denn es bleibt nicht aus, dass innerparteiliche Machtpositionen entkräftet oder zumindest durchmischt werden.[47] Eine lange Karriere im Dienste der Partei dürfte nicht mehr eine solch wichtige Referenz für ein politisches Amt sein, wie dies bisher der Fall war. Gegen solche Widerstände sprechen Befunde der Potsdamer Parteimitglieder-Studie, nach denen die Funktionsträger in den Parteien keineswegs bemüht sind, „ihre angeblichen Privilegien gegen einen zu großen Einfluß der passiven Mehrheit zu verteidigen"[48]. Hinzu kommt, dass die herkömmliche Parteimitgliedschaft ja keineswegs gänzlich aufgelöst, sondern vielmehr nur durch die Parteiregistrierung ergänzt wird, die der Öffentlichkeit und Allgemeinheit von Parteien Rechnung trägt. Zwei Drittel der Abgeordneten werden zudem weiterhin über die Parteilisten besetzt, so dass die Parteien allzu einseitige Direktkandidatenaufstellungen wieder auszugleichen vermögen.

Die Wirkung der innerhalb des hier vorgeschlagenen Personen-Verhältnis-Wahlsystems erstrebten Reformen würde sich nur langsam entfalten. Auf die Dauer sind aber wertvolle Veränderungen zu erwarten. Dies gilt insbesondere für die personellen und sachlichen Zugangsmöglichkeiten, aber auch für die Attraktivität von Politik. Interesse ist der erste Schritt zur Partizipation.

47 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O., S. 548; *Gerd Mielke*, a.a.O., S. 47.
48 *Malte Lübker*, Mitgliederentscheide und Urwahlen aus Sicht der Parteimitglieder: empirische Befunde der Potsdamer Mitgliederstudie, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 4, S. 716 ff., S. 738.

Anreiz für Bürger, Entlastung für Politiker? Zur Bündelung von Wahlterminen

Michael Sitsen

Die Diskussion, ob Bundes- und Landtagswahltermine zusammengelegt werden sollen, kommt immer wieder auf[1]. Erneut geben dazu die aktuellen Überlegungen der Großen Koalition, die Wahlperiode des Bundestags von vier auf fünf Jahre zu verlängern, Anlass[2].

1 Kommission Verfassungsreform, BR-Drucks. 360/92, S. 16; *Claus Asmussen / Ulrich Eggeling*, Empfehlungen des Bundesrates zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa, in: VerwArch, 84. Jg. (1993), S. 230, S. 249; *Thomas Friedrich*, Gemeinsamer Termin für die Wahl zum Bundestag und zu den Landtagen in den neuen Bundesländern im Jahr 1994?, in: ZRP 1993, S. 363; *Klaus von Beyme*, Zusammenlegung von Wahlterminen: Entlastung der Wähler – Entlastung der Politiker?, in: ZParl, 23. Jg. (1992), H. 2, S. 339; *Hartmut Maurer*, Die Verlängerung und Anpassung der Wahlperioden in Bund und Ländern, in: JuS 1983, S. 45; Leitantrag des Bundesvorstandes der Jungen Union an den Deutschlandtag 2004 in Oldenburg, unter der Überschrift „Vordenken. Deutschland entrümpeln": es wird angeregt, überall fünf Jahre und die Landtagswahlen gebündelt in der Mitte der fünfjährigen Wahlperiode des Bundestags abzuhalten; Antrag der FDP/DVP an den Landtag von Baden-Württemberg vom 11. Juni 1992, LT-Drucks. 11/32.
2 Im November 2005 fand dazu ein Treffen der Fraktionsvorsitzenden von Union und SPD statt; vgl. Presseartikel unter http://www.stern.de/politik/ausland/550727.html?eid=549015&nv=cb.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Für eine solche Maßnahme werden unter anderem die Steigerung der Wahlbeteiligung und die Erhöhung der Funktionalität der Parlamente ins Feld geführt – Argumente, die auch für die Bündelung von Wahlterminen aufgeführt werden.

1. Viele Wahltermine, sinkende Wahlbeteiligung

Die Anzahl der zu wählenden Organe und damit auch die Zahl der Wahltermine hat sich in Deutschland in den letzten 30 Jahren ständig erhöht[3]. Seit 1979 wählt das Volk die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP)[4], und seit 1990 ist die Bundesrepublik um fünf Landtage und damit auch um fünf Landtagswahlen reicher. Zur Zeit finden circa vier Parlamentswahlen pro Jahr statt[5]. Dabei sind Kommunalwahlen nicht berücksichtigt[6]. Eine Bündelung der Wahltermine würde nicht nur die Politiker, sondern auch die Wähler entlasten[7].

Deren Bereitschaft, sich an Wahlen zu beteiligen, nimmt in den letzten Jahrzehnten insbesondere auf Landesebene kontinuierlich ab (vgl. Tabelle 1). Nahezu bei jeder Wahl lässt sich über die letzten 30 Jahre ein Rückgang der Beteiligung erkennen, grob geschätzt kann von circa 20 Prozentpunkten gegenüber 1975 ausgegangen werden. Bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 2006 wurde ein historischer Tiefstand von 44,4 Prozent erreicht.

Tabelle 1: Statistik der Wahlbeteiligung in Bund und Ländern sowie zum Europäischen Parlament, 1972 bis 2006 (Angaben in Prozent)

Bundestag	1976 90,7	1980 88,6	1983 89,1	1987 84,3	1990 77,8	1994 79,0	1998 82,2	2002 79,1	2005 77,7
Europäisches Parlament				1979 65,7	1984 56,8	1989 62,3	1994 60,0	1999 45,2	2004 43,0
Landtage:									
Baden-Württemberg	1972 80,0	1976 75,5	1980 72,1	1984 71,2	1988 71,8	1992 70,1	1996 67,6	2001 62,6	2006 53,4
Bayern	1974 77,7	1978 76,6	1982 78,0	1986 70,1	1990 65,9	1994 67,8	1998 69,8	2003 57,1	

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Hans-Jürgen Papier*, machte jüngst ebenfalls den Vorschlag, die Wahlperiode auf fünf Jahre zu verlängern, vgl. Das Parlament, Nr. 6/2007 vom 5. Februar 2007. Siehe auch das Interview mit Bundestagspräsident *Norbert Lammert* im General-Anzeiger Bonn vom 21. Dezember 2005: „Ich würde das begrüßen, auch wenn es keine Überlebensfrage des deutschen Parlamentarismus ist." Vgl. auch *Wolfgang Wieland* / *Wolf Albin*, Demokratiedefizite aus einer Verlängerung der Wahlperiode können aufgefangen werden, in: ZRP 2006, S. 76; *Andreas Haratsch*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bündelung von Landtagswahlterminen durch Änderung des Grundgesetzes, in: DVBl 1993, S. 1338, dort Fn. 5.

3 *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 339.

4 *Matthias Herdegen*, Europarecht, München 1997, Rn. 144. Zuvor keine Direktwahl.

5 16 Landtagswahlen, Wahl zum Europäischen Parlament, Bundestagswahl – je zwischen vier und fünf Jahren Wahlperiode.

6 Mit Kommunalwahlen kann die Zahl auf über 20 Wahlen im Jahr steigen, vgl. die Aufzählung für 1994 von *Andreas Haratsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 1338.

7 *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 340 f.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Fortsetzung Tabelle 1:									
Berlin	1975 87,8	1979 85,4	1981 85,3	1985 83,6	1989 79,6	1990 80,8	1995 68,6	1999 65,9	2001 68,1
Brandenburg					1990 67,1	1994 56,3	1999 54,3	2004 56,4	
Bremen	1975 82,2	1979 78,5	1983 79,7	1987 75,5	1991 72,2	1995 68,6	1999 60,1	2003 61,3	
Hamburg	1982 77,9	1982 84,0	1986 78,1	1987 79,6	1991 66,1	1993 69,6	1997 69,5	2001 71	2004 68,7
Hessen	1974 84,8	1978 87,7	1982 86,4	1983 83,5	1987 80,3	1991 70,8	1995 66,3	1999 66,4	2003 64,6
Mecklenburg-Vorpommern					1990 67,7	1994 72,9	1998 79,4	2002 71,1	
Niedersachsen	1974 84,4	1978 78,5	1982 77,7	1986 77,3	1990 74,6	1994 73,8	1998 73,8	2003 67,0	
Nordrhein-Westfalen	1975 86,1	1980 80,0	1985 75,2	1990 71,8	1995 64,0	2000 56,7	2005 63,0		
Rheinland-Pfalz	1975 80,8	1979 81,4	1983 90,4	1987 77,0	1991 73,9	1996 70,8	2001 62,1	2006 58,2	
Saarland	1975 88,8	1980 85,0	1985 85,0	1990 83,2	1994 83,5	1999 68,7	2004 55,5		
Sachsen					1990 72,8	1994 58,4	1999 61,1	2004 59,6	
Sachsen-Anhalt					1990 65,1	1994 54,8	1998 71,5	2002 56,5	2006 44,4
Schleswig-Holstein	1975 82,3	1979 83,3	1983 84,8	1987 76,6	1988 77,4	1992 71,7	1996 71,8	2000 69,5	2005 66,5
Thüringen					1990 71,7	1994 74,8	1999 59,9	2004 53,8	
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter Deutschlands.									

Die Ursache für diese alarmierende Wahlmüdigkeit dürfte auch in der hohen Anzahl von Wahlen zu suchen sein. Dass tatsächlich ein solcher Kausalzusammenhang besteht, kann allerdings empirisch nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden[8]. Es liegt aber nahe, anzunehmen, dass eine Zusammenlegung und damit Dezimierung der Wahltermine geeignet wäre, die Wahlbeteiligung wieder zu erhöhen. Dieser Mitzieheffekt lässt sich statistisch belegen. Natürlich ziehen Bundestagswahlen eher andere Wahlen mit als umgekehrt; an ihnen beteiligen sich nach wie vor relativ viele Wähler. Aber auch ein Zusammentreffen von Landtags- und Kommunalwahlen führt zu erhöhter Beteiligung[9]:

(1) Die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen am 16. Oktober 1994 fanden zeitgleich mit der Bundestagswahl statt und führten zu einer Beteiligung von 81,7 Prozent. Dieses Ergebnis wird nur noch übertroffen von den Kommunalwahlen vom 4. Mai 1975

8 Siehe zu einem ersten Versuch: *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 342 f.; siehe auch *Andreas Haratsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 1341, dort Fn. 51.

9 Der Landtag von Baden Württemberg hat aus diesem Grund die Zusammenlegung von Kommunalwahlen mit der Wahl zum EP ermöglicht, LT-Drucks. 11/2376 vom 19. August 1993, S. 19.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

mit einer Wahlbeteiligung von 86,4 Prozent. Am selben Tag fand auch die Landtagswahl statt, die mit 86,1 Prozent ebenfalls ein Rekordergebnis einbrachte. Bei den übrigen Kommunalwahlen in diesem Bundesland wurden seit 1964 nicht ein einziges Mal 70 Prozent erreicht.

(2) Die Kommunalwahlen in Brandenburg am 27. September 1998 führten zu einer sensationellen Wahlbeteiligung von 77,89 Prozent (die sonstigen Kommunalwahlen erreichten maximal 60 Prozent). Am selben Tag wurde der Bundestag gewählt.

(3) Die höchste Beteiligung an einer Landtagswahl in Schleswig-Holstein wurde am 13. März 1983 mit 84,8 Prozent erzielt. Genau eine Woche zuvor hatte die Wahl zum Bundestag stattgefunden.

(4) In Bayern sind die Beteiligungsraten bei Landtagswahlen seit mehr als zwanzig Jahren rückläufig. Die einzigen leichten Anstiege gegenüber vorherigen Ergebnissen sind 1994 und 1998 zu verzeichnen. Beide Wahltermine lagen in unmittelbarer Nähe zu Bundestagswahlen[10].

(5) Das mit 90,4 Prozent beste Ergebnis in Rheinland-Pfalz datiert vom 6. März 1983. Am selben Tag wurde auch der Bundestag gewählt.

2. Funktionalität des Zweikammersystems

Die Hemmnisse, die das föderalistische Zweikammersystem mit sich bringt, bieten auch Nährstoff für die Diskussion zur Bündelung von Wahlterminen. Die Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag sind selten identisch. In den letzten Jahren hatten die Parteien der Bundestagsopposition regelmäßig die Mehrheit im Bundesrat[11]. Die Wahlergebnisse auf Landesebene waren dabei oftmals bundespolitisch motiviert[12]. Die Wähler protestierten gegen die jeweils amtierende Bundesregierung, indem sie diese gleichsam auf Landesebene abwählten[13].

Unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in den beiden Gesetzgebungskammern führen häufig zu einem Zustand, der in der Presse als „Blockadepolitik" oder „Reformstau" betitelt

10 Am 25. September 1994 fand die Landtagswahl und am 16. Oktober 1994 die Bundestagswahl statt, letztere also drei Wochen später. Die nächste Landtagswahl fand am 13. September 1998 statt; zwei Wochen später, am 27. September 1998, wurde der Bundestag gewählt.

11 Siehe *Gerd Strohmeier*, Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 1, S. 717 ff. mit umfangreichen Statistiken.

12 Die zur Bundestagszusammensetzung entgegengesetzte Entwicklung im Bundesrat vollzieht sich immer etwas zeitversetzt circa zwei bis drei Jahre nach den Bundestagswahlen, vgl. *Uwe Wagschal / Maximilian Grasl*, Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 732 ff., S. 739. Ähnlich *Dieter Wiefelspütz / Christoph Degenhart*, Pro & Contra - Vereinigung von Landtagswahlen, in: ZRP 2003, S. 260.

13 Zur Diskussion um den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen vgl. den Überblicksbeitrag von *Oscar W. Gabriel* und *Everhard Holtmann* sowie die Einzelbeiträge zu diesem Thema in diesem Heft der ZParl. Vgl. auch *Frank Decker / Julia von Blumenthal*, Die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 144 – 164 sowie *Daniel Hough / Charlie Jeffery*, Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 79 – 94.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

wird[14]. Eine Bundesratsmehrheit der Bundestagsopposition kann zustimmungsbedürftige Gesetze verhindern, indem sie ihre Zustimmung nach Art. 77 Abs. 2a GG nicht erteilt. Bei Einspruchsgesetzen bedarf es bei einem mit einfacher Mehrheit[15] beschlossenen Einspruch des Bundesrats immerhin der absoluten Mehrheit („Kanzlermehrheit")[16] im Bundestag, um den Einspruch zu überstimmen (Art. 77 Abs. 4 S. 1 GG). Sollte die Opposition gar in die Lage kommen, eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat zu besitzen, so könnte sie nach Art. 77 Abs. 4 S. 2 GG selbst Einspruchsgesetze praktisch verhindern, denn ein mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats beschlossener Einspruch kann durch den Bundestag nur mit einer ebensolchen Mehrheit überstimmt werden. Darüber hat noch nie eine Regierungskoalition in Bonn oder Berlin außerhalb der Zeiten der beiden Großen Koalitionen verfügt.

Wenn man erreicht, dass sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht laufend ändern, dann wäre eine längerfristige Konstanz für beide Gesetzgebungsorgane gewährleistet[17]. Diese könnte durch eine Konzentration der Wahltermine verwirklicht werden. Dadurch würde die Gefahr verringert, dass die jeweils nächste Landtagswahl die Mehrheitsverhältnisse verändert und eine Neuverteilung der Machtpositionen bewirkt, die laufende Gesetzgebungsvorhaben bremst und neue Verhandlungen zwischen Regierungskoalition und Opposition erforderlich macht.

3. Verschiedene Möglichkeiten der Bündelung von Wahlterminen

Für eine Zusammenlegung der Termine bieten sich mehrere Konstellationen zwischen Kommunal-, Landtags-, EP- und Bundestagswahlen an[18]. Problematisch dabei sind vor allem die unterschiedlich langen Wahlperioden. Das Europäische Parlament wird beispielsweise auf fünf Jahre gewählt, der Bundestag nur auf vier. Ausgehend davon könnte man geneigt sein, von vornherein nur derartige Wahlen für Zusammenlegungen in Betracht zu

14 Siehe zum Beispiel: Die verteilte Macht, in: Der Spiegel vom 12. Dezember 2005; Standort Deutschland: Nichts geht mehr, in: Der Spiegel vom 4. August 1997; Tiefe Gräben, in: Der Spiegel vom 17. Oktober 1994; Gesetzgebung: Betteln um Stimmen, in: Der Spiegel vom 22. August 1994; Lange Bank, in: Der Spiegel vom 23. Juni 1980. Vgl. auch *Joachim Lang*, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zuwanderungsgesetz – Zur Frage uneinheitlichen Stimmverhaltens im Bundesrat, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 596 ff.; *Christoph Gusy*, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zuwanderungsgesetz – Politisches Theater als parlamentsrechtlicher Ernstfall, in: ebenda, S. 605 ff. Den statistischen Nachweis für die Blockadepolitik liefert *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 11), S. 717 ff. *Strohmeier* betont auch, dass sich die Blockadepolitik nicht ausschließlich in nackten Zahlen verweigerter Zustimmungen beziehungsweise erhobener Einsprüche zeigen lässt. Schon im Vorfeld von Gesetzesvorhaben wirkt die umgekehrte Bundesratsmehrheit blockierend, wenn beispielsweise die Verweigerung der Zustimmung oder die Erhebung eines Einspruchs angedroht wird, ebenda, S. 729.

15 Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

16 Die Mehrheit der Mitglieder, das heißt, 50 Prozent aller Mitglieder plus eine Stimme müssen positiv stimmen.

17 Ähnlich *Claus Asmussen / Ulrich Eggeling*, a.a.O. (Fn. 1), S. 250.

18 Zu den verschiedenen Konstellationen siehe: *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 340; zu einem Vorschlag von *Gerhard Schröder* vgl. *Dieter Wiefelspütz / Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 14), S. 260; siehe auch *Claus Asmussen / Ulrich Eggeling*, a.a.O. (Fn. 1), S. 250 f.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ziehen, die für Institutionen mit gleich langen Wahlperioden stattfinden. Landtagswahlen würden dabei ausscheiden, weil die Wahlperioden in den einzelnen Bundesländern teils fünf, teils vier Jahre betragen. Im Folgenden werden beispielhaft zwei Konstellationen untersucht: ein gemeinsamer Wahltermin für alle Landesparlamente und eine Zusammenlegung der Bundestags- mit sämtlichen Landtagswahlen.

4. Die verfassungsrechtlichen Diskussionspunkte

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen sprechen ausdrücklich die Verpflichtung aus, dass Bundestags- und Landtagswahlen an unterschiedlichen Terminen stattfinden müssen. Ebenso wenig enthalten sie die Anordnung eines gemeinsamen Wahltags. Aus dem Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 GG) dürfte auch streng verstanden keine Pflicht zur Gleichzeitigkeit der Wahlen folgen. Ableitbar sind nur die Forderung nach ihrer Periodizität und allgemein nach demokratischen Wahlen. Auch einfachgesetzliche Regelungen enthalten keine Aussagen zur Frage der Wahltermine[19]. Folglich bleibt nur die Exegese der Verfassung selbst. Zu erwähnen ist vorab noch als historisches Argument, dass bereits zur Zeit der Weimarer Republik die Verbindung der Reichstagswahl mit Landtagswahlen üblich war[20].

4.1. Funktionsfähigkeit der Staatsorgane

Die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane würde durch die Bündelung von Wahlen in zweierlei Hinsicht beeinflusst:

(1) Angesichts der Tatsache, dass Landtagswahlen oft bundespolitisch beeinflusst sind, verwundert es nicht, dass Mitglieder des Bundestags in den Wahlkämpfen eine aktive Rolle spielen. Daraus ist die Befürchtung entstanden, dass die Arbeitsfähigkeit des Bundestags unter den häufigen Wahlkämpfen leidet[21]. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei einer aktuell vierjährigen Bundestagswahlperiode nicht allzu viel Zeit zum Regieren bleibt. In der Regel wird ein halbes Jahr zur Einarbeitung der neuen Regierung benötigt, und die letzten neun Monate einer Legislaturperiode stehen schon wieder im Zeichen der nächsten Wahl. Nach dieser Rechnung stehen nur effektive 2,5 Jahre zum Regieren zur Verfügung[22]. Umso wichtiger erscheint es, durch eine Zusammenlegung von Wahlterminen mehr Zeit für die

19 Mit Ausnahme von Art. 10 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz BW, der nach Abs. 2 die einmalige Zusammenlegung einer Kommunalwahl mit einer anderen Wahl nur ausnahmsweise und nach Zustimmung des Landesinnenministeriums erlaubt.

20 *Peter Weides*, Bestimmung des Wahltages von Parlamentswahlen, in: Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens, Bd. 2, Köln 1984, S. 933, S. 946 mit weiteren Nachweisen.

21 Kommission Verfassungsreform, BR-Drucks. 360/92, S. 16; *Christoph Degenhart*, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 21. Auflage, Heidelberg 2005, Rn. 38; *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 1), S. 48.

22 So CSU-Landesgruppenchef *Peter Ramsauer*, in: Rheinische Post vom 2. Dezember 2005. Nicht ganz so pessimistisch: *Wolfgang Wieland / Wolf Albin*, a.a.O. (Fn. 2), S. 76. Vgl. auch *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier*, Grundgesetz, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006, Art. 39 Rn. 10.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

reine Parlamentsarbeit zu gewinnen[23]. Diesem Ziel würde zusätzlich gedient durch die dann wohl unausweichliche Verlängerung der Bundestagswahlperiode.

(2) Die oben skizzierten Auswirkungen divergierender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auf das Gesetzgebungssystem legen es ebenfalls nahe, alle Wahlen zu den Landtagen und zum Bundestag zusammenzulegen. Damit stiege die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Mehrheitsverhältnisse annähern, denn Bürger dürften so auf Bundes- und Landesebene häufiger dieselbe Partei wählen. Der Anreiz, Landtagswahlen zu „Denkzetteln" für die Bundesregierung zu machen, entfiele, und die weitgehende programmatische Homogenität von Landesverbänden und Bundesverband könnte wieder stärker auf eine einheitliche Stimmenabgabe wirken. Aber selbst wenn dies – etwa wegen sinkender Parteiidentifikation – nicht einträte, wäre im Hinblick auf die politische Stabilität und Funktionalität etwas gewonnen, wenn die Wahltermine zusammengelegt würden. Immerhin bestünde dann für eine längere Periode Gewissheit über die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Die Gesetzgebungsorgane könnten sich über eine langfristige gemeinsame Linie verständigen. Dieser Effekt würde übrigens auch dann erzielt, wenn nur die Landtagswahlen synchronisiert würden.

4.2. Demokratieprinzip

Das über Art. 79 Abs. 3 GG unantastbare[24] Demokratieprinzip könnte einer Zusammenlegung der Wahltermine entgegenstehen. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Zur Realisierung dieses Grundsatzes bedarf es eines Instruments zur Kontrolle über die Staatsorgane. Dieses Kontrollinstrument stellen in erster Linie die wiederkehrenden Wahlen (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) dar. Die Einflussnahme des Volkes liefe aber leer, wenn Wahlen beispielsweise nur alle zehn Jahre stattfänden. Daher wird eine kürzere Zeitspanne gefordert, wobei deren verfassungsrechtlich zulässige Länge unterschiedlich beurteilt wird. Die herrschende Meinung scheint – gestützt auf die Praxis im In- und Ausland – von vier bis fünf Jahren auszugehen, wobei sechs Jahre vielfach als zulässiges Maximum betrachtet werden, in der Praxis aber die Ausnahme bilden[25]. Vereinzelt gelten drei Jahre als Unter-, sieben Jahre als Obergrenze[26].

Unregelmäßig verteilte Wahltermine ermöglichen eine laufende Rückbindung der Staatsgewalt an das Volk, die bei Zusammenlegung der Termine nicht in dieser Häufigkeit,

23 *Andreas Haratsch* diskutiert in diesem Zusammenhang eine aus dem Grundsatz der Bundestreue folgende Pflicht der Länder zur Verringerung der Wahltermine, damit das Bundesparlament arbeitsfähig bleibt, a.a.O. (Fn. 2), S. 1342 f.

24 Art. 79 Abs. 3 GG schützt nur den Kernbereich des Demokratieprinzips.

25 Zur Zulässigkeit von vier bis fünf Jahren vgl. Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 38 ff.. Siehe auch *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 1), S. 47. Italien, Frankreich und Großbritannien haben bis zu fünfjährige Wahlperioden.

26 Siehe zum Beispiel § 94 Abs. 1 der Reichsverfassung von 1849 (drei Jahre) oder Art. 24 der Reichsverfassung von 1871 (drei Jahre). Bis zum Parliament Act 1911 betrug die Wahlperiode des Oberhauses in Großbritannien maximal sieben Jahre; siehe dazu *Joachim Krech*, Möglichkeiten und Grenzen der Verlängerung von laufenden Wahlperioden, in: VR 1993, S. 401. Zahlreiche Staatsoberhäupter werden für sieben Jahre gewählt, wie zum Beispiel der irische oder der türkische Präsident. Quellen: *Wolfgang Zeh*, Zur Diskussion der Reform von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 7. Jg. (1976), H. 3, S. 353 ff. sowie www.auswaertiges-amt.de unter Länderinformationen.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

sondern nur einmal alle vier beziehungsweise fünf Jahre stattfinden würde. Allerdings wäre hinsichtlich des jeweils zu wählenden Organs die Qualität der Rückbindung bei laufend abgehaltenen Wahlen auch nicht höher. Von einer insgesamt qualitativ stärkeren Rückbindung ließe sich nur sprechen, wenn der gesamte Staat insoweit als Einheit betrachtet würde. Das könnte durch die vielfache Verflechtung von Bund und Ländern in allen Bereichen durchaus nahe liegen. Schließlich besteht eine politische Verbundenheit zwischen Bundes- und Landespolitik und damit mittelbar auch zwischen Bundestags- und Landtagswahlen. Bei einer derartigen Gesamtbetrachtung des Staates würde also fortlaufend ein Stückchen Staatsgewalt erneut legitimiert. Bei einer Bündelung der Wahlen in Bund und Ländern wäre dieser Prozess der partiellen Erneuerung der demokratischen Rückbindung für volle vier beziehungsweise fünf Jahre stillgelegt. Damit ist aber noch nicht gesagt, dass das Demokratieprinzip eine Zusammenlegung der Wahlen verbietet. Diesbezügliche Bedenken können durch ein einfaches Beispiel schnell ausgeräumt werden: Die stückweise Erneuerung der Rückbindung ist nur die Konsequenz aus der deutschen Bundesstaatlichkeit. Wäre Deutschland ein Einheitsstaat (wie etwa Frankreich), so würde das Demokratieprinzip sicherlich nicht die Einführung eines föderalen Systems mit einem derart volvierenden Wahlsystem fordern.

Die Unregelmäßigkeit der Wahltermine wird folglich weder durch das Demokratieprinzip noch durch das föderalistische System erzwungen. Eine gleichzeitige Terminierung dürfte sich auch sonst nicht als Eingriff in das Demokratieprinzip darstellen, da an der Grundforderung der Periodizität und der angemessenen Dauer der Wahlperiode nicht gerüttelt wird.

4.3. Freiheit der Wahl

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gelten aufgrund von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für die Länder[27]. Zu ihnen zählt das Recht auf freie Wahlen, also deren Freiheit von Zwang und unzulässigem Druck.

Eine Synchronisierung aller Wahltermine könnte automatisch eine Dominanz der Bundestagswahl implizieren, die sowohl von den Parteien als auch von den Wählern als die wichtigere Wahl betrachtet werden würde. Daher könnte das Stimmverhalten der Landeswähler zu sehr von bundespolitischen Themen geleitet werden. Außerdem lässt die hohe Beteiligung an Bundestagswahlen vermuten, dass einige Bürger die Landtagswahl gleichsam „mitnähmen", weil sie ohnehin zur Bundestagswahl im Wahllokal sind. Diese Bürger könnten pauschal auf Landesebene die gleiche Partei wählen wie auf Bundesebene[28]. Liegt in dieser möglichen Beeinflussung des Wahlverhaltens bereits ein mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbarer Zwang? Dieser wird angenommen bei Kompetenzüberschreitungen der öffentlichen Gewalt, Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten oder Bevorzugung bestimmter Parteien[29]. Dabei handelt es sich um unmittelbare Beeinflussungen. Ein Druck zur Wahl einer bestimmten Partei bestünde in unserem Fall allenfalls mittelbar, denn ein Wähler, der sich auf Bundesebe-

27 Für Kommunalwahlen vgl. BVerfGE 11, S. 351.
28 OVG Lüneburg, OVGE 35, S. 420, S. 423.
29 Für Beispiele siehe *Bodo Pieroth / Bernhard Schlink*, Staatsrecht II – Grundrechte, 21. Auflage, Heidelberg 2005, Rn. 1049 ff.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ne für Partei A entscheidet, könnte dadurch in seiner Entscheidung für diese Partei auch auf Landesebene voreingenommen sein. Von einem Zwang oder Druck zu reden dürfte übertrieben sein. Ein gewisses psychologisches Moment wird man hingegen nicht leugnen können[30]. Diese Wechselwirkung zwischen dem eigenen Favoriten auf Bundesebene und der Entscheidung auf Landesebene besteht jedoch auch, wenn Landtags- und Bundestagswahlen an unterschiedlichen Tagen stattfinden. Möglicherweise ist der psychologische Druck bei unterschiedlich terminierten Wahlen sogar größer. Immerhin hat der Wähler bei einer zeitgleichen Wahl die Chance, die Bundesregierung abzustrafen und unabhängig davon seine Stimme auf Landesebene abzugeben. An einem reinen Landeswahltermin besteht die Möglichkeit einer derart differenzierten Meinungskundgabe nicht. Möglicherweise ist die Gefahr bei isolierten Landtagswahlen sogar größer, dass diese benutzt werden, um die aktuelle Bundesregierung abzustrafen[31]. Daneben ist nochmals darauf hinzuweisen, dass viele Wähler ihre Entscheidung für eine bestimmte Partei auf Bundesebene allein schon deshalb auf Landesebene wiederholen, weil sie sich in den Grundaussagen dieser Partei am ehesten wiederfinden.

Dem Argument unzulässigen Einflusses kann außerdem damit entgegnet werden, dass die Länder über den Bundesrat an der Bundespolitik mitwirken und daher eine enge Beziehung zu bundespolitischen Themen zwangsläufig ist. Dass der Landeswähler sich bei seiner Entscheidung auch mit der Bundespolitik auseinandersetzen muss, ist insofern dem System immanent[32].

Dem Grundsatz der Freiheit der Wahl ist folglich nicht zu entnehmen, dass Landtags- und Bundestagswahlen separat stattfinden müssen, um die Entscheidung der Wähler nicht zu beeinflussen. Erst wenn die Beeinflussung ein besonderes Gewicht erreicht, liegt ein Eingriff in die Freiheit der Wahl vor[33]. Dies geschieht mit einer Zusammenlegung der Termine nicht mehr als durch andere mit dem heutigen Wahlsystem in Zusammenhang stehende Umstände.

4.4. Gleichheit der Wahl („Chancengleichheit")

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl fordert nicht nur die Gleichheit aller Wähler. Aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ergibt sich auch die Forderung nach Chancengleichheit der Kandidaten. Das betrifft nicht nur den Wahlvorgang an sich, sondern auch das Vorfeld, insbesondere die Wahlwerbung. Alle Parteien müssen die gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen haben[34].

30 Psychologische Einflüsse gibt es im Übrigen viele. Man denke nur an die Reihenfolge der Parteien auf dem Stimmzettel oder an den Zeitpunkt einer Wahl, der je nach aktueller politischer Lage eine erhebliche Bedeutung haben kann. Beispiel: Wiederwahl von *Gerhard Schröder* kurz nach der Flutkatastrophe 2002. Siehe auch VerfGH RhPf, NVwZ 1984, S. 574, S. 575.

31 Eine „Denkzettel-Mentalität" grundsätzlich anerkennend: *Dieter Wiefelspütz / Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 12), S. 260.

32 Siehe auch unten Punkt 4.5.

33 *Gisela Henze*, Darf die Direktwahl eines Bürgermeisters oder Landrats am Tag einer Parlamentswahl stattfinden?, in: NdsVBl. 1998, S. 189, dort insbesondere Fn. 35 mit weiteren Nachweisen.

34 BVerfGE 47, S. 198 ff. (Wahlwerbung / Sendezeiten).

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Chancengleichheit der Kandidaten könnte durch eine Zusammenlegung der Wahltermine beeinträchtigt werden. Für die Parteien, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene antreten, wird gleichsam doppelt geworben. Auch die Einräumung von Sendezeiten für die zusätzlich im Bund aktiven Parteien verschiebt die Medienpräsenz zum Nachteil jener, die nur auf Landesebene antreten[35]. Letzteren könnte es schwerer fallen, mit ihren auf die Region beschränkten Themen bei der Wählerschaft Anklang zu finden.

Die großen Parteien haben zudem die Möglichkeit, den Landtagswahlkampf mit Mitteln des Bundestagswahlkampfes zu subventionieren, denn Veranstaltungen für die beiden Ebenen lassen sich in der Realität nur schwer trennen. Diese Quersubventionierung erspart ihnen möglicherweise Kosten, wodurch für die nur in den Ländern aktiven Parteien eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbslage eintreten könnte.

Aber nicht jede negative Beeinflussung, sondern erst eine Verschlechterung, die ernsthaft ins Gewicht fällt, tangiert die Chancengleichheit in rechtfertigungsbedürftiger Weise[36]. Davon kann hier keine Rede sein[37], sondern es gibt sogar Aspekte, die eine Synchronisation der Wahlen als für die Chancengleichheit förderlich erscheinen lassen. Beispielsweise sind bei geringer Wahlbeteiligung die Stimmenanteile kleiner Parteien in der Regel überproportional gegenüber ihrer tatsächlichen Akzeptanz in der Gesellschaft. Das liegt daran, dass kleine Parteien regelmäßig eine besonders engagierte Anhängerschaft haben. Eine höhere Wahlbeteiligung würde dazu führen, dass diese Überproportionalität ausgeglichen wird[38]. Da die Zusammenlegung von Wahlen unter anderem den Effekt hat, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, würde der Chancengleichheit gedient.

Hinzu kommt, dass ein bundespolitischer Einfluss auf den Landtagswahlkampf auch für jene Parteien von Nachteil sein kann, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene antreten[39]. Bei ihnen vermischen sich die Themen, so dass landespolitische Besonderheiten leicht ins Hintertreffen geraten können. Umgekehrt dürfte es Parteien, die nur auf Landesebene kandidieren, leichter fallen, sich von bundespolitischen Fragen abzugrenzen und landespolitisches Profil zu bilden. Auch das ist ein Pluspunkt für die Chancengleichheit. Des Weiteren haben die großen bundesweit agierenden Parteien sich eine besondere Bedeutung erkämpft, die auch bei der rechtlichen Einordnung zu berücksichtigen ist.

Eine ernsthafte Gefährdung der Chancengleichheit liegt folglich nicht vor. Gewisse Unterschiede bestehen dagegen immer und müssen hingenommen werden. Sofern wie hier die Effekte zugleich positiver wie negativer Natur sind, kann pauschal sogar behauptet werden, dass sie sich ausgleichen.

35 VGH Mannheim, NVwZ 1994, S. 1231, S. 1232.

36 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1994, S. 1231, S. 1232. Das entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das sich mit einer proportionalen Gleichheit zufrieden gibt (BVerfGE 85, S. 264, S. 313; 73, S. 40, S. 89; 52, S. 63, S. 91 = NJW 1979, S. 1815, S. 1817). Eine rein schematische, formale Gleichbehandlung würde die Parteien um die Bedeutung bringen, die sie selbst in der Gesellschaft erarbeitet haben. Vgl. *Bodo Pieroth / Bernhard Schlink*, a.a.O. (Fn. 29), Rn. 467 f.

37 Ähnlich im Ergebnis auch OVG Lüneburg, OVGE 35, S. 420, S. 424.

38 VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 1984, S. 574, S. 575.

39 VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 1984, S. 574, S. 576.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

4.5. Bundesstaatsprinzip

Dem Bundesstaatsprinzip wird entnommen, dass weder die Länder ihre Staatsgewalt vom Bund ableiten noch der Bund die seine von den Ländern[40]. Bereits die Enquete-Kommission „Verfassungsreform"[41] sprach sich 1976 gegen eine Zusammenlegung der Wahltermine aus. Dadurch würde die politische Eigenständigkeit der Länder geschwächt, weil die bundespolitischen Akzente der Landtagswahlen noch mehr verstärkt würden[42]. Fraglich ist, ob diese politische Eigenständigkeit grade vom Bundesstaatsprinzip gefordert ist (dafür könnte Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG angeführt werden[43]), oder ob das Bundesstaatsprinzip dem nicht vielmehr neutral gegenübersteht und die Handhabung der Praxis überlässt beziehungsweise den Parteien, was Art. 21 Abs. 1 GG nahe legt.

Eine vollständige politische Eigenständigkeit kann das Bundesstaatsprinzip kaum fordern[44]. Die starke Verbindung von Landes- und Bundespolitik lässt sich nicht leugnen, ist vielmehr schon in der Verfassung angelegt. Durch den Bundesrat besteht immerhin eine direkte Einwirkungsmöglichkeit der Länder auf die Bundespolitik. Die Länder gestalten die Bundespolitik praktisch mit. Daher werden die Landtagswahlen auch heutzutage schon stark von bundespolitischen Themen bestimmt, und nicht zuletzt ist es Sache der Parteien, wie sie ihren Wahlkampf gestalten.

Das Bundesstaatsprinzip darf nicht so verstanden werden, dass es zu einer grundsätzlich separaten Betrachtung und Behandlung der Gliedstaaten und des Bundes zwingt. Es markiert zwar einerseits eine Grenze zwischen ihnen, verpflichtet sie aber auf der anderen Seite auch zur Zusammenarbeit[45].

Eine Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen wird nicht zwangsläufig zu einem Verlust der Identität der einzelnen Gliedstaaten oder des Bundes führen, sondern eher zu einer Zusammenarbeit im Sinne eines stärker gemeinschaftlich organisierten und untereinander abgestimmten Gesamtstaats. Problematischer könnte die Gleichzeitigkeit nur der Landtagswahlen sein[46]. Da alle 2,5 Jahre ein bundesweiter Wahlkampf stattfände[47], könnten die Landtagswahlen noch stärker zu Testwahlen für die nächste Bundestagswahl

40 *Roman Herzog*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Art. 20 Rn. 101.

41 Schlussbericht vom 9. Dezember 1976, BT-Drucks. 7/5924, S. 35.

42 BT-Drucks. 7/5924, S. 35. Siehe auch: Bericht der 1991 eingesetzten Kommission Verfassungsreform, BR-Drucks. 360/92, S. 16.

43 Was schon allein deswegen nicht überzeugt, weil Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eine gewisse „Homogenität" im Bereich des Verfassungslebens anstrebt, darüber hinaus aber keine Aussage trifft. Insbesondere kann daraus nicht der Rückschluss gezogen werden, dass über dieses Mindestmaß hinaus keine Homogenität möglich sei.

44 Vgl. zum Beispiel *Theodor Maunz*, in: *ders. / Günter Dürig*, Art. 28 Rn. 14.

45 BVerfGE 1, S. 299, S. 315: „alle an dem verfassungsrechtlichen Bündnis Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen"; *Roman Herzog*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Art. 20, IV. Rn. 64, spricht davon, dass Bund und Länder „Glieder ein und desselben politischen Ganzen sind und diesem politischen Ganzen zu dienen und ihre eigenen Interessen ihm unterzuordnen haben".

46 Dies dagegen als erfolgversprechendsten Weg bezeichnend: *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 350 f.

47 Das wohl als starke Hemmung betrachtend: *Hartmut Maurer,* a.a.O. (Fn. 1), S. 48; ähnlich *Andreas Haratsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 1343.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

werden, als sie es jetzt schon sind[48]. Sie bekämen so explizit eine bundespolitische Bedeutung, die ihnen nicht zusteht[49]. Außerdem würde die Arbeitsfähigkeit der Parlamente dadurch nicht erleichtert. Insbesondere die Spitzenpolitiker würden alle 2,5 Jahre in einen bundesweiten Wahlkampf gezogen[50]. Gerade die Zusammenlegung von Landtagswahlen und Bundestagswahl auf einen gemeinsamen Termin bietet die Chance zu einer signifikanteren Differenzierung.

Ein weiteres statistisches Argument liefern *Uwe Wagschal* und *Maximilian Grasl*. Sie stellten fest, dass sich eine zur Bundestagsmehrheit gegenläufige Zusammensetzung des Bundesrates immer mit einer gewissen Zeitverzögerung von zwei bis drei Jahren entwickelt[51]. Ein Wahltermin genau in der Mitte der Bundestagswahlperiode würde die Situation also eher verschärfen als verbessern.

4.6. Zwischenergebnis

Es gibt also keine verfassungsrechtlichen Hindernisse für eine Zusammenlegung von Wahlterminen. Vielmehr bestehen sogar gute Gründe, die für eine solche Maßnahme sprechen[52]. Sinnvollerweise sollte die umfassendere Lösung gewählt werden, was bedeutet, dass Landtagswahlen und die Bundestagswahl synchronisiert werden sollten.

5. Zur praktischen Durchführbarkeit einer Zusammenlegung der Wahltermine

5.1. Vereinheitlichung der Wahlperioden

Zunächst müssten die Wahlperioden auf eine einheitliche Länge gebracht werden. Lediglich auf Bundesebene (gemäß Art. 39 Abs. 1 GG), in Bremen und Hamburg wird alle vier Jahre gewählt[53]; die restlichen Länder haben einen Fünf-Jahres-Turnus eingeführt[54]. Daher

48 Kommission Verfassungsreform, BR-Drucks. 360/92, S. 16. Zur Diskussion dieses Punktes vgl. den Beitrag von *Oscar W. Gabriel* und *Everhard Holtmann* sowie die Einzelbeiträge in diesem Heft der ZParl.

49 *Dieter Wiefelspütz / Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 12), S. 260 sprechen von „camouflierten Bundesratswahlen"; vgl. auch Bremische Bürgerschaft, LT-Drucks. 16/110, dort Eingabe Nr.: L 16/37.

50 Kommission Verfassungsreform, BR-Drucks. 360/92, S. 16.

51 *Uwe Wagschal / Maximilian Grasl*, a.a.O. (Fn. 12), S. 739.

52 Auch das Kostenargument kann hier noch ins Feld geführt werden, vgl. *Thomas Friedrich*, a.a.O. (Fn. 1), S. 366; VerfGH RhPf, NVwZ 1984, S. 574, S. 575; *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 344 f.

53 Art. 75 LVerf Brem; Art. 10 LVerf HH.

54 Im Jahre 1984 hatten nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland eine Wahlperiode von fünf Jahren. Alle anderen Länder hatten damals noch vier Jahre., vgl. *Peter Weides*, a.a.O. (Fn. 20), S. 935. Die heute geltenden Wahlperioden finden sich in Art. 34 S. 1 LVerf NW; Art. 30 Abs. 1 S. 1 LVerf BW; Art. 16 Abs. 1 S. 1 LVerf Bay; Art. 54 Abs. 1 LVerf Bln; Art. 79 LVerf Hess; Art. 83 Abs. 1 LVerf RhldPf; Art. 44 Abs. 1 LVerf Sachs; Art. 50 Abs. 1 LVerf Thür; Art. 67 Abs. 1 LVerf Saarl; Art. 62 Abs. 1 LVerf Brandenbg; Art. 43 LVerf SachsAnh; Art. 13 Abs. 1 LVerf SchlHolst; Art. 9 Abs. 1 LVerf Nds; Art. 27 Abs. 1 S. 1 LVerf MVP.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

bietet sich eine Vereinheitlichung auf fünf Jahre an. In Bremen[55] und Hamburg[56] gibt es immer wieder Diskussionen über eine Verlängerung, die durchaus auf positives Echo stoßen; noch existieren dort wie im Bund aber Wahlperioden von vier Jahren, die für eine Zusammenlegung der Wahltermine verlängert werden müssten.

5.2. Rechtliches Instrumentarium

Die im Vorfeld der Termin-Zusammenlegung nötige bindende Abstimmung zwischen Bund und Ländern könnte durch einen Staatsvertrag[57] geschehen. Dieser müsste sodann durch die einzelnen Gliedstaaten umgesetzt werden. Eine zentrale Regelung durch Bundesgesetz oder Grundgesetz ist nicht möglich[58], da die Bestimmung der Dauer der Wahlperiode zum so genannten Hausgut der Länder gehört[59]. Das Grundgesetz erkennt die Gliederung des Bundes in Länder über Art. 79 Abs. 3 GG als änderungsfesten Kern an. Ist somit die Existenz von Ländern garantiert, so muss ihnen auch eine eigene Kompetenz zur Regelung von bestimmten staatswesentlichen Materien im Zusammenhang mit der Landesverfassungsgebung zukommen, die dem Bund a priori entzogen ist[60]. Dazu gehört die Bestimmung der Wahlperiode und des Wahltermins[61]. Allerdings muss die Dauer der Wahlperiode nicht notwendig konkret in der Verfassung geregelt werden. Möglich ist auch, dies durch einfaches Landesgesetz zu regeln, wenn eine entsprechende Ermächtigung in der Verfassung vorhanden ist[62].

Fraglich ist, ob die Zusammenlegung von Wahlterminen in jedem Fall einer Entscheidung des Gesetzgebers bedarf. Üblicherweise bestimmt die Exekutive den Wahltermin[63], wobei regelmäßig ein beschränkter Ermessensspielraum besteht[64]. Für eine Zusammenle-

55 Bremische Bürgerschaft, Drucks. 15/46.

56 So der Vorschlag von CDU-Bürgerschaftsfraktionschef *Bernd Reinert*, in: Hamburger Abendblatt vom 31. Dezember 2004.

57 Beispiel: Der Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) regelt in Art. 17 Abs. 2, dass die Anpassung der Kommunalwahlen durch gesonderten Staatsvertrag geregelt werden soll.

58 Eingehend *Andreas Haratsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 1338; *Claus Asmussen / Ulrich Eggeling*, a.a.O. (Fn. 1), S. 251. BT-Drucks. 7/5924; S. 35. BR-Drucks. 360/92, S. 16.

59 BVerfGE 34, S. 9, S. 20; vgl. auch: Bremische Bürgerschaft, LT-Drucks 16/110, Eingabe L 16/37.

60 BVerfGE 1, S. 14, S. 34.

61 BVerfGE 1, S. 14, S. 34; *Dieter Wiefelspütz / Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 12), S. 260.

62 BVerfGE 1, S. 14, S. 37.

63 § 7 Abs. 1 LWahlG NRW, § 25 Abs. 2 LWahlG RhPf, § 9 LWahlG Nds, Art. 20 LWahlG Bay, § 19 LTWahlG BW. Auf Bundesebene gemäß § 16 BWahlG der Bundespräsident. Allgemein zur Bestimmung des Wahltages vgl. *Peter Weides*, a.a.O. (Fn. 20), S. 933 f.

64 OVG Lüneburg, OVGE 35, S. 420, S. 424. Vgl. auch BVerfG, NVwZ 1994, S. 893 (ganz unten) mit weiteren Nachweisen. Für den Fall der Zusammenlegung einer Kommunalwahl mit einer Bundestagswahl hat der VGH Mannheim eine Parlamentsentscheidung für erforderlich gehalten, vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1994, S. 1231, S. 1232. Der Landesgesetzgeber von Baden-Württemberg hat 1993 kraft Gesetzes die Zusammenlegung von Kommunalwahlen mit der EP-Wahl erlaubt. Er ging damals davon aus, dass es dazu eines Gesetzes bedurfte, vgl. Landtag von Baden Württemberg, LT-Drucks. 11/2376 vom 19. August 1993, S. 1, S. 19, S. 24. Dem VerfGH Rheinland Pfalz reichte in einem ähnlichen Fall dagegen eine Entscheidung der Landesregierung, vgl. VerfGH RhPf, NVwZ 1984, S. 574, S. 575.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

gung aller Wahlen sind aber weitreichende Änderungen notwendig. Die Übergangsperioden mit kürzeren beziehungsweise längeren Wahlperioden zwingen möglicherweise zu Anpassungen der Landesverfassungen, jedenfalls aber der Landeswahlgesetze. Schon aus diesem Grund ist der Spielraum der Exekutive weit überschritten. Es bedarf also der Umsetzung durch die Parlamente.

5.3. Erstmalige Koordination eines gemeinsamen Wahltermins

Für die erstmalige Koordination eines gemeinsamen Wahltermins sind Übergangsphasen nötig, bevor bundesweit ein gemeinsames Ende aller Legislaturperioden und damit eine gemeinsame Neuwahl möglich sind. Bei der Gestaltung dieser Phasen ist zu bedenken, dass eine Wahlperiode nicht grenzenlos lang sein kann, sondern unter den oben skizzierten demokratischen Gesichtspunkten sechs Jahre nicht überschreiten darf. Daher bietet es sich an, kurze Wahlperioden für den Übergang vorzusehen.

Ein zusätzliches Mittel könnte die vorzeitige Beendigung der Wahlperioden zu einem bestimmten Zeitpunkt sein. Diese ist auf Bundesebene nicht geregelt[65]. Dagegen sehen alle Landesverfassungen ein Auflösungsrecht für den Landtag vor[66]. Ein Problem, das sich bei vorzeitigen Auflösungen zur Vereinheitlichung der Wahltermine stellen könnte, wären mögliche (Landes-)Verfassungsbeschwerden einzelner Abgeordneter. Die Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben für die gesamte Wahlperiode gehört zu den Rechten eines Abgeordneten[67]. Daher ist zu prüfen, ob es im Falle einer vorzeitigen Auflösung auch aufgrund der Landesverfassungen eines qualifizierten wichtigen Grundes bedarf und ob ein solcher – der eine Beschneidung der Abgeordnetenrechte rechtfertigen würde – vorliegt. Die Rechte einzelner Abgeordneter wären jedenfalls dann nicht betroffen, wenn Änderungen nur für zukünftige Wahlperioden gelten würden. Eine Ausdehnung laufender Wahlperioden kommt dagegen keinesfalls in Betracht, da dem Parlament insofern seitens des Volkes keine Repräsentationsbefugnis verliehen wurde[68].

65 Ausnahme: Vertrauensfrage; Beispiel: BVerfGE 62, S. 1 (*Helmut Kohl*); BVerfG-Urteil vom 25. August 2005 – 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05 = NJW 2005, S. 2669 (*Gerhard Schröder*).

66 Nach Beschluss mit absoluter Mehrheit: Art. 35 LVerf NW, Art. 18 Abs. 1 LVerf Bay; Art. 11 Abs. 1 LVerf HH; Art. 80 LVerf Hess; Art. 84 Abs. 1 LVerf RhldPf. Sogar Zwei-Drittel-Mehrheit fordernd: Art. 40 Abs. 1 LVerf BW, Art. 54 Abs. 2 LVerf Bln. Art. 76 LVerf Brem; Art. 10 LVerf Nds; Art. 58 LVerf Sachs; Art. 50 Abs. 2 LVerf Thür; Art. 69 LVerf Saarl; Art. 60 Abs. 1 LVerf SachsAnh; Art. 27 Abs. 2 LVerf MV; Art. 13 Abs. 2 LVerf SchlHolst; Art. 62 Abs. 2 LVerf Brandenbg.

67 BVerfGE 62, S. 1: „Ebensowenig wie die laufende Wahlperiode außerhalb des in der Verfassung vorgesehenen Verfahrens verlängert werden darf, vgl. BVerfGE 1, 14 (33); 18, 151 (154), darf sie entgegen den Bestimmungen des Grundgesetzes verkürzt werden. Eine solche Verkürzung würde zugleich in den vom Grundgesetz gewährleisteten Status des Abgeordneten eingreifen."

68 *Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 21), Rn. 38; *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage, München 2005, § 13 Rn. 51; BayVerfGH, DÖV 1958, S. 300. Der Beschluss zur Verlängerung einer Wahlperiode wird zwar durch die Volksrepräsentanten selbst gefasst und weist insofern zumindest mittelbar eine Legitimation auf. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Verlängerung genießt das Parlament auch noch volle Legitimation. Allerdings kann man sich nicht ganz von dem Bild des Versinkenden, der sich am eigenen Schopfe herauszieht, freimachen.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

5.4. Resynchronisierung bei Parlamentsauflösung

Damit auch künftig, wenn ein Landtag oder der Bundestag vorzeitig aufgelöst wird[69], die Gleichzeitigkeit der Wahltermine gewahrt bleibt, müssen Übergangslösungen für den Bund beziehungsweise das jeweilige Land gefunden werden[70]. Es bietet sich an, Neuwahlen durchzuführen und einen Wiedereinstieg in den allgemeinen Turnus zum nächstmöglichen Wahltermin herbeizuführen[71]. Ist dieser vier Jahre oder mehr entfernt, ist dies unproblematisch. Ein solches Verfahren ist allerdings dann heikel, wenn bis zum nächstmöglichen gemeinsamen Wahltermin weniger als drei bis vier Jahre vergingen. Dann erhielte man ein „Zwischenparlament", das weniger handlungsfähig wäre. Für diesen Fall bedarf es also einer längerfristigen Übergangsregelung. Differenziert nach Dauer könnte diese wie folgt aussehen: (1) Bei einer Restdauer von weniger als einem Jahr wird die Wahlperiode um die Restdauer verlängert. Man hätte also eine einzige verlängerte Zwischenphase, die fünf Jahre zuzüglich des Aufschlags, also maximal sechs Jahre dauern würde. Der Wiedereinstieg würde folglich zum übernächsten Termin erfolgen. (2) Liegt die Restdauer zwischen einem Jahr und vier Jahren, sind zwei verkürzte Zwischenphasen die beste Lösung. Deren Dauer berechnet sich, indem man die Wahlperiode von fünf Jahren und die Restdauer (also ein bis vier Jahre) addiert. Jede der beiden Zwischenphasen dauert die Hälfte dieser Summe. In der Praxis wären das ein Minimum von drei Jahren und ein Maximum von viereinhalb Jahren. Der Wiedereinstieg erfolgt auch dabei zum übernächsten Termin. In jedem Fall würde also nur ein gemeinsamer Wahltermin verpasst.

5.5. Austritt eines Vertragspartners

Der vorgeschlagene Staatsvertrag muss, auch wenn er auf unbegrenzte Zeit geschlossen ist, nicht zwingend ein Kündigungsrecht beinhalten. Dennoch hat jeder Vertragspartner nach dem Rechtsgedanken von Art. 62 WVK ein außerordentliches Kündigungsrecht, wenn das weitere Festhalten am Vertrag unzumutbar ist[72]. Falls ein Gliedstaat zulässigerweise austreten sollte, kann der Staatsvertrag zwischen den übrigen Parteien aufrechterhalten werden[73].

69 *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 1), S. 48.

70 Die radikalste Lösungsmöglichkeit wäre, alle anderen Parlamente mit aufzulösen. Eine solche Vorgehensweise wäre selbstverständlich undenkbar. Auch wenn der Eintritt eines solchen Falles vorher von allen Parlamenten normativ abgesegnet wäre und damit mittelbar dem Volkswillen entsprechen würde, ist eine derartige Wirkung abzulehnen. Das Auflösungsrisiko für alle Parlamente würde sich versechzehnfachen. Eine solche Bedrohung der Funktionalität der Parlamente ist nicht hinnehmbar.

71 Ähnliche Ansätze auch bei *Claus Asmussen / Ulrich Eggeling*, a.a.O. (Fn. 1), S. 252.

72 So genannte clausula rebus sic stantibus. Zur entsprechenden Heranziehung von völkerrechtlichen Lehren: BVerfGE 36, S. 1, S. 24; BVerwGE 60, S. 162, S. 183 ff. Siehe zum Austritt aus der EU: *Christian Koenig / Andreas Haratsch*, Europarecht, 4. Auflage, Tübingen 2003, Rn. 978. Siehe für interkantonale Verträge auch *Wilfried Schaumann*, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL, Heft 19 (1961), S. 86, S. 111 ff. Eine Aufhebung im Einvernehmen aller Parteien ist immer möglich, vgl. BVerfGE 89, S. 155, S. 190.

73 Auch wenn ein Alleingang eines Landes keine sinnvolle Lösung ist, da kaum abzusehen ist, ob die singuläre Wahl auf Dauer einen Bedeutungsgewinn oder einen Bedeutungsverlust hinnehmen muss oder keines von beiden, steht und fällt der Vertrag – so die hier vertretene Ansicht – nicht mit der Teilnahme aller Länder.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Aufgrund des aus dem Bundesstaatsprinzip folgenden Gebots zur wechselseitigen Rücksichtnahme ist die einseitige Kündigung jedoch die ultima ratio[74].

Angesichts der aktuellen Tendenzen zu bundesweit einheitlichen Wahlperioden von fünf Jahren und der Rechtslage scheint die Zusammenlegung der Wahltermine also durchaus realisierbar. Bund und Länder an einen Tisch zu bekommen und eine gemeinsame Linie zu erarbeiten, dürfte sich in der Praxis aber nicht einfach gestalten.

74 Zuvor müssen insbesondere Gespräche und Verhandlungen über eine Vertragsanpassung gescheitert sein. Das ist kaum vorstellbar. Zur Bedeutung des Prinzips der Bundestreue für Staatsverträge siehe *Jost Pietzcker*, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: *Christian Starck* (Hrsg.), Zusammenarbeit im Bundesstaat, Baden-Baden 1988, S. 17, S. 65 ff.; *Hans Schneider*, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL, Heft 19 (1961), S. 1, S. 14 ff.

Gewichtetes Wahlrecht: Hilfsmittel für Neugliederungen und angemessene Repräsentation im Bundesstaat?*

Julia Gieseler

Wahlen sind eine Grundvoraussetzung moderner liberal-pluralistischer Demokratien. Als wesentliches Element politischer Partizipation gilt das allgemeine, direkte und geheime sowie überwiegend auch das gleiche Wahlrecht. In der Regel garantiert es die Verfassung. Dabei hat der Grundsatz gleicher Wahl die größte Bedeutung für die Ausgestaltung von Wahlsystemen[1]: Im Mehrheitswahlrecht muss jeder Stimme der gleiche Zählwert zukommen, im Verhältniswahlrecht zur Umsetzung des Gebots der Wahlrechtsgleichheit auch der gleiche Erfolgswert. Vor allem die Wahlkreisgröße und -einteilung ist für das gleiche Wahlrecht wichtig. So können politische Parteien (Gerrymandering) oder Landesteile und Bevölkerungsgruppen (Grundmandatsklausel, nationale Minderheiten[2]) bevorzugt werden, wenn nicht immer die gleiche Zahl von Wahlberechtigten auf ein Mandat entfällt.

* Für die hilfreiche Unterstützung und Anregungen bei der Erstellung des Beitrags danke ich *Erich Röper*.

1 „Das Gebot der Wahlgleichheit ist kein Kriterium für die Auswahl eines Wahlsystems, sondern bildet die maßgebliche Grundlage für seine Ausgestaltung“: *Wolfgang Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 6. Auflage, Köln 1998, S. 99. Zur Wahlrechtsgleichheit für viele *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, München 2005, Rdnrn. 121 ff. zu Art. 38.

2 Die Zulässigkeit von Überhangmandaten (zuletzt BVerfGE 95, S. 335 ff.), Grundmandatsklausel (dazu BVerfGE 95, S. 408 ff.) und Privilegierung der Parteien nationaler Minderheiten wird hier ausgeklammert. Zu den Parteien nationaler Minderheiten *Erich Röper*, Up ewig ungedelt? - Zum Wahlrecht der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, in: NordÖR 2003, S. 391 ff., *Everhard Holtmann*, Dürfen die das, wo sie doch Dänen sind? Über den Umgang mit Macht und Minderheiten in Deutschland, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 616 – 629, und die BVerfG-Beschlüsse vom 17. November 2004, in: NordÖR 2005, S. 19 ff., und 14. Februar 2005, 2 BvL 1/05.

https://doi.org/10.5771/0340-1758-2007-3-602
Generiert durch IP '18.220.71.88', am 12.10.2024, 06:03:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.