

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Kapitel 1 Einleitung	25
A. Problemaufriss	25
B. Überblick über den Gang der Arbeit	28
Kapitel 2 Grundlagen und Begriffsklärungen: föderale Gesichtspunkte im Wahlrecht	30
A. Möglichkeiten der Verankerung föderaler Gesichtspunkte im Wahlrecht	30
B. Föderalismus	31
I. Zu den Begrifflichkeiten „föderal“, „föderalistisch“ und „föderativ“	32
II. Kennzeichen föderaler Systeme	33
1. Allgemeine Strukturmerkmale	34
a) Die Existenz von Gesamtstaat und Gliedstaaten bzw. das Bestehen von Staatsgewalten auf mehreren Ebenen	34
b) Die Aufteilung staatlicher Aufgaben	35
c) Föderalismus als gesellschaftliches Ordnungsmodell, Regionalismus und Pluralismus	36
2. Zweikammersysteme in der gesetzgebenden Gewalt des Gesamtstaats	39
III. Die wertethische Basis und die Legitimation des Föderalismus	43
1. Das Subsidiaritätsprinzip als Fundament des Föderalismus	43
2. Die Unterstützung und Stärkung des Demokratieprinzips	44
3. Die Bürger- bzw. Sachnähe und die erleichterte Kommunikation	45
4. Die Integration des einzelnen Bürgers	46
5. Die Gewaltenteilung	48
C. Bundesstaat, Staatenbund, Staatenverbund und Zentral- bzw. Einheitsstaat	49
I. Bundesstaat	49
1. Definition	49
2. Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat	50
3. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland als binnenföderale Einheiten	52
II. Staatenbund	55
III. Staatenverbund	56

1. Die Europäische Union als Gebilde ohne Bundesstaats- oder Staatenbundcharakter	56
2. Der dreistufig föderale Charakter der Europäischen Union	58
a) Die Zusammensetzung der Europäischen Union aus Mitgliedstaaten	59
b) Die Achtung föderaler Strukturen in den Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht	61
IV. Zentral- bzw. Einheitsstaat	64
D. Unitarismus	64
E. Zwischenergebnis	65
F. Wahlsysteme und Föderalismus	66
I. Der Zusammenhang zwischen Wahlsystemen und Föderalismus	66
II. Mehrheits- und Verhältniswahlssystem sowie Mischsysteme	67
III. Föderale Elemente im Mehrheitswahlssystem	68
IV. Föderale Elemente im Verhältniswahlssystem	69
1. Untergliederungen des Wahlgebiets im Verhältniswahlssystem	70
2. Die Erleichterung von Parteienvielfalt durch das Verhältniswahlssystem	72
V. Föderale Elemente, Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit in Mischsystemen	72
G. Argumente für die Berücksichtigung föderaler Belange im Wahlrecht	74
I. Die Stärkung territorialer Untereinheiten im föderalen System und Minderheitenschutz durch Kleinstaatenklauseln	74
1. Die Berücksichtigung bei der Untergliederung des Wahlgebiets	74
2. Die Vertretung jeder Untereinheit im Parlament durch einen eigenen Abgeordneten	75
3. Die Repräsentation auch kleiner Untereinheiten durch mehrere Abgeordnete und die Vermeidung faktischer Sperrklauseln	78
II. Die Verhinderung von Wahlkreisgeometrie bei der Wahlgebietseinteilung	80
1. Die Gefahr von Wahlkreisgeometrie und verwandte Manipulationsmöglichkeiten	81
a) Die Problematik der Entscheidung des Wahlgesetzgebers „in eigener Sache“ bei der Wahlgebietseinteilung	81
b) Die vergleichbaren Gefahren bei Zuteilung fester Abgeordnetenkontingente	84
2. Lösungsmöglichkeiten zur Verhinderung von Wahlkreisgeometrie	85
a) Optionen zur Verhinderung oder Erschwerung von Wahlkreisgeometrie	85
b) Insbesondere: die Bindung des Wahlgesetzgebers an föderale Einheiten	87
c) Schwierigkeiten bei Kontingentsystemen	87

III. Die persönliche Beziehung zwischen Wählern bzw. Einwohnern und einem bestimmten Abgeordneten	88
IV. Die umfassende Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen	90
1. Die Integrationsfunktion der Wahl	91
2. Die Abhängigkeit der Integrationswirkung vom gewählten Wahlsystem	93
a) Die Integrationskraft des Mehrheitswahlsystems	93
b) Die Integrationskraft des Verhältniswahlsystems	95
c) Stellungnahme	96
3. Die Förderung von Integration und Kommunikation durch föderale Elemente im Wahlrecht	97
V. Die Analogie zur inneren Gliederung der politischen Parteien	98
H. Argumente gegen die Berücksichtigung föderaler Belange im Wahlrecht	99
I. Die Ungleichbehandlung von Wählern, Parteien und Wahlbewerbern	99
1. Das Problem der Ungleichbehandlung bei der Mandatsvergabe	100
2. Gleichheitsrechtliche Besonderheiten in föderalen Systemen	101
II. Überföderalisierung	103
III. Die Berücksichtigung föderaler Belange in der zweiten parlamentarischen Kammer	105
IV. Die Repräsentation des ganzen Volks anstatt föderaler Einheiten	108
1. Die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volks	108
2. Parallelen im Beamtenrecht	110
3. Besonderheiten der Repräsentation in föderalen Systemen	111
I. Zwischenergebnis	112
Kapitel 3 Das Reichstagswahlrecht in Deutschland zwischen 1871 und 1945 sowie die Vorarbeiten zu einem Bundestagswahlrecht	114
A. Das Kontingentsystem im Reichstagswahlrecht des Deutschen Kaiserreichs	114
I. Die Rechtsgrundlagen des Wahlrechts	114
II. Der föderale Aufbau des Reichs	116
III. Die Sitzkontingente der Länder und die Wahlgebietseinteilung	117
IV. Die Staatsangehörigkeit eines Einzelstaats als Voraussetzung für die Wählbarkeit	122
V. Die Rolle der Einzelstaaten bei Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Wahl	123
1. Die amtliche Wahlvorbereitung	123
2. Die Durchführung der Wahlhandlung	124
3. Die Ermittlung des Wahlergebnisses in den Wahlkreisen	124
VI. Die Kostentragung	125
VII. Bewertung	125

B. Das unitarisch geprägte Reichstagswahlrecht der Weimarer Republik	126
I. Die Rechtsgrundlagen des Wahlrechts und das automatische System der Verhältnisrechnung	126
II. Der föderale Aufbau der Republik	128
III. Die Wahlgebietseinteilung	129
IV. Die zeitgenössische Diskussion um die Wahlrechtsgleichheit und die Integrationsfunktion der Wahl	131
1. Die Gleichheit der Wahl	131
2. Die Chancengleichheit der Parteien	133
3. Die Integrationslehre <i>Smends</i>	134
a) Funktionelle Integration und Wahlen	134
b) Sachliche Integration und Bundesstaatlichkeit	138
V. Die Voraussetzungen für Wahlberechtigung und Wählbarkeit	140
VI. Die Rolle der Länder bei Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Wahl	140
VII. Die Kostentragung	141
VIII. Bewertung	142
C. Das zentralistische Reichstagswahlrecht des Dritten Reichs (1933–1945)	142
I. Die Rechtsgrundlagen des Wahlrechts	143
II. Die Wahl nach Reichslisten auf der Grundlage von Reichswahl- vorschlägen	144
III. Die Voraussetzungen der Wählbarkeit	145
IV. Bewertung	145
D. Die Ausarbeitung eines Bundestagswahlrechts bis zum Jahr 1949	145
I. Die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg	145
II. Die Vorarbeiten zum Grundgesetz und der Streit um die Kompetenz zum Erlass des Wahlgesetzes	147
III. Die Diskussion über das Bundestagswahlrecht im Parlamentari- schen Rat	150
IV. Die Vorgaben der Besatzungsmächte	153
V. Die Reaktion des Parlamentarischen Rats und die erneute Stellungnahme der Militärgouverneure	154
VI. Bewertung	156
E. Zusammenfassung	156
Kapitel 4 Das Bundestagswahlrecht in der Bundesrepublik seit 1949	158
A. Völkerrechtliche Vorgaben und nationalstaatliche Gestaltungsspielräume	159
I. Das völkerrechtliche Prinzip der Staatengleichheit	159
II. Die völkerrechtliche Garantie der Wahlrechtsgleichheit	162
1. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte	162
2. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	164

3. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten	165
B. Grundgesetzliche Vorgaben und gesetzgeberische Gestaltungsspielräume	168
I. Die Bedeutung bundesstaatlicher bzw. föderaler Belange im System des Grundgesetzes und die Bedeutung des Bundesrats	168
1. Bundesstaatsprinzip und Föderalismus im System des Grundgesetzes	168
a) Bundesstaatlichkeit, Föderalismus und Unitarismus	168
b) Das Bundesstaatsprinzip als Optimierungsgebot	171
aa) Rechtsprinzipien als Optimierungsgebote	171
bb) Die Einordnung des Bundesstaatsprinzips bzw. des Föderalismus	172
2. Die Bedeutung des Bundesrats im Gefüge des Grundgesetzes	174
II. Die Bedeutung der Wahlrechtsgrundsätze im System des Grundgesetzes	178
1. Art. 20 GG und die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, insbesondere die Wahlrechtsgleichheit	178
a) Die relevanten Vorschriften und der Stellenwert der Wahlrechtsgrundsätze nach dem Grundgesetz	178
b) Demokratieprinzip und Wahlrechtsgleichheit als Optimierungsgebote	180
c) Wahlsystemabhängige Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit	183
d) Die strenge und formale Wahlrechtsgleichheit	186
e) Die Zulässigkeit von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit	188
aa) Die „alte Formel“ des Bundesverfassungsgerichts und deren Rezeption in der Literatur	189
bb) Die „neue Formel“ des Bundesverfassungsgerichts und deren Rezeption in der Literatur	190
cc) Stellungnahme	193
2. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bzw. der Wahlbewerber	193
3. Die Integrationsfunktion der Bundestagswahl	195
4. Das Repräsentationsprinzip des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	197
5. Art. 38 Abs. 3 GG	199
III. Die Notwendigkeit einer Güterabwägung im Bundestagswahlrecht mit dem Ziel praktischer Konkordanz	201
IV. Die Zulässigkeit föderaler Elemente im Bundestagswahlrecht	205
1. Der gesetzgeberische Spielraum hinsichtlich einer unitarischen oder föderalen Ausgestaltung des Bundestagswahlrechts	205
2. Mögliche Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung föderaler Elemente	208
a) Sitzkontingente der Länder	208
b) Die Wahlgebietseinteilung	209
c) Das Landeslistensystem und Störungen des föderalen Proporz	212

aa) Die gesetzgeberische Entscheidung für Bundes- oder Landeslisten	212
bb) Die Personalisierung der Wahl durch Landeslisten statt Bundeslisten	214
cc) Föderale Proporzstörungen	216
d) Überhang- und Ausgleichsmandate	218
e) Negative Stimmgewichte	221
f) Gesetzliche Sperrklauseln	223
g) Faktische Sperrwirkungen	225
h) Grundmandatsklauseln	227
i) Sonderregelungen für regionale Landesparteien	228
j) Wahlorgane auf Landesebene (Landeswahlleiter und -ausschüsse)	229
aa) Ausführung des Bundeswahlgesetzes nach Art. 84 GG oder Organ- bzw. Institutionsleihe	230
bb) Stellungnahme	232
k) Die Kostentragung	234
l) Zwischenergebnis und Bewertung	235
C. Einfachrechtliche Ausgestaltung durch Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung	236
I. Die Länderkontingente nach dem Wahlgesetz vom 15.6.1949 und die Ausführungsvorschriften der Länder	236
1. Die Grundkonzeption	236
2. Die Zuteilung fester Sitzkontingente an die Länder und föderale Proporzstörungen	238
3. Das Wahlverfahren und die Überhangmandatsregelung	241
4. Die Sperrklausel	243
5. Die Bestimmung des Wahltags	243
6. Die Kostentragung	244
7. Bewertung	244
II. Die Länderkontingente nach dem Wahlgesetz vom 8.7.1953	245
1. Die Zuteilung fester Sitzkontingente an die Länder	246
2. Das Wahlverfahren, insbesondere die Wahl nach Landeslisten	247
3. Die Sperrklausel und die Grundmandatsklausel	249
4. Die Kostentragung	250
5. Bewertung	250
III. Die unitarische Entwicklung des Bundeswahlrechts seit dem Bundeswahlgesetz vom 7.5.1956 und seinen späteren Änderungen	251
1. Die Grundkonzeption	251
2. Das Wahlverfahren, insbesondere die Wahl nach Landeslisten	252
a) Die personalisierte Verhältniswahl	252
b) Die Wahl nach Landeslisten und die Ermöglichung faktischer Bundeslisten	254

c) Der Streit um die Auslegung des § 7 Abs. 2, 3 BWahlG 1985	259
3. Die Sperrklausel und die Grundmandatsklausel	261
4. Die Wahlgebietseinteilung und die Einrichtung der Wahlkreiscommission	263
5. Die Kostentragung	265
6. Bewertung	265
IV. Die Berücksichtigung föderaler Besonderheiten bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990	266
V. Die Rückkehr zu den Länderkontingenten in der Wahlrechts- novelle 2011	268
1. Die Notwendigkeit einer Neuregelung	268
2. Die Änderungen im Sitzzuteilungsverfahren	269
3. Die Sperrklausel	273
4. Bewertung	274
VI. Die Kombination föderaler und unitarischer Elemente im geltenden einfachrechtlichen Bundestagswahlrecht	274
1. Das Wahlsystem bzw. -verfahren	274
2. Die Unterteilungen des Wahlgebiets	278
3. Die Rolle der Länder bei Vorbereitung, Durchführung, Auswertung und Überprüfung der Bundestagswahlen	281
4. Die Kostentragung	283
D. Zusammenfassung	285
Kapitel 5 Das Wahlrecht auf Landesebene in Deutschland	287
A. Die Bedeutung der Landtagswahlen im föderalen System	287
B. Völkerrechtliche sowie bundes- und landesverfassungsrechtliche Vorgaben	288
I. Völkerrechtliche Vorgaben	288
II. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben	289
III. Landesverfassungsrechtliche Vorgaben	291
C. Bayern	294
I. Die historische Entwicklung des bayerischen Landtagswahlrechts	294
1. Mehrheitswahlsysteme im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert	294
2. Das Landtagswahlrecht zur Zeit der Weimarer Republik	295
a) Die Rechtsgrundlagen zu Beginn der Weimarer Republik	295
b) Das Landeswahlgesetz von 1920 und die Entscheidung des Bayerischen Staatsgerichtshofs vom 12.2.1930	297
c) Die Reformen gegen Ende der Weimarer Republik	301
3. Die Vorarbeiten zur Verfassung von 1946	302
II. Die Rolle der Regierungsbezirke im geltenden Landtagswahlrecht	305
1. Die Vorgaben in Art. 14 der Verfassung des Freistaates Bayern	305

2. Die Ausgestaltung durch das Landeswahlgesetz	306
III. Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und die Literatur zum Landtagswahlrecht	307
1. Das Wahlsystem, die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien	307
2. Die Regierungsbezirke als Wahlkreise und Möglichkeiten zur Reform des Landtagswahlrechts	310
a) Der Stellenwert der Wahlkreise im Landtagswahlrecht	310
b) Die Legitimation der Wahl in Wahlkreisen	312
c) Forderungen nach einer Mindestrepräsentation der Regierungsbezirke	314
d) Der fehlende Reststimmenausgleich und das Gebot der Folgerichtigkeit	315
e) Das Ziel des landesweiten Proporz und Reformmöglichkeiten im Wahlrecht	317
IV. Bewertung	319
D. Baden-Württemberg	321
I. Die historische Entwicklung des baden-württembergischen Landtagswahlrechts	321
1. Das badische Landtagswahlrecht zur Zeit der Weimarer Republik	321
2. Das württembergische Landtagswahlrecht zur Zeit der Weimarer Republik	323
3. Die territoriale Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg und das baden-württembergische Landtagswahlgesetz vom 9.5.1955	325
II. Die Rolle der Regierungsbezirke im geltenden Landtagswahlrecht	328
1. Die Vorgaben in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg	328
2. Die Ausgestaltung durch das Landtagswahlgesetz	328
III. Die Rechtsprechung des StGH BW und die Literatur zum Landtagswahlrecht	330
1. Das Wahlsystem, die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien	330
2. Die Zwischenschaltung der Regierungsbezirke im Landtagswahlrecht	331
IV. Bewertung	334
E. Rheinland-Pfalz	337
I. Die historische Entwicklung des rheinland-pfälzischen Landtagswahlrechts	337
1. Die territoriale Untergliederung des Lands in Regierungsbezirke	337
2. Die Landtagswahl in Wahlkreisen	338
3. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11.10.1972	340
4. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 30.10.1987	341
II. Das geltende rheinland-pfälzische Landtagswahlrecht	342

1. Die Vorgaben in der Verfassung für Rheinland-Pfalz	342
2. Die Ausgestaltung durch das Landeswahlgesetz	343
III. Bewertung	344
F. Bremen	346
I. Die historische Entwicklung des Wahlrechts zur bremischen Bürgerschaft	347
II. Das geltende Wahlrecht zur bremischen Bürgerschaft	348
1. Die Vorgaben in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen	348
2. Die Ausgestaltung durch das Bremische Wahlgesetz	349
III. Die Rechtsprechung des BremStGH zum Bürgerschaftswahlrecht	349
IV. Bewertung	353
G. Saarland	354
I. Die historische Entwicklung des saarländischen Landtagswahlrechts	354
II. Das geltende saarländische Landtagswahlrecht	355
1. Die Vorgaben in der Verfassung des Saarlandes	355
2. Die Ausgestaltung durch das Landtagswahlgesetz	355
III. Bewertung	356
H. Zusammenfassung	357
Kapitel 6 Das Recht der Wahlen zum Europäischen Parlament	359
A. Historische Entwicklung	359
I. Der Entwurf einer europäischen Bundesverfassung von 1951	359
II. Die Ernennung von Abgeordneten in den Versammlungen vor Einführung der Direktwahl	360
III. Die Entwicklung von der Einführung der Direktwahl bis zum Vertrag von Lissabon	362
1. Das Gleichheitsproblem bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments	362
2. Das Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments im Vergleich zu nationalen Parlamenten	363
3. Die duale Legitimationsbasis der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union	366
4. Die Repräsentation der Mitgliedstaaten oder der Bürger im Euro- päischen Parlament und das fehlende Zweikammersystem auf europäischer Ebene	367
B. Das geltende Europawahlrecht und weiterhin bestehende Probleme	371
I. Die Wahlrechtsgrundsätze und das Kontingentsystem	372
1. Die Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere die (fehlende) Wahl- rechtsgleichheit, und der Grundsatz der degressiven Proportionalität	372

a) Das europäische Primärrecht, der Beschluss des Europäischen Rates vom 28.6.2013 und der Direktwahlakt	372
b) Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und das deutsche Europawahlgesetz	374
c) Der Grundsatz der degressiven Proportionalität	375
2. Ungleichbehandlungen im geltenden System	378
a) Die Begünstigung kleiner Mitgliedstaaten und die Benachteiligung großer Mitgliedstaaten	378
b) Die Gleichbehandlung ungleich großer Mitgliedstaaten	379
c) Faktische Sperrklauseln	380
3. Die mögliche Rechtfertigung von Ungleichheiten	380
a) Fehlende Rechtfertigungsmöglichkeiten bei Forderung einer unionsweiten Wahlrechtsgleichheit	380
aa) Die Gleichheit der Unionsbürgerinnen und -bürger nach Art. 9 Satz 1 EUV und der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 20 GRC	381
bb) Das Demokratieprinzip	381
cc) Völkerrechtliche Vorgaben	383
dd) Die Stellung des Europäischen Parlaments neben Rat und Ausschuss der Regionen	384
b) Rechtfertigungsmöglichkeiten bei Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit auf den jeweiligen Mitgliedstaat	389
aa) Der Charakter der Europäischen Union als Staatenverbund und der Grundsatz der Staatengleichheit	390
bb) Der Minderheitenschutz	393
cc) Die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments	395
dd) Die Problematik der Gleichbehandlung ungleich großer Mitgliedstaaten	396
c) Vermittelnde Ansichten	396
d) Stellungnahme	397
II. Die Wahlgebietseinteilung und die Listenwahl	400
III. Die Sperrklausel	401
IV. Die Bestimmung des Wahltags	403
C. Reformoptionen	403
I. Die Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens	403
II. Die Schaffung transnationaler Wahlkreise oder Wahlkreisverbände	405
III. Verbesserungen des Kontingentsystems durch Präzisierung des Grundsatzes der degressiven Proportionalität	406
IV. Die Wahl einiger Abgeordneter über unionsweite Listen	408
V. Die Schaffung einer unionsweiten Sperrklausel	409
VI. Die Einrichtung einer Wahlbehörde auf EU-Ebene	410
D. Zusammenfassung	410

Kapitel 7 Synthese	412
Literaturverzeichnis	417