

### Schriftlicher Bericht

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/9622

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 19/11481

Berichterstattung: Abg. Nadja Weippert (Bündnis 90/Die Grünen)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 19/11481 mit den Stimmen der Ausschussmitglieder von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und AfD, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich diesem Votum mit gleichlautendem Abstimmungsergebnis angeschlossen.

Zahlreiche der zu dem Gesetzentwurf empfohlenen Änderungen beruhen auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Vorlage 14. Dieser sah sowohl Modifikationen des ursprünglichen Gesetzentwurfes als auch weitere Änderungen, wie z. B. die Absenkung des passiven Wahlalters für Hauptverwaltungsbeamtinnen bzw. -beamte von 23 auf 18 Jahre sowie Änderungen zu den Regelungen zur Besetzung des Amtes einer Ortsvorsteherin bzw. eines Ortsvorstehers vor. Ergänzend zu der bereits durchgeführten Anhörung hat der Ausschuss die kommunalen Spitzenverbände zu dem Änderungsvorschlag nochmals angehört.

Mitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hoben zur Begründung ihrer Zustimmung hervor, dass insbesondere durch die Änderungen der Regelungen über die Jugendbeteiligung und durch die Absenkung des passiven Wahlalters positive Effekte zu erwarten seien. Die Regelungen förderten ein frühes Engagement und stärkten die Selbstwahrnehmung der Jugendlichen. Mitglieder der Fraktionen von CDU und AfD betonten, die Verabschiedung der Änderungen erfolge übereilt, da viele Regelungen erst zu einem späteren Zeitpunkt relevant würden. Die Änderungen zur Absenkung des passiven Wahlalters und zu den Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern seien abzulehnen; Letztere berücksichtigten den örtlichen Wählerwillen nicht mehr hinreichend. Der Vertreter der AfD betonte, eine Erleichterung der Arbeit vor Ort sei insgesamt nicht zu erwarten.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

#### **Zu Artikel 1 (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz):**

##### **Zur Fundstelle:**

Der Ausschuss empfiehlt eine Anpassung der Fundstelle an eine zwischenzeitliche Rechtsänderung.

#### **Zu Nummer 2 (§ 36 [Beteiligung von Kindern und Jugendlichen]):**

Zu Nummer 2 haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen Änderungsvorschlag vorgelegt, der in Vorlage 14 wie folgt begründet wurde:

*„Die vorgeschlagene Neufassung des § 36 NKomVG zielt darauf ab, die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu stärken und damit die Rechte junger Menschen auf Mitwirkung gemäß Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen. Die Regelung reagiert auf die unterdurchschnittliche Bewertung der Beteiligungsstruktur in Niedersachsen im Kinderrechteindex 2025 des Deutschen Kinderhilfswerks. Die Novellierung soll die politische Teilhabe junger Menschen auf kommunaler Ebene systematisch verankern.“*

Die Eignung von Beteiligungsmaßnahmen ist dabei mehrdimensional zu bewerten. Wie das Deutsche Kinderhilfswerk, der Landesjugendring Niedersachsen und die Niedersächsische Kinder- und Jugendkommission im Rahmen der Anhörung in ihren Stellungnahmen betonen, darf die Eignung nicht allein am Alter der Teilnehmenden gemessen werden. Vielmehr müssen soziale, kulturelle, räumliche und bildungsbezogene Faktoren berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass alle jungen Menschen - unabhängig von Schulform, Wohnort oder Vorerfahrungen - erreicht werden. Eine einseitige Fokussierung auf das Alter würde die Flexibilität vor Ort einschränken und die tatsächlichen Lebensrealitäten junger Menschen ignorieren. Stattdessen sollten Fachkräfte vor Ort - ggf. durch Qualifizierung - in die Lage versetzt werden, kontextspezifische Formate zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen.

Die Regelung in Absatz 1 sieht vor, dass die Beteiligung durch geeignete, insbesondere niedrigschwellige und projektbezogene Formate erfolgt. Dies ermöglicht eine flexible und bedarfsgerechte Umsetzung, die sowohl institutionelle Gremien (z. B. Jugendparlamente) als auch offene oder anlassbezogene Formate umfasst. Dadurch wird verhindert, dass Beteiligung an starren Strukturen scheitert, die nicht mehr zur Lebensrealität junger Menschen passen.

Absatz 1 Satz 1 sieht ergänzend neben ‚angemessen‘ die Vorgabe ‚altersgemäß‘ vor. Da die Auswahl im Ermessen der Kommune steht, hat sie dabei neben der Bedeutung des Vorhabens im Verhältnis zum Aufwand der Beteiligung auch das Alter der vom Vorhaben Betroffenen zu berücksichtigen (vgl. dazu auch: Wefelmeier, NKomVG, § 36 Rn. 16 f.). Zudem wird der Begriff der Kinder und Jugendlichen durch den Verweis auf § 7 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 SGB VIII präzisiert. Junge Volljährige gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII fallen damit nicht unter die Regelung.

Absatz 1 Satz 2 beinhaltet eine beispielhafte Aufzählung denkbarer Beteiligungsformen, die für den Fall zur Auswahl stehen, dass eine Beteiligung im Sinne des Satzes 1 erfolgt. Hier werden auch die in Absatz 2 näher geregelten Jugendbeteiligungsgremien genannt.

Absatz 1 Satz 3 enthält die Vorgabe, dass bereits die Auswahl und Entwicklung dieser Beteiligungsformen unter Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen, die von der Planung oder dem Vorhaben berührt werden, erfolgen muss.

Die Festlegung von Unterschriftenquoten in Absatz 2, die sich an der Einwohnerzahl der Kommune orientieren, stellt einen pragmatischen Kompromiss dar zwischen der Notwendigkeit, ein ernsthaftes Interesse an der Einrichtung eines Gremiums nachzuweisen, und der Vermeidung übermäßiger Hürden, die insbesondere in kleineren oder weniger organisierten Kommunen eine unverhältnismäßige Barriere darstellen könnten. Die gestaffelten Quoten berücksichtigen dabei die unterschiedlichen organisatorischen Kapazitäten in Kommunen verschiedener Größenordnungen. Die Fachstelle Kinder- und Jugendbeteiligung Niedersachsen der LAG OKJA weist in ihrer Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass zu hohe Quoten die Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen unnötig einschränken könnten.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass bei einem erfolgreichen Antrag eine Verpflichtung der Gemeinde begründet wird, ein Jugendbeteiligungsgremium einzurichten (‚können ... verlangen‘).

Da nach Absatz 2 Satz 5 die Vertreterinnen und Vertreter der Jugendlichen bei der Ausgestaltung des Gremiums beteiligt werden müssen, soll Satz 3 sicherstellen, dass Vertreterinnen und Vertreter im Verlangen benannt werden (vgl. auch § 31 Abs. 2 Satz 3).

Absatz 2 Satz 4 regelt das weitere Verfahren, wenn ein Verlangen eingegangen ist, das das notwendige Quorum erreicht hat. Dann ist die Gemeinde zwar zur Einrichtung eines Jugendbeteiligungsgremiums verpflichtet. Dessen Ausgestaltung und Arbeitsweise (z. B. Zusammensetzung, Wahlperiode, Rechte der Mitglieder) soll aber grundsätzlich der Kommune überlassen bleiben. Diese ist jedoch verpflichtet, entsprechende Bestimmungen durch die Geschäftsordnung (§ 69) verbindlich festzulegen. Durch die Verpflichtung, Bestimmungen über die Rechte der Gremiumsmitglieder in der Vertretung und in den Ausschüssen zu treffen, wird sichergestellt, dass solche Rechte, insbesondere eine ‚angemessene Beteiligung an der Gremienarbeit der Vertretung‘, eingeräumt werden müssen; lediglich deren Ausgestaltung im Einzelnen wird nicht vorgegeben.

*Die Frist von drei Monaten schafft Rechtssicherheit und Verbindlichkeit. Diese Frist stellt sicher, dass das Anliegen der Jugendlichen zeitnah bearbeitet wird und verhindert, dass Anträge durch Verzögerungstaktiken ausgehebelt werden. Die Anhörung der im Verlangen benannten Vertreterinnen und Vertreter der Jugendlichen garantiert dabei, dass die Perspektive der Betroffenen in den Entscheidungsprozess einfließt und das Gremium nicht ohne ihre Mitwirkung gestaltet wird. Dies entspricht den Qualitätsstandards partizipativer Prozesse, wie sie von der Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission und dem Landesjugendring Niedersachsen gefordert werden, die eine echte Mitgestaltung statt bloßer Alibi-Beteiligung einfordern.*

*Der Absatz 3 enthält Vorgaben für die Einbeziehung des Jugendbeteiligungsgremiums. Diese gelten auch, wenn die die Kommune ein Jugendbeteiligungsgremium ‚freiwillig‘ nach Absatz 1 eingerichtet hat.*

*Absatz 3 Satz 1 stellt sicher, dass im Fall der Einrichtung eines Jugendbeteiligungsgremiums dieses notwendig bei Planungen und Vorhaben nach Satz 1 zu beteiligen ist. Weitere Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, bleiben davon unberührt. Einige Beteiligungsformen werden in Absatz 1 Satz 2 beispielhaft genannt und kommen ergänzend in Betracht.*

*Absatz 3 Satz 2 verlangt in Anlehnung an § 31 Abs. 5, dass Beschlüsse, die das Gremium in Bezug auf die in Absatz Satz 1 genannten Vorhaben und Planungen gefasst hat, in die Beratungen der zuständigen kommunalen Gremien einzubeziehen sind.*

*Mit dieser Verpflichtung korrespondiert die in Absatz 3 Satz 3 enthaltene Verpflichtung, das Gremium über das Ergebnis dieser Einbeziehung zu unterrichten. Die Sätze 2 und 3 verleihen der Zielsetzung des Gesetzgebers, dass die Kommunen Jugendbeteiligungsgremien nicht nur formal einrichten, sondern ihnen einen möglichst weitgehenden, echten Einfluss ermöglichen, Ausdruck.*

*Absatz 3 Satz 4 stellt die Ehrenamtlichkeit (§ 38 NKomVG) der Tätigkeit der Mitglieder des Jugendbeteiligungsgremiums klar.“*

Im Hinblick auf die Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSV - Vorlage 16 und 17) empfiehlt der Ausschuss - abweichend von der Fassung des Änderungsvorschlages - jedoch letztlich, die Sätze 2 und 3 des Absatzes 3 des Änderungsvorschlages nicht in den Entwurf mit aufzunehmen. Der empfohlene Absatz 3 Satz 1 enthält somit nunmehr eine klarstellende Regelung zur Art der Beteiligung für den Fall, dass ein Jugendbeteiligungsgremium eingerichtet ist; der empfohlene Absatz 3 Satz 2 enthält die Regelung aus Absatz 1 Satz 4 des Entwurfs, die aus systematischen Gründen in Absatz 3 verlagert worden ist. Im Übrigen hat der Ausschuss gegenüber der Fassung des Änderungsvorschlages (Vorlage 14) redaktionelle Änderungen empfohlen.

#### **Zu Nummer 3 (§ 44 Abs. 1):**

Die vom Ausschuss empfohlene Umformulierung des Änderungsbefehls bewirkt, dass die bisher geltenden Sätze 3 und 4 des Absatzes 1 nicht entfallen, sondern fortbestehen. Eine Streichung der bisherigen Sätze 3 und 4 war nicht beabsichtigt.

Die Sätze 1 und 2 des Entwurfs sollen einen Anspruch auf Ersatz von Auslagen sowohl für die „Pflege“ und „Betreuung“ von Kindern als auch für die „Pflege“ und „Betreuung“ von erwachsenen Angehörigen regeln. Der Wortlaut des Satzes 1 soll dementsprechend durch die Verwendung der übergreifenden Formulierung „Pflege oder Betreuung Angehöriger“ gestrafft werden. Der Ausschuss geht dabei davon aus, dass „Betreuung“ und „Pflege“ zu unterscheiden sind und der Begriff „Pflege“ sich nur auf kranke bzw. pflegebedürftige Angehörige bezieht.

#### **Zu Nummer 3/1 (§ 49 Ans. 1 Satz 1 Nr. 1):**

Die Empfehlung entspricht - mit rechtsförmlichen Korrekturen - dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14. Die vorgesehene Absenkung des passiven Wahlalters für die Wahl der Abgeordneten war bereits im Gesetzentwurf in der

Drucksache 19/9623 enthalten und ist dort mit der Absicht gestrichen worden, sie in diesen Gesetz-entwurf zu übernehmen. Die Absenkung des passiven Wahlalters ist - unter Berücksichtigung und Auswertung der Ergebnisse der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung - auf S. 5 ff. des Änderungs-vorschlages wie folgt begründet worden:

*„Das passive Wahlalter bei Kommunalwahlen wird von bisher 18 auf 16 Jahre abgesenkt. Bislang steht das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in Niedersachsen nur Personen zu, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Weder das Grundgesetz (GG) noch die Verfassung des Landes Niedersachsen (NV) treffen ausdrückliche Festlegungen zum Mindestalter für das passive Wahlrecht (Wählbarkeit) bei Kommunalwahlen. Die expliziten verfassungsrechtlichen Regelungen zum Mindestalter für die Wählbarkeit betreffen die Wahlen zum Deutschen Bundestag (Artikel 38 Abs. 2 GG) bzw. zum Landtag Niedersachsen (Artikel 8 Abs. 2 NV) und enthalten keine Festlegungen oder maßstabbildende Funktion für Kommunalwahlen (bezüglich Artikel 38 GG siehe Bundesverwaltungsgericht – BVerwG –, Urteil vom 13. Juni 2018, Az. 10 C 8.17, Rn. 12).*

*Folgerungen für die Festlegung eines Mindestalters für das passive Wahlrecht ergeben sich jedoch aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Artikel 8 Abs. 1 NV muss das Volk in den Gemeinden und Kreisen eine Vertretung haben, die aus ‚allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.‘ Die ausdrückliche Festlegung eines Mindestalters für das aktive oder passive Wahlrecht erfolgt jedoch auch hier nicht.*

*Nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl muss das Wahlrecht grundsätzlich allen deutschen Staatsangehörigen in gleicher Weise zustehen (Bundesverfassungsgericht – BVerfG –, Beschluss vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14, juris Rn. 41 f. = BVerfGE 151, 1 ff.; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand. 95. EL Juli 2021, Artikel 38, Rn. 89; Butzer, in: BeckOK GG, 50. Ed. Stand 15. Februar 2022, Artikel 38, Rn. 61). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist freilich nicht uneingeschränkt gewährleistet – er unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ‚keinem absoluten Differenzierungsverbot‘ (BVerfG a. a. O. Rn. 43). Jedoch bedürfen ‚Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung [...] zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind, sodass sie als ‚zwingend‘ qualifiziert werden können.‘ (BVerfG a. a. O.). Zu den möglichen Gründen, die eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl rechtfertigen können, zählt u. a. die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (BVerfG a. a. O. Rn. 44).*

*Die Regelung des Wahlalters für die Bundestagswahl in Artikel 38 Abs. 2 GG lässt zwar nicht den Umkehrschluss zu, dass andere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl durch den Gesetzgeber nicht getroffen werden dürften. Die Regelung zeigt jedoch, dass der Verfassungsgeber auf Bundesebene die Regelung eines Mindestalters für das aktive wie auch das passive Wahlrecht für erforderlich hält. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven Wahlrecht ist es ‚von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.‘ (BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1973, Az. 2 BvC 3/73, juris Rn. 9 = BVerfGE 36, 139 ff.).*

*Darüber hinaus folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (s. o., Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Artikel 8 Abs. 1 NV), dass der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht nicht frei ist, sondern den ‚ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten [hat], dass das aktive Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilkraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.‘ Auch das Bundesverwaltungsgericht führt aus, dass der Landesgesetzgeber ‚von Verfassungs wegen gehalten [ist], in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen, weil dadurch dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes Rechnung getragen wird. Denn Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene [...]. Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs in Gestalt der Stimmabgabe setzt notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung*

getroffen werden könnte.' (BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2018, Az. 10 C 8.17, Rn. 14 im Nachgang zu VGH BW, Urteil vom 21. Juli 2017, Az. 1 S 1240/16). Demnach hat der Gesetzgeber nicht nur die Möglichkeit, sondern vielmehr die Pflicht, ein angemessenes Mindestalter für das aktive Wahlrecht festzulegen. Dabei kommt ihm ein Einschätzungsspielraum zu (BVerwG a. a. O.).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bezieht sich schließlich nicht nur auf das aktive, sondern auch auf das passive Wahlrecht (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand. 95. EL Juli 2021, Artikel 38, Rn. 89; Magiera, in: Sachs, GG, 9. A. 2021, Artikel 38, Rn. 82; Butzer, in: BeckOK GG, 50. Ed. Stand 15. Februar 2022, Artikel 38, Rn. 65). Die oben dargelegten, von der Rechtsprechung zum aktiven Wahlrecht aufgestellten Grundsätze dürften daher für das passive Wahlrecht entsprechend übertragbar sein. Wenn schon für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ein gewisses Maß an Reife und Urteilkraft zu fordern ist, die die Teilnahme am argumentativen Diskurs ermöglichen, wird dies für das passive Wahlrecht erst recht zu fordern sein. Die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in den kommunalen Gremien und die Beteiligung an den Debatten sowie den umfassenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen stellen mindestens ebenso hohe, eher höhere, Anforderungen an Reife und Urteilkraft wie eine verständige Ausübung des aktiven Wahlrechts. Hinzu kommt, dass die Übernahme eines kommunalen Mandats mit der Übernahme von Verantwortung in besonderem Maße einhergeht, die zu tragen die gewählte Person auch in der Lage sein muss (vgl. parlamentarischer Gutachterdienst des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten vom 11. Mai 2017, 17/171, 'Rechtsfragen bei Herabsetzung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre', Seite 10).

Auch nach Auffassung der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages ist der Gesetzgeber aufgrund der 'potenziellen Rechtfertigungsgründe' gehindert, eine zu hohe oder zu niedrige Altersgrenze für das passive Wahlrecht festzulegen (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Gutachten 'Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht', vom 22. Februar 2013, Az. WD 3 - 3000 - 012/13, Seite 15).

Zusammengefasst ist der Gesetzgeber daher jedenfalls berechtigt, ein angemessenes Mindestalter für das passive Wahlrecht festzusetzen, wobei ihm hinsichtlich des konkreten Alters ein Einschätzungsspielraum zukommt. Eine unmittelbare rechtliche Bindung des Gesetzgebers an das Alter, mit dem die Volljährigkeit erreicht wird (§ 2 des Bürgerlichen Gesetzbuch - BGB), besteht dabei nicht. Die Einbindung junger Menschen in die Kommunalpolitik und die Möglichkeit gleichaltriger Repräsentantinnen und Repräsentanten junger Menschen in den kommunalen Gremien stellen dabei einen legitimen Zweck zur Änderung des Wahlalters für das passive Wahlrecht dar. Junge Menschen im Alter von 16 bis 18 Jahren sind bislang in den kommunalen Gremien nicht durch Gleichaltrige repräsentiert.

Soweit ersichtlich liegen in Deutschland keine Studien zur nicht-juristischen Bewertung eines passiven Wahlrechts ab 16 bei Gremienwahlen auf kommunaler Ebene vor. Jedoch können die Ergebnisse mehrerer Studien zum aktiven Wahlrecht Minderjähriger teilweise auch hinsichtlich des passiven Wahlrechts berücksichtigt werden. Dies gilt etwa bezüglich des politischen Interesses und des politischen Wissens sowie der Ernsthaftigkeit und Verantwortung, mit der das Wahlrecht wahrgenommen wird. Studien zum aktiven Wahlrecht können freilich keinen Aufschluss zu Fragen bieten, die Besonderheiten der Mandatswahrnehmung gegenüber dem Stimmrecht darstellen, wie etwa den Diskurs in den kommunalen Gremien oder die dortigen Abstimmungen und Wahlen.

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zum aktiven Wahlrecht ab 16 kam 2015 zu dem Ergebnis, die Jugendlichen seien 'politisch kompetent': 'Voraussetzung für eine individuell präferenzgemäße Wahlentscheidung ist eine hinreichende Menge an Information und Wissen: Wer wählen geht, sollte politisch informiert sein. In dieser Hinsicht ist bei den 16- und 17-Jährigen kein Defizit festzustellen. Die Mehrheit der jüngsten Wahlberechtigten verfügt bereits über das notwendige politische Wissen und ist auch hinreichend kompetent und reif genug, um die Alternative zu wählen, die ihren politischen Präferenzen, ihren Einstellungen und ihrer Weltanschauung am meisten entspricht.

Das politische Wissen der Jugendlichen ist zwar im Vergleich zu älteren Wählern und Wählern leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt, was aber in Anbetracht des geringeren Alters weder überrascht noch ein Problem darstellt. Ähnlich wie beim politischen Interesse bestehen jedoch auch hier keine signifikanten Unterschiede zwischen den jüngsten Wählern und den etwas älteren Altersgruppen.' (Vehrkamp/im Winkel/Konzelmann (2015) ‚Wählen ab 16 - Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung‘, Seite 39, Absatz im Original, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/waehlen-ab-16/>).

Eine Studie der Universität Wien zum aktiven Wahlrecht ab 16 bei der Nationalratswahl 2017 in Österreich (Kritzinger/Wagner/Glavanovits (2018) ‚Wählen mit 16 - ErstwählerInnen bei der Nationalratswahl 2017‘, [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Endbericht\\_NRW\\_2017\\_final.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Endbericht_NRW_2017_final.pdf)) gelangte in der Beantwortung der Frage, ob die minderjährigen Wähler auf die Wahl vorbereitet waren, zu folgendem Ergebnis: ‚Allgemein lässt sich festhalten: ErstwählerInnen sind politisch interessiert, kennen sich politisch aus und weisen somit die notwendige politische Reife an Wahlen teilzunehmen auf.‘ (Kritzinger/Wagner/Glavanovits, a. a. O., Seite 34). Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass ‚auch die Analyse zu Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2017 [zeigt], dass die Wahlalterabsenkung anhand der von KritikerInnen erwähnten Bedenken als positiv betrachtet werden kann. Die 16- bis 17-jährigen ErstwählerInnen sind gut vorbereitet und verfügen größtenteils über die notwendigen politischen Ressourcen, um an Wahlen teilnehmen zu können.‘ (Kritzinger/Wagner/Glavanovits, a. a. O., Seite 48).

Eine Studie der Otto Brenner Stiftung aus dem Jahr 2020 bewertet das aktive Wahlrecht ab 16 ebenfalls positiv: ‚Die politischen Grundeinstellungen - Interesse, Selbstwirksamkeit, Wissen - von 16- und 17-Jährigen liegen auf einem sehr ähnlichen Niveau wie bei älteren jungen Menschen; auch haben wir diesbezüglich keine gravierenden Unterschiede zwischen den beiden hier betrachteten Bundesländern finden können. Die Sorgen der Skeptiker/-innen, dass es ‚diesen jungen Leuten‘ an Reife fehle, scheinen nicht begründet.‘ (Faas/Leininger (2020), ‚Wählen mit 16? - Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters‘, Seite 53, [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AP41\\_Wahlalter16.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf)).

Die Studien zeigen, dass es den 16- und 17-Jährigen weder an Informationen noch an Wissen oder an Reife für die Ausübung des aktiven Wahlrechts fehlt. Diese Umstände sprechen schon für sich dafür, diesen Jugendlichen auch die Möglichkeit einer Repräsentation durch Altersge nossen in den kommunalen Vertretungen zu geben.

Repräsentationsstudien belegen zudem, dass junge Menschen sich von jungen Abgeordneten besser vertreten fühlen. Die Präsenz junger Menschen in der Politik wird jedoch häufig vermisst (Prof. Dr. Faas, Vorlage 11 zu Drucksache 19/9622, 07.04.2026).

Die Absenkung des passiven Wahlalters schließt diese Repräsentationslücke und stellt sicher, dass die Interessen junger Menschen direkt und authentisch in kommunalen Gremien vertreten werden.

Der Umstand, dass die Jugendlichen allgemein über die notwendigen Informationen und das notwendige Wissen für die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts verfügen, spricht außerdem dafür, dass diese Jugendlichen auch in der Lage sind, ein kommunales Mandat wahrzunehmen.

Umgekehrt ist nicht ersichtlich, warum 16- und 17-jährige Jugendliche durchweg nicht in der Lage sein sollten, ein kommunales Mandat wahrzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl nicht die Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre der Rechtfertigung bedarf, sondern die Festsetzung jedes Wahlalters. Es ist daher nicht danach zu fragen, ob die Absenkung auf 16 Jahre, sondern ob die Festsetzung des Alters von 16 Jahren an sich angemessen ist. Abgesehen von der fehlenden Anknüpfung an die Volljährigkeit und die Geschäftsfähigkeit nach dem bürgerlichen Recht ist nicht ersichtlich, warum Jugendlichen ab 16 Jahren auf Basis der genannten Studien nicht auch das passive Wahlrecht bei den Gremienwahlen auf kommunaler Ebene eingeräumt werden könnte und sollte.

Der Umstand, dass das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in Niedersachsen derzeit auf 16 Jahre festgesetzt ist (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG) und sich dieses

*Alter sowohl in der Praxis als auch ausweislich der genannten Studien bewährt hat, spricht ferner dafür, das Mindestalter für das passive Wahlrecht ebenfalls auf 16 Jahre und nicht auf ein anderes Alter festzusetzen.*

*Die Gründe, aus denen bei der Änderung des Landtagswahlrechts zwar das Mindestalter für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt wurde, nicht aber das Mindestalter für die Wählbarkeit, treffen auf die Wahlen zu den kommunalen Gremien nicht in gleicher Weise zu. So sind die Entscheidungen auf kommunaler Ebene regelmäßig weniger abstrakt und wirken sich naturgemäß nicht landesweit aus. Auch die Öffentlichkeitswirksamkeit der Tätigkeit von Mitgliedern kommunaler Gremien ist in aller Regel deutlich geringer als die der Landtagsabgeordneten und die Problematik, dass die erforderliche Anwesenheit von Landtagsabgeordneten im Landtag Niedersachsen bei Minderjährigen mit der Schulpflicht kollidieren würde, besteht bei kommunalen Gremien ebenfalls nicht. Die Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht auf das Wahlalter für das aktive Wahlrecht, mithin auf das vollendete 16. Lebensjahr, ist damit eine angemessene Maßnahme zur besseren Einbindung jüngerer Menschen in die Kommunalpolitik.*

*Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG steht der Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht nicht entgegen. Nach Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG sind Pflege und Erziehung das natürliche Recht der Eltern. Das Elternrecht nach Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 ist umfassend, es bezieht sich auf den gesamten Bereich der Personen- und Vermögenssorge. Umfasst sind etwa die Erziehung, Bildung und Ausbildung, die Bestimmung des Umgangs des Kindes und seines Aufenthalts (Uhle, in: BeckOK GG, 52. Ed. Stand 15. August 2022, Artikel 6, Rn. 51 ff.; Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 6, Rn. 107 ff.).*

*Ebenso wie dem Elternrecht aus Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG kommen jedoch dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl für die Wahlen der Volksvertretungen auf kommunaler Ebene nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip nach Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG Verfassungsrang zu. Durch die Absenkung des Wahlalters kann eine bessere Einbindung der 16- und 17-Jährigen in die Kommunalpolitik erreicht werden. Daraus resultieren im Falle der Wahl einer oder eines Minderjährigen zwar gewisse Auswirkungen auf das elterliche Sorgerecht, da aus der Wahrnehmung des Ehrenamtes als Gemeinderat gesetzliche Pflichten folgen. Es ist dies aber die Konsequenz daraus, dass diese Minderjährigen als junge Menschen in die demokratische Willensbildung der örtlichen Gemeinschaften eingebunden werden. Diese Einbindung soweit als möglich zu gewährleisten, entspricht dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und dem Demokratieprinzip.*

*Es wäre widersprüchlich, wenn Minderjährige, bei denen die Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber - zulässigerweise generalisierend - ein hinreichendes Maß an Reife und Urteilskraft für das passive Wahlrecht sieht, an der Wahrnehmung eines ganz entscheidenden Aspekts der demokratischen Teilhabe aufgrund des Sorgerechts der Eltern gehindert würden. Kommen die Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber zu der Einschätzung, dass Minderjährige ab einem gewissen Alter - vorliegend mit Vollendung des 16. Lebensjahres - hinreichende Reife und Urteilskraft besitzen, stellt es dementsprechend keine rechtswidrige Verletzung der Rechte der Eltern dar, wenn den Minderjährigen entsprechende demokratische Teilhaberechte eingeräumt werden.*

*In Baden-Württemberg wurde die Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen bereits im Jahr 2023 auf 16 Jahre abgesenkt. Die Erfahrungen dort nach den Kommunalwahlen 2024 zeigen eine positive Resonanz bei den gewählten Jugendlichen und den Kommunen (Prof. Dr. Pautsch, Anhörung im Niedersächsischen Landtag zu Drucksachen 19/9622, 19/9623, 09.04.2026).“*

#### **Zu Nummer 3/2 (§ 54 Abs. 2 a):**

Der Ausschuss empfiehlt, den rechtsförmlich korrigierten Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14 zu übernehmen.

Die im Änderungsvorschlag vorgesehene Ergänzung gewährleistet, dass minderjährige und daher nach bürgerlichem Recht in der Geschäftsfähigkeit beschränkte Abgeordnete in Bezug auf ihre

Mandatstätigkeiten handlungsfähig sind (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG). Der Änderungsvorschlag wurde in Vorlage 14 wie folgt begründet:

*„Auch Mitglieder der Vertretung, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats in vollem Umfang handlungsfähig. Eine Zustimmung der Erziehungsberechtigten ist insoweit nicht erforderlich. So bedürfen Minderjährige insbesondere keiner Zustimmung der Erziehungsberechtigten für die Entscheidung, zur Wahl anzutreten, und für die Abgabe der unwiderruflichen Erklärung der Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag (§ 21 Abs. 8 NKomVG). Der Fall, dass die Erklärung der Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag durch eine minderjährige Person abgegeben wird, konnte bereits nach bisherigem Recht eintreten, da die für die Wählbarkeit erforderliche Volljährigkeit erst am Wahltag vorliegen musste. Die Absenkung des Alters für die Wählbarkeit wird jedoch die Häufigkeit solcher Fälle erhöhen. Unberührt bleibt jedoch, dass der Beitritt zu einer politischen Partei unverändert der Einwilligung der gesetzlichen Vertreterin oder des gesetzlichen Vertreters bedarf (§ 107 BGB).*

*Die Erfahrungen in Baden-Württemberg nach den Kommunalwahlen 2024 zeigen keine nennenswerten Konflikte mit der Geschäftsfähigkeit (Prof. Dr. Pautsch, Anhörung im Niedersächsischen Landtag zu Drucksachen 19/9622, 19/9623, 09.04.2026).*

*Die Absenkung des passiven Wahlrechts auf die Vollendung des 16. Lebensjahres durch die Änderung des § 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG hat zur Folge, dass auch nach bürgerlichem Recht nicht voll geschäftsfähige Personen (§§ 104 ff. BGB) zur Wahl antreten und Mitglieder der Vertretung werden können. Der neu eingefügte Absatz 2a in § 54 NKomVG stellt daher klar, dass auch minderjährige Mitglieder der Vertretung hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig sind, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt. Minderjährige Mitglieder der Vertretung bedürfen daher im Rahmen der Wahrnehmung ihres Mandats grundsätzlich nicht der Zustimmung der Erziehungsberechtigten. Sie sind bei der Wahrnehmung ihres Mandats ebenso frei wie Volljährige (§ 54 Abs. 1 NKomVG). Dies gilt insbesondere für Redebeiträge und Abstimmungen in den gemeindlichen Gremien sowie für den Beitritt zu einer oder den Austritt aus einer Fraktion. Darüber hinaus sind minderjährige Mitglieder der Vertretung z. B. auch selbstständig berechtigt, Niederschriften über Gremiensitzungen oder Urkunden zur Übertragung von Aufgaben nach § 106 Abs. 1 Satz 6 NKomVG zu unterzeichnen.*

*Haftungsrechtliche Gründe sprechen nicht gegen die Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit, da Vertretungsmitglieder haftungsrechtlich weitgehend, wenn auch nicht vollständig, privilegiert sind. Sie fallen unter den weiten ‚haftungsrechtlichen Beamtenbegriff‘ des Artikel 34 GG, ‚in Ausübung eines öffentlichen Amtes‘ (Reinert, in: BeckOK BGB, 63. Ed., 1. August 2022, § 839, Rn. 5; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG; Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 34, Rn. 108; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 13). Ein Haftungsanspruch richtet sich daher im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich gegen die Gemeinde (sog. Amtshaftung). Ein Regress gegen den Amtsträger ist im Falle der Amtshaftung nach Artikel 34 Satz 2 GG zwar im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit dem Grundsatz nach möglich. Da Artikel 34 GG jedoch keine Anspruchsgrundlage für den Regress enthält, setzt ein Regress eine spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage voraus (Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 10; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 34, Rn. 298). Eine solche spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage findet sich in § 54 Abs. 4 NKomVG.*

*Der Grundsatz der Amtshaftung greift freilich nur im Rahmen der Ausübung eines öffentlichen Amtes; handelt ein Vertretungsmitglied dagegen außerhalb der Ausübung seines öffentlichen Amtes, kommt es nicht zur Haftungsüberleitung nach Artikel 34 GG (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 32 Rn. 6 und § 17 Rn. 32; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 15). In einem solchen Ausnahmefall haftet das Vertretungsmitglied daher bisher unmittelbar persönlich.*

*Die Amtshaftung nach Artikel 34 GG gilt ferner nur im hoheitlichen Bereich (Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 9, 58). § 839 gilt dagegen auch im privatrechtlichen Bereich, dann jedoch - mangels Greifens des Artikel 34 GG - beschränkt auf Beamte im statusrechtlichen Sinne (Maurer/Waldhoff, a. a. O., Rn. 9). Für Vertretungsmitglieder*

greift § 839 BGB daher im privatrechtlichen Bereich nicht; das Mitglied der Vertretung haftet somit im privatrechtlichen Bereich - mangels Greifens des § 839 BGB - nach den allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts, insbesondere §§ 823 ff. BGB. Allerdings werden Vertretungsmitglieder in der Regel nicht privatrechtlich tätig werden.

Der Beitritt eines Minderjährigen zu einer Partei bedarf unverändert der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters nach § 107 BGB, da es sich bei Parteien traditionell um rechtsfähige oder nicht rechtsfähige privatrechtliche Vereine handelt und der Beitritt zu diesen nicht lediglich rechtlich vorteilhaft ist (s. Ipsen, Parteiengesetz, 2. A., 2018, § 10 Rn. 8; Lenski, Parteiengesetz, 1. A., 2011, § 10 Rn. 15).

Abgesehen von den gesetzlichen Einschränkungen für Minderjährige, die sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben (Artikel 1 Nummern 5 und 6 und Artikel 3 Nr. 1), können Minderjährige insbesondere nicht Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Aktiengesellschaft (AG) sein (§ 52 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, § 100 Abs. 1 Satz 1 des Aktiengesetzes).

Mitgliedschaften in Kontrollgremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts sind minderjährigen Vertretungsmitgliedern dagegen möglich, sofern nicht durch Gesetz Abweichendes bestimmt ist.

Minderjährige können daher insbesondere Mitglieder in Verwaltungsräten kommunaler Anstalten sein. Haftungsrechtliche Aspekte sprechen nicht hiergegen, da die Mitglieder des Verwaltungsrates der kommunalen Anstalt - mit Ausnahme des Vorsitzenden - nach § 145 Abs. 8 NKomVG i. V. m. § 138 Abs. 6 NKomVG durch die Kommune von der Schadenersatzverpflichtung freizustellen sind, es sei denn, dass sie den Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Jedoch selbst in diesem Fall ist die Kommune regresspflichtig, wenn sie nach Weisung gehandelt haben.

Die gesetzlichen Regelungen zur Schulpflicht und zum Jugendschutz bleiben unberührt. Die Vorsitzenden der jeweiligen kommunalen Gremien müssen diese Umstände jedoch bei ihrer Planung, insbesondere bei der Terminierung der Sitzungen der Gremien, mitberücksichtigen.

Sofern sich Konflikte minderjähriger Vertretungsmitglieder mit den Erziehungsberechtigten, etwa hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme und sich daraus ergebenden Konflikten zum Beispiel mit der Schule, ergeben, sind diese nach familienrechtlichen Grundsätzen zu lösen (§§ 1626 ff. BGB).

Nach § 1626 Abs. 2 BGB haben die Eltern bei der Pflege und Erziehung die wachsenden Fähigkeiten und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen (Satz 1). Die Erziehungsberechtigten besprechen mit dem Kind - sofern es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist - Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an (Satz 2). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Eltern allen Wünschen des Kindes entsprechen oder ein Einvernehmen herbeiführen müssen. Die Wahrnehmung der elterlichen Sorge kann auch Entscheidungen der Sorgeberechtigten gegen den Willen des Kindes erfordern (Huber, in: MünchKomm BGB, 8. A., 2020, § 1626, Rn. 66 f.). Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des kommunalen Mandats werden die Sorgeberechtigten dabei zu berücksichtigen haben, dass die Wahrnehmung dieses Ehrenamtes gesetzlich geregelte Rechte und Pflichten mit sich bringt. Diese sind mit anderen gesetzlichen Verpflichtungen wie etwa der Schulpflicht ebenso in bestmöglichen Einklang zu bringen wie mit den übrigen Bedürfnissen des Kindes. Dies ändert freilich nichts daran, dass es z. B. in besonderen Fällen dazu kommen kann, dass ein minderjähriges Vertretungsmitglied an einer Sitzung aus einem wichtigen Grund nicht teilnehmen kann. Dies ist an sich jedoch kein entscheidender Unterschied zu volljährigen Gemeinderäten - bei diesen kann es ebenfalls vorkommen, dass ein wichtiger Grund vorliegt, aus dem die Teilnahme an einer Sitzung der Vertretung nicht möglich ist. Zu denken ist neben persönlichen Situationen wie etwa kurzfristige Krankheit, Betreuung eines Kindes aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeit, Geburten, Trauerfälle o. Ä. auch an besonders wichtige berufliche Pflichten. Diese Problematik besteht freilich schon bislang und stellt sich bei Minderjährigen lediglich in anderen Ausprägungen dar. Ohne die dabei bestehende Flexibilität wäre die Ausübung eines Ehrenamtes niemandem möglich.

*Einen wesentlichen Unterschied zwischen minderjährigen und volljährigen Vertretungsmitgliedern stellt jedoch der Umstand dar, dass volljährige Mitglieder in solchen Fällen - im Rahmen des Rechts - selbstständig entscheiden können und müssen, bei Minderjährigen die Entscheidung dagegen im Einzelfall letztlich von den Erziehungsberechtigten getroffen werden kann. Die Erziehungsberechtigten treffen ihre Entscheidung jedoch weder alleine noch völlig frei (s. o.). Schließlich sind auch volljährige Mitglieder nicht frei von anderweitigen rechtlichen Zwängen, wie etwa der wahrzunehmenden Sorge für ein eigenes Kind.“*

Bereits vor der Einbringung des Änderungsvorschlages war im Ausschuss während der Anhörung über die Frage des Haftungsrisikos für Minderjährige diskutiert worden. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hatte dazu darauf hingewiesen, dass abweichend von der in der Anhörung mehrfach in Bezug genommenen Rechtslage in Baden-Württemberg, § 54 Abs. 4 des geltenden niedersächsischen Rechts vorsehe, dass Abgeordnete, die vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Pflichten, insbesondere ihre Pflichten aus §§ 40 bis 42, verletzen, der Kommune den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen hätten. Diesem Haftungsrisiko seien nunmehr auch minderjährige Abgeordnete ausgesetzt, da keine Änderungen des § 54 Abs. 4 vorgesehen seien. Dies hat der Ausschuss in Kauf genommen.

**Zu Nummer 3/3 (§ 62 Abs. 1):**

Die in Nummer 3/3 empfohlene Änderung entspricht dem Vorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14, der dort folgendermaßen begründet wurde:

*„Durch diese Regelung wird klargestellt, dass in der Einwohnerfragestunde nach § 62 NKomVG ausschließlich anwesende Einwohnerinnen und Einwohner Fragen stellen dürfen, also nicht durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmende Einwohnerinnen oder Einwohner. So soll die Überschaubarkeit und der geordnete Ablauf der Fragestunde gewährleistet werden.“*

**Zu Nummer 4 (§ 64):**

**Zu Buchstabe a (Absatz 3 Satz 1):**

Die empfohlene Aufnahme des Wortes „Sitzungsleitung“ anstelle des Wortes „Vorsitzenden“ beruht auf einer Anregung der kommunalen Spitzenverbände in Vorlage 6 (S. 3) und dient der Klarstellung.

Die im Entwurf vorgesehene Regelung zur Zuschaltung der Öffentlichkeit per Videokonferenztechnik soll aus systematischen Gründen in einen eigenen Absatz verlagert und an dieser Stelle nicht aufgenommen werden (vgl. die Neufassung des Absatzes 9 und die Erläuterung dort).

**Zu Buchstabe b (Absatz 8 des Entwurfs):**

Auf die Erläuterung zu Absatz 1 wird verwiesen. Die Regelung über die Zuschaltung der Öffentlichkeit per Videokonferenztechnik soll in den neu gefassten Absatz 9 aufgenommen werden und an dieser Stelle entfallen.

**Zu Buchstabe c (Absatz 9):**

Der neu gefasste Absatz greift in Satz 1 Halbsatz 1 die Änderungen zu Absatz 3 und 8 des Entwurfs auf, setzt dabei aber das Regelungsziel des Entwurfs um, dass die Zuschaltung der Öffentlichkeit auch für die Ausschüsse der Vertretung gelten soll. Durch die Nichterwähnung des Hauptausschusses wird zudem verdeutlicht, dass eine Zuschaltung bei dessen Sitzungen nicht möglich ist. Die Verfolgung der Sitzungen durch die Öffentlichkeit per Videokonferenztechnik soll nur für Sitzungen der Ausschüsse der Vertretung ermöglicht werden, nicht jedoch für die Sitzungen des Hauptausschusses, da Letztere nicht öffentlich sind (§ 78 Abs. 2 Satz 1). Mit dem Wort „verfolgen“ wird klargestellt, dass mit der Eröffnung des Zugangs zur Videoübertragung keine Teilnahmerechte der Zuschauenden verbunden sind. Der GBD hatte zu der Regelung darauf hingewiesen, dass bereits derzeit eine Verfolgung der Sitzungen der Vertretung nach § 64 Abs. 2 Satz 2 möglich sei und in der Praxis von den Kommunen auch so angewendet werde (vgl. auch Stellungnahmen der AG KSV, Vorlage 16 und

17, jeweils Seite 3; vgl. auch Blum, in: KVR-NKomVG, § 64, Rn. 25 g, - Stand: Juni 2022). Die vorgesehenen Änderungen führten daher zu einer schwer verständlichen Doppelung.

**Satz 1 Halbsatz 2** stellt durch den Verweis auf Absatz 3 Satz 4 klar, dass der Beschluss über die Hauptsatzung, mit der die Zuschaltung der Öffentlichkeit zugelassen wird, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln zu fassen ist; dies entspricht der Regelung der Entwurfsfassung. Eine solche Vorgabe zu einer Zweidrittelmehrheit ist - außer in Absatz 3 Satz 4 - auch in Absatz 7 Halbsatz 2 des geltenden Rechts vorgesehen. Der GBD hat dazu darauf hingewiesen, dass die bisherige Rechtsgrundlage für ein Streaming in Absatz 2 Satz 2 des geltenden Rechts keine Zweidrittelmehrheit vorsehe; auch insoweit führe die Doppelregelung zu gewissen Widersprüchlichkeiten.

Die AG KSV hatten in den Vorlagen 16 und 17 zudem darauf hingewiesen, dass Abgeordnete bisher in den Fällen des Streamings von Sitzungen verlangen konnten, dass die Aufnahme ihres Redebeitrags sowie die Veröffentlichung unterbleibe (§ 64 Abs. 2 Satz 3 des geltenden Rechts) und gebeten, diese Möglichkeit beizubehalten. Durch den Verweis auf Absatz 2 Satz 3 im neuen **Satz 2** wird dies grundsätzlich sichergestellt. Allerdings ist zu beachten, dass der geltende Absatz 4 Satz 4 verlangt, dass sich die zugeschalteten Abgeordneten während der gesamten Sitzung gegenseitig in Bild und Ton wahrnehmen können und auch für die im Sitzungsraum anwesende Öffentlichkeit in Bild und Ton wahrnehmbar sind. Diese Anforderungen müssen auch eingehalten werden, wenn einzelnen Abgeordneten ein Widerspruchsrecht bezüglich der Aufnahme ihres Redebeitrages und dessen Veröffentlichung eingeräumt wird. Das vom Ausschuss in Satz 2 empfohlene Widerspruchsrecht steht daher unter dem Vorbehalt des Technisch möglichen, d. h. der Widerspruch ist nur möglich, wenn die Aufnahme eines (widersprechenden) Abgeordneten nur für die zugeschaltete Öffentlichkeit unterbrochen werden kann, gleichzeitig aber die Anforderungen des Absatzes 4 eingehalten werden (Gewährleistung von Bild und Ton während der gesamten Sitzung für die zugeschalteten Abgeordneten sowie für die im Sitzungsraum anwesende Öffentlichkeit). Die Formulierung entspricht § 182 Abs. 2 Satz 4 des geltenden Rechts, stellt aber ausdrücklich klar, dass der Ablauf der Sitzung nach Absatz 4 durch einen Widerspruch nicht gestört werden darf. Letzteres bedeutet - wie dargelegt -, dass diese oder dieser Abgeordnete für die übrigen Abgeordneten und die im Sitzungsraum anwesende Öffentlichkeit in Bild und Ton wahrnehmbar bleiben muss.

#### **Zu Nummer 5 (§ 71):**

Rechtsförmliche Änderung.

#### **Zu Buchstabe a (Absatz 2):**

Die Änderungen zu **Satz 2** beruhen im Wesentlichen auf dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14 und dienen der Klarstellung, welche Berechnungsmethode genau innerhalb des Berechnungsverfahrens Sainte-Laguë/Schepers anzuwenden ist. Einer genaueren Beschreibung des Rechenweges bedarf es demgegenüber - anders als im Rahmen der Zuteilung der Sitze auf die Parteien nach einer Landtagswahl (vgl. § 33 Abs. 5 bis 7 NLWG) - nach Auffassung des Ausschusses zumindest aus rechtlichen Gründen hier nicht, da die Regelung in Absatz 2 nicht den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl betrifft (vgl. dazu GBD, Vorlage 7 zu Drs. 19/8645, S. 4). Die Worte „im Verhältnis ihrer Stärke“ dienen ebenfalls der Klarstellung.

#### **Zu Buchstabe b (Absatz 8):**

Absatz 8 entspricht inhaltlich dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14, der dort wie folgt begründet wurde:

*„Das Verfahren für die Ermittlung der Ausschussvorsitze richtet sich künftig, der Änderung in § 71 Abs. 2 folgend, nach Sainte Laguë/Schepers. Damit wird konsequenterweise auch hier das bisher angewandte Höchstzahlverfahren nach d'Hondt abgelöst.“*

*„Das Urteil des BVerfG vom 18.09.2024 (Az.: 2 BvE 1/10, 2 BvE 10/21) kann auf die Abberufungsmöglichkeit eines Ausschussvorsitzenden einer niedersächsischen Kommune nach § 71 Abs. 8 NKomVG nicht herangezogen werden. § 71 Abs. 8 NKomVG enthält spezielle Voraussetzungen und Verfahrensregeln, die den allgemeinen Erwägungen des BVerfG vorgehen. Insbesondere dient die Regelung zur Ausschussvorsitzvergabe nach niedersächsischem Recht*

wegen der Anwendung eines konkreten Zuteilungsverfahrens dem Minderheitenschutz. Da der Ausschussvorsitz nicht durch eine Mehrheit der Ausschussmitglieder in das Amt gekommen ist, kann er auch nicht als *actus contrarius* mit einer Mehrheit der Ausschussmitglieder aus dem Amt abberufen werden. Im Übrigen findet sich der Rechtsgedanke des *actus contrarius* in der Norm des § 71 Abs. 9 NKomVG wieder. Hiernach kann nämlich die Fraktion oder Gruppe als diejenige Stelle, die die Abgeordnete oder den Abgeordneten durch Benennung in das Amt des Ausschussvorsitzes gebracht hat, diese oder diesen durch Abberufung aus dem Ausschuss oder Ersetzung durch andere Ausschussmitglieder auch wieder entfernen.

Eine Neubesetzung des Ausschussvorsitzes ist daher derzeit nur unter folgenden Voraussetzungen möglich:

1. Der Ausschussvorsitz tritt von seinem Amt zurück.
2. Der Ausschussvorsitz wird von seiner Fraktion oder Gruppe aus dem Ausschuss abberufen.
3. Der Ausschussvorsitz verliert seinen Sitz in der Vertretung.

In diesen Fällen bestimmt die betreffende Fraktion oder Gruppe einen neuen Vorsitz für den betreffenden Ausschuss.

Darüber hinaus führen folgende Situationen zu einer neuen Durchführung des Zugriffsverfahrens für alle Ausschüsse:

4. Das Stärkeverhältnis in der Vertretung hat sich geändert. Erforderlich ist hierbei zusätzlich ein Antrag auf Neubesetzung.
5. Ein Ausschuss wird aufgelöst und sogleich neu gebildet.
6. Ein Ausschuss wird nachträglich gebildet.
7. Ein Ausschuss wird ersatzlos aufgelöst.
8. Es tritt eine wesentliche Veränderung der Aufgabe des Ausschusses ein.

Darüber hinaus wird nun eine Abberufungsmöglichkeit des Ausschussvorsitzes durch den Ausschuss eingeführt und eine Rechtsgrundlage hierfür geschaffen, um auf Situationen reagieren zu können, in denen die oder der Ausschussvorsitzende die Würde des Hauses beschädigt, oder die Arbeit des Ausschusses erheblich negativ beeinträchtigt. Das kann gegeben sein, wenn die Ausschussmehrheit das Vertrauen in die Ausschussvorsitzende oder den Ausschussvorsitzenden und ihre oder seine Fähigkeit zur amtsangemessenen Amtsführung verloren hat und somit eine gedeihliche und effektive Zusammenarbeit im Ausschuss nicht mehr möglich ist.“

Gegenüber der in Vorlage 14 vorgesehenen Formulierung hat der Ausschuss jedoch einige redaktionelle bzw. systematische Änderungen empfohlen:

Satz 1 des Änderungsvorschlages soll entfallen. Wie hoch die Zahl der Ausschussvorsitze ist, ergibt sich unmittelbar aus der Zahl der gebildeten Ausschüsse (vgl. § 71 Abs. 1). Nach den Sätzen 2 bis 5 des Änderungsvorschlages soll nunmehr auch für die Vergabe der Ausschussvorsitze das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zur Anwendung kommen. Daher brauchen die Regelungen dazu nicht wiederholt zu werden, sondern es kann auf Absatz 2 Sätze 2 bis 4 verwiesen werden (vgl. auch die dortigen Erläuterungen). Die Regelung kann dadurch insgesamt straffer gefasst werden.

Die zu den Sätzen 4 und 5 (vgl. Sätze 7 und 8 des Änderungsvorschlages, Abberufung von Ausschussvorsitzenden) empfohlenen Änderungen sind redaktioneller bzw. sprachlicher Natur und dienen der Klarstellung.

**Zu Nummer 5/1 (§ 80 Abs. 4 Nr. 1):**

Bei der Empfehlung in Nummer 5/1 handelt es sich um den - rechtsförmlich angepassten - Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14. Dieser wurde dort wie folgt begründet:

*„Das Mindestalter für die Wählbarkeit zur Hauptverwaltungsbeamtin oder zum Hauptverwaltungsbeamten wird vom vollendeten 23. Lebensjahr auf das vollendete 18. Lebensjahr (Volljährigkeit) abgesenkt.*

*Da das Hauptverwaltungsamt durch eine demokratische Wahl begründet wird, kann auf eine gegenüber der Volljährigkeit gesteigerte Altersanforderung verzichtet werden. Rechtlich erforderlich ist nur ein Mindestalter von 18 Jahren, da die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte als gesetzliche Vertreterin oder gesetzlicher Vertreter der Kommune uneingeschränkt geschäftsfähig sein muss. Im Übrigen kann es der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler überlassen bleiben, ob sie jüngere Bewerberinnen und Bewerber für das Hauptverwaltungsamt für geeignet halten.*

*Das niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz stellt keine Anforderungen an die Qualifikation oder persönliche Eignung der für das Hauptverwaltungsamt Kandidierenden. Die Entscheidung, wer als geeignet für dieses Amt angesehen wird, soll allein den Wählerinnen und Wählern überlassen bleiben. Auch junge Erwachsene können dem Amt gewachsen sein. Ein bestimmtes Mindestalter kann für sich allein die Eignung nicht gewährleisten.*

*An die Vollendung des 23. Lebensjahres knüpft die deutsche Rechtsordnung - abgesehen von in diesem Zusammenhang zu vernachlässigenden Staatsangehörigkeits- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 StAG, § 10 Abs. 2 Nr. 2 SGB V) - ansonsten nicht an.*

*Wenn die Festlegung einer solchen Altersgrenze mit der Erforderlichkeit einer ‚gewissen persönlichen Reife‘ begründet wird, dürfte schließlich nicht überzeugend zu erklären sein, warum die deutsche Rechtsordnung Personen im Alter von 18 bis 22 Jahren zwar die persönliche Reife dafür zuerkennt, Vorstandsmitglied einer Aktiengesellschaft oder Mitglied einer Landes- oder Bundesregierung sein oder diese sogar als Regierungschefin oder -chef leiten zu können (dafür besteht mit Ausnahme Bayerns keine Mindestaltersgrenze), ihnen jedoch abspricht, den Anforderungen an das Hauptverwaltungsamt gewachsen zu sein. Denn durch eine Absenkung der unteren Altersgrenze auf 18 Jahre würde schließlich keine 18-jährige Person automatisch Hauptverwaltungsbeamtin oder Hauptverwaltungsbeamter. Es wird vielmehr den Wahlberechtigten die Kompetenz zugeschrieben, die Eignung Kandidierender, welchen Alters sie auch sein mögen, selbst zu beurteilen. So können Kandidierende auch in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen ab 18 Jahren für das Hauptverwaltungsamt gewählt werden. Bundesländer wie Hessen (2015), Brandenburg (2016) und Baden-Württemberg (2023) haben sich dem angeschlossen und ein über 18 Jahre hinausgehendes Mindestalter in den letzten Jahren aufgehoben. Diesem Vorbild folgt Niedersachsen nun.“*

Die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von CDU und AfD lehnten die Herabsetzung des passiven Wahlalters für die Bewerberinnen und Bewerber für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten ab und bezweifelten, dass die nötige Reife für dieses Amt bereits ab einem Alter von 18 Jahren vorliegt. Dem widersprachen die Vertreterinnen und Vertreter der regierungstragenden Fraktionen und unterstrichen die Bedeutung der Regelung, um mehr junge Menschen zur Übernahme von Verantwortung zu bewegen.

**Zu Nummer 5/2 (§ 81 Abs. 2 Satz 1):**

Bei der Empfehlung in Nummer 5/2 handelt es sich um den - rechtsförmlich angepassten - Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14, der dort wie folgt begründet wurde:

*„Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat in Vorlage 6 die Flexibilisierung der Zahl der ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter in der Weise angeregt,*

*dass die Zahl der möglichen ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtinnen oder Hauptverwaltungsbeamten von drei auf fünf erhöht werden möge. Zurzeit wählt die Vertretung nach § 81 Abs. 2 Satz 1 NKomVG in ihrer ersten Sitzung aus den Beigeordneten bis zu drei ehrenamtliche Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten, die sie oder ihn bei der repräsentativen Vertretung der Kommune, bei der Einberufung des Hauptausschusses einschließlich der Aufstellung der Tagesordnung, der Leitung der Sitzungen des Hauptausschusses und der Verpflichtung der Abgeordneten sowie ihrer Pflichtenbelehrung vertreten. Aufgrund der Arbeitsverdichtung und der oftmals bestehenden Terminflut besteht der Wunsch, die Zahl moderat zu erhöhen. Kommunen sollen die Möglichkeit erhalten, die Zahl der ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter auf bis zu fünf zu erhöhen.“*

**Zu Nummer 5/3 (§ 90 Abs. 1 Satz 2):**

Der Ausschuss empfiehlt eine (redaktionelle) Folgeänderung zu der im Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Vorlage 14 nunmehr vorgesehenen Wahl der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher (vgl. nachfolgende Empfehlung in Nummer 5/5, § 96).

**Zu Nummer 5/4 (§ 92 Abs. 1):**

Bei der Empfehlung in Nummer 5/4 handelt es sich inhaltlich um den Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14. Die vom Ausschuss zu dem Änderungsvorschlag empfohlenen sprachlichen Änderungen dienen der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten. In der Folge soll das im Änderungsvorschlag noch enthaltene Wort „mindestens“ entfallen.

Der Änderungsvorschlag wurde in Vorlage 14 wie folgt begründet:

*„Durch die Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre in § 49 NKomVG wäre es ohne die Änderung in § 92 NKomVG nicht ausgeschlossen, dass minderjährige Mitglieder der Vertretung Ortsbürgermeisterin oder Ortsbürgermeister bzw. Bezirksbürgermeisterin oder Bezirksbürgermeister oder deren oder dessen Stellvertretung werden. Bei der Ausübung dieses Amtes kann es Fallkonstellationen geben, in denen die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handelt. Deshalb ist die Geschäftsfähigkeit erforderlich, die erst ab Vollendung des achtzehnten Lebensjahres gegeben ist. Entsprechend wird hier vorgeschrieben, dass die oder der Vorsitzende und deren oder dessen Stellvertretung mindestens 18 Jahre alt sein muss.“*

**Zu Nummer 5/5 (§ 96 Abs. 1):**

Bei dem Vorschlag zu Nummer 5/5 handelt es sich um den Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14, der dort folgendermaßen begründet wurde:

*„Nach bisheriger Rechtslage bestimmt der Rat die Ortsvorsteherin oder den Ortsvorsteher aufgrund des Vorschlags der Fraktion, deren Mitglieder der Partei oder Wählergruppe angehören, die bei der Wahl der Ratsfrauen und Ratsherren in der Ortschaft die meisten Stimmen erhalten hat. Die Neuregelung entwickelt dieses Verfahren weiter. Das bisherige Vorschlagsrecht bleibt im ersten Wahlgang erhalten; die Übertragung des Amtes wird künftig jedoch zusätzlich an eine Wahl durch den Rat geknüpft.*

*Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher nimmt ein öffentliches Amt mit besonderen Repräsentationsfunktionen wahr. Sie oder er vertritt die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde, erfüllt Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung und verfügt über Vorschlags-, Auskunfts- und Anhörungsrechte. Aufgrund der entsprechenden Anwendung des § 95 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 NKomVG ist die gewählte Person zudem in das Ehrenbeamtenverhältnis zu berufen.*

*Die Einführung einer Wahl trägt der besonderen Stellung dieses Amtes Rechnung. Seine Besetzung wird künftig in zweifacher Weise demokratisch rückgebunden. Das vorrangige Vorschlagsrecht der Fraktion, deren Mitglieder der in der Ortschaft stimmenstärksten Partei oder Wählergruppe angehören, berücksichtigt weiterhin das Ergebnis der Ratswahl in der Ortschaft. Durch die anschließende Wahl erhält die vorgeschlagene Person zugleich die Legitimation des Rates. Die Neuregelung verbindet damit die besondere Berücksichtigung des in der Ortschaft zum Ausdruck gekommenen Wählerwillens mit einer eigenständigen Entscheidung der kommunalen Vertretung.*

*Die mit der Neuregelung vorgesehene Wahl durch den Rat knüpft zugleich an frühere Regelungen des niedersächsischen Ortschaftsrechts an. Im Zuge der kommunalen Gebietsreform geschlossene Gebietsänderungsverträge sahen für einzelne Ortschaften ausdrücklich vor, dass der Rat den Ortsvorsteher für die Dauer der Wahlperiode wählt. Das spätere landesrechtliche Regelmodell stellte demgegenüber auf die Bestimmung aufgrund des Vorschlags der in der Ortschaft stimmenstärksten Partei oder Wählergruppe ab. Im Rahmen der Kommunalverfassungsreform 1996 wurde diese Entwicklung auch begrifflich nachvollzogen, indem in § 55 h Abs. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung das Wort ‚Neuwahl‘ durch ‚Neubestellung‘ ersetzt wurde. Mit der nun vorgesehenen Wahlentscheidung wird daher keine dem niedersächsischen Kommunalrecht fremde Verfahrensform geschaffen. Vielmehr wird ein bereits früher verwendetes Instrument aufgegriffen und mit dem weiterhin vorrangigen Vorschlagsrecht der in der Ortschaft stimmenstärksten politischen Kraft verbunden.*

*Im ersten Wahlgang bleibt das bisherige Vorschlagsrecht der Fraktion erhalten, deren Mitglieder der Partei oder Wählergruppe angehören, die bei der Wahl der Ratsfrauen und Ratsherren in der Ortschaft die meisten Stimmen erhalten hat. Die vorgeschlagene Person ist gewählt, wenn sie die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Damit wird dem Ergebnis der Ratswahl in der Ortschaft weiterhin ein besonderes Gewicht eingeräumt und dieses zugleich um die Wahl durch den Rat ergänzt.*

*Erhält die vorgeschlagene Person im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit, wird das Vorschlagsrecht im zweiten Wahlgang auf alle Fraktionen erweitert. Auf diese Weise bleibt das bisherige Vorschlagsrecht zunächst gewahrt, ohne dass ein nicht mehrheitsfähiger Vorschlag zu einer dauerhaften Nichtbesetzung des Amtes führen kann. Zugleich eröffnet die Regelung die Möglichkeit, eine andere mehrheitsfähige Person vorzuschlagen.*

*Erhält auch im zweiten Wahlgang keine vorgeschlagene Person die erforderliche Mehrheit, findet ein dritter Wahlgang statt. In diesem Wahlgang ist gewählt, wer die meisten gültigen Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das von der oder dem Ratsvorsitzenden zu ziehende Los. Diese abschließende Verfahrensstufe gewährleistet, dass das Wahlverfahren auch bei zunächst festgefahrenen Mehrheitsverhältnissen abgeschlossen und das Amt verlässlich besetzt werden kann. Damit wird sichergestellt, dass die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde sowie die Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung dauerhaft wahrgenommen werden können.*

*Die Ortsvorsteherin oder der Ortsvorsteher kann im Rahmen der ihr oder ihm übertragenen Hilfsfunktionen rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handeln. Die Wahrnehmung des Amtes setzt deshalb Geschäftsfähigkeit voraus, die mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintritt. Satz 6 stellt klar, dass nur volljährige Personen zur Ortsvorsteherin oder zum Ortsvorsteher gewählt werden können.*

*Die Möglichkeit, für Ortschaften mit bis zu 150 Einwohnerinnen und Einwohnern durch die Hauptsatzung ein von den Sätzen 1 bis 5 abweichendes Verfahren zu bestimmen, bleibt erhalten. Die Altersvoraussetzung nach Satz 6 bleibt hiervon unberührt. Auch die übrigen Regelungen über die Rechtsstellung, die Aufgaben und Befugnisse der Ortsvorsteherin oder des Ortsvorstehers sowie über die Bestimmung einer Stellvertretung bleiben unberührt.“*

Die Vertreterinnen und Vertreter von CDU und AfD lehnten die Einführung einer Wahl der Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher ab und bemängelten, dass dadurch dem Wählerwillen in der betreffenden Ortschaft nicht mehr in jedem Fall Rechnung getragen werde. Die Vertreterinnen und Vertreter der regierungstragenden Fraktionen teilten diese Bedenken nicht, bezogen sich auf die

Begründung des Änderungsvorschlages und wiesen zudem darauf hin, dass es eine ähnliche Regelung zu den Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern auch früher schon einmal gegeben habe.

**Zu Nummer 5/6 (§ 105 Abs. 1 Satz 1):**

Bei der Empfehlung in Nummer 5/6 handelt es sich inhaltlich um den Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14. Sie soll allerdings abweichend vom Änderungsvorschlag als neuer Halbsatz 2 in Absatz 1 Satz 1 aufgenommen werden. Die zudem gegenüber der Fassung des Änderungsvorschlages empfohlenen sprachlichen Änderungen dienen der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten. In der Folge kann das im Änderungsvorschlag noch enthaltene Wort „mindestens“ entfallen.

Der Änderungsvorschlag wurde wie folgt begründet:

*„Durch die Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre in § 49 NKomVG wäre es ohne die Änderung in § 105 NKomVG nicht ausgeschlossen, dass minderjährige Mitglieder der Vertretung Bürgermeisterin oder Bürgermeister werden. Bei der Ausübung dieses Amtes kann es Fallkonstellationen geben, in denen die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handelt. Deshalb ist die Geschäftsfähigkeit erforderlich, die erst ab Vollendung des achtzehnten Lebensjahres gegeben ist. Entsprechend wird hier vorgeschrieben, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister mindestens 18 Jahre alt sein muss.“*

**Zu Nummer 5/7 (§ 106 Abs 1):**

Bei der Empfehlung in Nummer 5/7 handelt es sich um den - sprachlich an die übrigen Regelungen angepassten - Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14. In der Folge kann das Wort „mindestens“ entfallen.

Der Änderungsvorschlag wurde dort wie folgt begründet:

*„Durch die Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre in § 49 NKomVG wäre es ohne die Änderung in § 106 NKomVG nicht ausgeschlossen, dass minderjährige Mitglieder der Vertretung Gemeindedirektorin oder Gemeindedirektor oder deren oder dessen Stellvertretung werden. Bei der Ausübung dieses Amtes kann es Fallkonstellationen geben, in denen die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handelt. Deshalb ist die Geschäftsfähigkeit erforderlich, die erst ab Vollendung des achtzehnten Lebensjahres gegeben ist. Entsprechend wird hier vorgeschrieben, dass das Ratsmitglied, welches Gemeindedirektorin oder Gemeindedirektor wird, und auch deren oder dessen Stellvertretung mindestens 18 Jahre alt sein muss.“*

**Zu Nummer 6 (§ 138 Abs. 1 Satz 1):**

Der GBD hatte zu Nummer 6 empfohlen, auf die Neuregelung zu verzichten, da unklar sei, wie sie in der Praxis umgesetzt werden könne bzw. welche Rechtsfolgen von ihr ausgehen könnten. Es sei bereits nicht erkennbar, an wen sich die Verpflichtung („ist“), Parität „anzustreben“ richten könne, da es um eine Wahl gehe, bei der die einzelnen Abgeordneten ihr „freies Mandat“ nach § 54 ausübten. Wie ein einzelner Abgeordneter im Rahmen einer solchen Wahlentscheidung Parität anstreben könne, sei nicht geregelt.

Im Übrigen könne auch keine Parität „angestrebt“ werden, wenn nur eine Vertreterin bzw. ein Vertreter zu benennen sei. Wenn zwei oder mehr Vertreterinnen oder Vertreter zu wählen seien, sei § 71 Abs. 6 zu beachten (vgl. dazu näher Wefelmeier, KVR-NKomVG, § 138 Rn. 8). Das würde bedeuten, dass sich die Fraktionen über die Fraktionsgrenzen hinaus bei der Benennung ihrer Vertreterinnen und Vertreter „geschlechtsparitätisch“ einigen müssten; ein solches Verfahren erscheine in der Praxis jedenfalls nicht ohne Weiteres umsetzbar.

Der Ausschuss hat die Bedenken zur Kenntnis genommen, sich jedoch mehrheitlich dafür ausgesprochen, an der Entwurfsfassung festzuhalten. Vertreterinnen und Vertreter der

regierungstragenden Fraktionen betonten, es sei wichtig, zumindest einen Appell in das Gesetz aufzunehmen, auf eine paritätische Besetzung zu achten, auch wenn dieser Appell im Einzelfall nicht immer zum Erfolg führen würde.

**Zu Nummer 7 (§ 145 Abs. 7 Satz 1):**

Auf die Erläuterung zu Nummer 6 wird verwiesen. Auch bezüglich der in Nummer 7 vorgesehenen Regelung hat der GBD die Frage aufgeworfen, an wen sich die Verpflichtung richten könne und wie sie in der Praxis umgesetzt werden solle: Für die Bestellung der Mitglieder des Verwaltungsrates gelte nämlich ebenfalls § 71 Abs. 6, sodass auch insoweit eine Verteilung auf der Grundlage der Fraktionsstärken vorzunehmen sei (dazu: Wefelmeier, a. a. O. § 145, Rn. 47). Wegen dieser Unklarheiten im Hinblick auf die Vollziehbarkeit der Regelung werde von der Aufnahme der Ergänzung des § 145 Abs. 7 Satz 1 abgeraten. Der Ausschuss hat sich aus den in Nummer 6 genannten Gründen mehrheitlich dafür ausgesprochen, an der Entwurfsfassung festzuhalten.

**Zu Nummer 8 (§ 160 Abs. 4 Satz 5):**

Der Ausschuss empfiehlt eine redaktionelle Folgeänderung. Die Abkürzung „SGB VIII“ ist bereits in § 36 Abs. 1 Satz 1 eingeführt worden und kann an dieser Stelle nun ohne die Bezeichnung „Achttes Buch des Sozialgesetzbuchs“ verwendet werden.

**Zu Nummer 9 (§ 108 Abs. 7):**

In den Sätzen 1 und 2 werden zu der Absenkung des passiven Wahlalters für Abgeordnete auf 16 Jahre bzw. für Hauptverwaltungsbeamte auf 18 Jahre Übergangsregelungen empfohlen.

Satz 1 sieht eine Übergangsregelung für die vorgesehene Absenkung des passiven Wahlalters für Abgeordnete der Vertretung von 18 auf 16 Jahre vor. Die empfohlene Regelung gewährleistet, dass für Wahlen, die die Hauptwahl für die am 1. November 2026 beginnende Wahlperiode wiederholen (§ 42 NKWG - Wahlwiederholung nach Ungültigerklärung im Wahlprüfungsverfahren) oder die eine solche Hauptwahl nachholen (§ 41 NKWG) und bei denen nicht ohnehin nach den Wahlvorschlägen der Hauptwahl gewählt wird (vgl. dazu § 41 Abs. 3 NKWG und § 42 Abs. 3 NKWG), das bisherige passive Wahlalter (18 Jahre) weiterhin gilt. Dies erscheint dem Ausschuss wegen des engen Bezuges der Wiederholungs- bzw. Nachwahl zur Hauptwahl sachgerecht. Wird nach den Wahlvorschlägen der Hauptwahl gewählt, so sind - aufgrund der geltenden bisherigen Rechtslage zum Zeitpunkt der Aufstellung der Wahlvorschläge - für diese Wahlen ohnehin nur Bewerberinnen und Bewerber zugelassen, die das 18. Lebensjahr bereits vollendet haben.

Für einzelne Neuwahlen (Wahlen nach Auflösung der Vertretung oder bei Umbildung von Gebietskörperschaften, § 43 NKWG), die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes stattfinden, ist demgegenüber bereits das neue Recht anzuwenden, da ein Bezug zur vorhergehenden Rechtslage für diese Wahlen nicht erkennbar ist.

In Satz 2 wird eine Übergangsregelung für die vorgesehene Absenkung des passiven Wahlalters für Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamte von 23 auf 18 Jahre empfohlen. Auch in diesen Fällen erscheint dem Ausschuss eine Anwendung des alten Rechts (passives Wahlalter 23 Jahre) sachgerecht, wenn ein Wahltermin vor der Rechtsänderung (d. h. vor Inkrafttreten am 1. November 2026) anberaumt war, die Direktwahl - auch die Stichwahl - aber nach Inkrafttreten des neuen Rechts wiederholt oder neu durchgeführt werden muss (§ 45 a i. V. m. § 42, § 45 m Abs. 1 Satz 2 oder § 45 n NKWG). Sind in diesen Fällen neue oder veränderte Wahlvorschläge aufzustellen, so ist es auch hier sachgerecht, weiterhin die bisherige Regelung zum passiven Wahlalter anzuwenden.

**Zu Artikel 2 (Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz):****Zur Fundstelle:**

Der Ausschuss empfiehlt eine Anpassung der Fundstelle an die zwischenzeitlich vorgenommenen Rechtsänderungen und eine rechtsförmliche Änderung.

**Zu Nummer 1 (§ 44 Abs. 1 des Entwurfs):**

Die im Entwurf vorgesehenen kommunalwahlrechtlichen Regelungen betreffen das Nachrücken von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern auf freigewordene Sitze in der Vertretung. Anders als bislang soll es ermöglicht werden, dass freigewordene Sitze auch auf solche Bewerberinnen und Bewerber übergehen können, die zunächst auf die Annahme der Wahl des ihnen nach dem Wahlergebnis zustehenden Sitzes in der Vertretung oder in einem vorangegangenen Nachbesetzungsverfahren auf ein Nachrücken in der Vertretung verzichtet haben. Damit soll nach der Begründung verhindert werden, dass Sitze im Rat frei bleiben, wenn die Liste „erschöpft“ ist. Zu der Rechtmäßigkeit einer solchen Regelung hat der Landeswahlleiter in der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung umfassend Stellung genommen und diese Stellungnahme dem Ausschuss schriftlich übersandt (Vorlage 8 vom 1. April 2026, S. 1-3). Diese Stellungnahme, die die Verfassungsmäßigkeit der Regelung im Ergebnis bejaht, hat der Ausschuss insgesamt für überzeugend gehalten und schließt sich ihr an.

Die im Entwurf in Absatz 1 vorgesehene Regelung soll jedoch aus systematischen Gründen insgesamt in Absatz 4 aufgenommen werden, da die Absätze 2 und 3 des § 44 zunächst regeln, welche Ersatzpersonen der Liste in bestimmten Fällen nicht mehr in Betracht kommen. Zudem wird bei einer Aufnahme in Absatz 4 die zeitliche Abfolge deutlicher; der Änderungsbefehl in Nummer 1 der Entwurfsfassung kann in der Folge entfallen.

**Zu Nummer 2 (§ 44 Abs. 4):**

Zu den Sätzen 1 bis 1/2 wird zunächst auf die Erläuterungen zu Nummer 1 verwiesen. Die Regelung in Absatz 1 Satz 2 der Entwurfsfassung soll aus systematischen Gründen mit der Regelung in Absatz 4 Satz 4 des Entwurfs zusammengeführt werden und dadurch das Regelungsziel deutlicher erkennen lassen.

Ein erneuter Übergang auf die ursprünglich gewählte Bewerberin bzw. den ursprünglich gewählten Bewerber soll nur dann möglich sein, wenn die Liste bereits „erschöpft“ ist, also die gewählte Bewerberin oder der gewählte Bewerber sowie alle Ersatzpersonen in der vorgegebenen Reihenfolge den Sitz bereits einmal abgelehnt haben oder wenn der Sitz aus sonstigen Gründen nicht übergehen kann. Zudem soll im Hinblick auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (der verlangt, dass die einmal festgelegte Reihenfolge der Ersatzpersonen streng eingehalten wird - Austermann, in: Schreiber, BWG, 12. Aufl., § 48, Rn. 14) klargestellt werden, dass es auch bei einem erneuten „Abarbeiten der Liste“ strikt bei der vorgegebenen Reihenfolge bleiben muss („nach Maßgabe des § 38“; „in der in § 38 vorgesehenen Reihenfolge“).

Die Empfehlung berücksichtigt zudem, dass ein Übergang auf die nächste Ersatzperson nicht nur im Fall der Ablehnung der Wahl durch die gewählte Bewerberin oder den gewählten Bewerber fehlschlägt, sondern auch dann, wenn diese oder dieser zwischenzeitlich verstorben ist. Schließlich müssen auch für die dann folgenden Ersatzpersonen die Einschränkungen der Absätze 2 und 3 gelten.

Bei Satz 2 des Entwurfs war nicht ganz klar, worauf sich die Formulierung „Das Gleiche gilt“ beziehen sollte. Gemeint ist, dass der Sitz unbesetzt bleibt. Der Ausschuss empfiehlt, diese Rechtsfolge aus Klarstellungsgründen zu wiederholen.

**Zu Nummer 3 (§ 45 Abs. 1):**

Nach dem Regelungsziel soll ein erneutes „abarbeiten“ der Liste der Ersatzpersonen in der in § 38 vorgesehenen Reihenfolge vorgenommen werden, wenn der „erste Durchgang“ nicht zur Besetzung des Sitzes führt (siehe oben, Erläuterung zu § 44 Abs. 4). Nach der Formulierung in der

Entwurfssfassung würden Ersatzpersonen aber auch bei einer vorherigen Ablehnung des Sitzes weiterhin Ersatzpersonen bleiben. Dies könnte zur Folge haben, dass bei einer Nachbesetzung nicht die nächste in der Reihenfolge vorgesehene Bewerberin oder der nächste in der Reihenfolge vorgesehene Bewerber zum Zuge käme, sondern auch Personen vorrangig berücksichtigt werden müssten, die nach Satz 1 - trotz ihrer vorherigen Ablehnung - weiterhin Ersatzpersonen bleiben. Dies dürfte nach Auffassung des Ausschusses mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht in Einklang zu bringen sein, weil die Berufung der nächsten Ersatzperson dann von der Entscheidung eines Dritten, nämlich der vorherigen Ersatzperson, die ihre zunächst ausgesprochene Ablehnung gegebenenfalls rückgängig machen könnte, abhängen würde. Die vorgegebene Reihenfolge wäre dann nicht mehr eingehalten.

Die empfohlene Formulierung stellt daher ebenfalls sicher, dass die Liste zunächst einmal komplett „abgearbeitet“ wird.

#### **Zu Artikel 2/1 (Niedersächsisches Sparkassengesetz):**

##### **Zu § 14 Abs. 1:**

Bei der Empfehlung, dem § 14 Abs. 1 eine neue Nummer 7 anzufügen, handelt es sich um den - sprachlich und rechtsförmlich angepassten - Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus Vorlage 14, der dort wie folgt begründet wurde:

*„Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Sparkassengesetz (NSpG) kann die Vertretung eines ihrer Mitglieder zur oder zum Vorsitzenden des Verwaltungsrats einer Sparkasse wählen. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 NSpG wird ein Teil der Mitglieder des Verwaltungsrats einer Sparkasse vom Träger entsandt. Nach § 12 Abs. 2 NSpG wählt der Verwaltungsrat aus seiner Mitte eine erste stellvertretende Vorsitzende oder einen ersten stellvertretenden Vorsitzenden und eine zweite stellvertretende Vorsitzende oder einen zweiten stellvertretenden Vorsitzenden.*

*Die Mitglieder des Verwaltungsrats sind ehrenamtlich tätig. Sie handeln nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Aufgabe der Sparkasse bestimmten Überzeugung und sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Sie haben Anspruch auf angemessene Aufwandsentschädigung und Ersatz ihres Verdienstauffalls (§ 12 Abs. 2 NSpG). Es sollen auch weiterhin nur solche Personen vom Träger zum Vorsitzenden des Verwaltungsrats, zu deren oder dessen Stellvertreterinnen und Stellvertretern sowie zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats bestellt werden können, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Ausschlaggebend hierfür ist vor allem, dass nach § 16 Abs. 6 NSpG für die Mitglieder des Verwaltungsrats bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Sorgfaltspflichten und Verantwortlichkeiten der Vorstandsmitglieder nach § 10 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 NSpG entsprechend gelten. Nach § 10 Abs. 1 Sätze 3 und 4 NSpG sind Vorstandsmitglieder, die ihre Pflichten verletzen, der Sparkasse zum Ersatz des hieraus entstandenen Schadens als Gesamtschuldner verpflichtet. Das damit entstehende deutlich erhöhte Haftungsrisiko bei Absenkung des Mindestalters für weitere Verwaltungsräte auf die Vollendung des 16. Lebensjahres widerspräche daher dem rechtlich gebotenen Schutz Minderjähriger. Unterstrichen wird dies dadurch, dass das schadensersatzpflichtige Mitglied des Verwaltungsrats nach dem Grundsatz der Naturalrestitution den Zustand wiederherzustellen hat, der bestünde, wenn die schadensersatzauslösende Pflichtverletzung nicht erfolgt wäre, § 249 Abs. 1 BGB (vgl. Biesok, Sparkassenrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2021, Randnummer 996). Zwar kann die Sparkasse derartige bis zur Existenzgefährdung des einzelnen Verwaltungsratsmitglieds gehende Schadensersatzansprüche durch Abschluss einer D&O-Versicherung (Directors & Officers Liability Insurance) absichern, verpflichtet ist sie hierzu aber nicht.*

*Die Möglichkeit, auch Minderjährige zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats zu bestellen, stünde zudem im Widerspruch zur Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 NSpG in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz (NPersVG), wonach nur volljährige Personen in den Personalrat gewählt und damit Mitglied im Verwaltungsrat der Sparkasse sein können. An die mit den Geschäften der Sparkasse in der Regel vertrauteren Beschäftigtenvertreterinnen und -vertreter würden also höhere Anforderungen an die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat gestellt als an die vom Träger entsandten Mitglieder. In § 14 Abs. 1*

*Nr. 7 NSpG wird daher klargestellt, dass nur volljährige Personen dem Verwaltungsrat angehören dürfen.“*

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):**

Die Festlegung des Datums des Inkrafttretens auf den 1. November 2026 entspricht dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Vorlage 14 (dort Artikel 4). Der Ausschuss empfiehlt darüber hinaus eine redaktionelle Änderung (überflüssige Satzzählung).

Der Änderungsvorschlag wurde in Vorlage 14 wie folgt begründet:

*„Die aktuelle Wahlperiode der Abgeordneten in den kommunalen Vertretungen wird am 31. Oktober 2026 enden. Die folgende Wahlperiode beginnt am 1. November 2026. Die Regelungen dieses Gesetzentwurfs sollen für die am 1. November 2026 beginnende Wahlperiode gelten und somit an diesem Datum in Kraft treten.“*