgesamt kritisch zur Absenkung des Wahlalters).

⁵⁰ *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 15 KWahlG, Anm. 13.

Anerkennung der Wählbarkeit in § 12 Abs. 1 KWahlG;⁵¹ mithin also aus der gesetzlich zugebilligten öffentlich-rechtlichen Handlungsfähigkeit.

3. Annahme der Wahl

Gemäß § 36 Abs. 1 KWahlG erwerben gewählte Personen die Mitgliedschaft in der jeweiligen kommunalen Vertretung mit dem Eingang der Annahmeerklärung beim zuständigen Wahlleiter. Hierbei gilt eine Erklärung unter Vorbehalt als Ablehnung. Die Wahl gilt aber gemäß § 36 Abs. 1 S. 4 KWahlG auch dann als angenommen, wenn sich der Bewerber oder die Bewerberin nicht binnen der Wochenfrist nach § 35 Abs. 1 KWahlG erklärt. Eine Ablehnung kann nicht widerrufen werden.⁵²

Es handelt sich um eine konstitutive Erklärung. Auch hier ist wieder fraglich, ob die Wirksamkeit der Annahmeerklärung anhand der §§ 106 ff. BGB zu beurteilen ist oder es auf die öffentlich-rechtliche Handlungsfähigkeit ankommt. Nach den oben dargelegten Grundsätzen ist Letzteres zutreffend. Bei einer Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre wäre einer solchen Entscheidung des Gesetzgebers jedenfalls der konkludent erklärte Wille zu entnehmen, dass die kandidierenden Jugendlichen auch die Annahme einer Wahl selbst erklären können. Aus Klarstellungsgründen könnte der das Wahlrecht ändernde Gesetzgeber hierzu wiederum eine ausdrückliche Regelung vorsehen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Gründen des Minderjährigenschutzes. Insoweit könnte man vertreten, dass die §§ 106 ff. BGB analoge Anwendung finden müssen, wenn die mit der Annahme der Wahl verbundenen Rechtsfolgen eine Einwilligung des gesetzlichen Vertreters zum Schutz der Minderjährigen zwingend erforderlich machen würden. Dann könnte es sich bei den zivilrechtlichen Vorschriften ausnahmsweise um den sachnäheren Regelungskomplex handeln. Für eine analoge Anwendung der §§ 106 ff. BGB ist aber ohnehin schon kein Raum, wenn die öffentlich-rechtlichen Regelungen des Landesrechts eine eindeutige Regelung vorsehen. Hiervon wäre bei einer Absenkung des passiven Wahlalters durch den Landesgesetzgeber auszugehen. Im Übrigen sind die unmittelbaren Rechtsfolgen nach der hier vertretenen Auffassung nicht so erheblich, dass eine Einwilligung des gesetzlichen Vertreters zum Schutz der Minderjährigen zwingend erforderlich wäre.

Unmittelbare Rechtsfolge ist zunächst die Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft. Aus dem Gesetz ergibt sich gemäß § 43 Abs. 1 GO NRW die Pflicht zur Wahrnehmung des Mandats zum öffentlichen Wohl, womit das Wohl der Gemeinde sowie das Wohl ihrer Bewohnerinnen und Bewohner gemeint sind.⁵³ Zudem bestehen gemäß § 43 Abs. 2 i.V.m. §§ 30 ff. GO

⁵¹ *Bätge*, a.a.O. Die Zustimmungsbefugnis wird dort allerdings ergänzend auch unter Bezugnahme auf §§ 107 f. BGB begründet. Die Zustimmung beziehe sich auf einen Zeitpunkt nach Eintritt der Volljährigkeit. Dieser Rechtsgedanke finde sich auch in § 108 Abs. 3 BGB. Weiterhin ergäben sich aus der Zustimmung allenfalls geringfügige negative Auswirkungen, da es keine Pflicht gebe die Wahl anzunehmen. Eine Einwilligung des gesetzlichen Vertreters sei zu seinem Schutz daher nicht nötig. Die Frage einer analogen Anwendbarkeit von § 107 BGB wird offengelassen.

⁵² Zu den Details siehe die Kommentierung von *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 36 KWahlG, Anm. 2 ff.

⁵³ Vgl. *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 459.

NRW Verschwiegenheitspflichten, Mitwirkungsverbote und die Treuepflicht in Form des Vertretungsverbots.⁵⁴ Hinsichtlich dieser allgemeinen Verhaltenspflichten ergibt sich zunächst, dass dementsprechende Gebote oder Verbote nur anlässlich bestimmter Situationen entstehen und für den Minderjährigen keine unmittelbaren persönlichen Verpflichtungen begründen.

Eine unmittelbare Rechtspflicht besteht jedoch hinsichtlich der Teilnahme an Ratssitzungen. Diese Pflicht hat zwar keine ausdrückliche Regelung in der Gemeindeordnung gefunden;⁵⁵ die Pflicht zur Mitarbeit im Rat und seinen Gremien wird jedoch als selbstverständlich vorausgesetzt.⁵⁶ Die Verpflichtung zur Anwesenheit ergibt sich aus der gemeindlichen Interessenwahrnehmung durch den Rat sowie der aus §§ 40, 43 GO NRW resultierenden Verpflichtung zur Vertretung der Bürgerschaft.⁵⁷ Dementsprechend enthalten auch die Geschäftsordnungen der Gemeinderäte und Kreistage regelmäßig eine Verpflichtung der Rats- und Kreistagsmitglieder zur Anwesenheit.⁵⁸ Auch diese Pflicht ist jedoch nicht so bedeutsam und kann im Übrigen mittels Niederlegung des Ratsmandats beendet werden.

V. Kommunalrechtliche Fragestellungen

1. Keine abschließende Funktion der Jugendräte

Der Landesgesetzgeber hat mit § 27a GO NRW eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Jugendräten oder ähnlichen Gremien geschaffen.⁵⁹ Die nordrhein-westfälischen Gemeinden sind nach dieser Norm zur Einrichtung solcher Gremien berechtigt aber nicht verpflichtet. Nähere Einzelheiten werden jeweils auf kommunaler Ebene durch Satzung festgelegt.

Die Vertretung von Kindern und Jugendlichen ist insoweit aber nicht abschließend geregelt, so dass kein Regelungswiderspruch zur Absenkung auch des passiven Wahlalters auf 16 Jahre bestehen würde. Derartige Gremien zeichnen sich dadurch aus, dass sie gerade keine legislativen Befugnisse haben, sondern ihnen nur eine beratende Funktion zusteht oder Anhörungsrechte zukommen. So heißt es etwa in § 1 S. 3 der Geschäftsordnung des Wuppertaler Jugendrates:

⁵⁴ Daneben ist die besondere Verpflichtung der Ratsmitglieder durch den Bürgermeister gemäß § 67 Abs. 3 GO NRW eine lediglich deklaratorische Erklärung, da sich die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder bereits unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, vgl. *Erlenkämper*, in: *Articus/Schneider*, Gemeindeordnung NRW, S. 231.

⁵⁵ Vgl. dagegen § 34 Abs. 3 GO Baden-Württemberg.

⁵⁶ Vgl. *Smith*, in: *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 459.

⁵⁷ *Kleerbaum/Klieve/Flüshöh*, Die Fraktion und ihrer Mitglieder, S. 110.

⁵⁸ Vgl. nur § 8 der Geschäftsordnung für den Rat und die Bezirksvertretungen der Stadt Aachen und die Ratsausschüsse; § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Leverkusen, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen; § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Essen, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen; § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kreistag des Rhein-Erft-Kreises; § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kreistag des Hochsauerlandkreises; § 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kreistages des Kreises Coesfeld.

⁵⁹ § 27a eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 966), in Kraft getreten am 29. November 2016; vgl. für andere Bundesländer § 41 GO Baden-Württemberg, § 6 Ortsbeirätegesetz Bremen, § 8 c GO Hessen, § 36 Nds. Kommunalverfassungsgesetz, § 16 c GO Rheinland-Pfalz, § 49 a Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland.

„Ziel des Jugendrates ist es, den Interessen der Wuppertaler Kinder und Jugendlichen bei allen kinder- und jugendrelevanten Themen, Projekten und Vorhaben in der Politik der Stadt Gehör und Geltung zu verschaffen.“

Darüber hinaus richten sich Jugendräte auch an Personen, die jünger als 16 Jahre alt sind. Nach § 5 Nr. 1 der Wahlordnung zur Wahl eines gesamtstädtischen Jugendrates in Wuppertal sind wahlberechtigt etwa alle Personen, die mindestens 14 Jahre und noch keine 22 Jahre alt sind. Hieraus folgt, dass sowohl mit Blick auf die inhaltliche Konzeption als auch auf die Zielgruppe der Jugendräte wesentliche Unterschiede zu einer Kommunalvertretung i.S.d. §§ 40 ff. GO NRW bestehen.

2. Auswirkungen der Minderjährigkeit bei Wahlen und Abstimmungen in kommunalen Vertretungen

Zu klären ist, wie sich die beschränkte Geschäftsfähigkeit des Minderjährigen auf das eigentliche Verhalten im Gemeinderat auswirkt, insbesondere bei der Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen. An diesen Entscheidungen nehmen die Ratsmitglieder gemäß § 50 GO NRW teil. Die Stimmabgabe ist vorbehalts- und bedingungsfeindlich, sodass bedingte oder durch sonstige Vorbehalte eingeschränkte Stimmen ungültig sind.⁶⁰

Nach den oben dargelegten Grundsätzen ist auch hier wieder auf die öffentlich-rechtliche Handlungsfähigkeit abzustellen. Bei einer Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre wäre einer solchen Entscheidung des Gesetzgebers jedenfalls der konkludent erklärte Wille zu entnehmen, dass die Minderjährigen in den kommunalen Gremien gleichberechtigt mitarbeiten und ihre Stimme rechtswirksam abgeben können. Aus Klarstellungsgründen könnte der das Wahlrecht ändernde Gesetzgeber hierzu wiederum eine ausdrückliche Regelung vorsehen.

Im Übrigen würde auch eine Bezugnahme auf §§ 106 ff. BGB nicht zu einem anderen Ergebnis führen. Es ist davon auszugehen, dass der Minderjährige durch die Stimmabgabe unmittelbar keine rechtlichen Nachteile erleidet. Vielmehr kann insofern nur die Kommune selbst berechtigt oder verpflichtet werden.

3. Mitgliedschaft in Ratsfraktionen

Aus der Freiwilligkeit dieser Vereinigungen ergibt sich zunächst, dass die Ausübung eines kommunalpolitischen Mandats auch ohne die Mitgliedschaft in einer Fraktion möglich ist, sodass die kommunalrechtliche Zulässigkeit der Absenkungen des passiven Wahlalters hiervon jedenfalls unberührt bleibt. Es gibt keinen Anspruch einer Partei gegen eines ihrer Mitglieder auf den Beitritt zu einer bestimmten Fraktion (keine Zwangsmitgliedschaft).⁶¹ Dies ergibt sich aus dem Grundsatz des freien Mandats nach § 42 Abs. 1 GO NRW.

Da in der kommunalpolitischen Praxis der Zusammenschluss zu Fraktionen jedoch üblich und für die Funktionsfähigkeit des Rates wichtig ist⁶² sowie den Fraktionen etwa nach §§ 47 Abs. 1

⁶⁰ Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 556.

⁶¹ Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 657; Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 3.2.1.

⁶² Vgl. Kleebaum/Klieve/Flüshöh, Die Fraktion und ihre Mitglieder, S. 6 f.

S. 4, 48 Abs. 1 S. 2, 56, 58, 69 Abs. 1 S. 2 GO NRW besondere Rechte zustehen, soll der Blick dennoch auch auf die Fraktionsmitgliedschaft gerichtet werden.

a) Rechtsnatur der Ratsfraktion

Fraktionen sind gemäß § 56 Abs. 1 GO NRW, § 40 Abs. 1 KreisO freiwillige Vereinigungen von Gemeinderats- oder Kreistagsmitgliedern oder von Mitgliedern einer Bezirksvertretung, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Es handelt sich hierbei typischerweise, wenn auch nicht zwangsläufig, um einen Zusammenschluss der gewählten Bewerberinnen und Bewerber einer Partei.⁶³

Fraktionen sind nach der überwiegenden Rechtsprechung ständige Gliederungen des kommunalen Vertretungsorgans, die durch Gesetz, Hauptsatzung oder Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Mitwirkungsrechten innerhalb der Gemeindevertretung ausgestattet und als solche notwendige Einrichtungen des kommunalen Verfassungsrechts sind.⁶⁴ Dabei stellen sie kein eigenes kommunales oder parteiliches Organ dar, sondern ein Organteil bzw. eine ständige Gliederung der kommunalen Vertretungskörperschaft. Hieraus folgt auch, dass die Fraktionen als öffentlich-rechtliche Vereinigungen im weiteren Sinne anzusehen sind.⁶⁵

Zwar werden Ratsfraktionen vereinzelt auch dem bürgerlichen Recht zugeordnet, wobei sie überwiegend als nicht rechtsfähige Vereine qualifiziert werden.⁶⁶ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass sich das Recht zur Fraktionsbildung aus dem im öffentlichen Recht verankerten freien Mandat der gewählten Volksvertreter ableitet und daher auch insgesamt dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist.⁶⁷ Für die Einordnung als öffentlich-rechtliche Vereinigung spricht auch die Vorgabe in § 56 Abs. 2 S. 2 GO NRW, dass die innere Ordnung der Fraktion demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muss.

b) Fraktionsmitgliedschaft von Minderjährigen

Nach den Ausführungen unter a) handelt es sich bei Fraktionen um eine öffentlich-rechtliche Personenmehrheit, deren rechtliche Verfassung insoweit durch das öffentliche Recht bestimmt wird. Die einschlägigen Regelungen bleiben jedoch rudimentär und beschränken sich im Wesentlichen auf § 56 GO NRW. Dort ist festgehalten, dass die innere Ordnung der Fraktion demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muss (siehe oben). Zwingend ist weiterhin ein Statut, in dem jedenfalls das Abstimmungsverfahren, die Aufnahme und der Ausschluss geregelt werden, § 56 Abs. 2 S. 3 GO NRW.

Soweit keine öffentlich-rechtlichen Vorgaben bestehen, können unter bestimmten Voraussetzungen ergänzend zivilrechtliche Normen herangezogen werden. Vielfach haben allgemeine

⁶³ Vgl. *Kleerbaum*, in: *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 656.

⁶⁴ *Kleerbaum*, in: *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 656.

⁶⁵ Vgl. *Kleerbaum*, in: *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 656.

⁶⁶ Vgl. Darstellung bei *Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 2.2.1.

⁶⁷ Vgl. *Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 2.2.3; so auch *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung NRW, § 56 Anm. I.2 m.w.N.

Rechtsinstitute des Zivilrechts im Rahmen der analogen Anwendung Eingang auch in das öffentliche Recht gefunden. Dies gilt insbesondere für verschiedene Aspekte des Vertragsrechts wie die vorvertragliche Haftung (*culpa in contrahendo*).⁶⁸ Hier könnten die zivilrechtlichen Bestimmungen über die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, den (nichtrechtsfähigen) Verein bzw. insgesamt über Personenmehrheiten (einschließlich der insoweit für Minderjährige geltenden Schutzvorschriften) teilweise Geltung beanspruchen, soweit eine öffentlich-rechtliche Regelungslücke besteht. So hat die Rechtsprechung beispielsweise die Grundsätze zum Fraktionsausschluss in Anlehnung an die Vorschriften zur bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft entwickelt.⁶⁹ Insoweit ist auch zu beachten, dass auf Fraktionen, wenn sie im privatrechtlichen Bereich nach außen auftreten, die Rechtsgrundsätze derjenigen zivilrechtlichen Rechtsform anzuwenden sind, die am ehesten mit ihrer Struktur übereinstimmt.⁷⁰

Wenn der Landesgesetzgeber nicht ausdrücklich Regelungen zur Mitgliedschaft von Minderjährigen in kommunalen Fraktionen schaffen würde, könnte dies zu einer analogen Anwendung des Minderjährigenrechts nach §§ 106 ff. BGB führen.⁷¹

Die Zulässigkeit der Fraktionsmitgliedschaft von Minderjährigen würde dann von der Frage abhängen, ob diese lediglich rechtlich vorteilhaft ist. Falls nicht wäre die Zustimmung der Sorgeberechtigten erforderlich.

Bei der Beurteilung, ob Minderjährige durch die Willenserklärung einen rechtlichen Vorteil erlangen, kommt es nicht auf eine wirtschaftliche Betrachtung an.⁷² Daraus folgt, dass ein Rechtsgeschäft für Minderjährige dann rechtlich nachteilig ist, wenn es zur Aufgabe eines Rechtes oder der Begründung einer persönlichen Verpflichtung (jede vertragliche Pflicht gleich welcher Art) führt, auch wenn es wirtschaftlich günstig und sinnvoll erscheint. Als Grundlage einer einschränkenden Auslegung des § 107 BGB wird teilweise vertreten, dass Rechtsnachteile im Sinne dieser Vorschrift nur bei privatrechtlichen Verpflichtungen der Minderjährigen anzunehmen seien, Rechtspflichten kraft öffentlichen Rechts aber per se von ihr nicht erfasst würden.⁷³ Derartige Einschränkungen werden in der obergerichtlichen Rechtsprechung vor dem Hintergrund des Schutzzwecks des Minderjährigenrechts jedoch abgelehnt, da die Gefährdung des Vermögens von Minderjährigen weder im Zusammenhang mit der Rechtsnatur der sie treffenden Rechtspflicht steht, noch davon abhängt, ob die Rechtspflicht Folge des Parteiwillens oder einer gesetzlichen Anordnung ist.⁷⁴ Allerdings sollen nur unmittelbar durch das Rechtsgeschäft ausgelöste Rechtsnachteile von § 107 BGB erfasst werden, während mittelbare Rechtsnachteile, die erst durch das Hinzutreten weiterer Entstehungsvoraussetzungen ausgelöst werden, ausscheiden.⁷⁵

⁶⁸ *Grüneberg*, in: Palandt § 311 Rn. 12.

⁶⁹ *Rehn/Cronaue/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung NRW, § 56 Anm. I.5. Danach rechtfertigt nicht jede Auseinandersetzung einen Ausschluss. Erforderlich ist eine nachhaltige Störung des Vertrauensverhältnisses, die eine weitere Zusammenarbeit ausschließt.

⁷⁰ BGH NJW 2001, 748 (749).

⁷¹ Siehe zum Problemkreis auch *Meyer*, Die Stellung des Minderjährigen im öffentlichen Recht, S. 101 ff.

⁷² Vgl. *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 107 Rn. 2.

⁷³ Vgl. *Lange*, in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth, jurisPK-BGB, § 107 BGB, Rn. 5.

⁷⁴ BGH NJW 2005, 415 ff.; NJW 2005, 1430 ff.

⁷⁵ *Lange*, in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth, jurisPK-BGB, § 107 BGB, Rn. 6.

Die rechtliche Nachteilhaftigkeit der Eintrittserklärung hängt dabei von der Art und dem Entstehen der mit einem Fraktionseintritt verbundenen Verpflichtungen ab. Insoweit folgt zunächst wiederum aus dem Grundsatz des freien Mandats, dass es keinen Fraktionszwang geben darf.⁷⁶ Allerdings bestehen für Fraktionsmitglieder auch bestimmte Pflichten, um die angestrebte Zusammenführung der Meinungen innerhalb der Fraktion und deren Beschlussfassung effektiv umzusetzen.⁷⁷ Hierzu zählen etwa die Pflicht zur verantwortungsvollen und einheitlichen Außendarstellung der Fraktion oder die allgemeine Mitarbeitspflicht nach den Grundsätzen der Fraktionsgeschäftsordnung.⁷⁸

(1) Pflicht zur Beitragszahlung

Überdies kann aber nach Maßgabe der Regelungen in den Fraktionsgeschäftsordnungen eine Pflicht zur Zahlung von Beiträgen in die Fraktionskasse bestehen.⁷⁹

Soweit hinsichtlich der allgemeinen Pflichten zur Fraktionsmitarbeit noch argumentiert werden kann, dass diese nur mittelbar, und nicht schon allein durch den Fraktionsbeitritt entstehen, wäre bezüglich der Beitragspflicht festzuhalten, dass das minderjährige Ratsmitglied unmittelbar i.S.d. § 107 BGB rechtlich verpflichtet wird. Dies würde zur Einwilligungsbedürftigkeit des Fraktionsbeitritts führen. Die Frage ist mit der Pflicht zur Beitragszahlung aufgrund der Mitgliedschaft in einer politischen Partei vergleichbar. Auch dort ist anerkannt, dass diese zur Einwilligungsbedürftigkeit des Parteieintritts führt.⁸⁰ Daraus folgt, dass im Falle der Verpflichtung zur Zahlung von Fraktionsbeiträgen auch der Eintritt in eine kommunalpolitische Fraktion ein rechtlich nachteiliges Rechtsgeschäft darstellen würde, das – eine Geltung von § 107 BGB vorausgesetzt – nur mit der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters wirksam würde.

(2) Pflicht zum Beitritt in die kommunalpolitische Vereinigung der Partei

Weiterhin ist in den Geschäftsordnungen der Ratsfraktionen teilweise die verpflichtende Mitgliedschaft in den kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien vorgesehen.⁸¹ Damit hängt auch die mögliche Verpflichtung zur Beitragszahlung an die jeweilige kommunalpolitische Vereinigung zusammen.⁸² Dies könnte wiederum zur rechtlichen Nachteilhaftigkeit des Fraktionseintritts für Minderjährige führen.

⁷⁶ Vgl. *Kleerbaum*, in: Gemeindeordnung NRW, S. 667.

⁷⁷ Vgl. *Kleerbaum*, in: Gemeindeordnung NRW, S. 669.

⁷⁸ S. die Aufzählung bei *Kleerbaum*, in: Gemeindeordnung NRW, S. 670.

⁷⁹ Vgl. *Kleerbaum/Klieve/Flüshöh*, Die Fraktion und ihre Mitglieder, S. 107; § 14 Nr. 2 der Muster-Fraktionsgeschäftsordnung bei *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 1409; § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Düsseldorf; § 9 der Geschäftsordnung der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Hameln;

⁸⁰ Siehe dazu unten B. VI. 1.

⁸¹ Vgl. *Kleerbaum/Klieve/Flüshöh*, Die Fraktion und ihrer Mitglieder, S. 107; § 19 Nr. 1 der Muster-Geschäftsordnung für Fraktionen bei *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 1402 ff.

⁸² Vgl. § 15 der Satzung der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V.; § 10 der Satzung der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V. i.V.m. der Beitragsordnung; § 8 der Satzung der Grünen Alternative in den Räten NRW e. V.

(3) Pflicht zur Anwesenheit bei Fraktionssitzungen

Je nach den konkreten Regelungen in den Geschäftsordnungen der Fraktionen besteht für die Mitglieder zudem eine Pflicht zur Teilnahme an den Fraktionssitzungen.⁸³ Die Pflicht zur Mitwirkung und Mitarbeit einschließlich der Teilnahme an Fraktionssitzungen ergibt sich aus dem Konstitutionsakt der Fraktion.⁸⁴ Das Wesen der Fraktion ist nämlich der Zusammenschluss zwecks gemeinsamer politischer Arbeit innerhalb der Vertretung. Stärkt das Ratsmitglied durch seine Mitgliedschaft in der Fraktion seine Mitwirkungsmöglichkeiten, so ist es im Gegenzug auch zu gewissenhafter Mitarbeit verpflichtet.⁸⁵ Für den Minderjährigen kann auch diese Verpflichtung einen rechtlichen Nachteil darstellen.

(4) Ausgestaltung der Fraktionsgeschäftsordnungen im Einzelfall

Da die Fraktionen ihr internes Organisationsstatut in den Grenzen von § 56 Abs. 2 GO NRW frei ausgestalten und jederzeit ändern können,⁸⁶ bliebe es ihnen unbenommen, Sonderbestimmungen für minderjährige Fraktionsmitglieder aufzunehmen, durch die diese etwa von der Beitragspflicht ausgenommen würden. Eine Geltung von § 107 BGB vorausgesetzt wäre im Einzelfall zu prüfen, wie die Ausgestaltung des jeweiligen Fraktionsstatuts zu bewerten ist.

4. Entschädigung der Ratsmitglieder nach § 45 GO NRW bzw. § 30 KreisO NRW

Zu prüfen ist nun, inwiefern die in § 45 GO NRW geregelte Entschädigung der Ratsmitglieder mit deren Minderjährigkeit zu vereinbaren wäre.

Nach § 45 Abs. 1 GO NRW hat ein Ratsmitglied Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalles, den er dadurch erleidet, dass die Mandatsausübung während der Arbeitszeit erforderlich ist. Gemäß § 45 Abs. 3 GO NRW erhalten Ratsmitglieder, die einen Haushalt eines im Gesetz geregelten Umfangs führen und nicht oder weniger als 20 Stunden je Woche erwerbstätig sind für die mandatsbedingte Abwesenheit ebenso eine Entschädigung nach Maßgabe des § 45 Abs. 2 S. 1 GO NRW. Die praktische Relevanz dieser Vorschriften für Minderjährige ist fraglich.

Unabhängig von den Entschädigungsregeln in § 45 Abs. 1 bis 3 GO NRW erhalten Ratsmitglieder eine allgemeine Aufwandsentschädigung nach § 45 Abs. 5 GO NRW. Nach § 45 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW kann diese an Ratsmitglieder auch teilweise als Sitzungsgeld gezahlt werden. Soweit der Minderjährige als Ratsmitglied einen Anspruch auf die Aufwandsentschädigung erhält, ist dies für ihn i.S.d. § 107 ff. BGB lediglich rechtlich vorteilhaft. Inhaltlich erhalten die Mandatsträger diese Entschädigung zwar zum Ausgleich des mit dem Mandat verbundenen

⁸³ Vgl. § 7 Nr. 5 der Muster-Geschäftsordnung für Fraktionen bei *Kleerbaum/Palmen*, Gemeindeordnung NRW, S. 1402 ff., so von vielen CDU-Fraktionen übernommen; § 8 Abs. 1 der Fraktionsgeschäftsordnung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Mettmann; § 1 Abs. 4 der Fraktionsgeschäftsordnung der Fraktion Die Linke im Kreistag Hochsauerland; § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Fraktion DIE LINKE / Piraten im Kreistag des Kreis Kleve.

⁸⁴ *Kleerbaum/Klieve/Flüshöh*, Die Fraktion und ihrer Mitglieder, S. 111.

⁸⁵ *Kleerbaum/Klieve/Flüshöh*, Die Fraktion und ihrer Mitglieder, S. 111.

⁸⁶ Vgl. *Kleerbaum*, in: Gemeindeordnung NRW, S. 664.

finanziellen Aufwandes⁸⁷, die konkrete Verwendung der Mittel ist jedoch nicht gebunden, so dass dies den privaten Bereich des Ratsmitglieds betrifft. Insoweit unterliegt der Minderjährige den allgemeinen Beschränkungen der §§ 107 ff. BGB. Dies berührt in ihrer rechtlichen Zulässigkeit jedoch weder den Anspruch auf die Aufwandsentschädigung noch die Mitgliedschaft in einer kommunalen Vertretung als solche.

Neben der Aufwandsentschädigung erhalten kommunale Mandatsträger keine mit § 12 AbgG BT bzw. § 6 AbgG NRW vergleichbare Amtsausstattung, also Mittel, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Mandatstätigkeit zu Verfügung gestellt werden (bspw. Büro- und Personalkosten) und dementsprechend zweckgebunden sind.

5. Haftung von Gemeinderatsmitgliedern nach § 43 Abs. 4 GO NRW bzw. § 28 Abs. 3 KreisO NRW

Nach § 43 Abs. 4 GO NRW kann die Gemeinde unter den dort genannten Voraussetzungen Rückgriff auf Ratsmitglieder nehmen, wenn sie infolge eines Ratsbeschlusses einen Vermögensschaden erleidet.⁸⁸ Hinsichtlich der Haftung im Innenverhältnis der Ratsmitglieder zu der Gemeinde sind diese Regelungen abschließend; sonstige öffentlich-rechtliche Haftungsgrundsätze können nicht herangezogen werden.⁸⁹ Es handelt sich um deliktsähnliche Schadensersatzansprüche der Kommune gegen die Ratsmitglieder.

In Bezug auf eine mögliche Haftung des minderjährigen Ratsmitglieds stellt sich insoweit die Frage nach dem Verhältnis zur bürgerlich-rechtlichen Vorschrift des § 828 Abs. 3 BGB. Als allgemeine Norm des Deliktsrechts ist sie auch auf Haftungstatbestände außerhalb des BGB anwendbar. Sie gilt allgemein dort, wo eine Rechtsfolge Verschulden bzw. Mitverschulden voraussetzt.⁹⁰ Nach § 828 Abs. 3 BGB ist, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, für den Schaden, den er einem anderen zufügt, nicht verantwortlich, wenn er bei der Begehung der schädigenden Handlung nicht die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit erforderliche Einsicht hat. Abzustellen ist auf die individuelle Verstandesentwicklung und die Fähigkeit, die Gefährlichkeit des Tuns zu erkennen und sich der Verantwortung für die Folgen bewusst zu sein (intellektuelle Einsichtsfähigkeit).⁹¹ Minderjährige Ratsangehörige dürften zumindest in politischer Hinsicht einen gewissen Grad an Einsichtsfähigkeit aufweisen, sodass hiervon ausgehend einiges dafür spricht, dass sie auch im Rahmen des § 43 Abs. 4 GO NRW die zur Erkenntnis der Verantwortlichkeit erforderliche Einsicht haben. Allerdings ist das Vorliegen dieses Haftungsausschlussstatbestands stets eine Frage des Einzelfalles. Ohnehin sind Ersatzansprüche nach dieser Vorschrift aufgrund erheblicher Beweisschwierigkeiten in der Praxis nur schwer durchsetzbar.⁹²

⁸⁷ *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung NRW, S. 251.

⁸⁸ *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, S. 465; *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung NRW, § 56 Anm. IV.1.

⁸⁹ *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, S. 466; *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung NRW, § 56 Anm. IV.1.

⁹⁰ Vgl. *Sprau*, in Palandt, BGB, § 827, Rn. 1; *Oechsler*, in: Staudinger (2014) BGB, § 828, Rn. 5.

⁹¹ *Sprau*, in: Palandt BGB, § 828, Rn. 6.

⁹² Vgl. *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 468.

Auch im Falle einer zu bejahenden Haftung von minderjährigen Ratsmitgliedern berührt dies nicht die Zulässigkeit einer Absenkung des passiven Wahlalters. Es ist bereits keine Willenserklärung bzw. kein Rechtsgeschäft betroffen, das aus sich heraus rechtlich nachteilige Folgen für Minderjährige hätte. Vielmehr unterwerfen sich Minderjährige, neben der ohnehin allgemein bestehenden Gefahr einer Haftung aus unerlaubter Handlung nach §§ 823 ff. BGB, durch den Eintritt in die kommunale Vertretungskörperschaft lediglich dem weiteren Haftungsregime nach § 43 Abs. 4 GO NRW. Dies ist nicht unmittelbar rechtlich nachteilig und zudem auch nichts anderes als die mögliche zusätzliche Haftungsgefahr, die mit anderen privaten Tätigkeiten verbunden ist, beispielsweise mit dem Besuch von Einrichtungen, die in ihrer Benutzungsordnung Haftungstatbestände vorsehen.

6. Sachkundige Bürgerinnen und Bürger

Nach gegenwärtiger Rechtslage können Minderjährige weder sachkundige Bürgerinnen bzw. Bürger werden, noch sachkundige Einwohnerinnen bzw. Einwohner, § 58 Abs. 3 und 4 GO NRW. Gemäß § 58 Abs. 3 müssen Erstere nämlich „*dem Rat angehören können*“, d.h. nach dem Kommunalwahlgesetz wählbar sein.⁹³ Letztere müssen gemäß § 58 Abs. 4 GO NRW volljährig sein.

Bei einer Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht könnte das Mindestalter in § 58 Abs. 4 GO NRW im Sinne einer schlüssigen Gesamtregelung angepasst werden.

7. Entsendung von Ratsmitgliedern in Kontrollgremien kommunaler Betriebe

Unternehmen, die im (Teil-)Eigentum der kommunalen Hand stehen, können öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich organisiert sein. Als öffentlich-rechtliche Rechtsformen kommen Regiebetriebe, Eigenbetriebe oder Anstalten des öffentlichen Rechts in Betracht;⁹⁴ zivilrechtlich insbesondere die Aktiengesellschaft und die GmbH.⁹⁵ Nach § 113 GO NRW entsendet der Rat regelmäßig eine Vertretung in Beiräte, Ausschüsse, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräte oder entsprechende Organe. Fraglich ist, ob insoweit auch Minderjährige bestellt werden können.

a) Entsendung in Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform

Kommunen treten in verschiedener Weise auch als Alleineigentümer oder Anteilseigner privatrechtlicher Gesellschaften auf. Regelmäßig entsendet der Rat als Träger der Gemeindeverwaltung einzelne Mitglieder in die Aufsichtsgremien dieser Unternehmen, um dort seine Kontrollfunktion wahrzunehmen, § 113 GO NRW.

⁹³ Vgl. *Stibi*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 720.

⁹⁴ Vgl. *Hellermann*, in: Hoppe/Uechtritz/Reck, Handbuch Kommunale Unternehmen, § 7, Rn. 22 ff.

⁹⁵ Diese haben unter den privatrechtlichen Rechtsformen die mit Abstand größte Bedeutung für die kommunalwirtschaftliche Betätigung, vgl. *Hellermann*, in: Hoppe/Uechtritz/Reck, Handbuch Kommunale Unternehmen, § 7, Rn. 106.

Gemäß § 100 Abs. 1 S. 1 AktG kann Mitglied des Aufsichtsrats einer Aktiengesellschaft jedoch nur eine natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person sein.⁹⁶ Insoweit genügt auch keine Ermächtigung des gesetzlichen Vertreters.⁹⁷ Dies gilt gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG ebenso für Aufsichtsräte von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, soweit diese nach dem Gesellschaftsvertrag zu bestellen sind. Unberührt hiervon bleiben zwar gemäß § 52 Abs. 1 a.E. GmbHG abweichende Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag, was jedoch eine Frage des Einzelfalls darstellt. Diese Vorschriften des Bundesrechts schließen daher die Entsendung minderjähriger und mithin beschränkt geschäftsfähiger Ratsmitglieder in entsprechende Aufsichtsräte aus.

Hierbei ist anzumerken, dass die Entsendung in einen Aufsichtsrat ohnehin eine Mindestqualifikation erfordert, die auch von der Geschäftstätigkeit des überwachten Unternehmens abhängt. Diese wird vom Gesetz vorausgesetzt, indem die persönliche Amtsausübung mit der gesetzlichen Aufgabenzuweisung und dem Haftungsregime verbunden wird.⁹⁸ Diese Anforderungen verpflichten nicht nur das fragliche Mitglied des Aufsichtsrats, sondern auch die an der Bestellung beteiligten Personengruppen,⁹⁹ hier also den Rat. Mithin ist davon auszugehen, dass der Rat ohnehin nur solche Mitglieder in Aufsichtsräte entsenden darf, die über die erforderliche Qualifikation verfügen. Daher wären nicht nur minderjährige, sondern können auch volljährige Ratsmitglieder von der Entsendung ausgeschlossen sein.

b) Regie- und Eigenbetriebe

Der kommunale Eigenbetrieb nach § 114 GO NRW ist ein Unternehmen einer kommunalen Gebietskörperschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit, das außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinde nach kaufmännischen Grundsätzen als Sondervermögen verwaltet wird.¹⁰⁰ Im Gegensatz dazu wird der Regiebetrieb im Rahmen der allgemeinen Verwaltung mit seinen Einnahmen und Ausgaben im gemeindlichen Haushaltsplan, also gerade nicht als Sondervermögen, geführt und ist Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung.¹⁰¹

Neben der Betriebsleitung existiert als weiteres Organ der Regie- und Eigenbetriebe der sog. Werks- oder Betriebsausschuss. Er ist als spezialisiertes und sachkundiges Organ zugleich der „verlängerte Arm des Rates“.¹⁰² Es handelt sich um einen in der Regel beschließenden

⁹⁶ Der RegE verweist zur Begründung auf die mit der Ausübung eines Aufsichtsratsmandats verbundenen Pflichten. Diese seien so bedeutsam, dass sie nicht von einem Minderjährigen ausgeübt werden könnten; zitiert nach *Drygala*, in: K. Schmidt/Lutter, Aktiengesetz, § 100 Rn. 3.

⁹⁷ *Drygala*, in: K. Schmidt/Lutter, Aktiengesetz, § 100 Rn. 3.

⁹⁸ BGH NJW 1983, 991 (Hertie-Entscheidung); siehe dazu *Brandi/Gieseler*, NZG 2012, 1321, 1322 f. sowie *Bürgers/Israel*, in: Bürgers/Körper, Aktiengesetz, § 100 Rn. 2. Eine positiv-rechtliche Umschreibung der Anforderungen gibt es allerdings nicht. Nach § 100 Abs. 5 AktG muss bei kapitalmarktorientierten Gesellschaften mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrats über Sachverstand auf den Gebieten Rechnungslegung oder Abschlussprüfung verfügen; die Mitglieder müssen in ihrer Gesamtheit mit dem Sektor, in dem die Gesellschaft tätig ist, vertraut sein.

⁹⁹ Vgl. *Bürgers/Israel*, in: Bürgers/Körper, Aktiengesetz, § 100 Rn. 2.

¹⁰⁰ *Schneider*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 26

¹⁰¹ *Schneider*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 46.

¹⁰² *Schneider*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 81.

Ausschuss des Gemeinderates, der durch diesen bestellt wird und hinsichtlich dessen die gesetzlichen Regelungen über die Zusammensetzung der Ausschüsse zu beachten sind.¹⁰³ Er besteht dabei – neben dem Bürgermeister oder einem beauftragten Beigeordneten – aus Angehörigen des Rates sowie gegebenenfalls aus Beschäftigten des Betriebes sowie sachkundigen Bürgerinnen bzw. Bürgern.

Der Sache nach unterscheidet sich der Betriebsausschuss somit nicht von den allgemeinen Ausschüssen, die der Rat nach § 57 GO NRW bildet und in denen insbesondere die Ratsmitglieder vertreten sind. Da es sich um eine dem Rat untergeordnete Teilgliederung der kommunalen Vertretungskörperschaft handelt, könnte auch ein Minderjähriger, der in zulässiger Weise ein kommunales Mandat ausübt, wirksam als Ausschussmitglied auftreten.

c) Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR)

Bei Kommunalunternehmen in Gestalt der AöR (regelmäßig: Sparkassen) ist der Verwaltungsrat gemäß § 114a Abs. 7 GO NRW das kollegial strukturierte Organ des Unternehmens, das für strategische Entscheidungen zuständig ist und Kontrollfunktionen wahrnimmt.¹⁰⁴ Wie sich aus § 114a Abs. 8 GO NRW ergibt, setzt sich der Verwaltungsrat aus Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin oder Beigeordneten mit eigenem Geschäftsbereich sowie aus übrigen Mitgliedern zusammen, die vom jeweiligen Kollegialgremium des Anstaltsträgers, d.h. dem Rat bestellt werden. Insoweit können auch Personen bestellt werden, die nicht der kommunalen Vertretungskörperschaft angehören, wodurch die Möglichkeit eröffnet wird, externe Fachleute in das Gremium zu berufen.¹⁰⁵ Es sind hierbei keine gesetzlichen Bestimmungen ersichtlich, die ein bestimmtes Mindestalter oder die volle Geschäftsfähigkeit der zu berufenden Vertreter bzw. Vertreterinnen voraussetzen. Die jeweilige Satzung kann jedoch Regelungen enthalten; und auch aus der Geschäftstätigkeit der jeweiligen AöR können sich besondere Vorgaben ergeben. Insbesondere für Kreditinstitute besteht eine hohe Regelungsdichte, die auch durch europarechtliche Vorgaben geprägt ist.¹⁰⁶

Weiterhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass § 100 Abs. 1 S. 1 AktG unter bestimmten Voraussetzungen auf den Verwaltungsrat einer AöR analog anzuwenden ist und daher nur eine natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person Mitglied werden kann. Es ist anerkannt, dass bestimmte Regelungen des Aktienrechts als Ausprägung allgemeiner korporationsrechtlicher Grundsätze bei Fehlen spezieller Vorschriften auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts Anwendung finden.¹⁰⁷

8. Polizeibeiräte

Gemäß § 15 Abs. 1 POG NRW werden bei den Kreispolizeibehörden Polizeibeiräte eingerichtet. Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 POG NRW wählen die Vertretungen der Kreise und der kreisfreien Städte für die Dauer ihrer Wahlzeit aus ihrer Mitte die Mitglieder des Polizeibeirats. Zudem

¹⁰³ *Schneider*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 82.

¹⁰⁴ Vgl. *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 198.

¹⁰⁵ Vgl. *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, D. Rn. 201.

¹⁰⁶ Siehe hierzu die Ausführungen von *Apfelbacher / Metzner*, AG 2013, S. 773 ff. sowie *Brandi/Gieseher*, NZG 2012, 1321, 1324 ff.

¹⁰⁷ *Apfelbacher / Metzner*, AG 2013, S. 773, 774.

können nach § 17 Abs. 1 S. 2 POG NRW in den Polizeibeirat auch andere Bürgerinnen und Bürger sowie Einwohnerinnen und Einwohner, die einem kommunalen Ausschuss angehören, gewählt werden.

Bei den Polizeiräten handelt es sich um ein lediglich beratendes Gremium. Er ist gemäß § 16 Abs. 1 POG NRW Bindeglied zwischen Bevölkerung, Selbstverwaltung und Polizei. Er soll das vertrauensvolle Verhältnis zwischen ihnen fördern, die Tätigkeit der Polizei unterstützen sowie Anregungen und Wünsche der Bevölkerung an die Polizei herantragen. Es bestehen insoweit keine rechtlichen Bedenken gegen eine Mitgliedschaft von Minderjährigen im Polizeibeirat. Bei einer Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht könnte im Sinne einer schlüssigen Gesamtregelung klarstellend eine Altersregel für die Mitgliedschaft in Polizeibeiräten in das POG NRW aufgenommen werden.

VI. Exkurs: Verpflichtungen gegenüber der Partei

1. Mitgliedschaft von Minderjährigen in einer politischen Partei

Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei ist regelmäßig eine praktische Voraussetzung für eigenes politisches Tätigwerden. Daher soll im Folgenden auf die Mitgliedschaft von Minderjährigen in politischen Parteien eingegangen werden. Ein Mindestalter für den Eintritt in eine politische Partei wird durch das Parteiengesetz nicht vorgegeben. Zwar sehen die Satzungen der Parteien zulässigerweise Altersgrenzen vor.¹⁰⁸ Diese liegen jedoch regelmäßig unterhalb von 18 Jahren.¹⁰⁹ Es ist daher möglich, dass auch Minderjährige Mitglied einer Partei werden.

Parteien und ihre Gliederungen sind regelmäßig als nichtrechtsfähige Vereine verfasst.¹¹⁰ Sie entscheiden nach § 10 Abs. 1 S. 1 PartG frei über die Aufnahme neuer Mitglieder. Grundlage des Beitritts ist ein zivilrechtlicher Aufnahmevertrag.¹¹¹ Das Mitgliedschaftsverhältnis ist grundsätzlich zivilrechtlich bestimmt, wird aber verfassungsrechtlich sowie durch die Vorschriften des Parteiengesetzes überlagert.¹¹²

Der Aufnahmeantrag ist eine Willenserklärung zur Begründung eines zivilrechtlichen Rechtsgeschäfts. Die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften zur Willenserklärung finden Anwendung.¹¹³ Allein schon aufgrund der Pflicht zur Zahlung von Beiträgen ist die Mitgliedschaft nicht lediglich rechtlich vorteilhaft.¹¹⁴ Der Mitgliedsantrag von beschränkt geschäftsfähigen Minderjährigen

¹⁰⁸ Vgl. *Lenski*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 7.

¹⁰⁹ Vgl. § 4 Abs. 1 Statut der CDU: 16 Jahre; § 3 Abs. 1 Nr. 4 Satzung der CSU; § 2 S. 2 Organisationsstatut der SPD: 14 Jahre; § 3 Abs. 1 Satzung des Bundesverbandes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: keine Altersgrenze; § 2 Abs. 1 S. 1 Bundessatzung der FDP: 16 Jahre; Abschnitt A § 2 Abs. 1 Bundessatzung der Piratenpartei: 14 Jahre; § 2 Abs. 1 Bundessatzung der Partei Die Linke: 14 Jahre.

¹¹⁰ Siehe hierzu sowie zur Rechtsfähigkeit von Parteien *Ipsen*, in: *Ipsen*, Parteiengesetz, § 3 Rn. 13 ff.

¹¹¹ *Wißmann*, in: *Kersten/Rixen*, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 10 Rn. 4; *Lenski*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 15.

¹¹² *Ipsen*, in: *Ipsen*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 2.

¹¹³ *Ipsen*, in: *Ipsen*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 8 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁴ Oftmals sind Schülerinnen und Schüler von der Beitragspflicht freigestellt. Diese Befreiung gilt aber nicht für alle Minderjährigen, endet eines Tages und kann überdies ohne Mitwirkung des Minderjährigen mittels Änderung der Beitragsordnung aufgehoben werden. Allerdings wäre eine Gestaltung der Parteisatzung denkbar, die Minderjährige von allen rechtlichen Nachteilen freistellen würde. Dann könnten

bedarf daher zur Wirksamkeit der Einwilligung durch die gesetzlichen Vertreter, § 107 BGB.¹¹⁵ Bis zur Einwilligung ist der Beitritt schwebend unwirksam.

2. Mandatsträgerbeiträge nach § 27 Abs. 1 S. 2 PartG

Für parteiangehörige kommunale Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträger können sich darüber hinaus besondere Mandatsträgerbeiträge nach § 27 Abs. 1 S. 2 PartG ergeben.¹¹⁶ Derartige Beiträge waren mit Blick auf die Gewährleistung des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich umstritten. Das freie Mandat ist auch für die Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften anerkannt (vgl. auch § 43 Abs. 1 GO NRW), obgleich es sich hierbei nicht um Volksvertretungen, sondern um einen Teil der Verwaltung handelt.¹¹⁷ Heute besteht weitgehend Einigkeit, dass solche Beiträge verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig sind.¹¹⁸

Mandatsträgerbeiträge sind in den Satzungen der Parteien ganz überwiegend vorgesehen.¹¹⁹ Daher dürfte auch bei minderjährigen Ratsmitgliedern die Zahlung von Mandatsträgerbeiträgen regelmäßig satzungsrechtlich vorgesehen sein (eine Parteimitgliedschaft vorausgesetzt).¹²⁰ Im Ergebnis handelt es sich um besondere Mitgliedsbeiträge, die sich aus der Parteisatzung ergeben und damit aus der Parteimitgliedschaft folgen. Bei einem wirksamen Parteibeitritt (siehe zuvor) bestehen diese Pflichten daher grundsätzlich auch für Minderjährige. Auch hieraus folgt, dass eine Parteimitgliedschaft regelmäßig nicht lediglich rechtlich vorteilhaft im Sinne des § 107 BGB ist.

Minderjährige die Mitgliedschaft möglicherweise ohne Zustimmung der Sorgeberechtigten wirksam beantragen.

¹¹⁵ *Lenski*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 15; *Ipsen*, in: Ipsen, Parteiengesetz, § 10 Rn. 8.

¹¹⁶ Siehe dazu *Kersten*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 27 Rn. 5; *Ipsen*, in: Ipsen, Parteiengesetz, § 27 Rn. 3 ff.

¹¹⁷ Vgl. *Lenski*, Parteiengesetz, § 10 Rn. 39. Das Mandat unterliegt daher in stärkerem Maße der Einschränkung durch die gesetzlichen Regelungen des Kommunalrechts, was jedoch an der freiheitssichernden Wirkung gegenüber Privaten nichts zu ändern vermag.

¹¹⁸ Siehe hierzu die Ausarbeitung „Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen“, Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 - 155/16 mit weiteren Nachweisen. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit spricht auch die Entscheidung des BVerfG E 85, 264 (311).

¹¹⁹ Vgl. § 10 Finanz- und Beitragsordnung der CDU; § 8 Beitragsordnung der CSU; § 2 Finanzordnung der SPD; § 12 Finanz- und Beitragsordnung der FDP; § 6 Abs. 3 Satzung des Bundesverbandes Bündnis 90/Die Grünen; § 4 Bundesfinanzordnung der Partei Die Linke; keine Mandatsträgerbeiträge bei der Piratenpartei, vgl. auch <http://finanzen.piratenpartei.de/guv.php> (abgerufen am 16.09.2016).

¹²⁰ Es ist streitig, inwieweit Mandatsträgerbeiträge zivilrechtlich eingeklagt werden können bzw. ob bei Nicht-Zahlung überhaupt Sanktionen (bis hin zur *ultima ratio*, dem Parteiausschluss) verhängt werden dürfen bzw. können. Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass nur eine „freiwillige“ Zahlung rechtmäßig sei, so *Kersten*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 27 Rn. 6 mit weiteren Nachweisen. In den Parteisatzungen werden die Beiträge daher teilweise als „freiwillige funktionsbezogene Mitgliedsbeiträge“ bezeichnet; auch bei normativer Freiwilligkeit kann sich jedoch ein faktischer Zwang ergeben, dazu *Jochum*, in: Ipsen, Parteiengesetz, § 27 Rn. 5. Abweichend hiervon vertritt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags die Auffassung, dass Mandatsträgerbeiträge sowohl zivilrechtlich eingeklagt als auch die Nicht-Zahlung zur Grundlage eines Parteiausschlusses gemacht werden kann; so vertreten in der Ausarbeitung „Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen“, Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 - 155/16, S. 10, 12; anders noch die Ausarbeitung „Mandatsträgerbeiträge“, Deutscher Bundestag, 2. WF III G – 348/05, S. 10, 15.

VII. Schulpflicht und Jugendschutz

1. Schulpflicht

Fraglich ist, wie sich die nach landesrechtlichen Vorschriften bestehende Schulpflicht zu der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats durch Minderjährige verhält.¹²¹ Gemäß § 35 Abs. 1 SchulG beginnt die Schulpflicht regelmäßig im Alter von sechs Jahren und dauert gemäß § 37 Abs. 1 SchulG in der Primarstufe und der Sekundarstufe I zehn, bzw. am Gymnasium neun Schuljahre. Hieran schließt sich nach § 38 SchulG die Schulpflicht in der Sekundarstufe II an, die durch den Besuch einer Berufsschule oder einer anderen Schule der Sekundarstufe II erfüllt wird. Gemäß § 38 Abs. 3 SchulG dauert die Schulpflicht für Jugendliche ohne Berufsausbildungsverhältnis bis zum Ablauf des Schuljahres, in dem sie das achtzehnte Lebensjahr vollenden, sofern nicht schon zuvor ein vollzeitschulischer Bildungsgang der Sekundarstufe II erfolgreich abgeschlossen wurde. Mithin wäre hinsichtlich 16- und 17-jähriger Ratsmitglieder im Regelfall von einer noch bestehenden Schulpflicht auszugehen.

Schulrechtliche Verpflichtungen gehen anderen Bindungen grundsätzlich vor. Die Schulpflicht ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben, Art. 8 Abs. 2 S. 1 LV NRW. Auch aus der Gesetzesystematik ergibt sich die der Schulpflicht zukommende Bedeutung: Nach § 41 Abs. 4 SchulG kann die Schulpflicht von der zuständigen Ordnungsbehörde auch durch die zwangsweise Zuführung zur Schule durchgesetzt werden.

Eine Kollision mit den Verpflichtungen eines Ratsmitgliedes ist zunächst aufgrund von zeitlichen Überschneidungen denkbar. Insoweit ist aber zu berücksichtigen, dass die Tätigkeiten eines Ratsmitgliedes (etwa die Wahrnehmung von Ratssitzungen) üblicherweise nachmittags und abends stattfinden, da auch volljährige Ratsmitglieder ihr Mandat regelmäßig nicht hauptamtlich wahrnehmen und es daher mit anderweitig bestehenden beruflichen oder privaten Verpflichtungen vereinbar sein muss.¹²² Entsprechendes gilt für die Ansetzung von Ausschusssitzungen.¹²³ Auch wenn im Einzelfall Ratssitzungen von einem Mitglied nicht rechtzeitig erreicht werden können, besteht nach Maßgabe der jeweiligen Ratsgeschäftsordnungen die Möglichkeit, dies dem Bürgermeister vor Beginn der Sitzung mitzuteilen.¹²⁴ Die Gefahr, dass sich Schulzeit und der Zeitraum kommunalpolitischer Veranstaltungen überschneiden, ist daher gering. Im Zweifel hat hierbei die Wahrnehmung der Schulpflicht Vorrang, wobei dies für den Minderjährigen einen Verhinderungsgrund darstellt, der nach den Regelungen der Geschäftsordnungen anzuzeigen wäre.¹²⁵ Im Übrigen können Schülerinnen und Schüler auch nach § 43 Abs. 4 SchulG aus wichtigem Grund vom Unterricht beurlaubt oder von der Teilnahme an einzelnen Unterrichts- oder Schulveranstaltungen befreit werden. Abhängig von den

¹²¹ Allgemein zur öffentlich-rechtlichen Handlungsfähigkeit von Minderjährigen im Schulverhältnis siehe Meyer, Die Stellung des Minderjährigen im öffentlichen Recht, S. 145 ff.

¹²² Vgl. etwa § 1 Abs. 5 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Ratingen, wonach Ratssitzungen in der Regel nicht vor 16 Uhr beginnen und nicht nach 22 Uhr enden sollen; ähnlich § 5 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Hilden und seine Ausschüsse.

¹²³ Vgl. etwa § 14 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Rat, die Bezirksvertretungen und die Ausschüsse in der Stadt Mönchengladbach, wonach diese um 17 Uhr beginnen sollen.

¹²⁴ Vgl. z.B. § 8 S. 1 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Neuss; § 7 S. 2 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Meerbusch.

¹²⁵ Vgl. § 5 Abs. 1 der bei Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 1382 ff. abgedruckten Muster-Geschäftsordnung.

Umständen des Einzelfalls ist auch eine anlassbezogene Freistellung nach dieser Vorschrift denkbar.

Hiervon abgesehen sind Beeinträchtigungen der schulischen Verpflichtungen infolge einer übermäßigen Inanspruchnahme aufgrund des kommunalen Mandats denkbar. Dies ist aber zunächst wiederum eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, abhängig von der mit dem Mandat verbundenen Arbeitsbelastung. Zudem liegt es insoweit auch im Verantwortungsbereich der Eltern oder Erziehungsberechtigten, für eine angemessene Vor- und Nachbereitung des Schulbesuchs zu sorgen. Diese sind gemäß § 41 Abs. 1 S. 2 SchulG auch für die Einhaltung der Schulpflicht verantwortlich. Unabhängig von der Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Mandats gehen Schülerinnen und Schüler außerschulischen Aktivitäten nach, wobei es in der Verantwortung der Eltern liegt, darauf zu achten, dass hierunter die schulischen Leistungen der Minderjährigen nicht leiden.

2. Jugendschutz

Außerdem ist zu prüfen, wie sich die bundesrechtlichen Regelungen zum Jugendschutz im Verhältnis zur freien Mandatsausübung auswirken. Personen ab 16 Jahren¹²⁶, die noch nicht volljährig sind, gelten gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG als Jugendliche, für die das Jugendschutzgesetz in verschiedenen Bereichen spezielle Regelungen trifft.

Nach §§ 4 und 5 JuSchG ist Jugendlichen ab 16 Jahren der Aufenthalt in Gaststätten oder die Anwesenheit bei Tanzveranstaltungen nur unter gewissen zeitlichen Einschränkungen gestattet. Dies könnte im Hinblick auf Empfänge oder kulturelle Veranstaltungen in den Abendstunden, an denen das jugendliche Ratsmitglied im Rahmen der Mandatsausübung teilnimmt, zu Einschränkungen führen. Unbeschadet der Möglichkeit, dass die zuständige Behörde gemäß §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 3 JuSchG Ausnahmen von diesen Verboten genehmigt, werden minderjährige Ratsmitglieder im Einzelfall aufgrund jugendschutzrechtlicher Bestimmungen an der Teilnahme gewisser Veranstaltungen gehindert sein. Die eigentlichen Pflichten eines Ratsmitgliedes, die Wahrnehmung des Mandats zum Wohle der Gemeinde¹²⁷ dürften regelmäßig aber nicht betroffen sein. Auch wenn die Bedeutung des sozialen Austauschs für die Wahrnehmung eines Mandats nicht unterschätzt werden sollte, findet die eigentliche Sacharbeit des Ratsmitgliedes doch innerhalb der genannten Gremien statt.¹²⁸

VIII. Erziehungsrecht der Eltern

In zivilrechtlicher Hinsicht stellt sich zudem die Frage des Verhältnisses der Wahrnehmung eines kommunalen Mandats zum Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 GG, §§ 1626 Abs. 1, 1631 BGB.

Das Erziehungsrecht stellt einen Teil der Personensorge dar, die gemäß § 1626 Abs. 1 S. 2 BGB von der elterlichen Sorge umfasst ist.¹²⁹ Die Eltern des Kindes haben demnach das Recht

¹²⁶ Jugendliche werden in § 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG definiert als Personen, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind. Für dieses Gutachten sind aber allein die 16- und 17jährigen Jugendlichen relevant.

¹²⁷ *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 459.

¹²⁸ Vgl. die Ausführungen bei *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 459.

¹²⁹ Vgl. *Götz*, in: Palandt, BGB, § 1626, Rn. 8.

zur Aufenthaltsbestimmung, das Recht zur Anwendung von Erziehungsmitteln wie Ermahnungen, Verweise, Ausgeh- und Umgangsverbote und das sog. Berufswahlrecht. Bei der Ausübung des Personensorgerechts haben die Eltern aber gemäß § 1626 Abs. 2 BGB auf die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln Rücksicht zu nehmen.

Jede Anerkennung der öffentlich-rechtlichen Handlungsfähigkeit von Minderjährigen führt in einem Reflex zu einer entsprechenden Beschränkung der elterlichen Mitwirkungsrechte und damit des elterlichen Erziehungsrechts.¹³⁰ Der Gesetzgeber muss daher bei der Gestaltung der Regelungen insoweit auch die grundrechtlich geschützte Rechtsposition der Eltern berücksichtigen. Im Zusammenhang mit den in diesem Gutachten angesprochenen Regelungen ist eine unzulässige Beschränkung des elterlichen Sorgerechts aber nicht erkennbar.

1. Aufenthaltsbestimmungsrecht

Das Aufenthaltsbestimmungsrecht betrifft zunächst die Festlegung des Wohnorts und der Wohnung und ist von der Wohnsitzbestimmung gemäß § 11 BGB zu unterscheiden.¹³¹ Hiervon umfasst ist auch das Recht, zu bestimmen, dass das Kind sich an bestimmten Orten nicht aufzuhalten hat; es können Hausarreste erteilt werden und Ausgehzeiten auferlegt werden.¹³² Die Aufenthaltsbestimmung kann gegenüber dem Kind auch gegen dessen ausdrücklichen Willen erfolgen.¹³³ Die Grenzen des Aufenthaltsbestimmungsrechts werden aber insbesondere gegenüber älteren Kindern deutlich.¹³⁴ Hier kann ein Nichtberücksichtigen des Kindeswillens nicht nur aus pädagogischer Sicht unklug sein, sondern auch eine missbräuchliche Ausübung der elterlichen Sorge i.S.v. § 1666 Abs. 1 BGB darstellen. Das Beharren auf der Durchsetzung elterlicher Aufenthaltsbestimmung kann dann dem in § 1626 Abs. 2 BGB zum Ausdruck kommenden Ziel des Gesetzes zuwiderlaufen auch die Grundrechte der älteren Kinder bzw. Jugendlichen tangieren.¹³⁵

Sofern also dem minderjährigen Gemeinderatsmitglied seitens seiner Eltern der Aufenthalt bei Ratssitzungen und anderen Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des kommunalpolitischen Mandats untersagt würde, könnte dies eine erhebliche Einschränkung der freien Mandatsausübung bedeuten. Insoweit stellt sich zugleich die Frage, ob der Minderjährige unter Berufung auf § 1626 Abs. 2 BGB einen Anspruch auf Zustimmung hat. Zur Durchsetzung der sich aus § 1626 Abs. 2 BGB ergebenden Rechte stellt das Gesetz jedoch keine Rechtsschutzmöglichkeiten bereit.¹³⁶ Eigenentscheidungen junger Menschen vor Erreichen der Volljährigkeit sind und bleiben wegen des elterlichen Erziehungsvorrangs in erster Linie von der Anerkennung ihres Selbstbestimmungsrechts durch die Eltern abhängig; von diesen hängt es auch ab, ob und wie sie das Mitbestimmungsbedürfnis und die Fähigkeit zur Eigenentscheidung des jungen Menschen fördern und gewährleisten.

¹³⁰ Meyer, Die Stellung des Minderjährigen im öffentlichen Recht, S. 31 ff.

¹³¹ Götz, in: Palandt, BGB, § 1631, Rn. 4.

¹³² Hamdan, in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth, jurisPK-BGB, § 1631, Rn. 17; Veit, in: Epping/Hillgruber, Beck-OK BGB, § 1631, Rn. 10.1.

¹³³ Vgl. Salgo, in: Staudinger (2015), BGB, § 1631, Rn. 56.

¹³⁴ Salgo, in: Staudinger (2015), BGB, § 1631, Rn. 56.

¹³⁵ Salgo, in: Staudinger (2015), BGB, § 1631, Rn. 56.

¹³⁶ Vgl. Peschel-Gutzeit, in: Staudinger (2015), BGB, § 1626, Rn. 84.

2. Erziehungsmittel

Von §§ 1631, 1632 BGB ist ferner das Recht zur Anwendung von Erziehungsmitteln umfasst. In Betracht kommen dabei Ermahnungen, Verweise, Ausgeh- und Umgangsverbote.¹³⁷ Auch insoweit könnten Erziehungsmaßnahmen mit der freien Mandatsausübung kollidieren. Zu bedenken ist hier allerdings, dass die freie Mandatsausübung eines Ratsmitgliedes nicht mit der Unabhängigkeit eines Abgeordneten im Land- oder Bundestag vergleichbar ist. Letztlich ist die Verhängung erzieherischer Sanktionen, die möglicherweise die Mandatsausübung beeinträchtigen, nicht im Vorhinein absehbar. Es ist daher nicht ersichtlich, dass dieser Aspekt die grundsätzliche Zulässigkeit einer Absenkung der Wählbarkeitsgrenze in Frage stellen würde.

Hinsichtlich des Umgangsbestimmungsrechts gemäß § 1632 Abs. 2 BGB ist daran zu denken, dass Eltern ihrem Kind den Umgang mit bestimmten Personen, etwa anderen Partei- oder Fraktionsmitgliedern, untersagen könnten. Die Umgangsbestimmung umfasst das Recht, den Umgang des Kindes mit anderen Personen in gewissem Umfang zu überwachen.¹³⁸ Mit Umgangs- und Kontaktverboten begegnen die Eltern schädlichen Einflüssen Dritter und schützen das Kind vor Belästigungen. Das Umgangsbestimmungsrecht wird jedoch auch durch den Erziehungsauftrag der Eltern eingeschränkt; denn zur Erlangung sozialer Mündigkeit ist der Umgang des Kindes mit Dritten unerlässlich.¹³⁹ Bei fast volljährigen Personen muss sich ein Umgangsverbot der Eltern auf triftige und sachliche Gründe stützen können, wobei etwa eine nicht belegte politische Beeinflussung nicht ausreichend ist.¹⁴⁰

IX. Kollidierendes Landesrecht und Abweichung vom bürgerlichen Recht des Bundes

Grundsätzlich gilt gemäß Art. 31 GG, dass Bundesrecht den landesrechtlichen Bestimmungen vorgeht. Insbesondere können durch Landesrecht keine bürgerlich-rechtlichen Voraussetzungen geändert werden, da es insoweit schon an der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fehlt. Zwar handelt es sich um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, von welcher aber jedenfalls im Hinblick auf die Regelung der Geschäftsfähigkeit durch das BGB umfassend Gebrauch gemacht wurde.¹⁴¹ Raum für eigene gesetzliche Bestimmungen haben die Länder nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur nach Maßgabe von Vorbehalten, wie sie sich im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch finden.¹⁴²

Ausgeschlossen wären daher etwa landesrechtliche Vorschriften, die Minderjährigen für einen bestimmten Bereich die volle zivilrechtliche Geschäftsfähigkeit verleihen. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang § 64 Abs. 1 GO NRW zu nennen, der ein Schriftformerfordernis für

¹³⁷ Vgl. *Götz*, in: Palandt, BGB, § 1631, Rn. 8.

¹³⁸ *Götz*, in: Palandt, BGB, § 1632, Rn. 9.

¹³⁹ Vgl. *Götz*, in: Palandt, BGB, § 1632, Rn. 10.

¹⁴⁰ *Götz*, in: Palandt, BGB, § 1632, Rn. 10.

¹⁴¹ Vgl. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, Beck-OK GG, Art. 74, Rn. 2.1; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74, Rn. 55; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74, Rn. 11.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 26.04.1988, Az. 2 BvL 13/86, 2 BvL 14/86, Rn. 53 – juris.

Erklärungen, durch die eine Gemeinde verpflichtet werden soll, aufstellt.¹⁴³ Ein Formerfordernis im Sinne von § 125 BGB konnte der Landesgesetzgeber hierdurch mangels Gesetzgebungskompetenz nicht begründen.¹⁴⁴

Wie bereits ausgeführt, ist von der Geschäftsfähigkeit aber die öffentlich-rechtliche Handlungsfähigkeit zu unterscheiden. Im Rahmen der dem Land zustehenden Gesetzgebungskompetenz, kann der Landesgesetzgeber hierzu Regelungen treffen und insoweit auch die Handlungsfähigkeit von Minderjährigen ausweiten.

C. Ergebnis

Für Kommunalwahlen gibt Art. 78 LV NRW bestimmte Wahlrechtsgrundsätze vor. Die Bestimmung des Wahlalters bleibt aber dem einfachen Gesetz vorbehalten. Eine Änderung der einschlägigen Vorschriften ist durch einfaches Parlamentsgesetz möglich. Es sind keine zwingenden Gründe erkennbar, die den Gesetzgeber aus wahlverfassungsrechtlichen Erwägungen daran hindern würden, die Altersgrenze für das passive Wahlrecht im Rahmen seiner Einschätzungsbefugnis auf 16 Jahre abzusenken.

Für die meisten Fragen, die sich bei einer Absenkung des Wählbarkeitsalters stellen würden, käme es auf die öffentlich-rechtliche Handlungsfähigkeit von Minderjährigen an. Die Handlungsfähigkeit folgt zwar grundsätzlich der Geschäftsfähigkeit nach bürgerlichem Recht. Darüber hinaus sind aber auch in der Geschäftsfähigkeit beschränkte Personen handlungsfähig, soweit das öffentliche (Landes-)Recht ihnen für den betroffenen Gegenstand die Handlungsfähigkeit – ausdrücklich oder konkludent – zuerkennt. Für viele Aspekte ist eine solche landesgesetzliche Regelung möglich; nicht aber für alle. Landesrechtliche Bestimmungen, die vom bürgerlichen Recht des Bundes abweichende Regelungen treffen, sind grundsätzlich unzulässig.

¹⁴³ Vgl. nur Art. 38 Abs. 2 BayGO; § 54 GO Baden-Württemberg; § 71 Abs. 2 GO Hessen; § 31 Abs. 2 ThürKO.

¹⁴⁴ Vgl. *Lübken*, in: Kleebaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW, S. 768.

C. Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| Abs. | Absatz |
| a.E. | am Ende |
| AktG | Aktiengesetz |
| AO | Abgabenordnung |
| Art. | Artikel |
| Az. | Aktenzeichen |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| Einf. | Einführung |
| f. | folgende |
| ff. | folgende (Plural) |
| GeschO | Geschäftsordnung |
| GG | Grundgesetz |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GO NRW | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.S.d. | im Sinne der/des |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| JuSchG | Jugendschutzgesetz |
| KUV | Kommunalunternehmensverordnung |
| KreisO NRW | Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| KWahIG | Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen |
| KWahlO | Kommunalwahlordnung |
| LT-Drs. | Landtagsdrucksache |
| LV NRW | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| PartG | Parteiengesetz |
| POG NRW | Polizeiorganisationsgesetz |
| Rn. | Randnummer |
| s. | siehe |
| S. | Seite |
| SchulG | Schulgesetz |
| SGB I | Erstes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| SGB VIII | Achtes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| SGB X | Zehntes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| Überbl. | Überblick |
| Vgl. | vergleiche |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |

D. Literaturverzeichnis

Apfelbacher, Gabriele / Metzner, Manuel, Aktuelle Rechtsentwicklungen bei den Anforderungen an die interne Organisation, die Qualifikation und die Überwachungsfunktion der Mitglieder des Aufsichtsorgans von Kreditinstituten, AG 2013, S. 773 ff.

Articus, Stephan / Schneider, Bernd, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2016

Bätge, Frank, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die Praxis, Band 1, 43. Ergänzungslieferung Februar 2017, Köln

Bolsenkötter, Heinz / Dau, Horst / Zuschlag, Eckhard, Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten – Länderübergreifende Darstellung, Stuttgart 2004

Brandi, Tim Oliver / Gieseler, Konrad, Der Aufsichtsrat in Kreditinstituten, NZG 2012, S. 1321 ff.

Breuer, Marten, Kinderwahlrecht vor dem BVerfG, NVwZ 2002, S. 43 ff.

Bürger, Tobias / Körber, Torsten (Hrsg.), Aktiengesetz, Heidelberg 2014

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Mandatsträgerbeiträge, 2. WF III G – 348/05, Berlin 2005

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Kinderwahlrecht und Kinderrechte, WD 3 – 3000 – 068/12, Berlin 2012

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht, WD 3 – 3000 – 012/13, Berlin 2013

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, WD 3 – 3000 – 155/16, Berlin 2016

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage, Tübingen 2006

Epping, Volker / Hillgruber, Christian, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München 2016

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg 2010

Heußner, Hermann, Wahlrecht für Kinder?, ZRP 2009, S. 187 f.

Hoppe, Werner / Uechtritz, Michael / Reck, Hans-Joachim, Handbuch Kommunale Unternehmen, Köln 2012

Hubert, Meyer, Recht der Ratsfraktionen, Wiesbaden 2011

Herberger, Maximilian / Martinek, Michael / Rüßmann, Helmut / Weth, Stephan (Hrsg.), juris Praxiskommentar BGB, Saarbrücken 2014

Institut für den öffentlichen Sektor, Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, Berlin 2006

Ipsen, Jörn, Parteiengesetz, Kommentar, München 2008

Kallerhoff, Dieter, Handbuch zum Kommunalwahlrecht, Köln 2008

Kersten, Jens / Rixen, Stephan (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, Kommentar, Stuttgart 2009

Kleerbaum, Klaus-Viktor / Klieve, Lars Martin / Flühöh Oliver, Die Fraktion und ihre Mitglieder, Recklinghausen 200

Kleerbaum, Klaus-Viktor / Palmen, Manfred (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, Recklinghausen 2008

Klein, Franz (Begr.), Abgabenordnung, Kommentar, 13. Auflage 2016

Knack, Joachim (Begr.) / Henneke, Hans-Günther, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage 2014

Kopp, Ferdinand O. (Begr.) / Ramsauer, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 17. Auflage 2016

Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus (Begr.), Grundgesetz, Köln 2014

Lenski, Sophie-Charlotte, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Handkommentar, Baden-Baden 2011

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter J., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u. a. 2002

Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, München 2010

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 78. Ergänzungslieferung, München 2016

Meyer, Cornel-Rupert, Die Stellung des Minderjährigen im öffentlichen Recht, Berlin 1988

Müller, Jürgen, Kommunalunternehmensverordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar, Wiesbaden 2014

Müller-Glöge, Rudi / Preis, Ulrich (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München 2015

v. Münch, Ingo, Kinderwahlrecht, NJW 1995, S. 3165 f.

Münchener Kommentar, Bürgerliches Gesetzbuch, Band 1, 5. Auflage, München 2006

Palandt, Otto (Begr.), Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 76. Auflage, München 2017

Rehn, Erich / Cronauge, Ulrich / von Lennep, Hans-Gerd / Knirsch, Hanspeter, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 44. Ergänzungslieferung, Siegburg 2016

Rolfen, Michael, Eine Stimme für die Zukunft? Über erneute Bestrebungen nach einem altersunabhängigen Wahlrecht, DÖV 2009, S. 348 ff.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 2014

Schmidt, Karsten / Lutter, Marcus (Hrsg.), Aktiengesetz, Köln 2015

Schmitt, Jochem, Die Handlungsfähigkeit im Sozialrecht, 1982

Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Auflage, Köln 2013

Staudinger, Julius von (Begr.), Bürgerliches Gesetzbuch, Neubearbeitung 2014 und 2015, Berlin

Steffani, Winfried, Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation: Volk, Wähler und Abgeordnete, ZParl 1999, S. 772 ff.

Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2014

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, 2008

Wernsmann, Rainer, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel - Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, Der Staat 2005, S. 43 ff.

Westle, Bettina, „Wahlrecht von Geburt an“ – Rettung der Demokratie oder Irrweg?, ZParl 2006, S. 96 ff.

von Wulffen, Matthias, SGB X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, Kommentar, 7. Auflage, München 2010

Wurzel, Gabriele / Schraml, Alexander / Becker, Ralph (Hrsg.), Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, München 2015

E. Anhang

Übersicht zur Altersgrenze für die aktive und passive Wahlberechtigung bei Kommunal- und Landtagswahlen in den Bundesländern

| Bundesland | Kommunalwahl | | Wahlgesetze | Landtagswahl | | Wahlgesetze |
|-------------------------------|--------------|------------|-------------------------|--------------|------------|------------------------------|
| <i>Baden-Württemberg</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | KomWG KomWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWG LWO LWPrG |
| <i>Bayern</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | GLKrWG GLKrWO BezWG | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWG LWO |
| <i>Berlin</i> ¹⁴⁵ | aktiv: 16 | passiv: 18 | LWG LWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWG LWO |
| <i>Brandenburg</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | BbgKWahlG BbgKWahlIV | aktiv: 16 | passiv: 18 | BbgLWahlG BbgLWahlIV |
| <i>Bremen</i> ¹⁴⁶ | aktiv: 16 | passiv: 18 | BremWahlG BremLWO | aktiv: 16 | passiv: 18 | BremWahlG BremLWO |
| <i>Hamburg</i> ¹⁴⁷ | aktiv: 16 | passiv: 18 | BezVWG BezVWO | aktiv: 16 | passiv: 18 | BüWG BüWO WPrüfG |
| <i>Hessen</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | KWG KWO | aktiv: 18 | passiv: 21 | LWG LWO WPrüfG WahlGV |
| <i>Mecklenburg-Vorpommern</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | LKWG M-V LKWO M-V | aktiv: 18 | passiv: 18 | LKWG M-V LKWO M-V |
| <i>Niedersachsen</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | NKWG NKWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | NLWG NLWO WahlPrG |
| <i>Nordrhein-Westfalen</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | KWahlG KWahlO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWahlG LWahlO |
| <i>Rheinlandpfalz</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | KWG KWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWahlG LWO |
| <i>Saarland</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | KWG KWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWG LWO |
| <i>Sachsen</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | KomWG KomWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | SächsWahlG LWO SächsWprG |
| <i>Sachsen-Anhalt</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | KWG KWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | LWG LWO WPrüfG |
| <i>Schleswig-Holstein</i> | aktiv: 16 | passiv: 18 | GKWG GKWO | aktiv: 16 | passiv: 18 | LWahlG LWO |
| <i>Thüringen</i> | aktiv: 18 | passiv: 18 | ThürKWG ThürKWO | aktiv: 18 | passiv: 18 | ThürLWG ThürLWO |

¹⁴⁵ Einschließlich Bezirksverordnetenwahl auf kommunaler Ebene.

¹⁴⁶ Einschließlich Wahl der Stadtbürgerschaft auf kommunaler Ebene.

¹⁴⁷ Einschließlich Wahl zu den Bezirksversammlungen auf kommunaler Ebene.